



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 18.07.2024 - 18.07.2029

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Ahti Kuningas

kantsler

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Meie 18.07.2024 nr 2-1/80128/20

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

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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 saamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
 - osalused.

Riigikontroll tuvastas eksimusi eelarve planeerimisel, toetuste andmisel ning investeeringute ja majandamiskulude raamatupidamises kajastamises.

Käesolevas auditis vaatas Riigikontroll lisaks tavapärastele audititoimingutele põhjalikumalt riigisiseste toetuste jagamise korraldust ja arvestust kõikides valitsemisalades. Märgukirjas käsitletud olulisemad puudused Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi MKM) valitsemisalas on järgmised:

1. MKMi valitsemisala 2023. aasta eelarve planeerimisel tehti vigu, sealhulgas osa finantseerimistehinguid oli jäänud üldse planeerimata (vt täpsemalt p-d 1 ja 4);
2. MKM on riigi äriühingule üle kandnud oluliselt rohkem tegevustoetusi, kui see on suutnud ära kasutada (vt täpsemalt p 2).

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

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

Riigikontroll tänab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 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
auditiosakonna peakontrolör

Hanna-Marleen Penno
Hanna-Marleen.Penno@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. MKMi valitsemisala 2023. aasta eelarve planeerimisel tehti vigu, sealhulgas jäi osa finantseerimistehinguid üldse planeerimata.

Sarnaselt eelmise auditiga selgus MKMi valitsemisala 2023. aasta eelarve täitmise aruande kontrollimisel, et finantseerimistehingute eelarvesse planeerimisel ei lähtuta nende tegelikust sisust. Riigikontroll tuvastas finantseerimistehingute eelarvesse planeerimisel järgmised puudused.

- 1.1. MKM planeeris 2023. aasta riigieelarve seaduses laenude, tagatiste ja eksporditehingute kindlustuse väljastamiseks antud toetust summas 15,9 miljonit eurot, kuid eelarve täitmises näidati tegelik väljamakse (13 miljonit eurot) hoopis finantseerimistehinguna. MKMi selgituse kohaselt on tegemist inimliku eksitusega ning eelarve, mis oleks tulnud planeerida finantseerimistehinguna, on planeeritud antud toetusena. Eelneva tõttu on 2023. aasta riigieelarve seaduses MKMi valitsemisala jaos ja seaduse koondosas antud toetused kajastatud 15,9 miljonit eurot suuremana ning finantseerimistehingud sama summa võrra väiksemana.

Riigikontroll tegi ka eelmise auditi märjukirjas tähelepaneku selle kohta, et MKM oli eksinud finantseerimistehingute planeerimisel, s.t eelarves planeeriti pikaajaliste finantsinvesteeringute asemel finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimine.

- 1.2. MKM kajastas 2023. aasta eelarve täitmises finantseerimistehingu ettevõtluskeskkonna arendamiseks, rahvusvahelistumise toetamiseks ja investeeringute soodustamiseks summas 5,3 miljonit eurot. MKM ei olnud seda finantseerimistehingut 2023. aasta riigieelarve seaduses planeerinud. MKMi sõnul puudus 2023. aasta eelarve planeerimise ajal ehk 2022. aasta kevadel info, millal ja kas jõutakse rahastuslepinguni ning millal väljamakse tehakse.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et kui olulisi tehinguid ei jõuta planeerida esialgsesse aastaeelarve seadusesse, tuleb vajaduse ilmnemise korral alatatada riigieelarve seaduse muutmine või lisaeelarve.

- 1.3. MKM ei planeerinud valitsemisala 2023. aasta eelarvesse ka Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse (EIS) käibelaenude, laenukäenduste ega investeerimislaenude tagasimakseid summas 121,2 miljonit eurot. Eriolukorra sihtotstarbelised meetmed on riigi 2020. aasta lisaeelarve seadusega MKMi valitsemisalale mõeldud vahendid, mille abil saab pakkuda EISi kaudu Eesti ettevõtetele laenukäendust, käibelaenu ja investeerimislaenu kokku summas 850 miljonit eurot. Tegu on riigieelarvesse tagastatava rahaga ehk EISil on kohustus eraldatud raha MKMile osade kaupa rahastamislepingu kohaselt tagasi kanda. 2020. aasta rahaeraldus EISile oli korrektelt riigieelarve seadusesse planeeritud, kuid 2023. aasta eelarvesse ei olnud planeeritud tagasimakseid, mis tulevad sellest rahastusest antud EISi käibelaenudest, laenukäendustest ja investeerimislaenudest. 2023. aastal laekus tagasi 121,2 miljonit eurot, sellele eelneval ehk 2022. aastal 20,4 miljonit eurot.

Ministeeriumi selgituste kohaselt ei ole MKM sihtfondidest raha tagasilaekumist ühelgi aastal eelarvesse planeerinud.

Riigikontrolli hinnangul tuleb ka käibelaenude, laenukäenduste ja investeerimislaenude tagasimakseid valitsemisala eelarvesse planeerida, kuna tegemist on riigieelarvesse tagastatavate sihtotstarbeliste vahenditega. Ka tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu juhiste kohaselt tuleb sihtfondidest raha tagasilaekumine eelarves planeerida.

Lisaks sellele, et MKM ei planeerinud finantseerimistehinguid eelarvesse õigesti või jättis üldse planeerimata, oli seevastu 2023. aasta toetuste eelarve planeeritud topelt suuremana. Nimelt, 2023. aasta riigieelarve seaduses on MKMi valitsemisala jaos topelt planeeritud raha energiahindade kallinemise katteks, mistõttu on ka seaduse koondosas riigieelarve kulud 100,4 miljoni euro võrra suuremad, kui need olema peaks. Energiahindade kallinemist kompenseeriti kahest allikast: CO₂-kvoodi müügitulu arvelt ja Vabariigi Valitsuse reservist. 2023. aasta riigieelarve seaduses planeeriti MKMi valitsemisala jaos energeetika ja maavarade programmi kulud energiahindade kallinemise katteks mõlemast allikast ehk kokku 200,4 miljonit eurot (100,4 miljonit eelarve piirmääraga vahendid ja 100 miljonit CO₂-kvoodi müügitulu arvelt tehtavad kulud). Ka 2023. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas on toodud, et MKMi kulude kasv tuleneb muu hulgas eelarvesse lisandunud toetustest energiahindade kallinemise katteks 200,4 miljonit eurot (sh 100,4 miljonit eurot piirmääraga vahenditest ja 100 miljonit CO₂-kvoodi müügitulust). Seega planeeriti raha energiahindade kallinemise katteks topelt: nii riigieelarve piirmääraga vahendite arvelt kui ka kvooditulu arvelt. Tulnuks aga planeerida ainult kvooditulu arvelt tehtavad kulud.

MKMi selgituse kohaselt tekkis viga seetõttu, et Rahandusministeeriumi saadetud meetmetabelis ei olnud märgitud rahastusallikat. KAISI tehtud sisestusi kontrollis ka Rahandusministeerium, kuid ei märganud ka tekkinud viga. MKM lisas, et 2023. aasta alguses selgus, et kõrgete energiahindade hüvitise riigieelarveline osa eraldatakse Vabariigi Valitsuse reservist, seega olid vahendeid selleks MKMi valitsemisala eelarvesse liigselt planeeritud.

RAM selgitas Riigikontrollile, et vea kordumise vältimiseks on eristatud eelarve läbirääkimistel meetmed, mida rahastatakse riigieelarvest ning mis mõjutavad eelarvepositsiooni, ning meetmed, mis kaetakse teistest rahastamisallikatest, nagu näiteks CO₂-kvoodi rahaga ja muudest välistoetustest, ning mis riigieelarve tasakaalu ei mõjuta.

MKM nõustus, et eksituse selgudes oleks võidud algatada lisaeelarve koostamine, kuid jääd i lahenduse juurde, et MKM ei võta raha kasutusse ja jääki ei kanta 2024. aastasse üle. Eelarvesse planeeritud piirmääraga raha MKM 2023. aastal ei kasutanud ning ministri 10.06.2024. aasta käskkirjaga tagastati kasutamata jäänud piirmääraga vahendid (100,4 miljonit eurot).

Riigikontroll on käsitlenud eelarveraha korrektse planeerimise olulisust ka rahandusministriile saadetud märgukirjas ning teinud Rahandusministeeriumile soovitus juhendada valitsemisalasid finantseerimistehingute planeerimisel ning parandada infovahetust ministeeriumitega, et vältida vigade teket riigieelarve seaduses.

Riigikontrolli soovitused Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerile:

- eelarvestada finantseerimistehingud nende sisust lähtudes;
- koostöös Rahandusministeeriumiga parandada infovahetust selliselt, et vältida vigade teket riigieelarve seaduses.

2. Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium on riigi äriühingule andnud toetust ilma selge arusaamata, mida ja mis aja jooksul selle raha eest teha tuleb

MKM sõlmis enda valitsemisalasse kuuluva ASiga Metrosert 03.03.2023 lepingu, millega antakse tegevus- ja investeringutoetust rakendusuuringu keskuse käivitamiseks vajaliku võimekuse loomiseks. Lepingu alusel kandis ministeerium aktsiaseltsile pärast lepingu sõlmimist üle 2,9 miljonit eurot tegevustoetuseks ning 2023. aasta detsembris lepingu muudatuse alusel veel täiendavalt 1,1 miljonit eurot samuti tegevustoetuseks, mis oli algselt ette nähtud investeringuteks. Auditis selgus, et enamik toetusest oli jäänud 2023. aastal kasutamata. Toetuse kasutamise aruande kohaselt oli toetusest kasutatud vaid 0,6 miljoni eurot. Ministeeriumi selgituste kohaselt ei tehtud

2023. aastal veel sisulisi tegevusi rakendusuuringute keskuse käivitamiseks (v.a inimeste värbamine).

Riigikontroll juhib tähelepanu, et avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 25 lg 12 kohaselt võib igal aastal toetuse saajale üle kanda vaid samal aastal kulutamiseks ettenähtud summad. Ministeerium on aga üle kandnud oluliselt rohkem toetust, kui äriühing on suutnud kulutada – 31.12.2023. aasta seisuga on kasutamata toetuse jääk 3,4 miljonit eurot.

Riigikontrolli arvates oleks olnud õigem anda aktsiaseltsile projektipõhist toetust tegevuskuludeks, mitte tegevustoetust. Toetuste valesti liigitamine toob kaasa võimaluse jätta toetuse kasutamine eesmärgistamata, jääk tagasi küsimata ning mitte jälgida raha kasutamise sihipärasust. Sihtfinantseerimine on teatud projektipõhisel sihtotstarbel antud toetus, mille puhul määratakse selle eesmärk ja mõõdikud selle saavutamise jälgimiseks, ajakava ja rahaline eelarve, toetuse andja nõuab saajalt detailset aruandlust raha kasutamise kohta ning raha ülejääk tuleb maksta andjale tagasi (avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend, § 24 lg 2). Kui tegevustoetus kantakse ülekandmisel kohe kuludesse, siis sihtfinantseerimine kantakse kuludesse alles siis, kui toetus on toetuse saaja poolt tegelikult kasutatud, mis aitab vältida põhjendamatuid ettemakseid ja annab tehingust omakorda õiglasema ülevaate. Tegevustoetusi antakse saajale laiemalt tema põhikirjaliste ülesannete täitmiseks.

MKMi selgituse kohaselt on tegemist teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse alusel defineeritud tegevusega, mille täpne tulemus on ette teadmata, mistõttu ei ole ministeeriumil võimalik äriühingult n-ö tellida rakendusuuringute keskuse loomist projektipõhisena. Riigikontroll juhib tähelepanu, et nii suure rahastusega tegevus eeldab siiski projektiplaani olemasolu, milles on muu hulgas ka planeeritavate tegevuste aja- ja rahastamise kava ning mida saab vastavalt vajadusele ka korrigeerida.

Ministeeriumi selgituse kohaselt tegevustoetuse summat muutma ei hakata ning mis toetuse jäägiga saab, otsustatakse 2024. aasta lõpus, lähtudes sellest, kuidas põhikirjalisi eesmärke on täidetud. Riigikontroll ei nõustu MKMi seisukohaga ja juhib tähelepanu asjaolule, et ASi Metrosert põhikirjas on 11 erinevat tegevust, nt mõõteetalonide arendamine ja säilitamine, teadus ja arendustegevus, mida tuleb konkreetselt rakendusuuringute keskuse käivitamiseks (mitte aastast aastasse lihtsalt tegevuskuludeks) ettenähtud toetusest eristada. Seetõttu on bilansis nõudena kajastamata äriühingule ette makstud, kuid kasutamata toetuse jääk summas 3,4 miljonit eurot.

Lisaks juhib Riigikontroll tähelepanu, et ei olnud mõistlik 2023. aasta lõpus suunata algselt investeeringuteks planeeritud toetus tegevuskuludeks summas 1,1 miljonit eurot. Äriühingu ja ministeeriumi kirjavahetusest selgub, et raha küsiti põhivara amortisatsioonikulu katteks. Riigikontrolli arvates on see põhjendamatu, kuna aktsiaselts 2023. aastal sisuliste tegevusteni, sh investeeringuteni, ei jõudnud. Ministeeriumi hilisema selgituse kohaselt ei suunatud investeeringuteks mõeldud raha amortisatsioonikuluks, vaid põhikirjaliste rakendusuuringute tegevuskuludeks. Edaspidi tehakse investeeringud äriühingule aktisakapitali suurendamise kaudu. Riigi eelarvestrateegia 2024–2027 kohaselt on äriühingule planeeritud teha sissemaksid kokku 16 miljonit eurot.

Riigikontrolli hinnangul ei ole toetuse andmine olukorras, kus pole selged äriühingult oodatavad tulemused ja realistliku tulemuseni jõudmise ajaraam, riigi eelarveraha säästlik ja otstarbekas kasutamine. Enne toetuse väljamaksmist tuleb uurida, kas toetuse saaja püsib planeeritud ajaraamis, ja kui ei püsi ehk tekib toetuse jääk, peab toetuse andja ka hindama, kas selle sihtotstarbe muutmine on õigustatud või tuleks raha tagasi küsida.

Soovitus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerile: eelarveraha säästlikuks ja otstarbekaks kasutamiseks põhjalikumalt kaalutleda suurte toetuse ettemaksete tegemist ja toetuse liigi valikut.

3. Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogiakeskus on eksinud majandamiskulude ja põhivarana kapitaliseeritavate kulutuste eristamisel

Auditis selgus, et Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogiakeskus (RIT) on eksinud majandamiskulude ja põhivarana kapitaliseeritavate kulutuste eristamisel.

RIT soetas tarkvara litsentse ja võttis need arvele kogumina. Lisaks telliti ka tarkvara seadistus ja koolitus, millest koolituskulud summas 25 299 eurot kajastas RIT samuti põhivara soetusmaksumuses. Kehtivate arvestuspõhimõtete kohaselt ei võeta koolitusega seotud väljaminekuid arvele immateriaalse põhivarana, vaid need kajastatakse nende tekkimise perioodil kuludena. Asutuse selgitusel arvati koolitus põhivara soetusmaksumusse sest koolituse käigus oli plaanis soetatud tarkvara ka seadistada. Viga parandati auditi käigus – koolituskulud tõsteti põhivara maksumusest välja ja kajastati majandamiskuludena. RIT eksis majandamiskulude ja põhivarana kapitaliseeritavate kulutuste eristamisel samuti eelmisel aastal, mil kapitaliseeris arvutustehnika kogumisse ka arvutihiired, klaviatuurid ja sülearvutikotid.

Soovitus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerile koostöös RITi direktoriga: kajastada tehingud raamatupidamises ja eelarve täitmises nende majanduslikust sisust lähtudes, et anda õige ülevaade asutuste majandustehingutest.

4. Tuludest sõltuvate kulude lõplikku eelarvet ei ole tegevuspõhiselt korrigeeritud

Riigikontroll tuvastas MKMi valitsemisala 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande kontrollimisel, et nelja tegevuse (maapõueressursside uurimine ja kasutamine, liikuvusteenuse arendamine ja soodustamine, maanteetransporditaristu arendamine ja korrashoid, ohutu ja säästlik transpordisüsteem) puhul ületab tuludest sõltuvate kulude täitmine lõplikku eelarvet kokku summas 264 000 eurot.

Ministeerium selgitas, et KAISis on lõplik eelarve korrigeeritud koondsummas võrdseks SAPi kulude limiidiga, kuid seejuures ei arvestatud asutuste (Transpordiametis ja Eesti Geoloogiateenistuses) tegevuspõhist jaotust.

Riigikontroll leiab, et kuigi lõpliku eelarve korrigeerimise igakuist kohustust valitsemisaladel ei ole, tuleb programmi tegevuste tuludest sõltuvate kulude eelarvet KAISis korrigeerida vähemalt eelarveaasta lõppedes lõplike täitmise andmete selgumisel.

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

Riigikontrolli soovitus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerile: tuludest sõltuvate kulude lõplikku eelarve korrigeerimisel KAISis arvestada ka eelarve tegevuspõhise jaotusega.