

Seletuskiri
Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori
finantsarvestuse ja –aruandluse juhend“ muutmise eelnõu kohta

I. Sissejuhatus

Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ (edaspidi *üldeeskiri*) muutmise eelnõus tehakse ettepanek tuua seni kehtiv aasta kohta esitatud saldoandmike sulgemise tähtaeg 31. märtsilt 27. veebruarile, et tagada aasta kohta esitatud esialgse (auditeerimata) aruandluse parem kvaliteet. Peale seda tähtaega saab Riigi Tugiteenuste Keskuse kaudu viia saldoandmikesse olulisi muudatusi kuni 31. märtsini (kehtiv tähtaeg 30. aprill) või ka sellest kuupäevast hiljem, kui riigi raamatupidamise aastaaruande audit ei ole selleks kuupäevaks lõppenud. Tühistatakse erand, mille alusel võib kaitseotstarbelised varud kajastada soetamisel kuluna. Kaitseotstarbelisi varusid hakatakse alates 2025. a aruandlusest kajastama sarnaselt ülejäänud varudele lähtudes Raamatupidamise Toimkonna juhendist (edaspidi *RTJ*) nr 4 ning selleks võetakse kaitseotstarbeliste varude jäägid seisuga 31.12.2024 esmakordselt bilansis arvele. Lisaks ajakohastatakse üldeeskirja sätteid saldoandmike esitajate omavaheliste saldode võrdlemise ja vahede korrigeerimise kohta ja tehakse muid üksikuid täpsustusi, et juhend vastaks muutunud praktikale. Üldeeskirja lisad 1, 2 ja 3, s. o kontoplaani kontode, tehingupartnerite ja tegevusalade koodid kehtestatakse uues redaktsioonis, võttes arvesse koodide muutmise vajadusi, mis on selgunud 2023. ja 2024. a jooksul.

Määruse eelnõu ja seletuskirja koostas Raamatupidamise Toimkonna liige ja Riigi Tugiteenuste Keskuse finantsarvestuse osakonna juhataja/riigi pearaamatupidaja Juta Maar (tel 663 1825). Määrusele tegi juriidilise ekspertiisi Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (tel 5885 1423).

II. Määruse eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse eelnõu punktiga 1 muudetakse üldeeskirja § 9 „Saldoandmiku esitamise ja kontrollimise tähtajad“ lõikeid 3, 4 ja 5. Seni kehtiva määruse kohaselt tuleb saldoandmike esitajatel saldode võrdlust teiste saldoandmike esitajatega teha kord kvartalis. Saldoandmike infosüsteemi andmetel baseeruv valitussektori aruandlus esitatakse igakuiselt. Selleks võrreldakse igakuiselt valitussektoris kuuluvate saldoandmike esitajate (esitaja tehingupartneri koodi neljas number on 0 kuni 3) omavahelised saldod ja korrigeeritakse olulised vahed. Sellega tegeleb suures mahus Riigi Tugiteenuste Keskus, kuid aruande koostamise õigsuse ja kiiruse huvides on vaja kaasata saldoandmike esitajad, et nad olulisi omavaheliste saldode erinevusi likvideerida aitaksid. Suur osa saldoandmike esitajatest, sh Riigi Tugiteenuste Keskuse raamatupidajad, kes esitavad saldoandmikke 210 valitussektoris kuuluva üksuse kohta, teevad igakuiseid võrdlusi ja sellest tulenevaid korrigeerimisi ka praegu. Kõige olulisemad korrigeerimised tulenevad saldode vahedest, mis on seotud Riigi Tugiteenuste Keskuse poolt teenindatavate üksuste poolt esitatavate saldoandmikega. Tehingu vastaspool võib aga olla näiteks kohaliku omavalitsuse üksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, keda kaasatakse saldo selgitamiseks ja

korrigeerimiseks. Seetõttu tähendab sätte muutmine pigem üldeeskirja kaasajastamist, mitte täiendavate kohustuste kehtestamist.

Samas tehakse oluline muutus aasta kohta esitatud saldoandmiku sulgemise tähtaja toomisega ühe kuu võrra ettepoole. Siiani on aasta kohta esitatud saldoandmikud suletud esitajate eest peale 31. märtsi. Nimetatud täheaeg tuuakse 27. veebruarile. Senise praktika kohaselt esitavad paljud aruandekohustuslased veebruari lõpuks saldoandmiku, milles hiljem parandusi enam ei tehta, kuna märtsis keskendutakse juba aruandeaasta lõpetamisele. Samas on aruandekohustuslasi, kes täpsustavad andmeid ja inventeerivad saldod märtsi lõpuni. See tekitab raskusi aruandekohustuslaste omavaheliste saldode võrdlemisel. Esineb ka muid aasta kohta mitme kuu jooksul peale aruandeaasta lõppemist tegemata korrigeerimisi, mille tõttu esialgsed valitsussektori aruanded sisaldavad kohati suuri ebatäpsusi. Tähtaja toomine 31. märtsilt 27. veebruarile võimaldab Riigi Tugiteenuste Keskusel senisest kuu aega varem alustada aruannete konsolideerimist. Selle käigus saadetakse aruandekohustuslastele märgukirju vahede kohta teiste saldoandmike esitajatega, aga ka rahavoo koodide parandamise vajaduse või muude parandamist vajavate andmete kohta. Vastuste alusel saab Riigi Tugiteenuste Keskus viia ise saldoandmikesse parandused ja jätkata konsolideerimisega, selle asemel, et oodata ja seirata, millal aruandekohustuslane paranduse teeb.

Oluliste korrigeerimist vajavate andmete korral on aruandekohustuslane saanud neist teada anda ja Riigi Tugiteenuste Keskus on viinud parandusi saldoandmikesse kuni 30. aprillini. Praktikas on seda tehtud alati kauem (vähemalt mai lõpuni), kuna Riigikontroll ei ole 30. aprilliks riigi raamatupidamise aastaaruande auditeerimist lõpetanud. Vastavalt riigivaraseadusele kinnitavad riigi asutatud sihtasutused majandusaasta aruande kolme kuu jooksul majandusaasta lõppemisest. Järjest lisandub ka teisi aruandekohustuslasi, kes suudavad kolme kuu jooksul saldod sulgeda ning aastaaruande koostada. Selleks, et innustada avaliku sektori aruandekohustuslasi aasta lõpu seisuga aruandlust varem lõpetama, tuuakse seni kehtinud täheaeg 30. aprillilt samuti kuu võrra varasemaks, 31. märtsile. Samas sätestatakse, et see tähtaeg pikeneb, kui riigi raamatupidamise aastaaruanne ei ole selleks kuupäevaks auditeeritud ja kestab kuni vastava auditi lõpuni. Sellega viiakse üldeeskiri vastavusse kehtiva praktikaga, teadvustades, et olulisi korrigeerimisi saab sisse viia kuni riigi raamatupidamise aastaaruande auditi lõppemiseni. Riigi raamatupidamise aastaaruanne peab olema esitatud Riigikontrollile vastavalt riigieelarve seadusele hiljemalt 30. juuniks. Viimastel aastatel on audit lõppenud juunis, varem on esinenud aastaid, kus see on lõppenud (raamatupidamise aastaaruande andmeid ei ole enam muudetud) mai lõpus.

Nimetatud sätete muutmine on seotud määruse eelnõu punktide 8–10 alusel muudetavate sätetega. Üldeeskirja §-s 51 „Inventeerimise ajaline jaotus“, §-s 52 „Inventeerimise ja hindamise protseduurid“ ja §-s 53 „Konsolideerimise protseduurid“ ajakohastatakse sätteid, mis selgitavad saldoandmike esitajate omavaheliste saldode võrdlemist ning saldoandmike konsolideerimiseks tehtavaid protseduure. Sisuliselt vastavaid protseduure võrreldes käesoleva praktikaga ei muudeta. Küll aga muudetakse saldoandmike esitajate omavaheliste saldode vahe lubatud piirmäär, mille korral ei pea saldoandmikku parandama, seni kehtivalt 1000 eurolt 10 000 euron. Kogemuse kohaselt on avaliku sektori ja selle alamsektorite bilansid selliste lubatud vahede korral aruandluse koostamiseks piisavalt tasakaalus, sest esineb nii üht- kui ka teistpidi väiksemaid vahesid, mis üksteist tasakaalustavad.

Lubatud piirmäära tõstmine tasakaalustab aruandluse tähtaja lühendamisest tingitud töökoormust. See annab ühtlasi avaliku sektori üksustele signaali sellest, et aruande esitamise kiirus on oluline ning kiirel aasta lõpetamise perioodil tuleks keskenduda olulistele korrigeerimistele. Väiksemaid üksikuid korrigeerimisi saab teha jooksvalt siis, kui nende vajadus selgub ning nende tegemiseks ei pea minema eelmise perioodi andmeid muutma, kui selle perioodi aruandlustähtaeg on möödunud.

Määruse eelnõu punktide 2 ja 3 alusel ajakohastatakse üldeeskirja § 12 „Riigi raamatupidamissüsteemi struktuur“, muutes lõike 6 sõnastust ning tühistades lõiked 7 ja 8.

Senine lõike 6 sõnastus on kehtinud alates 2003. aastast kui riigieelarveliste asutuste (riigiraamatupidamiskohustuslaste üksuste) raamatupidamist peeti detsentraliseeritult igas asutuses. Sõnastus muudetakse, kuna käesoleval ajal tegelevad iseseisva raamatupidamisega ainult riigi salastatud asutused ja Riigikogu. Ülejäänud riigieelarvelistele asutustele osutab raamatupidamisteenust Riigi Tugiteenuste Keskus. Muudetud sõnastus viiakse vastavusse kehtiva praktikaga, kus raamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise sise-eeskirjas määratakse vastutuse jagunemine riigiraamatupidamiskohustuslaste ja Riigi Tugiteenuste Keskuse vahel.

Lõiked 7 ja 8, mis sätestasid, et riigiraamatupidamiskohustuslased ja nende üksused viiakse üle ühise majandustarkvara SAP kasutamisele ning Rahandusministeerium kajastab oma finantsaruannetes majandustarkvara SAP kasutamiseks vajalikud litsentsid, arendustööd ja hoolduskulud, muudetakse kehtetuks, kuna nende sätete vajadus on aegunud. Riigi Tugiteenuste Keskuse poolt teenindatavate asutuste raamatupidamist peetakse SAPis. Lisaks SAPi kasutamisele pakub Riigi Tugiteenuste Keskus keskselt oma klientidele riigitöötaja iseteenindusportaali, e-arvete lahendust ja aruandlussüsteemi. Arvestusteenustega seotud riigile kuuluvate infosüsteemide kulud kaetakse Rahandusministeeriumi Infotehnoloogia Keskuse eelarve vahenditest ja muud arvestusteenuste kulud Riigi Tugiteenuste Keskuse eelarve vahenditest.

Lisaks tunnistatakse eelnõu punktiga 3 kehtetuks üldeeskirja § 18 „Riigiraamatupidamiskohustuslaste üksuste asutamised, lõpetamised ja ümberkorraldamised“ lõike 2 teine lause, mis selgitas, et riigiasutuste lõpetamise korral aasta keskel antakse ühendavale üksusele lisaks bilansisaldodele üle ka jooksva aasta tulude ja kulude saldod. Kui riigiraamatupidamiskohustuslaste üksusi lõpetatakse aasta keskel, siis puudub vajadus anda lõpetava üksuse tulusid ja kulusid üle sellele üksusele, kes lõpetatud riigiasutuse tegevust jätkab, vaid need jäävad lõpetava üksuse aruandlusse. Üleandmisele kuuluvad bilansikontode saldod, kuid mitte tulude ja kulude saldod. Saldosid peetakse ühises SAPi andmebaasis ning nende kohta on saab ühendav üksus vajaduse korral ajaloolist infot pärida.

Samuti muudetakse eelnõu punktiga 3 kehtetuks üldeeskirja § 22 „Trahvid“ lõike 1 teine lause, mis selgitas nende laekumist selleks avatud pangakontole. Lause on üleliigne. Muude tulude liikide korral ei täpsusta üldeeskiri, kuhu need laekuvad. Laekumiste vastuvõtmiseks on välja kujunenud süsteem, mida reguleerib rahandusministri 10.09.2014 määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri“.

Määruse eelnõu punktiga 4 ajakohastatakse üldeeskirja § 28 „Sihtfinantseerimise vahendamine“ lõige 4, mis viitab tänaseks kehtetule 2014–2020 struktuuritoetuste seadusele. Uuendatud sõnastusega ei muudeta üldeeskirja sisu. Senine viide asendatakse viitega Vabariigi Valitsuse 31.07.2014 määrusele nr 121

„Struktuuritoetuse registri pidamise põhimäärus“. Registri nimetuses on sõna „struktuuritoetus“ ainsuses. Seepärast on lisatud määruse eelnõu punkt 5, et muuta kehtiva määruse järgmises lõikes olev viide samale registrile.

Määruse eelnõu punktiga 6 muudetakse üldeeskirja § 35 „Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes“ lõike 2 punkt 1, mis sisaldab kõrvallauset Riigimetsa Majandamise Keskuse osaluse kajastamise kohta Keskkonnaministeeriumi bilansis. Osalus Riigimetsa Majandamise Keskuses kajastub käesoleval ajal Kliimaministeeriumi kui osalust valitseva ministeeriumi bilansis. Sellist täpsustust antud sättes vaja ei ole. Üldised sätted varade jaotamiseks riigiraamatupidamiskohustuslaste vahel on esitatud üldeeskirja §-s 13 „Varade ja kohustiste jaotamine“.

Määruse eelnõu punktiga 7 loetakse kehtetuks üldeeskirja § 38 „Varud“ lõige 6, millega on kehtestatud erand kaitseotstarbeliste varude kajastamiseks kuluna varude soetamisel ning nende varudena bilansis kajastamata jätmise. Nimetatud säte jõustus 2010. aasta algusest, kuna sel ajal puudus Kaitseväel ühine laovarvestuse andmebaas (laokohti on väga palju) ning laovarvestuses segunesid uued varud juba kasutusel olnud õppustelt ja missioonidelt ajutiselt lattu tagastatud varudega. Käesoleval ajal peetakse Kaitseväe ladusid ühises andmebaasis ning selles on uued ja kasutusel olnud varud eristatud. Kaitseväel on võimalik saata raamatupidamisele vajalikku finantsinfot laoseisu kohta.

Sätte kehtetuks tunnistamisel lisatakse määruse eelnõu punktiga 11 üldeeskirja § 58 „Määruse rakendamine“ lõige 19, mille kohaselt võetakse kaitseotstarbelised varud esmakordselt bilansis arvele seisuga 31.12.2024, kajastades varude suurenemise teiselt poolt netovarade suurenemisena. Muudatust ei rakendata tagasiulatuvalt, kuna varude seisuga koht varasemate aastate lõpu seisuga usaldusväärsed andmed puuduvad. Kaitseväes tuleb 2024. a lõpuks välja töötada täpsemad põhimõtted, millised kaitseotstarbelised varud kuuluvad bilansis arvestamisele, lähtudes laos olevate varude seisunditest. Lisaks tuleb Riigikontrolliga läbi rääkida inventeerimise põhimõtted, kuna kõiki laovaruseid ei jõuta inventeerida aasta lõpu seisuga. Üldeeskirja § 50 lõike 8 kohaselt inventeeritakse neid aasta jooksul hajutatult, kuid varude suureneva mahu tõttu on ka aasta jooksul inventeerimine Kaitseväes väga ressursimahukas töö.

Määruse eelnõu punkti 12 kohaselt uuendatakse üldeeskirja lisa 1 „Kontode koodid“, lisa 2 „Tehingupartnerite koodid“ ja lisa 3 „Tegevusalade koodid“, et viia neisse 2023. ja 2024. a jooksul kontoplaanis tehtud muudatused, mis on ühtlasi Riigi Tugiteenuste Keskuse veebilehel avaldatud kontoplaani muudatuste kohta peetavates dokumentides nr 61 ja 62.

Üldeeskirja lisa 1 „Kontode koodid“ on tehtud mitmesuguseid muudatusi. Neist olulisemad on kontoklassis 41 „Sotsiaaltoetused“ tehtud muudatused, mis tulenevad Linnade ja Valdade Liidu poolt saadetud ettepanekust, võttes arvesse Sotsiaalministeeriumi poolt tellitud kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse kulude ja nende kajastamise analüüsis väljatoodud kitsaskohti. Kontode muutmine lepitakse kokku kohalike omavalitsuste üksuste, Sotsiaalministeeriumi ning Põllumajandus- ja Regioonaministeeriumi esindajate poolt 2023. aastal ja muutusi võis vabatahtlikult rakendada juba 2024. aastal. Alates 01.01.2025 muutuvad need kohustuslikuks. Koos kontode kasutamise reeglitega muudeti ka tegevusalade koodide kasutamist. Sellega on seotud kulukonto 554020 „Transporditeenused“ sulgemine. Konto kuulub

kontogruppi 5540 „Mitmesugused majanduskulud“. Transporditeenused tuleks aga kajastada lähtudes tegevusvaldkonnast vastava põhitegevuse kulude kontogrupis. Näiteks sotsiaaltranspordi kajastatakse kas kontoklassis 41 „Sotsiaaltoetused“ või kontogrupis 5526 „Sotsiaalteenused“. Koolitranspordi peaks kajastama kontogrupis 5524 „Õppevahendite ja koolituse kulud“.

Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna ettepanekul ja kokkuleppel kohalike omavalitsuste üksustega muudetakse kontorühma 500 „Töötasu“ kontosid, lisades igasse kontogruppi ühega lõppeva konto ja muutes kahe konto nimetust. Varem jaotati iga kontogrupp kolmeks kontoks. Sinna kuulusid nulliga lõppev konto nimetusega „Ametipalk ja kokkulepitud tasud“ või „Põhipalk ja kokkulepitud tasud“, kolmega lõppev konto nimetusega „Boonused“ ja seitsmega lõppev konto nimetusega „Hüvitised ja toetused“. Ettepaneku kohaselt lisatakse igasse kontogruppi ühega lõppev konto ning täpsustatakse nulliga ja kolmega lõppevate kontode nimetused. Uus jaotus kontogruppides on alates 01.01.2025 järgmine:

- 1) nulliga lõppev konto, näiteks 500000, 500100 jne, uus nimetus „Põhipalk“. Sellel kontol kajastatakse järgmised tasuliigid: ametipalk, ametipalga suurendus, tasu koolitusel oldud aja eest (kui on arvutatud keskmise alusel, sh palga säilitamisel), põhipalk, puhkusetasu;
- 2) ühega lõppev konto, näiteks 500001, 500101 jne, nimetus „Muud kokkulepitud tasud“. Kontol kajastatakse asendustasu, lisatasu valveaja eest, lisatasu ületunnitöö eest, lisatasu pühade ja öötöö eest;
- 3) kolmega lõppev konto, näiteks 500003, 500103 jne, nimetus „Muutuvpalk“. Kontol kajastatakse tulemustasu, preemia tööalaste saavutuste eest, lisatasu täiendavate tööülesannete eest.
- 4) seitsmega lõppev konto, näiteks 500007, 500107 jne, nimetus „Hüvitised ja toetused“ jääb samaks nagu seni. Kontol kajastatakse hüvitis teenistusest või töölt vabastamisel, lahkumiskompensatsioon, tervisekahju hüvitis, hüvitis või toetus ajutise töövõimetuse ja osalise töövõime korral, puhkusehüvitis, sõidu- ja lähetuskulud üle piirmäära, hüvitis reservteenistuses viibimise aja eest, töötasu viivis palga maksmise viivituse korral, mitmesugused toetused ja ergutused (näiteks juubelipreemia, preemia kauaaegse töö eest vms, mis pole otseselt seotud tööülesannete täitmisega ja mida ei kaasata keskmise palga arvutamisel).

Tasude jaotus vastab avaliku teenistuse seadusega määratud palgakomponentidele. Samas jaotuses nõutakse avaliku teenistuse seaduse § 65 kohaselt ametnike palga avalikustamist ning Rahandusministeeriumi riigihalduse osakond teeb selles jaotuses palga analüüse, vastab päringutele ja annab sisendit eelarveprotsessis. Ametiasutustes on nii ametnikke kui ka töölepingulisi töötajad. Rahandusministeerium soovib jaotada palgakomponendid ühesuguselt mõlemale töötajate grupile. Rahandusministeeriumil puudub praegu muuhulgas ühtlane ülevaade preemiate ja tulemustasude kohta, mida muutuvpalgana makstakse. Muudatuse jõustumisel on võimalik ka seda kogu avalikus sektoris eristada.

Töötasude kontorühmas avatakse veel kaks uut kontot: konto 500009 kontogrupis „Valitavate ametnike ja kõrgemate riigiteenistujate töötasu“ ning konto 500209 kontogrupis „Nõukogu ja juhatuse liikmete töötasu“. Kontode ühine nimetus on „Tööajaarvestuseta tasud“. Kontod on mõeldud nende töötasude eristamiseks, mille korral keskmist tööajale taandatud töötajate arvu pole võimalik kontorühmas 900

esitada. Siia kuuluvad näiteks volikogude liikmete või nõukogu ja juhatuse liikmete tasud, kui nad ei käi tööajagraafiku alusel tööl, vaid osalevad juhtimises koosolekute kaudu.

Suuremas mahus korrastatakse veel riigilõivutulude kontosid, sh suletakse kontod, millel kajastuvad ebaolulised summad ning muudetakse kontode nimetusi lähtudes seadusandluses toimunud muudatustest.

Üldeeskirja lisa 2 „Tehingupartnerite koodid“ kehtestatakse uues redaktsioonis, arvestades kahe aasta jooksul registreeritud avaliku sektori üksuste muutusi lähtudes üksuste soetamisest, ühendamisest, lahutamisest, võõrandamisest ja likvideerimisest.

Üldeeskirja lisa 3 „Tegevusalade koodid“ tehakse muutusi sotsiaalse kaitse tegevusvaldkonna koodides, mis on seotud muudatustega kontode koodides kontoklassis 41 (vt selgitus üldeeskirja lisa 1 muutmise kohta).

Määruse eelnõu punktiga 13 tehakse vormiline muudatus üldeeskirja lisa 8 „Riigimetsa hindamine“. Selles asendatakse viide Rahandusministeeriumi riigivara osakonnale üldisema viitega Rahandusministeeriumile, kuna vastava osakonna nimetus on muudetud.

III. Määruse vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määrus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

IV Määruse mõjud

Määrus võimaldab saada senisest kiiremini kvaliteetsemate andmetega saldoandmikke ja neid konsolideerida. Kontoplaanis viiakse sisse teatud muudatused, mis tulenevad seadusandluse muudatustest või on analüüside koostajate või aruandekohustuslaste poolt taotletud ja nendega läbi räägitud. Need võimaldavad aruandlust täiustada ja ühtlustada.

V. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määrus ei too kaasa olulisi täiendavaid tegevusi, kulusid ega tulusid.

VI. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

VII. Määruse kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Määruse eelnõu saadetak스 kooskõlastamisele eelnõude infosüsteemi kaudu riigiraamatupidamiskohustuslastele (ministeeriumid, Riigikantselei, põhiseaduslikud institutsioonid).

RTK teavitab kavandatud muudatustest täiendavalt e-kirjaga kõikide avaliku sektori üksuste kontaktisikuid ning ootab neilt eelnõu kohta arvamusi ja ettepanekuid.