

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 17.07.2026 - 31.08.2026

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Merilin Piipuu
kantsler
Kultuuriministeerium

Meie 17.07.2026 nr 2-1/80172/11

Märgukiri auditi „Riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Kultuuriministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2025. 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 2025. aasta septembrist kuni 2025. aasta juulini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2025. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste andmine ja vahendamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus,
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist;
- uurisid, kas ja kuidas jälgitakse valitsemisalas riigieelarve seaduse §-s 60 sätestatud rahaliste kohustuste võtmise maksimaalsest piirmäärast kinnipidamist, milliseid kohustusi arvesse võetakse ja kas on olnud piirmäära ületamisi. Ülevaade selle sätte jälgimise praktikatest ja kitsaskohtadest on esitatud riigi kohta koostatud auditiaruandes.

Riigikontroll ei tuvastanud majandamiskulude tegemise, põhivaraga tehingute ega kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestusega seotud sisekontrollisüsteemis, raamatupidamises kajastamisel ja seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu puudustele eelarvedistsipliini jälgimisel ja antud toetuse kajastamisel. Märgekirjas on käsitletud järgmisi probleemkohti:

1. Kultuuriministeeriumi valitsemisala on teinud vigu eelarve planeerimisel ja kajastamisel kuluarvestuse infosüsteemis, aruandluse koostamisel ja eelarvejääkide ülekandmisel (vt märgekirja lisa 1 p 1).
2. Kultuuriministeerium on laia riigikaitse rahast eraldatud toetuse kajastamisel kasutanud vale tegevusala koodi (vt lisa 1 p 2).

Detailsemalt on märgekirjas kirjeldatud tähelepanekud koos soovitustega esitatud märgekirja lisas 1.

Teie kirjalikku vastust märgekirjas tehtud soovituste kohta hiljemalt **17. augustiks 2026**.

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

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Kultuuriministeerium on eksinud riigieelarve seaduse põhimõtete vastu

Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2025. aasta riigieelarve täitmise aruande ja jääkide ülekandmise kontrollimisel tuvastas Riigikontroll järgmised puudused:

1) Riigikontroll täheldas, et kuluarvestuse infosüsteemis (KAIS) ei kajastatud 2025. aasta eelarvet õigesti. KAISis on muudetud esialgse eelarve liigendust 2025. aasta riigieelarve lisa mõistes ning see sisaldab juba ministri liigendust. Sama programmi tegevuse sees on asutuse eelarvet ümber planeeritud majandusliku sisu vaates kolmel juhul kokku summas 486 243 eurot.

Kultuuriministeerium on kinnitatud eelarves programmi tegevuse real „raamatukogupoliitika kujundamine ja rakendamine“ võrreldes riigieelarve lisaga suunanud KAISis investeringutoetustest muudesse toetustesse 192 000 eurot. Sama on tehtud programmi tegevuse real „kultuuri valdkondade ülene arendamine“, tõstes KAISis muudest toetustest tööjõu- ja majandamiskuludeks 254 165 eurot. Rahvakultuuri Keskus on programmi tegevuse real „rahvakultuuripoliitika kujundamine ja rakendamine“ võrreldes riigieelarve lisaga suunanud KAISis majandamiskuludest tööjõukuludesse ehk muudetud on kinnitatud eelarvet 40 078 eurot.

Kuna KAIS on ainus infosüsteem, millest on võimalik saada infot kogu riigi, sh valitsemisalade, eelarve ja selle täitmise kohta, on oluline, et seal kajastuvad andmed oleksid õiged. Riigikontroll juhib tähelepanu, et andmete läbipaistvuse ja usaldusväärsuse tagamiseks on oluline sisestada algne eelarve ja selle täiendavad muutmised infosüsteemides õigetele andmeväljadele – algne eelarve peab vastama vastava aasta riigieelarve seadusele ning ministri tehtud liigenduste info peab vastama ministri käskkirjadega kinnitatud eelarvemuudatustele.

2) Sarnaselt eelmise aasta auditiga tuvastas Riigikontroll ka 2025. aasta auditi käigus rikkumise Kultuuriministeeriumi valitsemisala eelarvejääkide ülekandmisel. Lisaks kanduvad 2024. aasta jääkide ülekandmisel tehtud vead edasi 2025. aastasse. Kultuuriministeeriumi valitsemisala 2025. aasta lõplik eelarve peaks olema 130 000 euro võrra väiksem, kuna 2024. aastast toodi kasutamata eelarve jääke lubatust rohkem üle. Kultuuriministeeriumi 2024. aasta riigieelarve jääkide 2025. aastasse ülekandmise kontrollimisel ilmnes, et Kultuuriministeerium on teist korda üle kandnud 2023. aasta jääke 130 000 euro ulatuses, millega eksiti riigieelarve seaduse § 59¹ lg 1 toodud ühekordse ülekandmise põhimõtte vastu. Lisaks on 2025. aastasse üle kantud tuludest sõltuvate kulude eelarve jääk 184 177 euro võrra suurem, kui peaks, kuna Kultuuriministeerium jättis 2024. aastal osaliselt kajastamata antud toetuse SA-le Endla Teater. 2025. aastasse üle viidud eelarve jääk oli vajalik 2024. aastal välja jäänud kulude (s.o. SA Endla Teater toetuse) kajastamiseks 2025. aastal.

2025. aasta auditis tuvastas Riigikontroll, et 2026. aasta kultuuriministri käskkirjaga muudeti 2024. aastast ülekantud eelarvet summas 1 256 611 eurot. Tegu on sealjuures kinnisasja objektile raha suunamisega, mida ei eristatud vastava objektikoodiga. Tegu on Vabariigi Valitsuse liigenduses toodud kinnisasja objektiga (Eesti Rahvusraamatukogu hoone), mille eelarvet valitsemisala ise muuta ei või. Seega muudeti 2026. aasta käskkirjaga 2024. aastast ülekantud raha ning anti juba ülekantud rahale uus otstarve. Riigieelarve seaduse ja selle raames kehtestatud põhimõtete kohaselt

ei ole selline muudatus lubatud. § 59¹ lg 2 kohaselt tohib eelarve ülekandmisel riigieelarvega eelnevalt määratud sihtotstarvet, asutustevahelist jaotust või majanduslikku sisu muuta vaid piiratud juhtudel – seoses asutuse, tulemusvaldkonna või tegevuse ümberkorraldamisega. Pärast eelarve ülekandmist ei tohi ülekantud raha eesmärki enam muuta.

3) Riigikontroll tuvastas 2025. aasta riigieelarve täitmise aruande kontrollimisel korduva eksimuse, kui ministeerium ei olnud eelarvesse tehinguid planeerinud. Sarnaselt 2024. aasta auditiga tuvastas Riigikontroll ka Kultuuriministeeriumi 2025. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsuse kontrollimisel, et aruandes on kajastatud osaluse soetamine summas 26 539 eurot, mida ei olnud planeeritud eelarves. Tegu on 2025. aastal tegevuse lõpetanud muuseumi toetuste ja muude tulude jääkide üleandmisega selle tegevust jätkanud sihtasutusele. Kultuuriministeerium on jätnud asutamisotsuses kajastamata rahalise sissemakse sihtasutusse ning andnud sihtasutusele üle saadud toetuste ja muude tulude jääke, mis aga ei ole kooskõlas riigieelarve seadusega. Riigieelarve seaduse § 56 lg 5 järgi, kui riigiasutuse lõpetamisel ei anta tema ülesandeid üle teisele riigiasutusele, suunatakse lõpetatava riigiasutuse kasutamata toetused, majandustegevusest laekunud tulud ning varude ja põhivara müügist laekunud tulud riigi tuludesse. Varasemas auditis saadud selgituste kohaselt esitab Kultuuriministeerium edaspidi arvestatavate summade puhul jääkide prognoosi ja teeb Rahandusministeeriumile ettepaneku selle riigieelarve seaduse sätte muutmiseks.

4) Sarnaselt varasemate aastatega on 2025. aastal Kultuuriministeeriumi valitsemisala sees antud toetusi kokku summas 315 311 eurot, mitte ei ole eelarvet ümber jagatud. Üldpõhimõte on, et valitsemisala sees ei tohiks toetusi ühe asutuse eelarve kaudu anda, vaid eelarve tuleks teisele asutusele ümber tõsta. Kuna Kultuuriministeeriumi valitsemisala moodustab ühe riigiraamatupidamiskohustuslase, eemaldatakse eelarve täitmise aruandest valitsemisala piires kajastatud toetuse andja kulu ja toetuse saaja tulu. Seetõttu ei tohiks sama valitsemisala asutuse ülesannete rahastamiseks anda tegevustoetust, vaid suunata vajalik raha selle asutuse eelarvesse valitsemisala eelarve liigenduse muutmise kaudu.

Toetuse kulu ja tulu eemaldatakse ning piirmääraga raha tegeliku kasutuse ja kasutamata jäägi kindlakstegemiseks tuleb riigieelarve täitmise aruannet käsitsi täiendavalt korrigeerida. Nende käigus võidakse muuta tehingu eelarveliiki ja asutust ning halvimal juhul ka programmi tegevust. Selle tulemusena ei tugine riigieelarve täitmise aruandes esitatud andmed enam vahetult algselt kajastatud majandustehingutele (st SAPi andmetele), vaid sõltuvad hilisematest käsitsi tehtavatest korrigeerimistest, mis omakorda ei vasta eelarve tegelikule kasutusele.

5) 2025. aasta lisaeelarve Kultuuriministeeriumi jaotises ja valitsemisala riigieelarve täitmise aruande detailses lisas esinesid järgmised eksimused:

5.1. Riigi 2025. aasta lisaeelarve seaduse kulude detailsema jaotuse lisas on näidatud Muinsuskaitseameti käibemaksu programmi tegevusel „Muuseumi- ja muinsuskaitsepoliitika kujundamine, rakendamine“ summas 8313 eurot. 2025. aasta riigieelarve liigenduse kohaselt tuleb tegevuskulude ja varade soetamisega seotud käibemaksukulu tuua välja ühe reana vastava majandusliku sisu koondosas, st kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute juures. Lisaks

Rahandusministeeriumile kui riigieelarve valdkonna koordineerijale on ka valitsemisalade ülesanne tagada aastaeelarve seaduste andmete korrektsus.

5.2. Riigieelarve täitmise aruande juurde koostatud detailne lisa sisaldab eelarve täitmise andmeid täpsemas liigenduses, muu hulgas programmi tegevuste, asutuste, majandusliku sisu ja eelarve liikide kaupa. Eelarveandmete kontrollimisel ilmnes, et see aruande lisa sisaldas mitmeid vigu. Näiteks ei olnud välja toodud tuludest sõltuvate kulude tegelikku limiiti või kajastati limiiti vähem, kui peaks. Vead parandati auditi käigus. Lisaks korrigeeriti esitusviisi ja tõsteti ümber mitmeid ridu, et need vastaks seadusepildis toodud järjestusele. Saadud selgituste kohaselt nõudis detailse lisa koostamine suurt tähelepanu ning valemite ja kirjade järjekorra kontrollimiseks puudusid abistavad võtted (valemid, indeksid vms).

Kultuuriministeeriumi ning Riigi Tugiteenuste Keskuse vahel kehtestatud finantsarvestuse toimemudeli kohaselt koostab tugiteenuste keskus eelarve täitmise aruande koostöös ministeeriumiga. Vead eelarve täitmise aruande lisas näitavad, et ministeerium ei ole piisavalt aruande koostamises osalenud ega eelarve täitmise andmete korrektsuses veendunud.

Riigikontrolli soovitused Kultuuriministeeriumi kantslerile:

- sisestada kuluarvestuse infosüsteemi KAIS algne eelarve ja selle muudatused õigel ajal andmeväljadel, et tagada riigieelarve andmete läbipaistvus ja usaldusväärsus;
- lähtuda üle kantud eelarveraha kasutamisel riigieelarve seaduse põhimõtetest;
- planeerida riigieelarvesse rahalise sissemaksena riigi asutatud sihtasutusele üle antavad tulude jäägid ja järgida kasutamata raha puhul riigieelarve seaduse nõudeid;
- tõhustada järelevalvet valitsemisala eelarve täitmise üle ning planeerida vajaduse korral eelarveaasta sees raha ringi;
- koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega täiendada sisekontrollisüsteemi meetmetega, mis tagavad andmete korrektsuse riigieelarve täitmise aruandes.

2. Kultuuriministeerium on laia riigikaitse kulude kajastamisel kasutanud vale tegevusala koodi

Riigikontroll auditeeris muu hulgas 2025. aastal tehtud kulusid, mis olid eelarvestamises ja raamatupidamises paigutatud laia riigikaitse kulude (investeeringute) alla. 2025. aasta lisaeelarve eelnõu seletuskirja kohaselt on ette nähtud laia riigikaitse täiendav raha projektidele, mis on hädavajalikud riigikaitse tagamiseks mittesõjalistes valdkondades. Seda raha kasutatakse muu hulgas siseturvalisuse, meditsiinisüsteemi töökindluse, välis teenistuse kriisivõimekuse, digiriigi ning meediavaldkonna toimepidevuse tugevdamiseks. Euroopa Liidus on kokku lepitud vabastusklausel, mis võimaldab nende kaitsekulude kasvu tõttu Euroopa Liidu kokkulepitud netokulude piirist ajutiselt kõrvale kalduda. Vabastusklausli puhul võetakse üldjuhul arvesse kulud, mis liigitatakse COFOG 02 „Riigikaitse“ alla.

Riigikontroll tuvastas Eesti Rahvusringhäälingule (ERR) raadio kriisilahenduse loomiseks antud toetuse kontrollimisel, et Kultuuriministeerium on kasutanud 1 661 600 euro toetuse kajastamisel ekslikult COFOG 02 „Riigikaitse“ koodi. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt kasutas asutus seda koodi Riigikantseilt ja Rahandusministeeriumilt saadud suuniste alusel.

Kui investeeringul on kahene kasutus ehk seda saab kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalistel eesmärkidel (nagu näiteks ERRi ostetud ülekandebuss), tuleb COFOGi klassifikatsioonis lähtuda kogu tehtud kulu peamisest eesmärgist ja vara kasutuseesmärgist ning kulusid ei jagata tavaliselt erinevate funktsioonide vahel. Riigikontroll arvates oleks COFOGi klassifikatsiooni järgi õige kasutada asutuse peamist tegevusala koodi ehk 08300 (ringhäälingu- ja kirjastamisteenused).

Vale tegevusala koodi kasutamine mõjutab COFOGi klassifikatsiooni järgi kokku pandud valitsemissektori rahandusstatistikat.

Riigikontrolli soovitus Kultuuriministeeriumi kantslerile: lähtuda tehingute kajastamisel COFOGi klassifikatsiooni reeglitest.