



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest

Arvamus
raamatupidamise
aastaaruande õigsuse
kohta

Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi konsolideeritud tulemiks 0,8 miljardit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2023. aasta seisuga 24,1 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Arvamus tehingute
seaduslikkuse kohta

Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2023. aasta riigieelarve seaduse ja 2023. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadustega.

Riigikontroll kontrollis, kas põhiseaduslikud institutsioonid, Riigi-kantselei ja ministeeriumide valitsemisala asutused on kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute tegemisel lähtunud neile antud eelarvest.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2023. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 14,9 miljardit, kulusid 15,9 miljardit, investeeringuid 701,6 miljonit ja finantseerimis-tehinguid 1,3 miljardit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta, kui mitte arvestada märkust Kaitseministeeriumi¹ eelarve täitmise aruande kohta.

Märkus eelarve
täitmise aruande
kohta

Riigi 2023. aasta riigieelarve täitmise aruandes on Kaitse-ministeeriumi osas näidatud tegelikust suuremana tehtud investeeringuid 22,7 miljoni euro ja kulusid 167,2 miljoni euro ulatuses ning nendeks ostudeks kasutatud toetuste tulused 24,3 miljoni euro ulatuses. Riigikontroll tegi märkuse, kuna Kaitseministeerium on näidanud 2023. aasta eelarve täitmises kokku 189,9 miljoni euro väärtuses (see summa sisaldab eelpool viidatud kulusid ja investeeringuid) kaitseotstarbelisi varasid, mis oli kavas Eestisse tuua, kuid mis ei olnud 31.12.2023. aasta seisuga Eestisse jõudnud ja mille valdamisega seotud riskid ei olnud müüjalt ostjale, s.o Kaitseministeeriumile, üle kandunud.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud

Auditi peamised
tähelepanekud

2023. aastal anti riigieelarvest riigisisesteks toetusteks ligikaudu 3,2 miljardit eurot. Eelarve seaduse eelnõu seletuskirjast aga ei selgu, millistes tegevusvaldkondades ja missugustel alustel plaaniti toetusi jagada. Seletuskirja lisa 3 on avalikustatud vaid osaline info toetust saavate juriidiliste isikute kohta. Riigikontrolli

¹ Siin ja edaspidi on käsitletud Kaitseministeeriumi oma valitsemisala ulatuses kui riigiraamatupidamiskohustuslast. Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad Kaitseväge, Kaitseleit, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Kaitseressursside Amet, Välisluureamet ja Eesti Sõjamuuseum.

analüüsi kohaselt anti tegelikult riigisiseseid toetusi lisas 3 toodust peaaegu neli korda suuremas summas. Riigisiseste toetuste jagamine ei ole alati läbipaistev, kuna osal valitsemisaladel puudus kord riigisiseste toetuste jagamiseks ja raha antakse ka ilma avaliku konkursita. Toetuste kasutamise sihipärasuse vastu ei tunta valitsemisalades sageli huvi.

Sotsiaalkindlustusamet tegi pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste aastainventuuri osaliselt, mistõttu ei saanud veenduda, kas need bilansisaldod on õiged.

Nõuete ja kohustiste inventeerimisega seotud probleemidele ning inventuuri olulisusele on Riigikontroll tähelepanu juhtinud alates 2018. aastast. Inventuur on oluline sisekontrollimeede, mis annab kindluse, et pensionid, sotsiaaltoetused ja hüvitised on kõikehõlmavalt ja korrektset kajastatud.

Varasemates auditites välja toodud tähelepanekutele ja soovitudele järelkontrolli tehes tuvastas Riigikontroll, et probleemid on laias laastus samaks jäänud.

- Sarnaselt varasemate aastatega juhib Riigikontroll tähelepanu Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväe sisekontrollisüsteemi puudustele, mis mõjutavad varade, kulude ning nõuete arvestust nii raamatupidamises kui ka eelarve täitmises.
- Vabariigi Valitsuse reservi ja ülekantavate eelarve jääkide kasv on 2023. aastal peatunud, kuid endiselt võtab eelarveaastal kasutamata jääkide selgitamine ligikaudu pool aastat.

Auditi tulemusel soovitas Riigikontroll

- kaitseministril lähtuda soetuste kajastamisel eelarve täitmise aruandes Eesti finantsaruandluse standardi põhimõtetest, koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega vaadata üle varude raamatupidamises ja eelarve täitmises kajastamise põhimõtted ning koostöös RKIKi peadirektori ja Kaitseväe juhatajaga jätkata varade arvestuse, inventeerimise ja teiste tööprotsesside parandamist;
- rahandusministril vaadata üle riigisiseste toetuste jagamise põhimõtted ja kehtestada lõppenud eelarveaastat puudutavate otsuste tegemiseks selged reeglid;
- sotsiaalkaitseministril tagada piisav ressurss inventuurieelse analüüsi ja inventuuri korraldamiseks Sotsiaalkindlustusametis.

Ministrid nõustusid Riigikontrolli soovitustega.

Kaitseminister lubas ajakohastada tehingute kajastamise põhimõtted ning jätkata varade arvestuse, inventeerimise ja teiste tööprotsesside parandamisega.

Riigikontrolli
soovitused

Rahandusminister kinnitas, et parendavad seletuskirja toetuste lisa, vaatavad üle võimalused riigisiseste toetuste jagamise täpsemaks reguleerimiseks ning tegelevad eelarveaasta lõpetamise kitsaskohtade lahendamise baasseaduse uuendamise protsessis.

Sotsiaalkaitseminister kinnitas, et koostöös Sotsiaalkindlustusametiga koostatakse tegevusplaan inventuuride tegemiseks.

Auditi tulemusena on Riigikontroll saatnud ministriumitele ja Riigikantseleile märgukirjad auditis tehtud detailsemate tähelepanekute ja soovitustega.

Sisukord

Arvamus riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	5
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	5
Riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged	5
Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega, kui jätta arvestamata märkus Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta	5
Kaitseministeeriumi 2023. aasta eelarve täitmise aruanne ei ole õige	6
Kaitseotstarbeliste varude raamatupidamises kajastamisel kasutatav arvestuspõhimõte vajab muutmist	9
Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväge tööprotsess vajab korrastamist	10
Riigisiseseid toetusi ei jagata läbipaistvalt ning kohati ei veenduta nende kasutamise sihipärasuses	11
Seletuskirjas puudub terviklik ülevaade, kui palju ja millistel alustel ministeeriumid riigisiseseid toetusi jagavad	13
Toetuste jagamine ei ole mitte alati läbipaistev – toetusi antakse viisil, mis ei taga ausat konkurentsi	14
Ministeeriumid annavad toetusi selgeid eesmärke seadmata ja aruandlust nõudmata	16
Sotsiaalkindlustusamet inventeeris pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõudeid ja kohustisi osaliselt	19
Vabariigi Valitsuse reservi ja ülekantava 2023. aasta eelarve jäägi täpsustamine kestab põhjendamatult kaua	20
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	24
Ülevaade majandusaasta koondaruandest	27
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta	30
Lisa 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli järeldused	31

Arvamus riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

Arvamus aruande õigsuse kohta

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2023. aasta konsolideeritud tulemiks 0,8 miljardit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2023. aasta seisuga 24,1 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistest osades õiglaselt, kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

2. Ülevaade Riigikontrolli auditeeritud tegevusvaldkondadest ning neis tehtud peamistest järeldustest majandustehingute raamatupidamises kajastamise ja riigieelarve seaduste järgimise kohta on antud lisa 1.

Riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged

Audiitorettevõtjate arvamus riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundusasutuse aastaaruannete kohta

3. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigitulundusasutuse finantsnäitajaid. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruannet on auditeerinud audiitorettevõtjad ning Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse võtnud nende arvamust.

4. Riigi äriühingute ja sihtasutuste ning riigitulundusasutuse 2023. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid andnud märkusteta arvamuse. ASi Nordic Aviation Group andmed on riigi raamatupidamise aastaaruande lõpetamise ajaks auditeerimata.

Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega, kui jätta arvestamata märkus Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta

Arvamus riigieelarve seaduse järgimise kohta

5. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2023. aasta eelarve tulud 14,9 miljardit, kulud 15,9 miljardit, investeeringud 701,6 miljonit ja finantseerimistehingud 1,3 miljardit eurot. Kuigi riigieelarve täitmise aruande koondosa näitajad olid olulises osas õiged, ei olnud selles aruandes korrektsed Kaitseministeeriumi eelarve täitmise andmed. Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2023. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadustest.

Auditi ulatus

6. Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeerib

Riigikontroll riigiasutuste eelarveraha kasutamise sihipärasust. Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigieelarve täitmise aruandes esitatud tegevuspõhise info õigsust, kuna tegemist on riigiasutuste tegevuse spetsiifikast lähtuva juhtimisinfoga ning selle info kogumiseks ja koostamiseks ei ole ühtseid põhimõtteid.

7. 2023. aasta riigieelarve seaduses on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala jaoks topelt planeeritud raha energiahindade kallinemise katteks, mistõttu on ka seaduse koondosas riigieelarve kulude eelarve 100,4 miljoni euro võrra suurem, kui see olema peaks. Riigikontroll juhib tähelepanu, et topelt planeeritud eelarve osa 2023. aastal ei kasutatud, mistõttu ei mõjuta see Riigikontrolli arvamust 2023. aasta eelarve täitmise kohta.

8. Ka tuvastas Riigikontroll, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole eelarves planeerinud finantseerimistehinguid või on planeerinud need valesti, mistõttu on 2023. aasta eelarves finantseerimistehinguid planeeritud kogusummas 121,7 miljon eurot väiksemana. Tegemist on Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse ning Maaelu Edendamise Sihtasutuse sihtfondidesse tehtavate sissemaksete või tagasi-laekumistega ja fondide valitsemistasudega. Riigieelarve täitmise aruandes on antud tehingud kajastatud korrektselt ja viga ei põhjusta. Küll aga on Rahandusministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile saadetud märgukirjades Riigikontroll soovitanud täiendada sisekontrolli-süsteemi, sealhulgas parandada omavahelist infovahetust, et edaspidi vältida nii oluliste vigade teket.

Kaitseministeeriumi 2023. aasta eelarve täitmise aruanne ei ole õige

Märkus eelarve täitmise aruande kohta

9. Riigi 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande Kaitseministeeriumi osas on näidatud tegelikust suuremana tehtud investeeringuid 22,7 miljoni ja kulusid 167,2 miljoni euro ulatuses (ehk kokkuvõttes näidati kaitseotstarbeliste varade soetust 189,9 miljoni euro väärtuses) ning nendeks ostudeks kasutatud toetuste tulusid 24,3 miljoni euro ulatuses.

10. Riigi 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande koondosas ja muudes riigi raamatupidamise aastaaruande osades on Riigi Tugiteenuse Keskus vead parandanud.

Märkusega arvamuse andmise alus

11. Märkuse tegemise põhjustas asjaolu, et Kaitseministeerium kajastas 2023. aasta eelarve täitmise aruandes 189,9 miljoni euro väärtuses kaitseotstarbelisi varasid, mis oli kavas Eestisse tuua, kuid ei olnud 31.12.2023. aasta seisuga Eestisse jõudnud ja mille valdamisega seotud riskid ja hüved ei olnud müüjalt ostjale, s.o Kaitseministeeriumile, üle kandunud.

FAT (Factory Acceptance

Test) on protsess, kus asutuste esindajad käivad tarnija juures ja toode kontrollitakse tehases üle (kas kogu kaup või osaliselt), kaup võetakse vastu, kuid ei pruugita kohe Eestisse tarnida ehk kaup jääb hoiule tarnija juurde. Koostatakse FATi dokumendid, sh FATi protokoll ja üleandmise-vastuvõtu akt, mille alusel võidakse tarnijale kohe teha ka väljamakse. Enamasti piiratakse ettemaksuga 30% ulatuses ja ülejäänud summa tasutakse pärast kauba Eestisse jõudmist.

Allikas: Riigi
Kaitseinvesteeringute Keskus

Valitseva mõju kindlaks-tegemisel on oluline asjaolu, kellele langeb valdav osa varaobjektiga seotud majanduslikust kasust ja kes kannab valdava osa **varaobjektiga seotud riskidest**.

Sellised riskid on näiteks vara kaotamine, kahjustumine või hävinemine. Valitsev mõju kauba üle ei pruugi ühtida nende juriidilise kuuluvusega.

Allikas: Raamatupidamise
Toimkonna juhend nr 1

Kaitseministeerium on FATi järel tehtud akti alusel soetusi kajastanud alates 2021. aastast, kuid võrreldes 2023. aastaga on neid olnud vähe

12. Kaitseministeeriumi 2023. aasta eelarve täitmise aruandes on kajastatud kaitseotstarbeliste varade ostud, mille juriidiline omandiõigus on välismaistelt tarnijatelt üle võetud tehase vastuvõtutesti (FAT) järel koostatud akti alusel enne selle kauba tegelikku tarnet Eestisse. See tähendab, et pärast akti vormistamist jäid varad hoiule tarnijate juurde, kes asuvad üldjuhul väljaspool Eestit.

13. Ühtlasi tuvastas Riigikontroll, et Kaitseministeerium ei rakenda sellist varade arvele võtmise põhimõtet järjepidevalt – peamiselt kalendriaasta lõpus kajastatakse varade soetust enne nende tegelikku tarnet Eestisse (FATi järel koostatud akti alusel) ning kalendriaasta sees pärast varade Eestisse jõudmist koostatava akti alusel.

14. Sõltumata sellest, mil viisil peab Kaitseministeerium vajalikuks kaitseotstarbelisi varasid soetada ja milliseid kokkuleppeid sõlmida või vastuvõtuteste enne kauba kättesaamist teha, tuleb majandustehingute kajastamisel lähtuda Eesti finantsaruandluse standardist. Riigikontroll teeb märkuse, kuna ei pea õigeks arvestuspõhimõtet, et kaitseotstarbelised varad kajastatakse raamatupidamises ja eelarve täitmises FATi akti alusel enne, kui need varade tegelikult Eestisse (või mõnda teise sihtriiki) saabuavad.

15. Finantsarvestuses kehtib põhimõte, et majandustehing kajastatakse nii raamatupidamises kui ka eelarve täitmises selles perioodis, mil see tegelikult toimus ehk vara soetamine toimus siis, kui ostjal tekkis kaupade üle **valitsev mõju**. Kaitseministeerium on mõnede tehingute puhul valitseva mõju saamise hetkeks lugenud vastuvõtutesti järel vormistatud akti kuupäeva, kuigi enamikus hankelepingutes ja juriidilise kuuluvuse ülevõtmise aktides on kirjas, et **varadega seotud riskid** kanduvad müüjalt ostjale siis, kui toimub kauba tarne. See tähendab, et FATi akti alusel üle võetud varadega seotud hüved ja riskid jäävad jätkuvalt müüjale, mitte ei tule üle Kaitseministeeriumile.

16. Riigikontroll nägi auditis, et juriidilise kuuluvuse ülevõtmise ja kauba tegeliku tarne vahele jäi kuni pool aastat. Natuke üle poole varadest, mis 2023. aastal võeti juriidilise kuuluvusega arvele, polnud auditiaruande koostamise hetkeni tarnesihtkohta jõudnud. Riigikontroll tuvastas ka juhtumi, mil FATi järel oli aktsepteeritud ja kuludes näidatud kaitseotstarbelist varustust, mille puhul selgus Eestisse jõudmisel, et see ei sobitu olemasoleva varustusega ja on vaja teha täiendusi.

17. Riigikontroll on ka varasemate auditite tulemusena Kaitseministeeriumile saadetud märgukirjades juhtinud tähelepanu asjaolule, et kui varad võetakse arvele enne nende tarnet, ei saa olla kindel, et arvelevõetud kaubad jõuavad ka kokkulepitud kvaliteedis ja koguses kohale.

Kaitseministeeriumi eelarve maht on paari aastaga suurenenud ligikaudu poolteist korda

Varude kajastamise

tavapärane reegel: kui üksus soetab kaupa, mis ei vasta põhivara kriteeriumitele ja mida ei võeta kohe kasutusse, kajastatakse neid aruandes varudena.

Kauba kulu kajastatakse nii raamatupidamisarvestuses kui ka eelarve täitmises selles perioodis, mil antud varud võetakse kasutusele või kantakse maha (antakse toetuseks).

Allikas: Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 4

18. Kaitseministeeriumi 2023. aasta eelarve täitmise aruandes on eelarve tulud 44,1 miljonit, kulud 1,0 miljard ja investeeringud 282,7 miljonit eurot. Võrreldes eelmise aastaga on Kaitseministeeriumi 2023. aasta kulude ja investeeringute eelarve suurenenud ligikaudu poolteist korda ehk 0,9 miljardilt eurolt 1,3 miljardile eurole, kuid enne kauba Eestisse saabumist kajastatud varade väärtus on suurenenud rohkem kui 14 korda, 13,4 miljonilt eurolt 189,9 miljonile eurole.

19. Riigikontrolli arvates ei ole korrektne soetuste kajastamisel raamatupidamises ja eelarve täitmises lähtuda ainult juriidilisest kuuluvusest, kuna selle tulemusena on bilansipäeva seisuga aruannetes kajastatud vara, mis tegelikult ei ole Eestisse kohale jõudnud. Muutunud geopoliitilise keskkonna tõttu on aga suurenenud risk, et varade kättesaamisel võib erinevatel põhjustel tekkida tõrkeid.

20. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: lähtuda Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruandes varade soetuste kajastamisel Eesti finantsaruandluse standardi põhimõtetest.

Kaitseministri vastus: tulenevalt rahvusvahelise hanketuru dünaamikatest on Kaitseministeerium kasutanud teatud juhtudel kauba soetusel nn tehasetestide järgset arvestust, kus kaup on küll Eesti omandis, ent asub alaliselt või ajutiselt mõne teise riigi territooriumil. Oleme selliste tehasetestide järgsete majandustehingute kajastamise põhimõtted 2021. aasta lõpus kooskõlastanud Riigikontrolli ja Riigi Tugiteenuste Keskusega ning sellest kokkuleppest lähtuvalt on muudetud ka Kaitseministeeriumi valitsemisala raamatupidamise siseeeskirja. Sarnane praktika toimus teatud juhtudel ka 2022. aastal.

Kinnitame, et omandi üleminek tarnest sõltumata on endiselt erandlik ning moodustab tehingutest marginaalse osa, seda on korraldatud vaid strateegiliste, tundlike kaupade soetamisel ja on olnud seotud Eesti strateegilise julgeoleku huvi (nt moona hoidmine väljaspool Eestist) või rahvusvaheliste partnerite soovidega.

Ühtlasi võib ka edaspidi teatud juhtudel selliseid tehinguid vaja minna, mistõttu on oluline, et need ka korrektselt raamatupidamises kajastatud saaks. Seetõttu oleme valmis koostöös Riigikontrolli ja Riigi Tugiteenuste Keskusega tehingute kajastamise põhimõtted esimesel võimalusel kaasajastama ning 2024. aasta eelarve täitmise aruandes kokkulepitud põhimõtetest ka lähtuma.

Riigikontrolli kommentaar kaitseministri vastuse kohta

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde vaatamata ministeeriumi varasemale praktikale ning auditis antud selgitustele. Enne kauba Eestisse saabumist kajastatud varade väärtuse olulise suurenemise tõttu on tähtis, et soetuste kajastamisel Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruandes lähtutaks Eesti finantsaruandluse standardi põhimõtetest.

Kaitseotstarbeliste varude raamatupidamises kajastamisel kasutatav arvestuspõhimõte vajab muutmist

21. Kehtiva arvestuspõhimõtte kohaselt kajastatakse kaitseotstarbelisi varusid, mida kasutatakse ainult militaareesmärkidel, soetamise hetkel erandina kohe kuluna. Erandi lubamisel on lähtutud asjaolust, et kaitseotstarbelised varud liiguvad korduvalt laost välja (õppustele ja missioonidele) ja lattu tagasi, mistõttu on varude lattu ja laost välja kirjutamine suur halduskoormus. Kehtestatud erandi tõttu ei selgu raamatupidamise aruannetest, kui palju on soetatud kaitseotstarbelist varu enda tarbeks ja kui palju on toetusena ära antud.

22. Kaitseministeerium on raamatupidamise andmetel andnud perioodil 2022–2023 erinevaid toetusi kokku 172,7 miljonit eurot, sh Ukrainale antud 3,3 miljonit eurot. Lisaks toetustele on Ukrainale antud abi raamatupidamises kajastatud ministeeriumi enda majandamiskulude hulgas.

Erandi tegemise alus on muutunud

23. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus olevas tegevusaruandest selgub, et aastatel 2022–2023 anti sõjalist ja majanduslikku abi Ukrainale 500 miljonit eurot². Kaitseministeeriumi antud toetuste väiksem raamatupidamislik summa on eelkõige tingitud eelpool kirjeldatud erandist.³ Kui toetuseks anti varusid, mis olid soetatud varasematel perioodidel ja kohe soetamise aastal asutuse enda kuludesse kantud, siis selliseid varusid enam antud toetusena ei kajastata.

24. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega vaadata üle varude raamatupidamises ja eelarve täitmises kajastamise põhimõtted.

Kaitseministri vastus: oleme valmis varude raamatupidamise ja eelarve täitmises kajastamise põhimõtted üle vaatama, millega kajastatakse suurekaliibrilist laskemoona varuna, kasutades tekkepõhise kajastamise põhimõtet, mil kulu ei teki soetuse hetkel, vaid laskemoona kasutuselevõtu või mahakandmise momendil.

² Allikas: Riigi 2023. majandusaasta koondaruande koosseisus oleva tegevusaruande ptk „1.2.16 Julgeolek ja riigikaitse“. Tegevusaruande kohta Riigikontrolli arvamust ei avalda, vaid kontrollib üle arvanded, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

³ Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“, § 38, lg 6: Kaitseotstarbelisi varusid (v.a strateegilised varud), mida kasutatakse ainult militaareesmärkidel, kajastatakse erandina soetamise korral kuluna kontorühmas 553 (käibemaks kontogrupis 6010) tegevusala koodiga 02100, lähtudes nende korduvast liikumisest laost välja (õppustele ja missioonidele) ja lattu tagasi. Laos ja kasutuses olevate varude koguse ja asukoha kohta peetakse bilansivälist arvestust.

Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväge tööprotsess vajab korrastamist

Inventeerimata varade maht on vähenenud, aga endiselt suur

RKIKi ja Kaitseväge sisekontrollisüsteemis on endiselt puudused

Teadmiseks, et

Kaitseväge kaitseotstarbelise põhivara soetusmaksumuse saldo oli

- 31.10.2023. aasta seisuga **948,2 miljonit eurot**;
- (31.10.2022. aasta seisuga **831,9 miljonit eurot**).

Allikas: Kaitseministeeriumi saldoandmik

25. Riigikontroll on varasemate auditite tulemusena korduvalt juhtinud tähelepanu Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse (RKIK) ja Kaitseväge sisekontrollisüsteemi puudustele, mis mõjutavad varade, kulude ning nõuete arvestust nii raamatupidamises kui ka eelarve täitmisel. Asutused koostöös Kaitseministeeriumiga on teinud pingutusi tööprotsessi parandamisel – täiendanud materjaliarvestuse ja inventeerimise põhimõtteid, tellinud tarkvara arendusi, koostanud põhivara soetuse protsessiskeemi.

26. Riigikontrolli audit näitas, et endiselt esineb RKIKi ja Kaitseväge sisekontrollisüsteemides puudusi. RKIKil ja Kaitseväel on raskendatud hallata sõlmitud lepinguid ja jälgida tarnitavat kaupa. Nii ei ole jätkuvalt tagatud, et pärast soetatud vara omandiõiguse ülevõtmist ja selle eest osalist ettemaksmist jälgitakse, millal ja mis koguses vara tegelikult Kaitseväge kohale jõuab. Tihtilugu kajastatakse põhivara Kaitseväge varaarvestuses mitmeid kuid hiljem, kui see on kätte saadud. Samuti ei ole tagatud, et asjakohane dokumentatsioon kohe raamatupidamisse edastataks. Varade ajaliselt suure viivitusega ja valede näitajatega arvele võtmisega kaasneb risk, et ei ole tagatud vara säilimine ja olemasolu.

27. 31.10.2023. aasta seisuga jäi Kaitseväge andmetel inventeerimata kaitseotstarbelist põhivara 40 miljoni euro väärtuses, s.o 4% kaitseotstarbeliste varade kogu soetusmaksumusest. (2022. aastal oli inventeerimata ligikaudu 100 miljoni euro väärtuses vara.) Samuti jäi inventeerimata mittekaitseotstarbelist vara vähemalt 0,7 miljoni euro ulatuses (eelmisel aastal 0,4 miljoni euro ulatuses).

28. Inventeerimata varaobjektide puhul ei ole Kaitseväge saanud veenduda, kas need on olemas, milline on nende tegelik seisukord ja asukoht. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt jäi osa varasid inventeerimata samadel põhjustel kui varasematel aastatel – varade liikumise tõttu ühest üksusest teise või ei jõutud soetatud vara inventuuri alguseks arvele võtta.

29. Riigikontroll tutvus auditi käigus Kaitseväge põhivara inventuuride dokumentatsiooniga ja osales kahes põhivara inventuuris. Sarnaselt varasemate aastatega selgus, et inventuuride korraldamisel ja tulemuste vormistamisel esineb probleeme (tegemata oli inventuurieelne raamatupidamise ja analüütilise registri võrdlus, inventuuri käigus ei olnud võimalik hinnata varade järelejäänud eluiga, inventuuris ei kontrollitud vara tegelikku olemasolu ja seisukorda jms).

30. Riigikontroll toonitab jätkuvalt, et inventuur peab olema usaldusväärne ning selle korraldus tagama varade ülelugemise ja

seisukorra hindamise. Selleks tuleks enne inventuuri alustamist saada kindlus, et kõik arvele võtmisele kuuluvad varad on arvele võetud, varade asukohad on korrektsed ja inventuuriks kasutatavad nimekirjad õiged. Varade puuduliku inventeerimise korral ei pruugi olla tagatud ka varade olemasolu ja säilimine.

Kantslerile on
saadetud märgukiri
detailsemate
tähelepanekutega

31. Riigikontroll on Kaitseministeeriumile saatnud märgukirja, milles on detailsemad tähelepanekud koos soovitustega varade arvestuse, inventeerimise ja teiste tööprotsesside korrastamise kohta.

32. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile koostöös RKIKi peadirektori ja Kaitseväe juhatajaga: jätkata varade arvestuse, inventeerimise ja teiste tööprotsesside parandamist, sealhulgas

- pöörata rohkem tähelepanu lepingute haldamisele, sh täitmise, jälgimisele, määrata konkreetsed vastutajad tehingu lõpuni välja ning tagada, et info oleks operatiivselt raamatupidamisele edastatud;
- võtta Kaitseväe valduses olevad varad viivitusega arvele ja seeläbi tagada nende ülelugemine inventuuri käigus.

Kaitseministri vastus: nõustume vajadusega tõhustada Kaitseministeeriumi valitsemisalas varade arvestuse, inventeerimise ja teisi tööprotsesse, sh lepingute haldamist. Oleme juba üle vaatamas kehtivaid tööprotsesse, et tagada volitatud inimeste olemasolu kogu lepingu kestuse jooksul. Jätkame ka vastavate infosüsteemide arendamist. Oleme loonud SAP-DAX võrdluse aruande, samuti on DAX ostutellimuste keskkonnas loodud võimekus ettemaksete paremaks jälgimiseks ja oleme korrastamas tööprotsesse Riigi Tugiteenuste Keskusega ning arendame MS DAX põhivara mooduli võimekust.

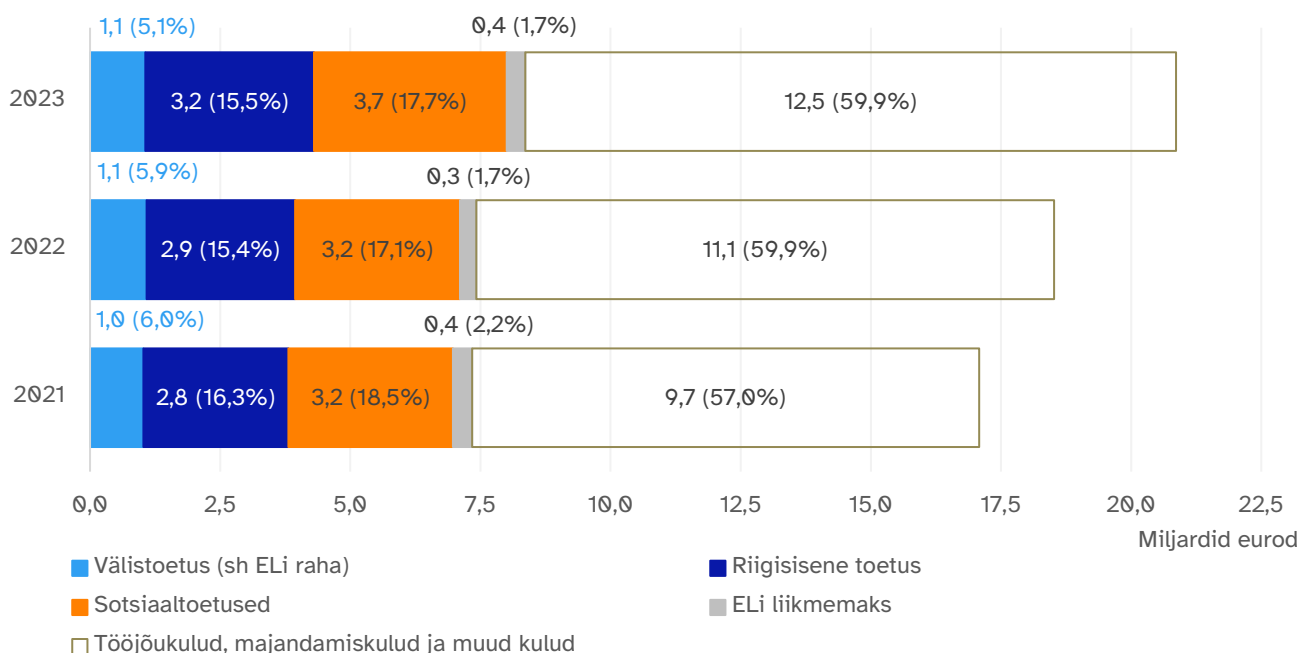
Riigisiseseid toetusi ei jagata läbipaistvalt ning kohati ei veenduta nende kasutamise sihipärasuses

33. 2023. aastal jagasid valitsemisalad kokku 4,3 miljardi euro eest toetusi (sinna hulka ei ole arvestatud 3,7 miljardit eurot **sotsiaaltoetusi** ja 0,4 miljardit eurot Euroopa Liidu liikmemaksu) ning need moodustasid kogu eelarve kuludest rohkem kui viiendiku. Viimase kolme aasta jooksul on antud toetute maht kasvanud 13%. Antud toetustest moodustasid omakorda enamiku (75%) ehk 3,2 miljardit riigisiseseid toetused. Välistoetusi, sh Euroopa Liidu raha, jagati ligi kolm korda vähem – umbes 1,1 miljard eurot (vt joonis 1).

Sotsiaaltoetused – toetused füüsilistele isikutele, näiteks pensionikindlustustoetused riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, ravikindlustustoetused Tervisekassa seaduse alusel, töötuskindlustustoetused töötuskindlustuse seaduse alusel, peretoetused jm sotsiaalhoolekande hüvitised.

Allikas: avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend ning selle lisad

Joonis 1. Valitsemisalade antud riigisiseseid ja välistoetused perioodil 2021–2023 (täitmine, miljardites eurodes)



Allikas: riigi saldoandmik

Välis- toetuste jagamine on põhjalikult reguleeritud ja kontrollitud

34. Välis- toetuste jagamise ja kasutamise kohta on erinevaid juhiseid ja reegleid, nende üle tehakse mitmel tasandil kontrolli, regulaarselt tuleb esitada aruandeid jms. Samal ajal on riigieelarvest antavate riigis- eseste toetuste nõuded ja tingimused lihtsamad ning paindlikumad, sealhulgas on toetuse tingimused ja jagamise korraldus- ja otsustusõigus ministeeriumitel. Riigieelarve seaduse⁴ kohaselt kehtestab minister määrusega tingimused ja korra, kuidas viia ellu ministeeriumi valitsemisala raha arvelt riigis- esest toetusprogrammi, kes saab toetusprogrammist raha ning kuidas seda raha kasutada, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist.

35. Auditis analüüsiti valitsemisalade 2023. aastal jagatud riigis- eseseid toetusi, sh nende toetuste jagamise korraldust ja jagatavate toetuste kohta avalikustatud infot riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas (edaspidi seletuskirjas). Samuti kontrollisid audiitorid pisteliselt jagatud toetusi ning nende näitel vaatasid valitsemisalade toetuste jagamise aluseid, sh toetuse jagamise põhimõtteid ja toetuse saajate väljavalimist, ning toetuse kasutamise sihipärasuse jälgimist.

36. Järgmistes punktides on toodud auditi käigus ilmnenu riigis- eseste toetuste jagamise üldised probleemid. Vajaduse korral saadeti valitsemisaladele märgukirjad, milles on detailsemad tähelepanekud koos soovistega täiendada toetuste jagamise põhimõtteid.

⁴ Riigieelarve seadus, § 53¹, lg 1.

Seletuskirjas puudub terviklik ülevaade, kui palju ja millistel alustel ministeeriumid riigisiseseid toetusi jagavad

Välisministeerium andis toetust näiteks rakendusuringuteks, mille raames uuriti õietolmu ja taimede stressi.

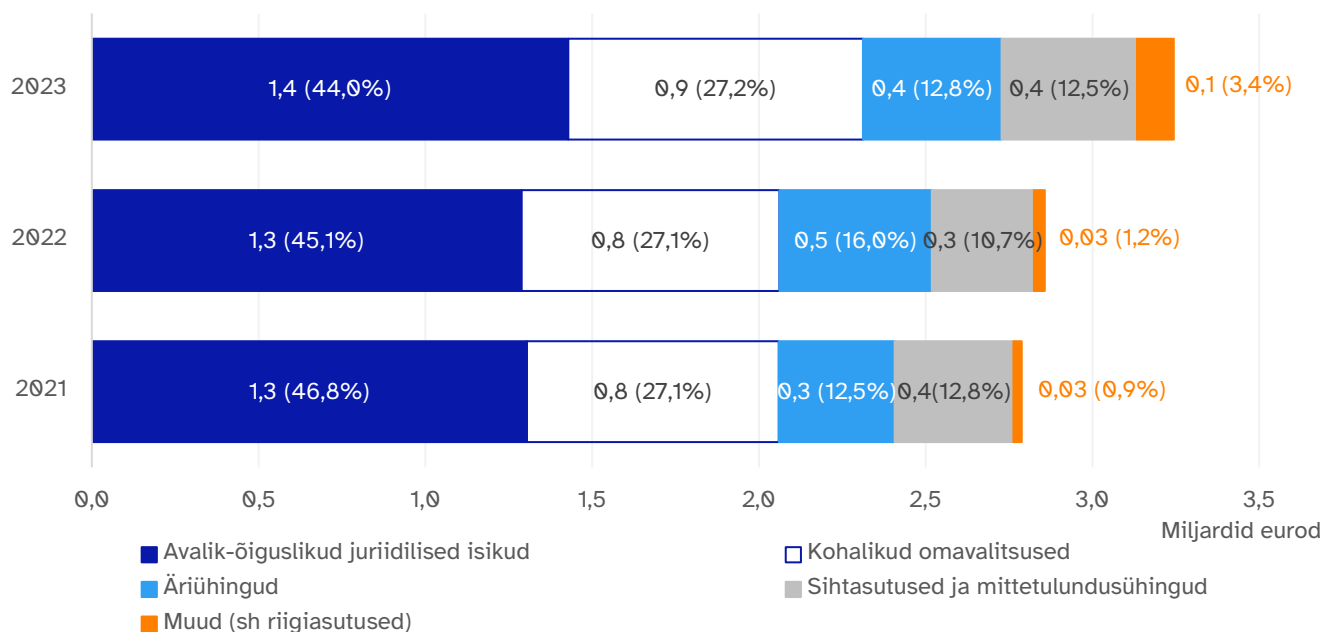
Tegu oli Vabariigi Valitsuse reservi sihtotstarbelisest rahast 2023. aasta lõpus Välisministeeriumile eraldatud rahaga Venemaa, Aasia ja Arktika suunalisteks rakendusuringuteks.

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on näiteks Tervisekassa, Eesti Töötukassa, ülikoolid, Eesti Rahvusringhääling, Eesti Kultuurkapital, Rahvuskooper Estonia.

37. Alates 2020. aastast on Eesti riigieelarve seadus täielikult tegevuspõhine – kõik kulud on jaotatud tegevustele ja neid ei ole võimalik eristada majandusliku sisu järgi. Muu hulgas ei ole võimalik eristada jagamiseks planeeritud toetuste mahtu. Info toetusteks kavandatud raha kohta on hajutatult toodud seletuskirja tekstilõikudes ning koondatult seletuskirja eraldi lisas. 2023. aasta seletuskirja kohaselt planeeriti 2023. aastal anda riigisiseseid toetusi ja välisloetusi kokku umbes 5,0 miljardit eurot, sealhulgas tegevuskuludeks 4,2 miljardit ja investeeringuteks 843,1 miljonit eurot. Riigisiseste toetuste kokkuvõtlik tabel on toodud seletuskirja lisas 3 „Kavandatavad toetused juriidilistele isikutele valitsemisalade ja programmide lõikes“ (edaspidi lisa 3).

38. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et seletuskirja lisas 3 toodud info ei ühti seletuskirja teistes osades toodud infoga. Lisas 3 on avalikustatud vaid planeeritud toetused juriidilistele isikutele kokku 868,2 miljoni euro ulatuses. Riigikontrolli analüüsi kohaselt anti tegelikult riigisiseseid toetusi kokku 3,2 miljardit eurot, sealhulgas toetusi avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele 1,4 miljardit eurot; äriühingutele, mittetulundusühingutele ja sihtasutustele 821,8 miljonit eurot; kohalikele omavalitsustele 883,4 miljonit eurot; riigiasutustele 47,2 miljonit eurot ja (vt joonis 2).

Joonis 2. Riigisiseseid toetused perioodil 2021-2023 (tegelikud kulud, miljardites eurodes)



Allikas: riigi saldoandmik

Seletuskirja lisas on valikuline info

39. Mitmeid avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid rahastatakse riigieelarvest eriseaduste alusel (nt tervishoiuteenuste korraldamise seadus, Eesti Rahvusringhäälingu seadus), kuid nende toetuste kohta puudub seletuskirjas asjakohane info – kellele, kui palju ja mis seaduse alusel toetusi antakse.

40. Seletuskirja lisas 3 toodud toetuse saajate nimekiri ja summad on esitatud valikuliselt. Lisast ei selgu, miks osa toetusi on tabelis loetletud ja teised mitte. Seal ei ole ka olulisemate toetuste kohta infot, mille alusel toetust eraldatakse (õigusakti, avatud taotlusvoor, ministri otsuse vms alusel). Auditis vaadatud toetuste puhul tuvastasid audiitorid ka konkreetseid toetusi, mida seletuskirja lisas 3 ei ole üldse toodud või ei vasta lisas esitatu tegelikkusele. Näiteks plaanis Kultuuriministeerium seletuskirja kohaselt anda Tehvandi Spordikeskuse SA-le investeeringutoetust 1,7 miljonit eurot, kuid tegelikult eraldati sihtasutusele kaks korda rohkem ehk 3,5 miljonit eurot.

41. Seletuskirja koos selle lisadega koostab Rahandusministeerium ministeeriumitelt saadud info põhjal. Rahandusministeeriumi sõnul on lisa 3 loodud informatiivsel eesmärgil ja pandud kokku Riigikogu liikmetelt saadud ootuste ja protsessis tekkinud küsimuste põhjal.

42. Kuna seletuskirjas avalikustatav info plaanitavate riigisiseste toetuste kohta ei ole süsteemne ega täielik, ei täida see lisa Riigikontrolli arvates oma eesmärki ehk sellest ei ole võimalik saada ülevaadet, millistes valdkondades ja programmides, kui palju ja millistel alustel on plaanis riigisiseseid toetusi jagada. Seletuskirjas ei ole mõeldav kõiki toetusi ja toetuse saajaid üksikasjalikult üles lugeda, kuid sellest peaks leidma info, kui suures mahus õigusaktidest tulenevaid toetusi on valitsemisalades kavas maksta ning kui suures mahus on kavas jagada toetusi erinevate avatud taotlusvoorudega, ministri või Vabariigi Valitsuse otsusega või muul alusel.

Toetuste jagamine ei ole mitte alati läbipaistev – toetusi antakse viisil, mis ei taga ausat konkurentsi

43. Riigieelarve seaduse kohaselt kehtestab minister riigisiseste toetusprogrammide tingimused ja korra. Eelarveraha läbipaistvaks kasutamiseks on oluline, et toetusi jagataks läbipaistvalt, vaba konkurentsi tingimustes, näiteks avatud taotlusvoorude kaudu.

44. Auditis tutvusid audiitorid kõigi valitsemisalade toetuse andmise korraldusega, sealhulgas analüüsisid toetuse saajate valikut. Positiivsena võib välja tuua, et enamikus ministeeriumites on minister kehtestanud valitsemisalas toetuste jagamise korrad, määrused vms. Vaid Justiitsministeeriumis ning Riigikantseleis puudus auditi tegemise ajal kord, kuidas toetusteks raha saada ning seda kasutada.

Toetuse saajate valik ei ole läbipaistev

45. Auditis tuvastasid audiitorid mitmeid juhtumeid, kus toetuse jagamiseks ei korraldatud avatud taotlusvooru ning raha jagamine ei ole olnud seetõttu läbipaistev.

46. Näiteks on Justiitsministeerium andnud toetust konkursi korraldamata Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule, Eesti Naisliidule ja Eesti Naisteühenduse Ümarlaua SA-le (edaspidi ühingud). Justiitsministeeriumi selgituse kohaselt ei saa ministeerium oma töökorraldusega mõjutada nende toetuste jagamist (sh avalikke konkursse korraldada), mille on otsustanud Vabariigi Valitsus ja mis on suunatud riigieelarvest Justiitsministeeriumi eelarve kaudu väljamaksmisele konkreetsetele ühingutele.

47. Lisaks sellele, et Justiitsministeerium jagas toetusi avalikku konkursi korraldamata, ei olnud ministeerium seadnud toetuse saaja tausta kontrolli tingimusi. Selle tulemusena said toetust ühing või nende partnerid, kes ei olnud riigi ees aastaid täitnud majandusaasta aruande esitamise kohustust, vaatamata sellele, et muu hulgas kasutasid toetuse saajad seda raha raamatupidamise korraldamiseks.

48. Ilma konkursita andis juriidilistele isikutele toetusi ka Riigikantselei. Riigikantselei selgituse kohaselt otsustab iga eelarvejuht oma tegevuste raames, kas ja milliseid tegevusi või projekte toetada. Riigikantselei maksab toetusi valdavalt vaid taotleja initsiatiivil ega korralda avalikke toetuste taotlusvoore. Auditis selgus, et kõik 2023. aastal Riigikantseleile esitatud taotlused ka rahuldati. Näiteks andis Riigikantselei toetust trükise koostamiseks ja muusikapalade loomiseks. Riigikantselei sõnul oli sooviavaldajaid rohkem, kuid eelhinnangu saamise järel nad taotluse esitamiseni ei jõudnud.

49. Riigikontrolli arvates ei ole sel viisil avalikust rahast toetuse jagamine läbipaistev, kuna auditis jäi selgusetuks, mil viisil peaksid potentsiaalsed toetuse soovijad teada saama, mis valdkondi ja tegevusi Riigikantselei peab vajalikus toetada ning mis ajal ja mil viisil on toetuse saamiseks võimalik Riigikantselei poole pöörduda.

50. Ka Siseministeerium on üle kümne aasta eraldanud SA-le Valga Isamaalise Kasvatuse Püsiekspositsioon toetust ministri otsusega, ilma konkursi korraldamata. Samas on Siseministeerium eelarvesse kavandanud ka avatud taotlusvooru SA-le Kodanikuühiskonna Sihtkapital, usuliste ühenduste toetamiseks ja toetuse eraldamiseks ühingule Vabaühenduste Liit, ühingule Eesti Külaliikumine Kodukant, MTÜ-le Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik. Auditis ei selgunud, miks saab üks sihtasutus toetust väljaspool avatud taotlusvooru.

51. Riigikontroll juhib tähelepanu, et kui jagada toetusi ilma avalikku konkursi korraldamata, ei ole tagatud isikute võrdne kohtlemine ja ligipääs riigi rahast makstavatele toetustele. Otsustuskorras üksikutele

isikutele toetuste jagamine ei taga riigi raha läbipaistvat, otstarbekat ega säästlikku kasutamist.

Ministeeriumid annavad toetusi selgeid eesmärgi seadmata ja aruandlust nõudmata

52. Rahandusministeeriumi koostatud tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu kohaselt lubavad riigisisestele toetustele seatud põhimõtted jagada nii tegevustoetust kui ka projektipõhist toetust.

53. Tegevustoetust antakse jooksvaks aastaks, lähtudes toetuse saaja põhikirjalistest ülesannetest või arengudokumentides määratud eesmärkidest. Toetust võib üle kanda niipalju, kui toetuse saaja samal aastal suudab kulutada. Ainus piirang ongi toetuse mahu piir, sest arengudokumendid ja põhikirjalised ülesanded on enamjaolt liiga üldsõnalised, et eesmärgistada või piiritleda toetuse sihtotstarvet.

54. Alternatiivina võib anda toetust projektide rahastamiseks (edaspidi projektipõhine toetus), millele seatakse eesmärk, ajakava, eelarve ja nõutakse detailset aruandlust raha kasutamise kohta. Lisaks eelnevale tuleb kasutamata jäänud toetuse jääk tagastada. Projektipõhist toetust antakse tegevuskuludeks või investeeringuteks (põhivara soetuseks).

55. Auditeeritud toetuste puhul selgus, et tihti eksitakse toetuste liigitamisel – projektipõhiste tunnustega toetused paigutatakse tegevustoetuse alla ning tegevustoetust antakse rohkem, kui toetuse saaja suudab aastaga ära kulutada.

56. Näiteks andis Justiitsministeerium (JUM) SA-le Eesti Mälu Instituut tegevustoetust 1,2 miljonit eurot, kuigi tegelikult plaanis sihtasutus selle eest muuseumieksponaadi rajada. See tähendab, et sisult andis JUM projektipõhist investeeringutoetust, millest enamik (97%) jäi eelarveaastal kasutamata.

57. Samuti andis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) ASile Metrosert tegevustoetust ilma selge arusaamata, mida ja mis aja jooksul selle raha eest teha tuleb. Toetuse üldine eesmärk oli toetada rakendusuuringute keskuse rajamist kokku 4 miljoni euroga ja millest jõuti 2023. aastal ära kasutada vaid 13%. Ministeerium plaanis algselt anda ASile Metrosert 2,9 miljonit eurot tegevustoetuseks ja 1,1 miljonit eurot investeeringutoetuseks. 2023. aasta lõpus suunati aga see investeeringutoetuse summa (1,1 miljonit eurot) samuti tegevustoetuseks, sest investeeringuid otsustati teha aktsiakapitali kaudu.

58. Nii JUMi kui ka MKMi selgituste kohaselt anti tegevustoetust põhikirjaliste eesmärkide täitmiseks ning kasutamata jääki ei ole plaanis tagasi küsida.

Tegevustoetus on näiteks

- kohalikele omavalitsustele antav toetus- ja tasandusfond;
- toetus, mille MKM annab EISile majanduskulude katteks.

Allikas: tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat

Projektipõhine toetus on näiteks riigiasutuse poolt mittetulundusühingule konkreetseks otstarbeks antud toetus, mille eesmärgipärased kulud kuuluvad saaja poolt tõendamisele ja ülejääk kuulub tagastamisele.

Allikas: tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat

Lisaks riigisisesele toetusele saab riigi äriühing **AS Metrosert** riigi eelarvestrateegia 2024–2027 kohaselt aktsiakapitali kaudu investeeringuteks veel täiendavalt 16 miljonit eurot.

Allikas: riigi eelarvestrateegia 2024–2027

59. Riigikontroll leiab, et põhikirjaliste ülesannetega või arengu- dokumentidega on võimalik seostada kõiki toetusi, s.t nii tegevustoetusi kui ka projektipõhiseid toetusi. Eelkõige tuleb lähtuda toetuse andmise eesmärgist ja sisust. Ministeeriumite selgitused selle kohta, miks liigitati toetused tegevustoetusteks, ei olnud veenvad. Riigikontrolli auditis vaadatud algdokumendid viitasid projektipõhiste toetustele, mis eeldab toetuse kasutamise sihipärasuse kontrolli ja toetuse jäägi tagasiküsimist, seda polnud aga auditeeritud juhtudel tehtud.

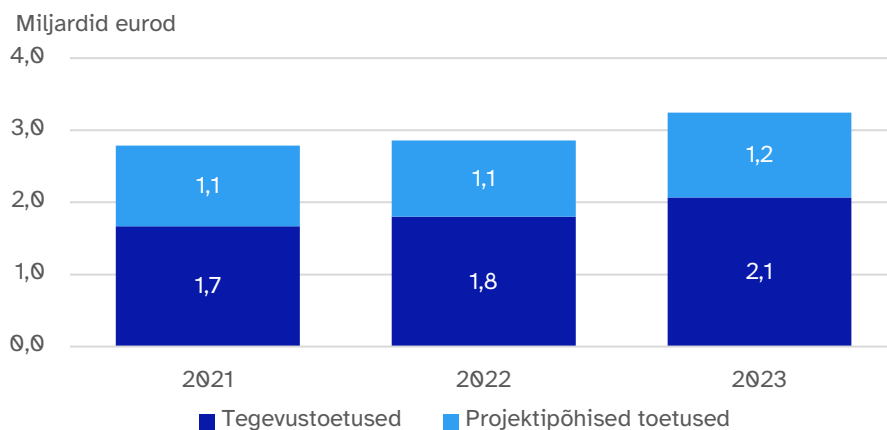
60. Samuti tuvastati auditi käigus olukordi, kus ei suudetud kinni pidada tegevustoetustele seatud piirangust kanda üle ainult jooksva aasta raha. Näiteks andis JUM tegevustoetust igal aastal juurde, olenemata sellest, et varasemat toetust ei ole suudetud ära kasutada. Aastast aastasse anti samas suurusjärgus (200 000 – 300 000 eurot) tegevustoetust Teaduste Akadeemia kaudu riigiõiguse sihtkapitalile, kuigi toetuse saaja kasutamata jääk oli üle 700 000 euro. JUMi selgituse järgi rakendub **erand**, mis on seotud pikemate lepinguliste kohustusega.

61. Riigikontrolli arvates ei ole erandi tegemine kirjeldatud juhul põhjendatud, sest jääk on üleval olnud alates 2018. aastast ning toetuse saaja esitatud aruandes puuduvad vastav info ja selgitused, mis viitaksid pikematele lepingulistele kohustusele.

62. Toetuste valesti liigitamist tuvastas Riigikontroll ka Kultuuri- ministeeriumis, Kliimaministeeriumis ning Regionaal- ja Põllu- majandusministeeriumis. Toetuste valesti liigitamine ei ole probleem iseenesest, kuid annab võimaluse jätta toetuse kasutamine eesmärgistamata, jääk tagasi küsimata ning mitte jälgida, kas raha kasutatakse sihipäraselt.

63. Auditis tehtud finantsanalüüsi kohaselt vabamat rahakasutust võimaldavate tegevustoetuste osakaal suureneb, moodustades 2023. aastal juba peaaegu 2/3 riigisisestest toetustest (vt joonis 3).

Joonis 3. Riigisiseste toetuste jagunemine liigiti perioodil 2021–2023 (miljardites eurodes)



Allikas: riigi saldoandmik

Erandina võib finantsriskide maandamiseks tegevus- toetust üle kanda rohkem kui ühe aasta mahu toetuse saaja finantsriskide maandamiseks, kui toetuse saaja põhitegevuse iseloomust tingituna võetakse lepingulisi kohustusi ühest aastast pikemaks perioodiks.

Allikas: avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend, § 25 lg 12

Projektipõhiste toetuste järelevalve on kohati puudulik

64. Toetuste tõhusa, sihipärase ja vastutustundliku kasutamise tagamiseks on oluline, et toetuse andja tunneks huvi ka toetuse kasutamise vastu. Riigikontroll tuvastas auditis vaatluse all olnud projektipõhiste toetuste (vt p 35) järelevalves järgmisi puudusi.

- Näiteks andis Sotsiaalministeerium Tervisekassale koroonaravimite ostmiseks ja Ukraina sõjapõgenikega seotud kuludeks projektipõhist toetust. Sisulist aruandlust, mis võimaldaks veenduda, kas toetust kasutati sihipäraselt, ministeerium raha saajalt ei nõudnud. Samuti olid kasutamata jäänud toetuse jäägid (summa umbes 6 miljonit eurot) ministeeriumile jäänud õigel ajal tagastamata. Pool aastat pärast eelarveaasta lõppu ehk pärast 2024. aastasse üleviidavate eelarve jääkide kinnitamist pikendati toetuse kasutamise lepinguid ja jääki tagasi ei küsitud.
- Samuti selgus, et algselt Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumile ning alates 01.07.2023 Kliimaministeeriumile ASi A.L.A.R.A. poolt esitatud projektipõhise toetuse aruandlus ei sisaldanud infot teadus- ja arendustegevuseks antud raha kasutamise kohta, kuigi selleks eesmärgiks oli Paldiski endist tuumaobjekti ja Tammiku radioaktiivsete jäätmete hoidla kiirgusallikate ohutustamise ja radioaktiivsete jäätmete käitlemise projektis konkreetselt raha ette nähtud.

65. Riigikontroll leiab, et kui leping näeb raha ette konkreetseks sihtotstarbeliseks tegevuseks, kuid aruandlus lepingu täitmise kohta ei ole sisuline, ei täida aruandlus oma eesmärgi ning kontroll toetuse kasutamise sihipärasuse üle on puudulik.

Riigisisene toetus on oluline eelarvekulu, mistõttu tuleb toetuste jagamise põhimõtted üle vaadata

66. Arvestades riigisiseste toetuste mahtu, peab avalikkusel ja Riigikogul olema info selle kohta, millistes valdkondades ja programmides, miks, mis alustel (õigusaktid, taotlusvoorud vms) ja kui palju toetusi planeeritakse jagada. See info peab sisalduma riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas ning toetuste kohta info esitamine peab muutuma senisest süsteemsemaks.

67. Toetusprogrammi elluviimiseks peab olema kehtestatud asutustes kord. Selleks, et toetuste jagamine oleks läbipaistev, peab see toimuma vaba konkurentsi tingimustes, näiteks avatud taotlusvoorude kaudu. Toetuste jagamine muul viisil, näiteks otsustuskorras, saab toimuda vaid erandkorras ja peab olema põhjendatud. Valitsemisalad peavad lähtuma toetuste klassifitseerimisel nende tegelikust sisust ning oluliselt tõhustama toetuste kasutamise sihipärasuse jälgimist.

68. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- täiustada seletuskirjas antud toetuste kohta esitatud infot nii, et oleks tagatud Riigikogule ja teistele huvigruppidele arusaadav ja terviklik ülevaade planeeritavate toetuste kohta;

- vaadata üle ja täiendada riigisiseste toetuste jagamise põhimõtted nii, et nii toetuse jagamine kui ka kasutamine oleks läbipaistev, säästlik ja sihipärane.

Rahandusministri vastus: nõustume soovitustega. Parendame seletuskirja toetuste lisa ning vaatame üle võimalused siseriiklike toetuste jagamise täpsemaks reguleerimiseks.

Sotsiaalkindlustusamet inventeeris pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõudeid ja kohustisi osaliselt

Pensionide, sotsiaal-
toetuste ja hüvitiste
nõuded ning
kohustised on
inventeeritud osaliselt

69. Riigikontroll ei ole juba kuuendat aastat järjest saanud veenduda, kas pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuded ja kohustised (edaspidi nõuded ja kohustised) kajastavad Sotsiaalministeeriumi ja riigi bilansis tegelikku ja õiget seisut. Alates aastast 2018 ei ole Sotsiaalkindlustusamet (SKA) suutnud kõikehõlmavat nõuete ja kohustiste aastainventuuri läbi viia. Minister lubas Riigikontrolli 2022. aasta auditaruandele vastates, et amet viib 2022. aasta inventuurid läbi 2023. aasta 31. oktoobriks. Siiski jäi ametil 2022. aasta saldode inventeerimine pooleli 2023. aasta lõpus, mil alustati 2023. aasta saldode inventuuri.

70. 31.12.2023. aasta seisuga on Sotsiaalministeeriumi ja riigi bilansis pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramisega seotud nõudeid 8,7 miljonit eurot ja kohustusi 58,5 miljonit eurot.

71. 2023. aasta nõuete ja kohustiste aastainventuuri lõpetas SKA suure hiline misega (2024. aasta aprilli keskel) ning inventuuri tulemused vormistati kokkuvõtliku tabelina. Selle tabeli kohaselt on inventeeritud nõuetest 1,4 miljonit (16%) ja kohustistest 34,7 miljonit eurot (59%). Inventuuris kontrolliti üksnes perioodil 01.01.2023–31.10.2023 tekkinud nõudeid ja kohustisi (teisisõnu ainult 2023. aasta nõuete ja kohustiste liikumisi). Inventuur ei hõlmanud varasematel aastatel tekkinud nõudeid ja kohustisi, mis olid inventuuri läbiviimise seisuga laekumata või tasumata. Seega ei ole inventuur olnud täielik ja kõikehõlmav. 31.12.2023. aasta seisuga on inventuuriga katmata nõudeid summas 7,3 miljonit ja kohustisi summas 23,8 miljonit eurot.

72. Kuigi inventeeritud 2023. aasta nõuete ja kohustiste osas tehtud töö on olnud mahukas ja põhjalik, ei ole SKA selgituse kohaselt raamatupidamisarvestuses kõiki parandusi tehtud. Seega ei ole ka kontrollitud nõuete ja kohustiste puhul kindlust, et need kajastavad raamatupidamises tegelikku ja õiget seisut. Samuti ei olnud inventuuri-tabelis selgitatud erinevuste põhjusi ja edasist tegevuskava nende kõrvaldamiseks.

73. Amet põhjendas osalise inventuuri läbiviimist sellega, et puudub võimalus teha vananenud infosüsteemist isikupõhiseid päringuid. Sellest tulenevalt ei ole võimalik kõiki eelnevatel aastatel kogunenud nõudeid ja kohustusi limiteeritud ajaperioodi jooksul inventeerida.

74. Riigikontroll toonitab jätkuvalt, et inventuur on asutuse üks olulisemaid sisekontrollimeetmeid, mis annab kindluse, et tööprotsessid toimivad, alaminfosüsteemi automaatkanded on korrektselt jõudnud raamatupidamisse ning pensionid, sotsiaaltoetused ja hüvitised on kõikehõlmavalt ning korrektselt kajastatud. Inventuuri eesmärk on tagada, et arvestus vastaks tegelikkusele. Kui eelnevatel aastatel kogunenud saldosiid ei ole võimalik isikupõhiselt selgitada, tuleks Sotsiaalkindlustusametil koostöös ministeeriumiga enne järgmise aastainventuuri algust alternatiive analüüsida ja nende mõju hinnata, kuidas on mõistlik edasi minna vananenud infosüsteemi saldode kontrolliga.

75. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitseministrile:** tagada, et Sotsiaalkindlustusametis oleksid piisavad ressursid, mis võimaldavad enne inventuuri analüüsida pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste eelnevatel aastatel kogunenud saldosiid ning teha inventuure korrektselt ja õigel ajal.

Sotsiaalkaitseministri vastus: analüüsime vastavalt soovitatule koostöös Sotsiaalkindlustusametiga alternatiive, kuidas on mõistlik edasi minna pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste eelnevatel aastatel kogunenud saldode inventuuriga (mille tegemist raskendab vananenud infosüsteem) ja kuidas tagada Sotsiaalkindlustusameti võimekus teha jooksva aasta inventuur korrektselt ja õigeaegselt. Vaatame üle ja lepime kokku tegevusplaani.

Vabariigi Valitsuse reservi ja ülekantava 2023. aasta eelarve jäägi täpsustamine kestab põhjendamatult kaua

76. Nii 2021. aasta kui ka 2022. aasta majandusaastat käsitlevas auditaruandes juhtis Riigikontroll tähelepanu Vabariigi Valitsuse reservi eelarvestamise probleemidele, mis on seotud nii reservi moodustamise kui ka kasutamisega. Riigikontroll tõi välja, et reservist raha eraldamine ei ole läbipaistev, ja soovitas viia Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise põhimõtted kooskõlla õigusaktidega ning koostada juhend reservi planeerimiseks ja sealt raha taotlemiseks.

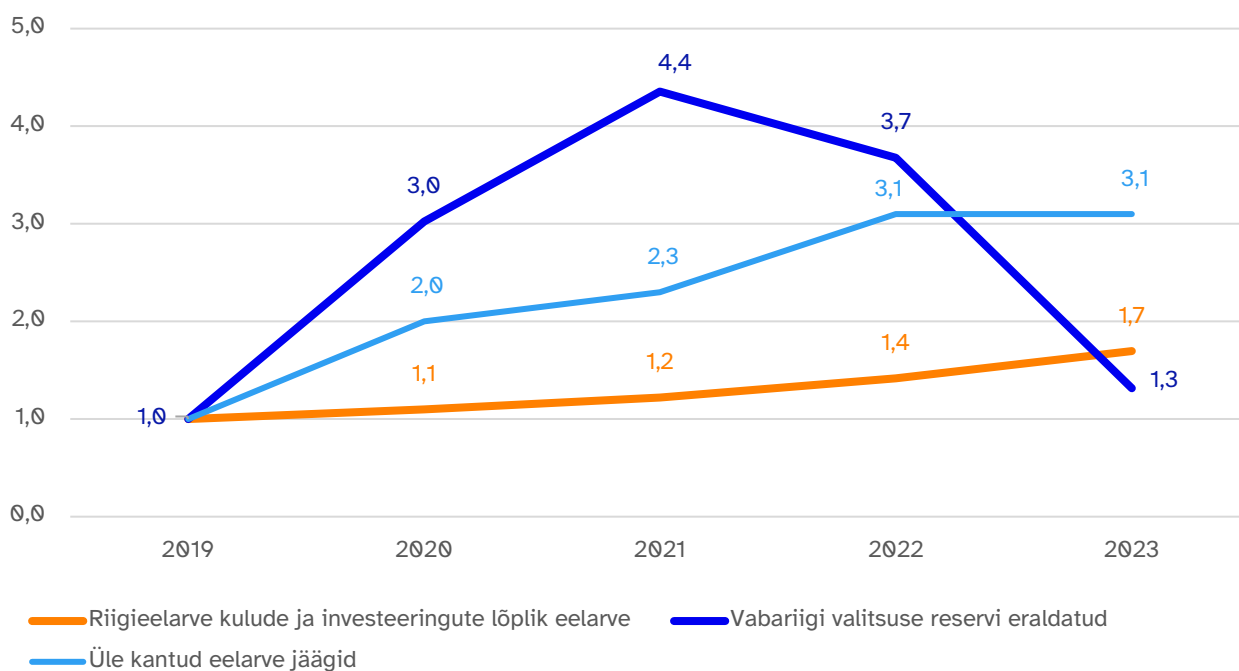
77. Rahandusminister kinnitas oma vastuses, et Vabariigi Valitsuse reservist raha taotlemise juhend valmib 2023. aasta lõpuks, ja reserviarvestusega seotud probleemide lahendamiseks on tööd alustanud ka riigieelarve seaduse muutmise töörühm, kuna

väljatöötamist vajavad ka põhimõtted, mis on vaja sätestada õigusakti tasandil (nt reservi moodustamise põhimõtted). Riigieelarve uue seaduse eelnõu on plaanis koostada 2025. aastaks. Reservist raha taotlemise juhendi koostamise plaan on lükkunud 2024. aastasse.

78. 2023. aastal Vabariigi Valitsuse reservist eraldatud raha maht on vähenenud võrreldes eelmise aastaga peaaegu kaks korda (285,0 miljonilt eurolt 155,9 miljonile eurole) ja langenud alla kriisieelse ehk 2020. aasta taseme (vt joonis 4).

79. Kuigi reservist eraldatud raha maht on vähenenud, leidis ka 2023. aasta reservis kulutusi, mis olid ette teada, mida oli võimalik valitsemisalade eelarvesse planeerida ja mille kasutamise üle saanuks eraldi arvestust pidada (nt lootsikaatri ost; Venemaa, Aasia ja Arktika suunalised rakendusüuringud; rahvusvaheliste kultuuri- ja spordisündmuste toetamine).

Joonis 4. Eelarve, Vabariigi Valitsuse reservi ja üle kantud eelarvejääkide mahu muutus kordades perioodil 2019–2023 (muutus kordades, 2019. aasta = 1)



* Aastatel 2020–2021 eraldati Vabariigi Valitsuse reservi raha ka koroonaviiruse levikust tingitud lisakulutuste katmiseks, aastal 2022 energiakriisi ja Ukraina sõjast tingitud lisakulutuste katmiseks.

** Alates 2020. aastast kaotati kulude eelarve ülekandmisel mahulised piirangud, enne seda oli piiriks 3% liigendatud kulu mahust.

*** 2024. aastasse üle kantud eelarve ei sisalda Kaitseministeeriumi valitsemisala kulude ja põhivara soetuste vähendamisest tekkinud jääke (vt käesoleva aruande p-d 9–19). Arvestades, et need kulud ja põhivara soetused tekivad 2024. aastal, peaks üle viidud eelarve olema 189,9 miljoni euro võrra suurem.

Allikas: 2019.–2023. aasta riigieelarve täitmise aruanded

Eelarvejääkide ülekand-

mine ehk riigieelarve raha kasutamise pikendamine ühe eelarveaasta võrra on lubatud, lähtudes riigieelarve seaduse § 59¹ lõikest 1.

Kehtivad järgmised põhimõtted:

- Piirmääraga eelarve jääke on lubatud üle viia kuni 100% ainult üks kord, kui need on vajalikud samaks (eelmisel aastal planeeritud) otstarbeks.
- Tuludest sõltuvate kulude ja investeeringute tegemiseks kogunenud jäägid viiakse üle 100%.
- Jääkide mahtusid on lubatud täpsustada 15. maini.
- Kui uus riigieelarve ei võimalda teha vajalikke kulusid, investeeringuid või finantseerimistehinguid, võib uue eelarveaasta alguses osa eelarve jääke avansiliselt üle kanda. Sellised kulud on näiteks reservidest toetatud konkreetsed tegevused või valitsuses liigendatud kinnisvara objektidega seotud kulud, millele 2024 raha juurde ei eraldatud.

Allikas: tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat

Eelarvejääkide ülekandmise kinnitamine võtab pool aastat

Näiteid jääkide ülekandmise käskkirja seletuskirjadest:

- HTM: jääk summas 10,4 mln tekkis 2024. a kärpeme katmise eesmärgil ning osa kokkuhoitud vahenditest suunatakse 2024. aastal õpetajate palgakasvuks.
- MKM: ettevõtete rakendus-uuringute ja eksperimentaal-arenduse toetusmeetme kulude mahud on olnud prognoositust madalamad, kuna projektide elluviimiseks on ette nähtud 36 kuud ning väljamaksed suurenevad tegevuste elluviimise teisel ja kolmandal aastal (maht 2023. aastal oli 23,2 mln eurot).

80. 2022. aasta majandusaastat käsitlevas auditaruandes juhtis Riigikontroll muu hulgas tähelepanu, et aasta riigieelarve seadus kaotab kehtivuse eelarveaasta lõppemisel. Seaduse tähtajalisus välistab uuel kalendriaastal igasuguste eelarvet puudutavate rahastamisotsuste tegemise lõppenud kalendriaasta kulude katteks. Riigikontroll tõi auditaruandes välja, et leidis 14 Vabariigi Valitsuse reservist raha eraldamise otsust kogusummas 16,6 miljonit eurot, mis vormistati uuel eelarveaastal ehk 2023. aastal ja millega eraldati raha eelmise eelarveaasta ehk 2022. aasta Vabariigi Valitsuse reservist 2022. aasta eelarve kulutuste katteks. Samuti nentis Riigikontroll, et lisaks Vabariigi Valitsuse reservi rahaeraldustele teevad tagasiulatuvaids otsuseid ka ministrid – pool aastat pärast eelarveaasta lõppemist kinnitati valitsemisala eelarvekulude lõplik liigendus ja uude eelarveaastasse viidavate eelarve jääkide maht.

81. 2023. aasta auditis ei tuvastanud Riigikontroll selliseid Vabariigi Valitsuse reservist tehtud rahaeralduse otsuseid, mis oleks vormistatud lõppenud eelarveaastasse. Küll aga kinnitati alles 10 kuud pärast eelarveaasta lõppemist ehk 2023. aasta oktoobris Vabariigi Valitsuse reservi 2022. aastal kasutamata jäänud summa 178,5 miljonit eurot, mis **kanti üle 2023. eelarveaastasse.**

82. 2023. aasta Vabariigi Valitsuse reservi kasutamata jääk oli 247,4 miljonit eurot, millest 109,3 miljonit eurot kanti üle avansilise käskkirjaga 2024. aasta jaanuaris, 80 miljonit eurot kanti üle 2024. aasta juulis. Ülejäänud 58,1 miljonit eurot üle ei kantud, sest seda ei oleks 2024. aastal saanud enam kasutada, kuna koondsummas arvestatuna oleks olnud tegemist 2022. aasta jäägi 2024. aastasse üleviimisega. Riigikontrolli arvates kestab Vabariigi Valitsuse reservi jäägi täpsustamine põhjendamatult kaua.

83. Ka ministeeriumid kinnitasid oma valitsemisalade 2023. aasta jäägid 5–6 kuud pärast eelarveaasta lõppemist. **2023. aastal viidi 2024. aastasse üle** kokku 1,6 miljardit eurot ehk umbes 8,5% tolle aasta lõpliku eelarve mahust. Võrreldes eelmise aastaga on järgmisesse aastasse üle kantav eelarve samas suurusjärgus, kuid viimase 4 aasta jooksul on üle kantud eelarve jäägid kolmekordistunud (vt joonis 4).

84. Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu kohaselt peab jääkide ülekandmine olema põhjendatud käskkirja seletuskirjas, selgitused peavad olema sisulised – millised eesmärgid jäid saavutamata, millised tegevused tegemata ja kas need tehakse ära järgmisel aastal.

85. Riigikontrolli audiitorid tutvusid ministeerimite koostatud 2023. aasta jääkide ülekandmise seletuskirjadega. Nende põhjalikkus on erinev, näiteks Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) seletuskirjad on väga sisukad, tegevuste kaupa kirjeldatakse jääkide tekke põhjusi ja edasist

2023. aastast 2024. aastasse üle kantud eelarve osakaal (%) valitsemisala 2023. aasta lõpliku eelarve summast:

- Kliimaministeerium: 47,3%;
- Välisministeerium: 22,2%;
- Kultuuriministeerium: 20,4%;
- Rahandusministeerium: 20,1%;
- Haridus- ja Teadusministeerium: 13,6%;
- Siseministeerium: 11,7%;
- Kaitseministeerium: 11,4%;
- Justiitsministeerium: 7,5%;
- Riigikantselei: 6,6%;
- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium: 6,5%;
- Vabariigi Valitsus: 6,1%;
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: 5,4%;
- Sotsiaalministeerium: 0,6%;
- kokku: 8,5%.

Allikas: 2023. aasta riigieelarve täitmise aruanne ja selle lisad

kasutamist, teksti ilmestavad ülevaatlilikud tabelid. Justiitsministeerium seletab lühidalt, et jätkatakse lõppenud eelarveaastal alustatuga. Siseministeerium selgitab põhjusi eelarve täitmise protsentuaalsete osakaalude kaudu, konkreetsed summad on toodud vaid investeringute juures. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi seletuskiri on pigem tehnilist laadi, sisaldab vähem analüüsi. Kokkuvõttelikult on sageli esinevad ülekandmise põhjused järgmised: alustatu lõpuleviimine, lepingutega võetud kohustustega kaetus, tarnete viibimine, 2024. aasta kärpmete katmise vajadus jms.

86. Seletuskirjade sisule hinnangut andmata tekib Riigikontrollil pool aastat kestva jääkide selgitamisega seoses küsimus, kui seda raha eelarveaastale järgnenud aasta esimese poolaasta jooksul tarvis ei ole läinud, kas ja milleks valitsemisaladel see raha tegelikult planeeritud oli. Lisaks on risk, et jääkide selgitamine võtab nii kaua aega, et neid ei jõuta enam ära kasutada.

87. Riigikontroll on endiselt seisukohal, et lõppenud eelarveaastat puudutavate otsuste tegemiseks peaksid olema selged kokkulepped ja piirid, et otsused ei lükkuks poolde aastasse või ka pikemasse perioodi. Eelarvejääkide suur maht ja üleviimise otsuste viibimine kahandab eelarve protsessi läbipaistvust.

88. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: kehtestada lõppenud eelarveaastat puudutavate otsuste tegemiseks selged reeglid ja piirid.

Rahandusministri vastus: nõustume soovitusega. Eelarvejääkide ülekandmiseks on ministeeriumidele kehtestatud ja käsiraamatus avalikustatud kindlad reeglid ja piirid. Ülekandmise protsess sõltub ajaliselt majandusaasta lõpetamise raamatupidamistoimingutest ja ei saa seetõttu varem toimuda. Kuna eelarve kasutamisel lähtume FIFO (*first in, first out*) meetodist, siis ei ole jääkide ülekandmine alati ajakriitiline. Seetõttu ei saa nõustuda järeldusega, et kui aasta alguses ei ole jääke tarvis, siis ei olegi neid vaja. Riigi majandusaasta koondaruande varasem esitamise tähtaeg aitaks kaasa eelarve jääkide kiiremale väljaselgitamisele.

Tegeleme eelarveaasta lõpetamise teiste kitsaskohtade lahendamise ja baasseaduse uuendamise protsessis (muu hulgas analüüsime, kas ja kuidas ülekantavate jääkide mahtu vähendada).

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal soovitusi Kaitseministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile ja Rahandusministeeriumile. Ministrid saatsid ajavahemikul 12.–22.08.2024 oma vastuse Riigikontrolli soovitude kohta.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Kaitseminister: Oleme tutvunud riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrolliaruande eelnõuga, Riigikontrolli tähelepanekutega Kaitseministeeriumi 2023. aasta eelarve täitmise aruande kohta ning seal toodud soovistega. Ühtlasi täname 29. juulil 2024. aastal toimunud kohtumise eest ja võimaluse eest selgitada ministeeriumi eelarve täitmise aruande põhimõtteid, mh rahvusvahelise abi ja rahvusvaheliste tehingute kajastamise põhimõtteid. Kinnitame veelkord kohtumisel selgitatud seisukohta, et oleme soetuste kajastamisel lähtunud siseriiklikust õigusest, ametkondade vahelistest kokkulepetest ja rahvusvahelistest võrreldavatest arvutuspriinitsiipidest, arvestades mh rahvusvahelise abi taasteväärtust, sõltumata soetusajast.

Täname Riigikontrolli tehtud töö ja toodud tähelepanekute eest ning kinnitame, et võtame materjaliarvestuse parandamist kaitsevæes olulise prioriteetina.

Rahandusminister: Täname Riigikontrolli läbiviidud auditi ja meeldiva koostöö eest. Nõustume auditi käigus tõstatatud probleemidega ja arvestame antud soovistega edasise töö korraldamisel.

Sotsiaalkaitseminister: Täname Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ raames tehtud tähelepanekute eest ja esitame vastuse järgmisele soovile.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>Kaitseotstarbeliste varade kajastamine enne Eestisse saabumist</p> <p>20. Soovitus kaitseministrile: lähtuda Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruandes varade soetuste kajastamisel Eesti finantsaruandluse standardi põhimõtetest.</p> <p>(p-d 9–19)</p>	<p>Kaitseministri vastus: tulenevalt rahvusvahelise hanketuru dünaamikatest on Kaitseministeerium kasutanud teatud juhtudel kauba soetusel nn tehasetestide järgset arvestust, kus kaup on küll Eesti omandis, ent asub alaliselt või ajutiselt mõne teise riigi territooriumil. Oleme selliste tehasetestide järgsete majandustehingute kajastamise põhimõtteid 2021. aasta lõpus kooskõlastanud Riigikontrolli ja Riigi Tugiteenuste Keskusega ning sellest kokkuleppest lähtuvalt on muudetud ka Kaitseministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja. Sarnane praktika toimus teatud juhtudel ka 2022. aastal.</p> <p>Kinnitame, et omandi üleminek tarnest sõltumata on endiselt erandlik ning moodustab tehingutest marginaalse osa, seda on korraldatud vaid strateegiliste, tundlike kaupade soetamisel ja on olnud seotud Eesti strateegilise julgeoleku huvi (nt moona hoidmine väljaspool Eestist) või rahvusvaheliste partnerite soovidega.</p> <p>Ühtlasi võib ka edaspidi teatud juhtudel selliseid tehinguid vaja minna, mistõttu on oluline, et need ka korrektselt raamatupidamises kajastatud saaks. Seetõttu oleme valmis koostöös Riigikontrolli ja Riigi Tugiteenuste Keskusega tehingute kajastamise põhimõtteid esimesel võimalusel kaasajastama ning 2024. aasta eelarve täitmise aruandes kokkulepitud põhimõtetest ka lähtuma.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde vaatamata varasemale ministeeriumi praktikale ning auditis antud selgitustele. Enne kauba Eestisse saabumist kajastatud varade väärtuse olulise suurenemise tõttu on tähtis, et soetuste kajastamisel Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruandes lähtutaks Eesti finantsaruandluse standardi põhimõtetest.</p>

<p>Kaitseotstarbeliste varude raamatupidamises kajastamise erandi ülevaatamine</p> <p>24. Soovitus kaitseministrile: koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega vaadata üle varude raamatupidamises ja eelarve täitmises kajastamise põhimõtted.</p> <p>(p-d 21–23)</p>	<p>Kaitseministri vastus: oleme valmis varude raamatupidamise ja eelarve täitmises kajastamise põhimõtted üle vaatama, millega kajastataks suurekaliibrilist laskemoona varuna, kasutades tekkepõhise kajastamise põhimõtet, mil kulu ei teki soetuse hetkel, vaid laskemoona kasutuselevõtu või mahakandmise momendil.</p>
<p>Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväe tööprotsessi korrastamine</p> <p>32. Soovitused kaitseministrile koostöös RKIKi peadirektori ja Kaitseväe juhatajaga: jätkata varade arvestuse, inventeerimise ja teiste tööprotsesside parandamist, sealhulgas</p> <ul style="list-style-type: none"> pöörata rohkem tähelepanu lepingute haldamisele, sh täitmise, jälgimisele, määrata konkreetsed vastutajad tehingu lõpuni välja ning tagada, et info oleks operatiivselt raamatupidamisele edastatud; võtta Kaitseväe valduses olevad varad viivitusega arvele ja seeläbi tagada nende ülelugemine inventuuri käigus. <p>(p-d 25–31)</p>	<p>Kaitseministri vastus: nõustume vajadusega tõhustada Kaitseministeeriumi valitsemisalas varade arvestuse, inventeerimise ja teisi tööprotsesse, sh lepingute haldamist. Oleme juba üle vaatamas kehtivaid tööprotsesse, et tagada volitatud inimeste olemasolu kogu lepingu kestuse jooksul. Jätkame ka vastavate infosüsteemide arendamist. Oleme loonud SAP-DAX võrdluse aruande, samuti on DAX ostutellimuste keskkonnas loodud võimekus ettemaksete paremaks jälgimiseks ja oleme korrastamas tööprotsesse Riigi Tugiteenuste Keskusega ning arendame MS DAX põhivara mooduli võimekust.</p>
<p>Riigisiseste toetuste jagamine</p> <p>68. Soovitused rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> täiustada seletuskirjas antud toetuste kohta esitatud infot nii, et oleks tagatud Riigikogule ja teistele huvigruppidele arusaadav ja terviklik ülevaade planeeritavate toetuste kohta; vaadata üle ja täiendada riigisiseste toetuste jagamise põhimõtted nii, et nii toetuse jagamine kui ka kasutamine oleks läbipaistev, säästlik ja sihipärane. <p>(p-d 33–67)</p>	<p>Rahandusministri vastus: nõustume soovitustega. Parendame seletuskirja toetuste lisa ning vaatame üle võimalused siseriiklike toetuste jagamise täpsemaks reguleerimiseks.</p>
<p>Pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuur</p> <p>75. Soovitus sotsiaalkaitseministrile: tagada, et Sotsiaalkindlustusametis oleksid piisavad ressursid, mis võimaldavad enne inventuuri analüüsida pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste eelnevatel aastatel kogunenud saldod ning teha inventuure korrektselt ja õigel ajal.</p> <p>(p-d 69–74)</p>	<p>Sotsiaalkaitseministri vastus: analüüsimme vastavalt soovitatule koostöös Sotsiaalkindlustusametiga alternatiive, kuidas on mõistlik edasi minna pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste eelnevatel aastatel kogunenud saldode inventuuriga (mille tegemist raskendab vananenud infosüsteem) ja kuidas tagada Sotsiaalkindlustusameti võimekus teha jooksva aasta inventuur korrektselt ja õigeaegselt. Vaatame üle ja lepime kokku tegevusplaani.</p>
<p>Vabariigi Valitsuse reservi ja ülekantava 2023. aasta eelarve jäägi täpsustamine</p> <p>88. Soovitus rahandusministrile: kehtestada lõppenud eelarveaastat puudutavate otsuste tegemiseks selged reeglid ja piirid.</p>	<p>Rahandusministri vastus: nõustume soovitusega. Eelarvejääkide ülekandmiseks on ministeeriumidele kehtestatud ja käsiraamatus avalikustatud kindlad reeglid ja piirid. Ülekandmise protsess sõltub ajaliselt majandusaasta lõpetamise raamatupidamistoimingutest ja ei saa seetõttu varem toimuda. Kuna eelarve kasutamisel lähtume FIFO (<i>first in, first out</i>) meetodist, siis ei ole jääkide</p>

(p-d 76–87)	<p>ülekandmine alati ajakriitiline. Seetõttu ei saa nõustuda järelausega, et kui aasta alguses ei ole jääke tarvis, siis ei olegi neid vaja. Riigi majandusaasta koondaruande varasem esitamise tähtaeg aitaks kaasa eelarve jääkide kiiremale väljaselgitamisele.</p> <p>Tegeleme eelarveaasta lõpetamise teiste kitsaskohtade lahendamise baasseaduse uuendamise protsessis (muu hulgas analüüsime, kas ja kuidas ülekantavate jääkide mahtu vähendada).</p>
-------------	--

Ülevaade majandusaasta koondaruandest

Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud, lähtudes riigieelarve seadusest ja Eesti finantsaruandluse standardist. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatakse riigi raamatupidamise aastaaruanne (s.t riigi konsolideeritud ja konsolideerimata aruanne) koos riigieelarve täitmise aruandega, täiendav info kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta ning tegevusaruanne.

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustuslase finantsandmed, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 57 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 27 äriühingu näitajad. Täiendavat infot esitatakse 79 kohaliku omavalitsuse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab peale eelneva avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksusi.

Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutab rahandusminister ning riigi raamatupidamist korraldab Riigi Tugiteenuste Keskuse finantsarvestuse osakond.

Auditi eesmärk

Riigieelarve seaduse järgi on Riigikontrolli kohustus auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrollil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust.

Auditi eesmärk on avaldada arvamust riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustiste bilanssi 31.12.2023. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruanne ja rahavoogude aruanne 31.12.2023 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisaidsid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet.

Arvamuse avaldamise põhimõtted

Hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele tähendab, et

- raamatupidamise aastaaruanne on õige, kui selle koostamisel on lähtutud Eesti finantsaruandluse standardist ning avalikustatud on kogu oluline info, mis annab riigi finantsseisundist õiglase ülevaate;
- tehingud on seaduslikud, kui tehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2023. aasta riigieelarve seaduse ja 2023. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadustega.

Märkusena esitatakse leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude olulisuse tõttu mõjutavad Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja/või tehingute seaduslikkuse kohta. Tähelepanekutena esitatakse leiud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses. Olulisus sõltub tähelepaneku sisust ja rahalisest mahust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal. Olulisuse rahaline väärtus leitakse protsendina riigieelarve kulude ja investeringute summast. Vigade hindamisel arvestatakse ka olulisuse selliste kvalitatiivsete teguritega

nagu sisu, kontekst (nt tahtlikkus) ja võimalik kahju (nt saamata jäänud tulu, majanduslik ebaotstarbekus).

Auditi ulatus

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta, hindas Riigikontroll, kas raamatupidamise aastaaruanne vastab Eesti finantsaruandluse standardile. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. Eesti finantsaruandluse standard tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2023. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadustest. Selleks kontrolliti, kas tulud on riigieelarvesse kogutud; kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud tehtud sihipäraselt; kas iga-aastase eelarveseadusega kehtestatud eelarvest ja selles tehtud muudatustest on kinni peetud.

Samuti kontrollis Riigikontroll, kas riigiasutus on võtnud kohustusi ainult siis, kui talle on selleks riigieelarvest raha ette nähtud, ning kas riigieelarve täitmise aruandes või riigieelarve vahendite kasutamisel on kõik tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud liigendatud sellisel viisil, et nende majanduslik sisu või otstarve on selgelt kindlaks määratud. Eelarve täitmise aruande kontrollimisel hinnati, kas aruanne on koostanud aasta eelarvega samas detailsuses ning kas tehtud korrigeerimised on olnud õigustatud.

Ulatuse piirang

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigieelarve täitmise aruandes esitatud tegevuspõhise info õigsust, kuna tegemist on riigiasutuste tegevuse spetsiifikast lähtuva juhtimisinfo ja selle info kogumiseks ja koostamiseks ei ole ühtseid põhimõtteid. Riigikontroll on hinnanud riigieelarve täitmise aruandes tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute koondarvude õigsust ning nende vastavust raamatupidamisele ja kuluarvestuse infosüsteemile (KAIS). Kuivõrd raamatupidamise infosüsteem tegevuspõhist arvestust ei võimalda, tuleb riigieelarve täitmise aruandes tugineda KAISI tegevuspõhistele andmetele. Sealjuures peavad KAISI tegevuspõhised koondandmed ühtima andmetega raamatupidamises majandusliku sisu järgi. Seeläbi veendutakse, et KAISI on kõik arvestuseks vajalikud andmed sisestatud ning kulude ja investeeringute jaotamine tegevustele on täielik.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvandmed, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest. Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Auditi käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi käigus. Nende standardite järgi tuleb audit

kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab põhjendatud kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on kontrollitud ulatuses olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2023. aasta riigieelarve seadusega ja selle muutmise seadustega.

Audititoimingute käigus koguti tõendusmaterjali finantsaruannetes esitatud arvandmete ja muu avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi kui terviku tulemuslikkuse kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Audit käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased ja juhtkonna raamatupidamislikud hinnangud põhjendatud.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta ning riigieelarve täitmise aruande usaldusväärsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 24.06.2024.

Auditi meeskond

Auditis osalesid auditiosakonna raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse meeskonna audiitorid, auditit juhtis auditijuht Gerli Eisberg.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80128.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta

31.08.2023 – Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

29.08.2022 – Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

30.08.2021 – Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

28.08.2020 – Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

29.08.2019 – Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

29.08.2018 – Riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

28.07.2017 – Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli järeldused

Tabelis on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute raamatupidamises kajastamise ja riigieelarve seadustega kooskõlas olemise kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht on võetud riigi 2024. aasta konsolideerimata tulemiaruandest.

Hinnangu andmisel on lähtutud sellest, et tehingud on olulises osas kajastatud raamatupidamises korrektselt ja tehingute tegemisel on olulises osas järgitud riigieelarveseadusi.

Auditeeritud valdkond	Rahaline maht 2023 (eurodes)*	Kas tehingud on kajastatud korrektselt?	Kas tehingute tegemisel on järgitud riigieelarve seadusi?
Tulude kogumine , sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	13,3 miljardit	Jah	Jah
Toetuste saamine , sh vahendamine	1,3 miljardit	Jah	Jah, v.a. Kaitseministeeriumi eelarve täitmises suuremana näidatud toetuste tulu 24,3 miljonit eurot
Toetuste andmine , sh vahendamine	8,1 miljardit	Jah	Jah
Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh edasiantud maksud, tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud	7,4 miljardit	Jah	Jah, v.a. Kaitseministeeriumi eelarve täitmises suuremana näidatud kulud 167,2 miljonit eurot
Tehingud riigivaraga , sh investeeringud	701,6 miljonit**	Jah	Jah, v.a. Kaitseministeeriumi eelarve täitmises suuremana näidatud investeeringud 22,7 miljonit eurot
Riigi raha hoiustamine , sh intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud	53,0 miljonit***	Jah	Jah
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutuses; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (osaluste ost ja müük ning laekunud dividendid)	536,2 miljonit***	Jah	Jah

* Rahaline maht on arvestatud absoluutväärtuses.

** Riigi 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande põhjal.

*** Riigi 2023. aasta konsolideerimata rahavoogude aruande põhjal.

Allikas: Riigikontroll