



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 19.07.2024 - 19.07.2029

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Merike Saks
kantsler
Rahandusministeerium

Meie 19.07.2024 nr 2-1/80128/21

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

Austatud kantsler

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

Auditi käigus tegid audiitorid Rahandusministeeriumi 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
 - maksutulude kogumine,
 - toetuste saamine ja andmine,
 - laenude andmine ja võtmine,
 - raha paigutamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - asutajaõiguste teostamine,
 - saadud ja antud siirded (teiste valitsemisaladega),
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist.

Riigi raamatupidamise aastaaruande kohta tervikuna koostatud auditiaruandes on Riigikontroll juhtinud tähelepanu probleemile, et riigisiseseid toetusi ei jagata läbipaistvalt ega kohati veenduta nende kasutamise sihipärasuses, lisaks asjaolule, et Vabariigi Valitsuse reservi ja ülekantava 2023. aasta eelarve jäägi täpsustamine kestab põhjendamatult kaua. Lisaks on Riigi Tugiteenuste keskuse finantsarvestuse osakonna pearaamatupidajatele saadetud e-kirjad, milles on kirjeldatud väiksemaid eksimusi ja puudusi, mille Riigikontroll tuvastas inventuuride korralduses ja dokumenteerimises.

Käesolevas märgukirjas on Riigikontroll välja toonud probleemid eelarve planeerimisel ja eelarvedistsipliini kinnipidamisel, mis on Rahandusministeeriumi vastutusalas. Lisaks on käsitletud eksimusi parendustööde lepingu sõlmimisel ja põhivara mahakandmisel.

1. Riigikontroll juhib tähelepanu 2023. aasta eelarve planeerimisel tehtud vigadele: eelarves on planeeritud raha kas topelt või jäetud üldse planeerimata; ei ole eelarvet korrigeeritud, kuigi on teada, et projekti ellu ei viida, või on eraldatud toetusfondi tegevusteks raha Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist, kuigi toetusfondi mahtu võib muuta vaid Riigikogu riigieelarve muutmise seadusega (vt täpsemalt p 1).
2. Valitsemisaladel esineb probleeme eelarvedistsipliini kinnipidamisel. Valitsemisalad ei järgi eelarve liigendamisel, eelarve täitmisel ja eelarve ülekandmisel eelarveklassifikaatoris kehtestatud detailsust, mis omakorda võimaldab muu hulgas koondsummade sees taas üle kanda juba varem üle kantud eelarvet. Rahandusministeerium ei ole tegelenud eelarvedistsipliini jälgimisega piisava põhjalikkusega. (vt täpsemalt p 2).
3. Rahandusministeerium sõlmis Riigi Kinnisvara ASiga ministeeriumihoone parendustööd puudutava lepingu pärast tööde tegemise algust (vt täpsemalt p 3).
4. Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (RMIT) ei kandnud raamatupidamisest õigel ajal maha kasutusest kõrvaldatud riigieelarve infosüsteemi (vt täpsemalt p 4).

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

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

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditosakonna peakontrolör

Kristi Kährin
Kristi.Kahrin@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Riigieelarve planeerimisel esineb vigu.

Riigikontroll juhib tähelepanu 2023. aasta eelarve planeerimisel tehtud vigadele: eelarves on planeeritud raha kas topelt või jäetud üldse planeerimata; ei ole eelarvet korrigeeritud, kuigi on teada, et projekti ellu ei viida või on eraldatud toetusfondi tegevusteks raha Vabariigi Valitsuse sihtotstarbelisest reservist.

1.1. Finantseerimistehinguid ei planeerita eelarvesse õigesti või jäetakse üldse planeerimata.

Sarnaselt eelmise aastaga tuvastas Riigikontroll 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande kontrollimisel erinevaid juhtumeid, kus Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (REM) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) ei ole eelarves planeerinud finantseerimistehinguid või on planeerinud need valesti. Nii on REM jätnud planeerimata Maaelu Edendamise Sihtasutuse ning MKM Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse sihtfondidest igal aastal laekuvad tagasimaksud ning sissemaksed sihtfondidesse ja fondide valitsemistasud.

Lisaks planeeris MKM 2023. aasta riigieelarves ekslikult osa raha antava toetusena, kuigi tehingu sisuks oli laenude ja finantseerimistehingute sihtfinantseerimine.

Eeltoodu tulemusel on 2023. aasta eelarves planeeritud riigi positiivne rahavoog finantseerimistehingutest (sihtfondide tagasimaksud) 143,7 miljonit eurot ja negatiivne rahavoog (sissemaksud fondidesse ja fondide valitsemistasud) 22,0 miljonit eurot väiksemana ning antud toetused planeeritud 15,9 miljonit eurot tegelikkusest suuremana. Seaduse pildis esitatakse finantseerimistehingud netosummas. Riigieelarve täitmise aruandes on antud tehingud kajastatud korrektelt ja viga ei põhjusta. Teisisõnu, eelarve puudumine ei takistanud tehinguid õigesti kajastamast, kuna tegemist oli tagasilaekumiste või välisvahenditest rahastatavate tehingutega, mida seadusega ei limiteerita.

Riigikontroll tegi ka eelmise auditi märjukirjas tähelepaneku selle kohta, et finantseerimistehinguid on jäetud planeerimata või on need valesti planeeritud. Rahandusministeerium (RAM) lubas oma vastuses märjukirjale jätkata valitsemisalade nõustamist riigieelarve koostamise ajal ning 2023. aasta sügisel täiendada tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu finantseerimistehingute planeerimise juhist.

Auditi käigus ministeeriumitelt saadud selgituste kohaselt ei ole REM ega MKM sihtfondidest raha tagasilaekumist ühelgi aastal eelarvesse planeerinud. MKM tõi välja, et RAM ei ole seni nende tähelepanu juhtinud sellele, et tagasilaekumisi peaks planeerima. REM aga mainis, et neil pole finantseerimistehinguid planeeritud ka pikemas vaates ehk 2025–2028 eelarvestrateegia rahastamiskavas.

Riigikontroll leiab, et RAMil kui riigi eelarve eest vastutajal tuleb senisest enam pöörata tähelepanu valitsemisalade finantseerimistehingute korrektsele eelarvestamisele, sh vajaduse korral juhendada ning juhtida tähelepanu puudustele. Väljaspool tavapärase eelarveprotsessi ilmnevate tehingute puhul tuleb vajaduse korral, sõltumata raha allikast, algatada riigieelarve muutmise seaduse või lisaeelarve eelnõu.

1.2. 2023. aasta riigieelarves on MKMi valitsemisala kulud planeeritud 100,4 miljonit eurot tegelikust suuremana ning HTMi valitsemisala eelarves kajastusid ära jäänud projekti kulud 14,2 miljonit eurot.

2023. aasta piirmääraga eelarve jääkide ülekandmise käskkirjade kontrollimisel leidis Riigikontroll, et majandus- ja infotehnoloogiainistri 10.06.2024. aasta käskkirjaga jäeti 2024. aastasse üle kandmata energiatoetusteks ette nähtud raha kasutamata jääk (100,4 miljonit eurot).

Ilmnes, et raha energiahindade kallinemise katteks planeeriti topelt: CO₂-kvoodi müügitulu arvelt (100 miljonit eurot) ja riigieelarve piirmääraga vahendite arvelt (100,4 miljonit eurot). Planeerida tulnuks aga ainult kvooditulu arvelt tehtavad kulud. Lisaks planeeriti energiahindade kallinemise kompenseerimist ka Vabariigi Valitsuse reservist (30 miljonit eurot).

Nii 2022. kui ka 2023. aastal oli Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) eelarvesse eraldatud rohetehnoloogiate teadmuskeskuse arendamiseks ligikaudu 14 miljonit eurot. Kuigi juba 2022. aastal oli teada, et see tegevus dubleerib MKMi kavandatud rakendusuringute keskuse tegevusi ja teadmuskeskuse arendamisega edasi ei minda, ei astunud samme, et vähendada HTMi eelarvet. Eraldatud ja kasutamata jäänud raha summas 14 miljonit eurot tõsteti 2023. aasta riigieelarve seaduse muudatusega detsembris 2023 teise HTMi programmi tegevusse ning seejärel kanti üle 2024. aastasse. Ka 2022. aastasse planeeritud ja kasutamata jäänud raha kanti üle 2023. aastasse, kuid sihtotstarvet ei muudetud seadusega, vaid suunati ministri käskkirjaga nutikate energiatõhusate roheinvesteeringute toetusteks.

Riigikontroll on seisukohal, et riigieelarve peab olema tegelikkusele vastav. Eksimuse avastamisel tulnuks algatada riigieelarve muutmise seaduse või lisaelarve eelnõu, et parandada riigieelarve positsiooni või leida kasutuna seisvale rahale parim rakendus.

1.3. Toetusfondi mahtu suurendati riigieelarve seadust muutmata.

REMi antavate kohalike omavalitsuste (KOV) toetus- ja tasandusfondi tehingute auditeerimisel ilmnis, et 2023. aasta toetusfondi mahtu on suurendatud riigieelarve seadust muutmata ning raha Ukraina põgenikega seotud 2022. aasta täiendavate rahvastikutoimingute kulude hüvitamiseks summas 200 000 eurot on eraldatud Vabariigi Valitsuse 2023. aasta sihtotstarbelistest reservist.

Toetusfondi suurus ja sellesse kuuluvad toetuse liigid määratakse riigieelarvega ja fondi saab muuta ainult riigieelarve muutmisega. Ka riiklike rahvastikuregistritoimingutega seonduvate ülesannete täitmise korraldamisega seotud kulude hüvitamise määrad on kehtestatud riigieelarvega. Seega tulnuks toetusfondi mahu suurendamiseks algatada riigieelarve muutmise seaduse või lisaelarve eelnõu.

REMi sõnul otsustas RAM keskselt, et kõik Urkaina põgenikega seotud kulud planeeritakse RAMi eelarves olevasse sihtotstarbelisse reservi. RAMi selgituse kohaselt oli 2022. aasta riigieelarve ja 2022. aasta lisaelarvega rahvastikutoimingute hüvitiseks kavandatud kokku ca 1,4 miljonit eurot. Kuna 2022. aasta lisaelarve koostamisel prognoositud Eestisse saabuvate Ukraina sõjapõgenike arv osutus aasta jooksul tegelikkuses suuremaks, ei piisanud kavandatud rahast KOVidele kulude hüvitamiseks.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et kuna toetusfondi tegevuseks eraldati lisaraha sihtotstarbelistest reservist, kajastub see osa RAMi eelarves, kuid tavapäraselt on toetusfondi eelarve Vabariigi Valitsuse eelarve osa. Seetõttu on toetusfondi täitmine jaotatud erinevatele eelarve ridadele ja ei ole tagatud erinevate perioodide võrreldavus.

Toetusfondist planeeritud tegevusteks sooviti lisaraha suunata ka 2024. aastal. Toetusfondi mahtu Riigikogus muutmata kavandati üldhariduskoolide pidamiseks anda lisatoetust 5,35 miljonit eurot otse HTMi eelarvest ministri käskkirja alusel. Riigikontrolör juhtis 2024. aasta jaanuaris ministrite

tähelepanu asjaolule, et selline toimimisviis ei ole kooskõlas riigieelarve seaduse ega 2024. aasta riigieelarvega. Selle tulemusel algatati 2024. aasta riigieelarve muutmise eelnõu, mis päädis toetusfondi mahu suurendamisega 9,3 miljonit eurot.

Riigikontroll on seisukohal, et ka kiireloomulised otsused tuleb teha kooskõlas seadustega. Riigieelarve seadusest tulenevalt on toetusfondist rahastatavate tegevuste eelarve suurendamise pädevus ainult Riigikogul ning seega tulnuks Vabariigi Valitsusel algatada riigieelarve muutmise seaduse eelnõu.

Riigikontrolli soovitused Rahandusministeeriumi kantslerile:

- tagada, et finantseerimistehingud ja toetusfondi maht planeeritaks korrektselt eelarvesse, vajaduse korral muuta riigieelarve seadust;
- juhendada valitsemisalasid eelarve, sh finantseerimistehingute planeerimisel ning koostöös ministeeriumitega parendada omavahelist infovahetust, et edaspidi vältida nii oluliste vigade teket riigieelarve seaduses.

2. Valitsemisaladel esineb probleeme eelarvedistsipliinist kinnipidamisel.

Riigikontroll on 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande auditeerimisel täheldanud, et valitsemisalad ei järgi eelarve liigendamisel, eelarve täitmisel ja eelarve ülekandmisel eelarveklassifikaatoris kehtestatud detailsust, mis omakorda võimaldab muu hulgas koondsummades sees taas üle kanda juba varem üle kantud eelarvet.

2.1. Eelarve täitmise jälgimisel peavad valitsemisalad oluliseks vaid nn „seaduse pildis“ kehtestatud.

Valitsemisalade 2023. aasta eelarve täitmise aruannete kontrollimisel tuvastas Riigikontroll mitmeid juhtumeid, kus valitsemisala koondvaates programmi tegevuste piirmääraga eelarvet ületatud ei ole (nn seaduse pildi vaates), kuid asutuste ja/või objektikoodide lõikes esineb ületäitmist ehk tehtud kulud on suuremad kui eelarve. Erinevas ulatuses probleeme esines Justiitsministeeriumi (JUM), Kaitseministeeriumi (KAM), Kliimaministeeriumi (KLIM), Kultuuriministeeriumi (KUM), Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi, Siseministeeriumi (SIM), Sotsiaalministeeriumi (SOM) ja Välisministeeriumi (VÄM) valitsemisalades. Alljärgnevalt on toodud mõned näited tuvastatud kõrvalekalletest.

KLIMi valitsemisalas ületas eelarve täitmine ministeeriumi ja väiksemal määral veel kahe asutuse ettenähtud eelarvet ning kahel juhul ületati programmi tegevuse eelarvet ka seaduse pildi vaates. Kuigi kliimaministri käskkirjaga muudeti tegevustevahelist liigendust rohkem, kui paindlikkusreegli järgi lubatud, ei jagunud sellest tegelike kulude katmiseks.

SIMi valitsemisalas on nii Siseministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti, Päästeameti, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse kui ka Sisekaitseakadeemia programmi tegevuste eelarvetes objektikoodide lõikes mitmeid ületamisi, sh Vabariigi Valitsuse reservist eraldatud raha osas.

Tehtud kulude vastavust eelarvele hägustab ka KAMi valitsemisalas kasutusel olev erand, kus kaitseotstarbeliste hangete eelarve on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusel (RKIK), kuid eelarve täitmine kajastub Kaitseväel. Nii kajastub Kaitseväe eelarve täitmises kulusid ja investeeringuid ligikaudu 560 miljoni euro ulatuses, samal ajal kui RKIKi vaates on see eelarve kasutamata. Siinjuures kehtib juba 2022. aastast eelarveklassifikaatori muudatus, mis välistab võimaluse, et

asutus kasutab mõne teise asutuse eelarveüksuse tunnuseid. Seega tuleks kas määruse tasemel see erand kehtestada või lõpetada sellise erandi lubamine.

Lisaks ilmnes, et ka tuludest sõltuvate kulude puhul ei korrigeeri mõned valitsemisalad lõplikku eelarvet programmi tegevuste kaupa tegelikule vastavaks, mistõttu esineb tegevuste eelarvetes moonutusi ning kohati ületab täitmine olulisel määral eelarvet. Suurimad erinevused eelarve ja eelarve täitmise vahel esinesid MKMis ja REMis. Näiteks REMi programmi „Põllumajandus, toit ja maaelu“ nelja tegevuse puhul ületas täitmine lõplikku eelarvet vahemikus 4,1–96,7 miljonit eurot. MKMi „Transpordi konkurentsivõime ja liikuvuse programmi“ tegevustes olid sellised ületamised oluliselt väiksemad, suurim neist oli ligikaudu 0,14 miljonit eurot. REM tegi muudatused oma eelarves alles 2024. aasta juuni keskpaigas pärast Riigikontrolli arupärimist, MKMi andmed jäid parandamata.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et valitsemisaladel on õigus kasutada riigieelarve raha ainult siis, kui raha on eelarves ette nähtud, mistõttu ei ole korrektne praktika, et kulusi tehakse selleks eelnevalt (!) eelarvet omamata. Lisaks eelnevale ei anna sellisel moel toimimine õiget infot tegevuste eelarvetest ega eelarvejääkidest.

2.2. Koondridade koosseisus viiakse 2024. aastasse üle 2022. aastast ülekantud ja 2023. aastal kasutamata jäänud eelarvejääke.

2023. aasta piirmääraga eelarve jääkide ülekandmise andmete kontrollimisel ilmnes, et valitsemisalad kannavad nn „koondridade“ sees üle ka 2022. aastast üle kantud jääke.

Lihtsustatult on eelarvejääkide ülekandmisel kaks põhimõtet – need kantakse üle samaks riigieelarves planeeritud otstarbeks ning piirmääraga eelarve jääke on lubatud üle kanda ainult üks kord. Kuna eelarve jäägid viiakse üle seaduse pildis ehk tegevuste/investeeringute koondsummades, ei jälgita seejuures asutustevahelist eelarve jaotust ega sihtotstarvet täpsustavat objektikoodi. See võimaldab koondsummade sees viia raha üle rohkem kui üks kord ja muuta ka üle viidava raha otstarvet.

Ehkki riigieelarve seadus kohustab ministrit liigendama riigieelarve asutuste ja eelarveklassifikaatori (sh eelarve objektide) kaupa ning ka kasutamise limiidid seatakse asutuste ja muude andmeobjektide (ennekõike eelarve liik ja objektikood) kaupa, jälgitakse sellepõhist jaotust ülekandmisel valikuliselt. Riigikontroll tuvastas auditis järgmised koondridade sees tehtud ülekandmiste näited.

On võimaldatud 2022. aasta raha ülekandmist, kuna ühel valitsemisala asutusel on 2022. aasta eelarve täitmine piisavalt suur, et lugeda kasutatuks ka teise asutuse 2022. aastast üle toodud eelarve, või ühel objektikoodil on eelarve täitmine piisavalt suur, et lugeda täidetuks teise objektikoodi eelarve. SAP BO aruande „EA021 Limiteeritud eelarve jäägid“ järgi on sellist koondridade sees 2022. aasta jääkide teistkordset ülekandmist tehtud HTMi, KAMi, KLIMi, REMi, SIMi ja SOMi valitsemisalades kokku 6,1 miljoni euro ulatuses.

Ülekandmisel on esinenud ka juhtumeid (nt KUM ja SOM), kus kantakse üle eelarve jääk, mida ei ole olemas. Auditeeritute selgituste põhjal on ilmnenu, et kui eelarve täitmises on midagi valesti kajastatud, siis raamatupidamiskannete parandamise või kulumudelite täpsustamise asemel korrigeeritakse tehtud viga ülekandmisega.

Põhjuseks on asjaolu, et riigieelarve koostamisel, kasutamisel ja jääkide ülekandmisel ei kasutata läbivalt samu põhimõtteid. Jääkide ülekandmisel määratakse raha sihtotstarve seaduse pildis tooduga (ehk programmi tegevuste ja üle 10 miljoni euroste investeeringuobjektide kaupa) ning selle alusel antud Vabariigi Valitsuse korralduste ja rahandusministri käskkirjadega. Seejuures jäetakse tähelepanuta eelarve asutustevaheline jaotus (ministri käskkirjad) ja muud arvestusobjektid, mis eelarve sihtotstarvet ja limiite täpsustavad. Selline lähenemine ei võimalda

usaldusväärselt hinnata eelarvejääkide õigsust ning muudab arvestusobjektide kasutamise ja tegevuspõhise liigenduse tähendusetuks. Kui tegemist on olulise juhtimisinfo, tuleks selle rakendamisel olla järjekindel.

2.3. Investeeringutoetusi ei eristata objektikoodiga ning investeeringutoetused kinnisasjadesse on jäetud Vabariigi Valitsuse liigenduses kajastamata.

Täiendava arvestuse pidamiseks ja piirmäärade seadmiseks kasutatakse eelarve objekte. Muu hulgas on eelarve objekti kohustuslik kasutada investeeringuks või investeeringutoetuseks ette nähtud raha kajastamisel. Auditeerimisel tuvastas Riigikontroll mitmeid juhtumeid, kus investeeringutoetused on jäetud objektikoodiga eristamata, sh põhjusel, et tegemist on eelmisest aastast üle kantud eelarve jääkidega.

Selliste juhtumitena saab välja tuua näiteks Terviseameti toetuse elutähtsate teenuste osutajatele elektrienergia toimepidevuse tagamiseks (10,6 miljonit eurot, auditi käigus tehti asjakohased parandused) ja HTMi toetus nutikate energiatõhusate roheinvesteeringute toetamiseks (14,2 miljonit eurot). HTMi sõnul ei olnud võimalik objektikoodi ülekantud eelarvele lisada, kuna 2022. aastal polnud toetus mõeldud investeeringutoetuseks, mis aga ei takistanud siiski seda raha investeeringutoetusteks kasutada.

Kultuuriministeeriumi 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et 2023. aastal ei ole Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatavate investeeringute ja investeeringutoetuste objektide liigenduses kajastatud objekti „IN06S014 – Tehvandi Spordikeskus SA“, kuigi 2023. aasta eelarvesse on selle koodiga planeeritud toetust 1,74 miljonit eurot. Lisaks anti sihtasutusele veel täiendavalt investeeringutoetust 1,65 miljonit eurot, kuid kasutatud on teist objektikoodi (IN005000 – muud investeeringud). Lepingute kontrollimisel ilmnas, et tegemist on olulises ulatuses investeeringutega kinnisasjadesse.

Riigikontroll tuvastas eelarves veel viis Kultuuriministeeriumi eelarveobjekti, mille kood ja nimetus viitavad kinnisasja investeeringule, näiteks Eesti Rahvusringhäälingu hooned ja tehnika (1,9 miljonit eurot), Eesti Kontserdi SA kontserdimajade remont (0,4 miljonit eurot). Ka need objektid ei olnud Vabariigi Valitsuse liigenduses. Auditeeritu selgituse kohaselt jäeti kõnealused objektid liigendusest välja koostöös Rahandusministeeriumiga, kuna valitsemisala hinnangul ei olnud tegemist investeeringutega kinnisasjadesse. Antud selgitustest ei ilmnenu, mis takistas nende objektide lisamist liigendusse siis, kui toetuse sihtotstarve täpsustus.

Riigikontroll on seisukohal, et eelarve kasutamise läbipaistvuse ja järjepidevuse tagamiseks tuleb kogu eelarvetsükli ulatuses rakendada samu eelarvestamise põhimõtteid ning vajalikud erisused tuleb kehtestada õigusaktidega. Juhul kui eelarveklassifikaatoris toodud eelarve sihtotstarvet täpsustavatel arvestusobjektidel ei ole tähendust eelarve täitmises, tuleks kaaluda nende kasutamisest loobumist ning vähendada seekaudu detailse eelarvestamisega kaasnevat töökoormust valitsemisalades. Kuigi ministril on laialdased volitused eelarve ümberliigendamiseks nii seadusepildi vaates kui ka asutuste ja objektide vahel, ei tähenda see seda, et ministri käskkirjaga kehtestatud liigendust ei peaks järgima.

2.4. Eelarve liigendamisel ei järgita eelarve kehtivuse põhimõtet ning eelarve kasutamise limiite on avatud sellekohaste alusdokumentideta.

HTMi, KAMi, KLIMi, KUMi, REMi, SIMi ja SOMi valitsemisalades kinnitasid ministrid valitsemisala eelarve liigenduses tehtud muudatused pärast eelarveaasta lõppu. Sealjuures kinnitas SIM 2023. aasta eelarve muudatused 01.07.2024 ehk pärast seda, kui majandusaasta koondaruanne (RMKA) oli allkirjastatud (28.06.2024).

2024. aastal 2023. aasta eelarve liigendust muutes on ministrid eksinud riigieelarve aastase kehtivuse põhimõtte vastu. Riigieelarve seaduse § 27 järgi koostatakse riigieelarve ühe

eelarveaasta kohta. Eelarveaasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Eelneva aasta riigieelarve seadus kaotab seega kehtivuse järgmise aasta 1. jaanuaril.

Praktikast nähtub, et valitsemisalad teevad kõigepealt kulud ning seejärel viivad eelarve sellele vastavaks.

Riigieelarve seaduse § 53 lg 1 järgi on ministeeriumi valitsemisalal õigus kasutada riigieelarve raha sihtotstarbeliselt ja ainult siis, kui vastav raha on eelarves ette nähtud. Seega on asutused teinud kulutusi, milleks neile eelarvet ette nähtud ei ole, või teevad kulutusi enne, kui selleks õiguse andev õigus- või haldusakt on vastu võetud.

On mõistetav, et praktikas võib tulla ette olukordi, kui tegelikud vajadused erinevad planeeritust, kuid see ei tohiks olla peamine suund. Riigikontroll on seisukohal, et riigieelarve raha kasutamine enne, kui selleks on õiguslik alus, ei ole kooskõlas riigieelarve seadusega ning muudab Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministri otsustusõiguse eelarveküsimustes pelgalt formaalsuseks.

Alates 01.07.2023 korraldati ümber ministeeriumite tööjaotus. Riigikontroll tuvastas auditi käigus juhtumeid, kus eelarve muudatused olid SAPis kajastatud nõuetekohase algdokumendita. Näiteks sisestas Riigi Tugiteenuste Keskus 05.07.2023 SAPi Transpordiameti majandustegevusest laekunud tulu arvelt tehtud kasutamata jäägi, kuigi akti selle jäägi üleandmiseks-vastuvõtmiseks allkirjastasid kantslerid 11.12.2023.

Toetus- ja tasandusfondi jäägi üleandmine RAMist REMi tehti aga ilma aktita, raamatupidamis- andmete alusel. Kuigi toetus- ja tasandusfond kajastub riigieelarves Vabariigi Valitsuse osas, tehti maksed KOVidele kuni 01.07.2023 RAMi ja alates 01.07.2023 REMi kaudu. Neile ministeeriumitele avatakse selleks SAPis vastavad limiidid.

Riigikontrolli hinnangul peab olema eelarve jäägi üleandmiseks volitatud esindajate allkirjastatud algdokument.

Riigikontrolli hinnangul näitavad eespool kirjeldatud probleemid (vt ka p 1), et valitsemisalade eelarvedistsipliini jälgimine on RAMil tagaplaanile jäänud. RAMi eestvedamisel on käsil mahukad, valitsemisalasid kaasavad projektid: riigieelarve seaduse muudatuste väljatöötamine ja riigieelarve revisjon. Riigikontrolli arvates on mõistetav, kui RAM ei ole nende projektide kõrvalt jõudnud piisava põhjalikkusega tegeleda jooksva eelarve planeerimise ja eelarvedistsipliinist kinnipidamise jälgimisega. Riigikontroll juhib tähelepanu, et jooksvate probleemide kuhjumise ja võimendumise vältimiseks tuleb RAMil leida ressursi ka valitsemisalade eelarvedistsipliiniga tegelemiseks.

Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile: parandada Rahandusministeeriumi tööprotsesse eelarvedistsipliini jälgimisel.

3. Rahandusministeerium sõlmis Riigi Kinnisvara ASiga ministeeriumihoone parendustöid puudutava lepingu pärast tööde tegemise algust.

Riigi Kinnisvara AS kui ühendministeeriumi hoone üürileandja ning RAM koos teiste üürnikest ministeeriumitega sõlmisid üürilepingu muutmise kokkuleppe. Selle muudatuse ühe punkti kohaselt tehti perioodil 01.04.–30.09.2023 ministeeriumihoone parendustöid, mis tulenesid ministeeriumite restructureerimisest tingitud ruumivajadusest. Lepingu muudatuse, kus kirjeldati tehtavaid töid, nende maksumust (eeldatav tööde kogumaksumus 3,2 miljonit eurot ilma käibemaksuta), poolte kohustusi ja vastutust, allkirjastasid ministeeriumite esindajad pärast tööde algust vahemikus 07.07.–24.08.2023 ning Riigi Kinnisvara AS 25.08.2023. Sõlmitud üürilepingu muudatuse punktis 12 on selgelt välja toodud, et kokkulepe jõustub allkirjastamisel.

Riigikontrolli hinnangul ei ole korrektne alustada kokkuleppe aluseks olevaid töid enne, kui kõik osapooled on lepingu tingimustega nõustunud ning selle kinnitamiseks dokumendi allkirjastanud. Selle eesmärk on tagada osapoolte õiguste ja kohustuste selgus ning riigieelarve raha säästlik ja läbipaistev kasutamine.

Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile: täiustada tööprotsesse selliselt, et remonttööde tegemiseks sõlmitaks kirjalikud kokkulepped enne nende tööde algust.

4. Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (RMIT) ei kandnud raamatupidamisest õigel ajal maha kasutusest kõrvaldatud süsteemi.

RMITis põhivarana arvel olnud süsteem „riigieelarve infosüsteemi arendus (REIS)“ asendati 2015. aastal uue versiooniga REIS 2. Vana teenus suleti lõplikult 2019. aastal. Asutuse 2023. aastal tehtud erakorralise inventuuri käigus selgus, et REIS oli endiselt raamatupidamises varana arvel, kuigi selle kasulik eluiga oli lõppenud, jääkväärtus 0 ning vara ei olnud 2019. aastast kasutusel.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et inventuur ei ole pelgalt varade ülelugemise toiming, sama tähtis on ka kasutult seisvate varade fikseerimine ning nende raamatupidamisest mahakandmine. RMITis on olemas varade inventeerimist reguleeriv juhend „Varade kord“, mille kohaselt tuvastab inventeerimiskomisjoni liige koos vastutava isikuga lugemislehtede alusel vara olemasolu ning hindab vara seisukorda, vajalikkust ja kasulikku eluiga. Riigikontrolli tehtud tähelepanekule tuginedes, ei ole RMIT enda sisekorrast juhindunud. Olukord viitab inventuuride läbiviimise puudujäägile, mil mitmete aastate vältel ei pandud inventuuride käigus tähele, et infosüsteem REIS ei ole kasutusel ning see tuleks raamatupidamisest maha kanda. Riigikontroll märgib, et on ka varem juhtinud tähelepanu asjaolule, et uute infosüsteemide arvelevõtmisel tuleb hinnata vanade süsteemide kasutusele jäämist ning vajaduse korral nad bilansist õigel ajal maha kanda.

Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile koostöös Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskusega: parandada varade arvestust selliselt, et oleks tagatud kasutusest eemaldatud tarkvara raamatupidamisest mahakandmine.