



Keit Pentus-Rosimannus
Rahandusministeerium

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 16.03.2021 - 31.08.2021
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Meie 16.03.2021 nr 2-1/80060/10

Märgukiri Rahandusministeeriumile auditi „Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ kohta

Austatud rahandusminister

Riigikontrollil on käimas audit riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Auditi käigus 2020. aasta detsembris intervjuerisime ministeeriumide eelarvestamisega tegelevaid töötajaid, et uurida, kuidas on sujunud üleminek tegevuspõhisele eelarvele ja mis on olnud ülemineku peamised kitsaskohad. Märgukirja esimeses peatükis kirjeldame intervjuude käigus korduvalt välja toodud probleeme. Märgukirja teises osas toome tähelepanekud riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja kohta.

1. Probleemid tegevuspõhisele eelarvestamisele ülemineku

Intervjuude põhjal rõhutame, et tegevuspõhise eelarve edukas kasutuselevõtt vajab Rahandusministeeriumilt senisest tugevamat eestvedamist, vajadustele vastavate infosüsteemide väljaarendamist ning ministeeriumide järjepidevat juhendamist. Vastasel korral on risk, et tegevuspõhine eelarvestamine rakendub vaid formaalselt ning uue eelarve mudeli eelised jäävad saavutamata.

1.1. Tegevuspõhist eelarvet kasutatakse otsustusprotsessis vaid vähesel määral, samas on eelarvestamise töömaht kasvanud

- **Eelarvestamiseks ja eelarve täitmiseks tehtava töö maht on oluliselt suurenenud.** Senine eelarvestamine majandusliku sisu alusel (antud toetused, tegevuskulud jms) on pööratud arvestuseks teenuste, tegevuste, programmide kaupa – eelarve pilt peab kuluarvestuse infosüsteemis (KAIS) olema tegevuspõhine. Samal ajal aga peavad valitsemisalad jätkuvalt ka majandusliku sisu põhise arvestust, mistõttu on töömaht kasvanud.

Majandusliku sisu järgi eelarvestamine on jätkuvalt oluline, sest ministeeriumite juhtkonnad ei tee otsuseid pelgalt teenuste põhjal. Näiteks, kui on vaja kulusid kokku hoida, siis ei osata otsustada, millised teenused tuleb ära jätta. Praegu ei ole valitsemisalades ka piisavalt töövahendeid, et teenusepõhise eelarve järgi otsustada. Otsustamiseks on vaja, et asutustel oleks pidev võimalus oma tegevuspõhist eelarve täitmist, sh teenuste maksumust, jälgida. Seda infot aga asutused KAISist hetkel ei saa.
- **Eelarve koostamise käigus teevad ministeeriumite juhtkonnad ning Vabariigi Valitsus otsuseid pigem ressursipõhiselt, mitte tegevuspõhiselt** – nt tösta õpetajate palka, investeerida kinnisvarasse vms. Sageli sünnivad eelarveotsused Vabariigi Valitsuses kompromisside tulemusena viimasel minutil. Selleks, et neid saaks operatiivselt Riigikogule esitatavas riigieelarve eelnõus vormistada, peavad valitsemisalade eelarvestajad hakkama KAISis muudatusi tegema, sest Valitsuse otsustest tulenevad eelarvesummad tuleb jaotada programmidele ja seda peab tegema KAISi kaudu. Kuna see on töömahukas ja aeganõudev

tegevus ning aega selleks ei ole piisavalt, siis sisestatakse eelarved otse riigieelarve infosüsteemi (REIS). Valitsemisalad jagavad need summad tegevustele ja teenustele (mudeldavad) KAISis hiljem, mis võib tähendada aga seda, et juba eelarve menetluse ajal Riigikogus on vaja hakata tegema muudatusettepanekuid, kuna mudeldamise hetkel selgub, et lihtsustatud lähenemine võis olla ekslik.

1.2. Infosüsteemid ei toeta eelarvestamise protsessi ning aruandlus ei vasta kasutajate vajadustele

- **Palju on käsitööd, mida ei ole KAISis automatiseeritud või mida ei saa automatiseerida.**
 - ✓ Iga uue kulurea puhul, mille otstarvet ei ole kulumodelis veel määratud, tuleb kulumodelit täiendada. Peab kindlaks määrama, millisele teenusele ja millise kulukäituriaga see kulu läheb.
 - ✓ Iga struktuurimuudatuse puhul tuleb uuendada kulumodelit, kuna kulude jaotus muutub.
 - ✓ Isegi kui jaotuspõhimõtted jäävad samaks, tuleb iga uue eelarve stsenaariumi puhul teha uus kulumudel, mis on mahukas lisatöö. Näiteks kui lisaelarvega suurendati eelarvekulusid, tuli need kulud määrata põhiteenustele ehk luua uued seosed.
 - ✓ Eelarve täitmise info ei tule automaatselt, kuna eelarve planeeritakse ühe detailsusega, aga eelarve täitmine teise detailsusega. Seetõttu tuleb eelarve täitmise andmetele rida-realt luua uued seosed.
- **KAISis ei ole automaatkontrolle ja seepärast tuleb andmeid kontrollida käsitsi**, nt võtta raamatupidamisest eelarve täitmise andmed Exceli paigaldustabelisse, siis importida need KAISis kulumodelisse, kontrollida, kas kõik Exceli andmed on lõpuks kulumodelis õige teenuse juures, või kui on edasiantav kulu, kas seegi jõuab õigesse kohta. Valitsemisala kulumodeli jaoks tuleb andmed viia edasi KAISi aruandluskeskkonda (SAS VASse) ja moodustada nn andmekuup. Sealjuures tuleb igas etapis kontrollida, kas ikkagi kõik andmed on märgitud ja liiguvad süsteemis õigesti edasi. KAISis tehtavad tegevused – andmete sisestamine ja nende kontrollimine ning muutmine – on praegu ajamahukad.
- **Eelarvekulude ning teenuste seireks toimivat süsteemi ei ole.** Näiteks praegu on nii, et aruannetesse teksti osa automaatselt ei tule. Palju on koode ja selleks, et sinna teksti lisada, tuleb seda teha käsitsi ja see võtab palju aega. Praegu pole veel üles ehitatud toimivat süsteemi teenuste ja nende muutuste seiramiseks ega analüüsimiseks, mis oleks suureks abiks tegevuspõhiste otsuste tegemisel.

KAIS võimaldab indikaatoreid ja muid näitajaid sisse tõmmata, aga ei võimalda finantsandmeid ega indikaatoreid kokku panna.
- **Süsteem on liiga keeruline, ministriumid kulutavad sellele hinnanguliselt liiga palju aega.** KAISi süsteem on suhteliselt paindumatu ja selles on vead, mis võivad terve programmi töö halvata. Kui näiteks mingile andmeväljale kirjutada teistsuguses formaadis, kui on ette nähtud – näiteks kuupäev –, siis võib see tekitada vea, mille tõttu ei saa KAISi päevi kasutada.

Valitsemisalad leiavad, et süsteem on niivõrd keerukas ja habras, et ei saa eeldada, et valitsemisalade kasutajad on selles infosüsteemis sama pädevad nagu infosüsteemi haldaja või juurutaja. Sellist kohustust, et kõigest peab aru saama, ei tohiks valitsemisaladele panna. Süsteem on liiga IT-tehniline ja eeldab suuremat tehnilist tuge.
- **Valitsemisalades ei osata kõiki IT-tehnilisi lahendusi kasutada.** Näiteks soovivad valitsemisalad tegelikult vähemalt kuupõhist eelarve täitmist, mitte ainult kvartaalselt täitmist. Aga kuupõhist eelarve täitmise aruannet saab siis teha, kui need IT-süsteemid on kõigile selged ja aruandeid saab ilma suurema ajakuluta. Hetkel võtab see liiga palju aega ja seda ressursi ei ole. Seetõttu ei ole võimalik eelarve täitmise andmeid piisava sagedusega saada.
- **Pole selge, milliseid andmeid Rahandusministeerium riigiülesest näha tahab, milliseid andmeid ja milleks kogutakse.** Praegu teevad kõik asutused ja valitsemisalad kulumudeleid oma äranägemise järgi, puudub ühtne üleriigiline lähenemine. Seetõttu ei ole kulumudelid ka ühtselt hallatavad ja nende kasutajatele ei suudeta vajalikku tuge pakkuda. Samuti ei ole

võimalik ka KAISis olevas aruandluskeskkonnas SAS VA ühesuguseid, kõigile kasutatavaid aruandeid teha ega neid omavahel võrrelda.

- **Riigil on kolm suurt eelarvestamisega seotud süsteemi – REIS, SJIS (strateegilise juhtimise infosüsteem) ja KAIS –, mida omavahel suhtlema pole pandud, tekitades sellega lisakohustusi, kuna samad andmed tuleb igasse süsteemi eraldi sisestada.** Andmete KAISi viimiseks tuleb need muus tarkvaras ette valmistada.

Valitsemisalad ei pea mõistlikuks, et andmed tuleb kokku panna Exceli tabelis ning lisada seejärel SJISsse, kust Rahandusministeerium tõstab need omakorda Excelisse tagasi ning toob seejärel KAISi, et valitsemisalad saaksid neid andmeid oma aruandluses kasutada. Siis nendest samadest KAISi sisestatud eelarveandmetest võetakse andmebaas, mis viiakse REISi, et sealt võtta riigieelarve seaduse pilt.

- **Võrdlusvõimalused varasemate versioonidega on puudulikud.** KAISis ei salvestata sisestatud andmete ajalugu, vaid andmed kirjutatakse üle ehk ei ole võimalik saada infot, mida näiteks kaks kuud tagasi tehti, mida muudeti, ei ole võrdlusvõimalust. Andmed varundatakse tootmisserveril ja pärast uuenduste tegemist ei näe enam eelmise päeva seisuga ega seda, mida uuendati.
- **Programmide arv ei tohiks sõltuda infosüsteemide keerukusest.** Puudulik ettevalmistus nii meetodika kui ka IT-tehnilise poole pealt on viinud selleni, et algselt enamate programmidega alustanud valitsemisalad on vähendanud programmide arvu, kuna mida vähem programme, seda lihtsamalt ja vähema ressursiga saab eelarvet koostada ja muuta ning ka koostada eelarve täitmise aruande.

1.3. Tegevuspõhise eelarvestamise toimimiseks peab Rahandusministeeriumi järjepidevalt ja arusaadavalt valitsemisalasid juhendama

- **Rahandusministeeriumi veebilehel olev tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat on pidevas uuenemises. Uue info lisamisel ei märgita aga, mis ajani kehtis vana ja mis ajast kehtib uus nõue. Seetõttu on käsiraamatu erinevate osade vahel ka vastuolusid.**

Teavitusi muudatuste ja uuenduste kohta ei edastata, eeldatakse, et kasutajad otsivad nende kohta käsiraamatust ise infot. Vahel on seal selliseid nõuandeid ja juhiseid, milles praktilise rakendamise käigus on ümber mõeldud. Samuti tekivad paljud juhendid alles töö käigus ja seetõttu peavad valitsemisalad juba tehtu ringi tegema. Seega on tehtud parandusi ja mõeldud pidevalt ümber, kuidas asju saab teha või peab tegema. Kõiki täiendusi ei ole aga käsiraamatusse sisse viidud. Lisaks on käsiraamatusse kirja pandu raskesti loetav.

Valitsemisalade arvates peaks käsiraamatust olema aru saada, millised nõuded ja mis ajal kehtivad. Praegu ei ole käsiraamatu ülesehitus loogiline ja seetõttu on raske vajalikku infot leida.

Samuti toodi välja, et juhendid ei ole ametilikud dokumendid ja seetõttu peaks analüüsima, millist infot käsiraamatusse üldse kirja peaks panema. Juhend peaks olema tõlgendus ja sisaldama näiteid baasseaduse ja määruste sätete rakendamise kohta. Praegu on käsiraamatus aga ka selliseid reegleid, mis on hiljem muudetavad, samas pole võimalik jälgida, mis ajast alates neid tuleb rakendada.

- Rahandusministeerium ei ole välja töötanud meetodikat ega juhendit, kuidas jagada valitsemisalade ühisprogrammide kulusid valitsemisalade üleselt.

Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: teha plaan tegevuspõhise eelarvestamise kitsaskohtade lahendamiseks, pidades silmas, et see eeldab senisest eesmärgipärasemat eestvedamist ja vajadustele vastavate infosüsteemide kiiret väljaarendamist.

2. Probleemid riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja arusaadavusega

Riigieelarve tegevuspõhiseks muutmise tulemusena on muutunud koos aasta riigieelarve seadusega ka seaduse eelnõu seletuskiri, kus tutvustatakse riigieelarvest rahastatavaid programme ja nende eesmärgi. Riigikogu liikmetel on oluline saada aru rahastatavate tegevuste sisust ja samuti kaasnevatest kulutustest, et selle põhjal eelarve heaks kiita. Seetõttu analüüsib Riigikontroll riigieelarve seaduse eelnõu algatamise seisuga Riigikogule esitatud seletuskirja arusaadavust (s.t seletuskirja versiooni, mis Riigikogu liikmetele eelnõu menetlemiseks esitatakse).

Riigikontroll analüüsis nii 2020. ja 2021. aasta seletuskirja. **Seaduse menetluse käigus ja selle järel on osa kirjeldatud puudustest lahendatud ning Rahandusministeeriumi kodulehel avaldatud versioonis arvesse võetud.**

Selgus, et Riigikogule esitatud seletuskiri ei aita tulude, kulude ja investeeringute sisust selgelt aru saada. Seletuskirjast ei ole aru saada, millele raha kulub, perioodide võrreldavus ei ole alati tagatud, esineb aritmeetikavigu ja eksitavat teksti. Kuivõrd üldine ülevaade programmidest on kirjeldatud nii riigi eelarvestrateegias kui ka programmdokumentides, saaks seletuskirjas vältida olemasolevate dokumentide teksti dubleerimist ning selle asemel kirjutada juba konkreetsemalt eelarveaasta tegevustest ja kuludest/investeeringutest, mis programmi eesmärke aitavad saavutada. Sealjuures tuleb ka selgitada muutuste põhjusi ning vältida vigu, mis arusaamist raskendavad.

2.1. Seletuskirjas on investeeringud, kulud ja tulud kajastatud seadusega võrreldes erinevates summades, selgitamata erinevuste põhjusi

- Riigieelarve seaduse eelnõus näidatud investeeringuid ja eelnõu seletuskirjas esitatud investeeringuid ei saa omavahel võrrelda. Kui seaduses käsitletakse investeeringutena riigiasutuste investeeringuid, siis seletuskirjas käsitletakse investeeringutena ka lisaks investeeringutoetusi ning mõnel juhul ka Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi (RKAS) kaudu tehtavaid investeeringuid ja 2021. aasta seletuskirjas ka kasuhoonegaaside kvoodi müügist tehtavaid investeeringuid. Riigikontroll juhib tähelepanu, et riigieelarve seaduse kohaselt on investeeringutoetused kulud, mitte investeeringud.
- 2020. ja 2021. aasta investeeringute kogumahuga seotud info on vastuoluline ja erinevalt esitatud ka seletuskirja sisesealt. 2020. aasta riigieelarve seaduse eelnõus on investeeringute maht 407 miljonit eurot (2021. aastal 456 miljonit eurot). Seletuskirjas on investeeringuid käsitletud mitmel eri viisil, mistõttu on investeeringute kogumahu kohta seletuskirjas erinevad andmed. Näiteks on 2020. aasta seletuskirja tabeli 13 („Riigieelarve kulud ja investeeringud majandusliku sisu lõikes“) kohaselt 2020. aasta investeeringute ja investeeringutoetuste kogumahuks kavandatud 838 miljonit eurot (2021. aastal 956 miljonit eurot). Seletuskirja lisa 5 järgi planeeritakse 2020. aasta riigieelarves investeeringuid ja investeeringutoetusi kokku 866 miljonit (v.a RKAS) (2021. aastal 963 miljonit eurot), mis on 28 miljonit eurot suurem kui tabelis 13 (2021. aastal 7 miljonit eurot). Summade erinevuse tõttu on ka info investeeringute muutuse kohta eksitav, sest seletuskirjas leiab selle kohta eri infot. Samuti ei ole selgitatud seaduse eelnõu ja seletuskirja summade erinevuste põhjusi.
- 2020. ja 2021. aasta riigieelarve kulude kogumaht erineb riigieelarve seaduses ja selle seletuskirjas. Ka seletuskiri ise sisaldab riigieelarve kulude koondsumma kohta eri arve. Näiteks:

Tabel 1. 2020. aasta riigieelarve seaduse kulud riigieelarve seaduse eelnõus ja selle seletuskirjas (miljardites eurodes)

2020. aasta eelarve	Kogukulud
Eelarve seaduse eelnõus kulud kokku	11,718
Summa seletuskirja tabeli 13 ees olevas tekstis	11,6
Seletuskirja tabelis 13 kulude summa kokku*	10,720
Seletuskirja joonisel 26 olev summa	11,558

Tabel 2. 2021. aasta riigieelarve seaduse kulud riigieelarve seaduse eelnõus ja selle seletuskirjas (miljardites eurodes)

2021. aasta eelarve	Kogukulud
Eelarve seaduse eelnõus kulud kokku	12,364
Summa seletuskirja tabeli 13 ees olevas tekstis	12,48
Seletuskirja tabelis 13 kulude summa kokku*	11,526
Seletuskirja joonisel 24 olev summa	12,872

* Nii 2020. kui ka 2021. aasta seletuskirja tabelis 13 ei ole kuludes arvesse võetud näiteks investeeringutoetusi, kuid seda esitusviisi erisust ei ole selgitatud.

- Ka **tulude koondsumma erineb riigieelarve seaduse eelnõus ja seletuskirjas**. 2021. aasta riigieelarve seaduse eelnõu koondosas on riigieelarve 2021. aasta tulud kokku 10,942 miljardit eurot, seletuskirja osas 2.1 ja tabelis 11 (2021. aasta tulude prognoos) on tulude maht aga 11,1906 miljardit eurot ehk 249 miljoni euro võrra suurem.
- Mitme 2021. aasta eelarve seaduse **eelnõus esitatud tulu summa erineb seletuskirjas** toodud samasisulisest summast. Näiteks on seletuskirja tabelis 11 saadud toetused 233,8 miljoni euro ja tulu majandustegevusest 31,4 miljoni euro võrra suuremad ning keskkonnatasud 35,6 miljoni euro võrra väiksemad kui riigieelarve seaduse eelnõu koondosas.

2.2. Ei ole selge, millele riigieelarve raha kulub, sest programmide tegevuste maksumust on selgitatud osaliselt

- Seletuskirjas kirjeldatakse valitsemisalade eelarvetes, millised tegevused on vajalikud eesmärgi saavutamiseks, kuid **puudub info konkreetse tegevuse elluviimiseks kuluva raha kohta**. Kui 2020. aastal oli tegevuste juures veel osaliselt maksumus välja toodud, jäi 2021. aasta seletuskirjas tegevuste maksumuse infot veel vähemaks. Sealjuures on näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala paljudele tegevustele maksumuse juurde lisanud, seega on lähenemine ebaühtlane.

Kuivõrd kulud on kirjeldatud väga üldisel tasemel, ei ole Riigikogul näiteks võimalik aru saada, mis summad konkreetsetele projektidele ja IT-arendustele kuluvad.

- Kui selgitatud on ainult programmide osa tegevuste maksumust, tekib küsimus, **mida ülejäänud rahaga peale hakatakse**. Programmide sisust arusaamisel ei aita ka seletuskirja lisad, sest lisades esitatud andmed ei ole programmidega seotud. Kuigi seletuskiri ei ole õiguslik dokument ja vaid selgitab aasta riigieelarve seadust, võimaldab selles esitatud info tagada avaliku raha läbipaistva kasutamise.

2.3. Aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjas ei ole tagatud perioodide omavaheline võrreldavus

- 2020. aastal oli riigieelarve esimest korda tegevuspõhine ning **programmide lõikes ei ole seetõttu 2019. aastaga võrdlusandmeid**.
- Valitsemisalade kulude ja investeeringute **muutusi on põhjendatud väga üldisel tasemel** valitsemisala ülevaatlikus osas. Mida detailsemaks läheb eelarve (s.t meetmete lõikes), seda vähem on aru saada, mis võis kulude muutuse põhjustada.
- Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2021. aasta eelarves on kultuuri ja spordi valdkonnad tõstetud ühte tulemusvaldkonda, kuid võrdlusandmed eelneva aastaga puuduvad. Kuna programmide ja meetmete lõikes on nii kultuuri kui ka spordi programmide ja meetmete 2020. aasta andmed olemas, jääb arusaamatuks, miks ei saanud tulemusvaldkonna 2020. aasta andmeid esitada. 2021. aastal muutis tulemusvaldkondade ja programmide arvu ka Siseministeeriumi valitsemisala, mille tulemusena puuduvad 2021. aasta seletuskirjas ka Siseministeeriumi valitsemisalas võrdlusandmed 2020. aastaga.

2.4. Seletuskirjast ei selgu, milliste projektide elluviimine sõltub välisrahast

- Seletuskirjas ei ole mitme valitsemisala saadud toetuste juures kirjutatud, kui palju ja **millistest allikatest toetusi saadakse** (koondosas on olemas üldine info). Samuti puudub kohati ülevaade, milliste projektide elluviimine sõltub välisrahadest.
- 2021. aasta seletuskirjas on lisas 1 kulude koondsumma all rida riigiülese välisvahendite uue programmiperioodi (2021–2027) lisandunud toetustest, mis 2021. aastal on 313 miljonit eurot. **Lisast ei selgu, kas nende toetuste arvelt tehtavad kulud on eelarvesse sisse arvestatud**.

2.5. Eksitav ja ebaühtlane tekst raskendab seletuskirja lugemist

- 2021. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja **sissejuhatuse s ei ole riigieelarve ülesehitust korrektset kirjeldatud**. Sissejuhatuse järgi on ülesehitus jaotatud neljaks osaks: riigi konsolideeritud eelarve, riigieelarve liigendus, rahavoogude eelarve ja muutused bilansis. Tegelikult aga 2021. aasta riigieelarve seaduse eelnõus rahavoogude eelarvet ega muutusi bilansis ei ole.

- **Leidub eksitavat teksti.** 2020. aasta Kaitseministeeriumi valitsemisala tutvustavas osas on seletuskirjas selgitatud, et kuludes kajastatakse kaitseväelaste eripensionid, mis on tegelikult alates 2020. aastast planeeritud Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarves. Samuti jäeti 2020. aasta seletuskirjas Kaitseministeeriumi valitsemisala tutvustavas osas mainimata, et valitsemisala asutuste hulka kuulub ka Välisluureamet (nimetati 6 asutuse asemel 5 asutust). Lisaks on 2021. aasta seletuskirjas Kultuuriministeeriumi valitsemisala juures mainitud, et valitsemisalas on kolm tulemusvaldkonda, kuigi tegelikult on neid kaks.

2021. aasta seletuskirjas oli Siseministeeriumi valitsemisala osas eksitav ka see, et tekstis räägitakse tulude langusest, kuid tegelikult need kasvavad.

- Lugejat eksitab see, et seletuskirjas **on kulude ja investeeringute kasv näidatud miinusega**, mis on küll matemaatiliselt korrektne, kuid keeruline jälgida. Täiendavat segadust tekitab, kui muutuse märgiga on eksitud – näiteks 2021. aasta seletuskirjas tabelis 268 on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala investeeringute muutus (2020/2021) 2,521 miljonit eurot, aga peaks olema –2,521 miljonit eurot.
- Seletuskirjas esineb juhtumeid, kus tekstiosas, mis selgitab tabeleid ja jooniseid, on **tabelitest ja joonistest erinevad summad või protsendid** (näiteks 2020. aasta seletuskirjas investeeringuid ja investeeringutoetusi selgitav joonis 24 ning selle ees olev tekst). Samuti **puuduvad seletuskirja tekstis osaliselt viited joonistele ja tabelitele**, mida tekst selgitab (näiteks on joonistele viitamata 2021. aastal tööjõukulused tutvustavas peatükis 2.2.3 ja investeeringuid tutvustavas peatükis 2.2.4).
- **Seletuskirjas esitatakse infot ebaühtlaselt.** Näiteks on 2020. aasta seletuskirjas Sotsiaalministeeriumi valitsemisala tulude muutused võrreldes eelneva perioodiga esitatud eurodes, samas kulude muutus esitatud protsentides. Kaitseministeeriumi valitsemisala programmides on kulud esitatud 2020. aasta seletuskirjas nii miinusemärgiga kui ka ilma. Nii 2020. kui ka 2021. aasta seletuskirjas on Keskkonnaministeeriumi valitsemisala puhul protsendid esitatud mõnel juhul ühe komakoha täpsusega, teisel juhul täisarvudes.
- Lisaks on puudu oluline mõõtühik 2021. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja investeeringute peatükis, kus kirjutatakse investeeringute summast 1040,7 eurot, mainimata, et number on miljonites. Samuti ei ole kaitsekulu ja Kaitseministeeriumi kasutuses olevate vahendite tabelites (2020. aastal tabel 130 ja 2021. aastal tabel 97) mõõtühikuid, tegelikult on summad toodud miljonites eurodes.

2.6. Seletuskirjas esineb valesid summasid ja aritmeetikavigu

Eelnõu algatamise seisuga koostatud seletuskirjades on palju aritmeetikavigu. Vigu leiti nii eelarve ja seletuskirja võrdlemisel, seletuskirja siseselt kui ka seletuskirja lisades. Näiteks 2021. aasta riigieelarve kulud koondina on esitatud tabelis 13, kus kulud on 11,526 miljardit eurot, kuid tabeli all olevate ridade kokku liitmisel on kulude kogusummaks 11,750 miljardit eurot – erinevus on 224 miljonit. Valede summade ja aritmeetikavigade kohta lisanduvad muu hulgas veel järgmised näited.

Tabel 3. Erinevused seletuskirja ja seaduse eelnõu vahel (eurodes)

	Seletuskirjas*	Eelnõus*	Erinevus
2020. aasta MKMi ettevõtluse ja innovatsiooni tulemusvaldkonna kulude eelarve	155,197 mln	157,197 mln	-2 mln
2020. aasta MKMi ettevõtluse ja innovatsiooni tulemusvaldkonna piirmääraga kulude eelarve	50,529 mln	52,529 mln	-2 mln
2020. aasta KEMi keskkonna tulemusvaldkonna piirmääraga investeeringud	2,093 mln	1,254 mln	839 000
2021. aasta KEMi tulude eelarve	284,658 mln	284,212 mln	-446 000

* Seletuskirjas ja eelnõus on kulud ja investeeringud näidatud miinusemärgiga, käesolevas märgukirjas loetavuse huvides ilma.

Tabel 4. Aritmeetikavead seletuskirja sisest (miljonites eurodes)

	Seletuskirjas*	Aritmeetiliselt	Erinevus
KAMi kulude vähenemine 2020. aasta seletuskirja tabelis 129	46,329	11,329	35 miljonit
KAMi piirmääraga kulude vähenemine 2020. aasta seletuskirja tabelis 129	35,835	0,741	35,1 miljonit
KAMi investeeringute suurenemine 2020. aasta seletuskirja tabelis 129	6,027	16,698	-10,7 miljonit
KAMi piirmääraga investeeringute suurenemine 2020. aasta seletuskirja tabelis 129	15,717	26,388	-10,7 miljonit
SIMi valitsemisala tulude suurenemine 2021. aasta seletuskirja tabeli 236 ees olevas tekstis	2,1	6,2	-4,1 miljonit
Sotsiaalkindlustuse programmi kulude vähenemine 2021. aasta seletuskirja tabelis 275	51,300	48,242	-3,1 miljonit

* Seletuskirjas on kulude ja investeeringute vähenemine näidatud positiivse summana ning kasv miinusmärgiga, käesolevas märgukirjas on muutus esitatud absoluutväärtusena.

2.7. Seletuskirja lisad ei aita ei seaduse eelnõust ega seletuskirjast alati paremini aru saada

- Seletuskirja lisade eesmärk on aidata lugejal eelarvesummade sisust detailsemalt aru saada. **Mõned lisad ei anna valdkonnast selget ülevaadet.** Investeeringutest antakse ülevaade lisa 5, mille summad ei ole seletuskirjas esitatud investeeringutega lihtsasti võrreldavad ning investeeringud on läbiseegi esitatud investeeringutoetustega. Ka toetuste ülevaade lisa 7 on kohati raskesti jälgitav, sest näiteks Haridus- ja Teadusministeerium on lisa 7 täitnud erinevalt kui teised valitsemisalad, sest kõikidele toetuse saajatele ei ole toetussummasid juurde märgitud.
- Lisadele 1 ja 12 ei ole seletuskirja tekstiosas viidatud, seega ei pruugi lugeja teada, kust saab lisainfot. Lisad on asjakohased sel juhul, kui need annavad lugejale detailsemat kasulikku infot, mistõttu peab neile teksti sees ka viitama. Lisas 9 puuduvad tekstis viited joonistele.
- Lisad on eksitavad.** Näiteks on 2021. aasta seletuskirja lisa 2 esitatud kulud ja investeeringud koondsummas, kuid lisa pealkirjas ja seletuskirja tekstis on selgitatud, et lisa 2 esitatakse ainult kulud ja seda majandusliku sisu järgi, mitte koondsummana. Lisas 10 on tulemusvaldkondade, programmide ja meetmete eelarved, kuid esitatud on ainult kulud, see tähendab, et investeeringuid ei ole arvestatud. Sealjuures on 2021. aasta seletuskirja lisa 10 mitme tulemusvaldkonna, programmi ja meetme eelarved esitatud eurodes, kuigi lisa päise järgi peavad need olema tuhandetes eurodes, mistõttu on näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi osade programmide eelarved näidatud tuhat korda suurematena.

Lisas 6 on mitme valitsemisala nimetatud organisatsioonide arv väiksem kui vastava valitsemisala lisa 6 organisatsioonide arv kokku, seega ei ole selge, kas kokku rea summa ei ole õige või on lisa organisatsioone nimetamata.

Lisas 3 on Kaitseministeeriumi valitsemisala kaitseinvesteeringute programmi 2020. ja 2021. aasta täiendavad vahendid 0 eurot, kuid seletuskirjas on mõlemal aastal riigikaitseinvesteeringute programmi täiendav eelarve 20 miljonit eurot.

- 2020. aasta seletuskirja lisades 1 ja 5 **puudub mõõtühik** (kas summa on eurodes, tuhandetes eurodes).
- Erinevus on ka kulude esitamisel – kui seletuskirjas on kulud esitatud miinusmärgiga, siis lisades positiivse summana.

2.8. Seletuskiri sisaldab kohati ebaolulist infot

- Riigieelarve seaduse seletuskirja tööjõukulude peatükis (2020. aastal 2.2.4 ja 2021. aastal 2.2.3) on juba antud ülevaade palkadest prioriteetsetes sihtgruppides, mistõttu võiks lisa 8 lühendada või soovi korral üldse ära jätta.

- 2021. aasta seletuskirjas on Siseministeeriumi valitsemisala eelarves selgitatud detailselt meetmete „Eesti identiteedi edendamine ja säilitamine võõrsil“ ja „Eestisse tagasipöördumise toetamine“ tegevusi, mille eelarveteks on 2021. aastal planeeritud null eurot.

2.9. 2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõus puudub koondosa ja esineb arvutusvigu

Riigikontroll analüüsis ka Riigikogule esitatud **2020. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja arusaadavust**. Seaduse eelnõus puudub koondosa ehk ei selgu, milline on riigieelarve osades ja jagudes tehtavate muudatuste koondmõju riigieelarvele. Seega puudub ka seletuskirjast vastav osa (näiteks tabelid). Vastu võetud seaduses on koondosa lisatud.

Lisaks tuvastati, et Kaitseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalade seletuskirja tabelid ei ühti osaliselt seaduse eelnõus olevaga.

Riigikontroll rõhutab, et lisaks aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjale peab tagama ka selle muutmise seaduse seletuskirja arusaadavuse.

Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- lähtuda seletuskirja koostamisel riigieelarve seaduses ja eelarveklassifikaatori määruises toodud põhimõtetest;
- kasutada seletuskirjas info esitamisel läbivalt samu põhimõtteid, tagada perioodide võrreldavus, vältida arvutusvigu ning selgitada olulised tulud, kulud ja investeeringud.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et kirjeldatud tähelepanekud on tehtud aastasiseste audititoimingute põhjal, auditi järeldused võivad enne auditi lõplikku valmimist tehtavate toimingute tulemusel muutuda. Auditi lõputoimingud tehakse 2021. aasta veebruarist kuni maini. Auditi lõplikud hinnangud koostatakse ja saadetakse Teile pärast auditi lõppu kas märgukirjaga 2021. aasta juunis või auditiaruandega 2021. aasta augustis.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovituste kohta hiljemalt **30. märtsiks 2021**.

Riigikontroll loodab, et tehtud tähelepanekud on abiks tegevuspõhise eelarvestamise protsessi täiustamisel ning riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja arusaadavamaks muutmisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Helen Veski
Helen.Veski@riigikontroll.ee

Sale Ajalik
Sale.Ajalik@riigikontroll.ee