



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 18.07.2024 - 18.07.2029

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Kristiina Alliksaar
kantsler
Kultuuriministeerium

Meie 18.07.2024 nr 2-1/80128/15

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

Austatud kantsler

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

Auditi käigus tegid audiitorid Kultuuriministeeriumi 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;
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;

Riigikontroll tuvastas eksimusi toetuste andmisel ning tööjõukulude tegemisel. Tehtud audititoimingute tulemusena soovib Riigikontroll juhtida tähelepanu järgmistele puudustele.

1. Antud toetuste sisekontrollisüsteemi järgimisel on eksimusi (vt täpsemalt p 1).

- Kultuuriministeerium andis projektipõhist investeeringutoetust, mis kajastati tegevustoetusena, mitte põhivara sihtfinantseerimisena. Toetuste valesi liigitamine toob kaasa võimaluse jätta toetuse kasutamine eesmärgistamata, jääk tagasi küsimata ning mitte jälgida raha kasutamise sihipärasust.

2. Lisatasude määramisel on olnud eksimusi (vt täpsemalt p 2).

- Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on kahel juhul ületatud seaduses sätestatud muutuvpalga piirmäära.

3. Kultuuriministeerium ei ole kinnisasjade investeeringutoetusi liigendanud Vabariigi Valitsuse korraldusega ning on eraldanud lisaraha pärast eelarveaasta lõppu ja muu objektikoodiga (vt täpsemalt p 3).

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 Kultuuriministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitudest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

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

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Antud toetuste sisekontrollisüsteemi järgimisel on eksimusi

Kultuuriministeerium andis 12.01.2023 sõlmitud lepingu alusel Eesti Rahvusraamatukogu e-raamatukogu arendamiseks projektipõhist investeeringutoetust 232 000 eurot. Toetus kajastati Kultuuriministeeriumi raamatupidamises tegevustoetusena, mitte põhivara sihtfinantseerimisena. Auditeeritu selgituste kohaselt jäi toetus ümber klassifitseerimata Riigi Tugiteenuste Keskuse töötaja eksimuse tõttu, kuigi ministeerium sellekohase teate saatis. Samuti selgus auditis, et toetuslepinguga ei ole ette nähtud aruandlust, mis võimaldaks toetuse andjal kontrollida toetuse kasutamise sihipärasust ja vastavust kokkulepitud eelarvele. Aruanne toetuse kasutamise kohta küsiti toetuse saajalt alles 2024. aasta alguses.

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 (praktilis nimetatud ka investeeringutoetuseks).

Riigikontroll juhib tähelepanu, et toetuste valesti liigitamine toob kaasa võimaluse jätta toetuse kasutamine eesmärgistamata, jääk tagasi küsimata ning mitte jälgida raha kasutamise sihipärasust. Toetuse kasutamist puudutava aruandluse küsimata jätmise korral puudub toetuse andjal võimalus jälgida, kas toetust kasutatakse sihipäraselt. Toetuse valesti liigitamine põhjustab vea ka raamatupidamise aruannetes.

Riigikontrolli soovitused Kultuuriministeeriumi kantslerile:

- lisada projektipõhise toetuse lepingusse aruandluse esitamise kohustus;
- kajastada tehingud nende majanduslikust sisust lähtudes.

2. Lisatasude määramisel on olnud eksimusi

Avalikus teenistuses on tulemuspalgale seadusega määratud piir, üle mille muutuvpalka ei tohi maksta. Avaliku teenistuse seaduse § 61 lõike 5 kohaselt võib muutuvpalka kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20% ametniku aastasest põhipalgast.

Analüüsides muutuvpalga maksmist, tuvastas Riigikontroll, et 2023. aastal on Kultuuriministeeriumi valitsemisalas kahel juhul ületatud seaduses sätestatud muutuvpalga piirmäär.

- Kultuuriminister määras ministeeriumi kantslerile teenistusest lahkumisel ühekordset preemiat (st muutuvpalka) 101% põhipalgast ehk kokku 31 815 eurot, mis on 25 493,30 eurot rohkem seadusega lubatud. Kantsleri poole aasta põhipalk 2023. aastal oli kokku 31 608,48 eurot. Muutuvpalga maksmist üle seaduses sätestatud määra põhjendati pikaaegse tööga ministeeriumis, sh asutuse juhtimisega kriiside ajal.
- Muinsuskaitseameti töötajale määrati asendustasu puuduva töötaja ülesannete täitmise eest. Käskkiri vormistati lisatasuna täiendavate ülesannete eest (st muutuvpalk), mistõttu maksti asendustasu välja vale palgaliigiga summas 4545,71 eurot. Valesti vormistamise tõttu maksti töötajale muutuvpalka üle 20% aastasest põhipalgast. Ameti selgituse kohaselt oli käskkiri vormistatud ekslikult valesti. Samasugune eksimus oli Muinsuskaitseametis ka 2022. aastal.

Riigikontrolli hinnangul tuleb lisatasude määramisel järgida avaliku teenistuse seadust ning vormistada lisatasud korrektselt, et oleks tagatud töötasude läbipaistvus ja töötajate võrdne kohtlemine.

3. Kultuuriministeerium ei ole investeeringutoetuste eraldamisel järginud riigieelarve seadust ja on eraldanud lisaraha pärast eelarveaasta lõppu

Kultuuriministeeriumi 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et 2023. aastal ei ole Vabariigi Valitsuse 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. Tegemist on sihtasutuse regulaarse toetusega ning erinevalt 2023. aastast oli see nii 2022. kui ka 2024. aasta Vabariigi Valitsuse objektide liigenduses. Kinnisasjadesse tehtavate investeeringute liigendamist Vabariigi Valitsuse poolt nõuab riigieelarve seadus (§ 31 lg 1).

Riigikontroll tuvastas eelarves veel viis Kultuuriministeeriumi eelarveobjekti, mille kood viitab kinnisasja investeeringule, näiteks 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. Kinnisasjadesse tehtavate investeeringute liigendusse ei lisata investeeringutoetusi, mille kasutamise otstarve (investeeringuteks, jooksvaks remondiks, helitehnika soetuseks või muuks) ei ole eelnevalt teada. Näiteks, Tehvandi Spordikeskuse SA-le eraldatud toetuse kasutamise otstarbe määrab sihtasutuse nõukogu alles pärast toetusraha saamist.

Riigikontroll ei nõustu Kultuuriministeeriumi selgitusega, kuna kinnisasjade investeeringud ei ole üldjuhul kiirkorras tehtavad otsused, vaid nõuavad pikemat ette planeerimist. Jättes osa investeeringutoetusi Vabariigi Valitsuse liigendusse lisamata, ei ole objektide nimekiri terviklik ja väheneb riigieelarve läbipaistvus.

Kultuuriministri eelarve käskkirjadest ilmnes veel, et Tehvandi Spordikeskuse SA-le on 2023. aastasse eraldatud täiendavalt investeeringutoetust 1,65 miljonit eurot (sh 50 000 eurot 2022. aastast ülekantud raha arvelt), kuid kasutatud on teist objektikoodi (IN005000 – muud investeeringud). Auditeeritu selgituse kohaselt ei sätesta õigusaktid, et igal aastal peaks olema kasutusel ühed ja samad objektikoodid, isegi siis, kui objekt on sama. Riigikontroll soovitab kasutada objektikoode järjepidevalt, et tagada eelarve läbipaistvus ja erinevate aastate võrreldavus. Seda mõtet toetab ka rahandusministri 27.12.2021. aasta määrus nr 50, mille kohaselt tuleb eelarveklassifikaatori kasutamisel muu hulgas järgida järjepidevuse ja võrreldavuse põhimõtet.

Sealjuures eraldas minister Tehvandi Spordikeskuse SA-le ette nähtud 1,65 miljonist eurost 1,5 miljonit eurot pärast eelarveaasta lõppu (09.02.2024. a käskkirjaga) ning leping selle raha kasutamiseks sõlmiti paar kuud hiljem ehk 10.04.2024. Sihtasutusega sõlmitud lepingutega tutvumisel selgus, et valdavalt on eraldatud raha kinnisasjade investeeringuteks, mille puhul peab Vabariigi Valitsus need liigendama. Raha eraldati ajal, mil 2023. aasta riigieelarve enam ei kehtinud ning seetõttu ei olnud enam võimalik Vabariigi Valitsuse 2023. aasta liigendust muuta.

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. 2024. aastal 2023. aasta eelarvest raha eraldades ja selleks eelarve liigendust muutes on kultuuriminister eksinud riigieelarve aastase kehtivuse põhimõtte vastu.

Riigikontroll soovitusel Kultuuriministeeriumi kantslerile:

- järgida kinnisasja investeeringutoetuste liigendamisel riigieelarve seaduses toodud eelarvestamise põhimõtteid ning väljakujunenud eelarvepraktikat;
- teha muudatused eelarves vaid selle kehtivuse ajal;
- tõhustada eelarve planeerimise protsessi viisil, mis võimaldaks tagada toetuste õigeaegse planeerimise.