



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 16.07.2025 - 31.08.2025

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Triin Laasi-Õige

kantsler

Haridus- ja Teadusministeerium

Meie 16.07.2025 nr 2-1/80151/9

Märgukiri auditi „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjete õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas 2024. aasta septembrist kuni 2025. aasta juulini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2024. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste saamine ja vahendamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist.

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

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu puudustele tööjõukulude sisekontrollisüsteemis, osalemisel mittetulundusühingutes ning kasutamata jäänud eelarve ülekandmisel järgmisesse aastasse. Märgukirjas on käsitletud järgmisi probleemkohti:

1. Tööjõukulude kontrollimisel tuvastati, et viies koolis on lepinguid või nende muudatusi sõlmitud tagantjärele (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 p 1).
2. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole viimase 10 aasta jooksul leidnud lahendust, et valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes oleks kooskõlas riigivaraseadusega (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 p 2).
3. 2024. aasta kasutamata jäänud piirmääraga eelarve väljaselgitamisel ja ülekandmisel 2025. aastasse ei ole järgitud Rahandusministeeriumi suuniseid (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 p 3).

Riigikontroll on käsitlenud Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala eelarve jääkide ülekandmisega seonduvat nii Rahandusministeeriumile edastatud märgukirjas kui kontrolliaruandes „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ koos soovituselga Rahandusministeeriumile tagada kehtiva eelarve jääkide ülekandmise regulatsiooni täitmine või hinnata regulatsiooni asjakohasust ning viia regulatsioon vastavusse tegeliku vajadusega.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt **18. augustiks 2025.**

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Jane Väli
Jane.Vali@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala koolid on töötamise lepinguid sõlminud hilinemisega

Tööjõukulude kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvates koolides ei ole töötamise lepinguid sõlminud õigel ajal. Sellele puudusele on Riigikontroll juhtinud tähelepanu juba mitmel varasemal aastal. Käesoleva auditi käigus tuvastati töölepingute või töölepingu muudatuste allkirjastamine pärast nende kehtima hakkamist Tallinna Teeninduskoolis, Narva Täiskasvanute Koolis, Kiviõli Riigikoolis ja Kammeri Koolis. Lisaks oli Tartu Tervishoiu Kõrgkoolis allkirjastatud võlaõiguslepinguid pärast tööde tegemist. Narva Täiskasvanute Koolil puudus ka kinnitatud palgajuhend, mille eesmärk on sätestada teenistujate töö tasustamise põhimõtted, et tagada tasude määramisel selgus ja läbipaistvus.

Riigikontrolli hinnangul tuleb töötamise tingimused kokku leppida enne tööde algust, et mõlemale osapoolale oleksid nende õigused ja kohustused selged ning tagatud oleks tehingute läbipaistvus. Kuna probleem on ilmnunud mitmel aastal järjest, on soovitatav koolijuhtide tähelepanu jätkuvalt juhtida töötamise lepingute õigeaegse sõlmimise vajalikkusele.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: tagada, et koolidel on olemas kehtivad palgajuhendid ning et töötamise lepingud sõlmitakse enne töö algust.

2. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes on jätkuvalt vastuolus riigivaraseadusega

Varasemates auditites tehtud soovitude täitmise kontrollimisel selgus, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes (MTÜ) ei ole viimase 10 aasta jooksul lahendust leidnud ning on jätkuvalt vastuolus riigivaraseadusega. Juba 2014. aasta auditiaruandes tõi Riigikontroll välja, et paljud ministeeriumi valitsemisala asutused (peamiselt kutsehariduskoolid) kuuluvad mitmesuguste MTÜ vormis tegutsevate erialaliitude liikmeskonda, et paremini korraldada asutuste jooksvaid tegevusi. Asutuste liikmeks olemine MTÜdes on aga vastuolus riigivaraseadusega (§ 6 lg 3), mille järgi võib riigi liikmeõigusi MTÜdes teostada üksnes Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium või Riigikantsleil.

2023. aasta sügisel alustas ministeerium hindamist, millistes MTÜdes osalemine on vajalik ja millistes mitte. 2023. aastal kinnitas ministeerium, et on alustanud ettevalmistusi Vabariigi Valitsusele vastavasisulise taotluse esitamiseks.

2024. aastal andis ministeerium tagasisidet, et MTÜdes osalemise põhjendatuse hindamisega ei ole lõpule jõutud. Ministeerium kinnitas veel kord, et on ette valmistamas analüüsi ja materjale, mille on alusel on võimalik esitada Vabariigi Valitsusele asjakohane taotlus.

Ka auditi lõpetamise ajaks ei ole Vabariigi Valitsusele taotluse esitamiseni jõutud. Ministeeriumist saadud selgituste kohaselt on koostatud õiguslik analüüs riigile kuuluvate õppeasutuste MTÜdesse

kuulumise kohta ning välja on pakutud mitmed alternatiivsed lahendusettepanekud, kuid läbirääkimiste käigus ei ole jõutud lahenduseni, mis kõigile osapooltele sobiks.

2024. aastal on ministeeriumi valitsemisala asutused tasunud riigisisestele ühingutele liikmemaksusid ca 48 000 eurot.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: esitada Vabariigi Valitsusele riigivaraseadusega ette nähtud taotlus liikmeõiguste teostamiseks nendes mittetulundusühingutes, mille liikmeks olemine on jätkuvalt oluline ja vajalik.

3. Haridus- ja Teadusministeerium on eksinud eelarvejääkide ülekandmisel riigieelarve seaduse põhimõtete vastu

Riigieelarve seadusele § 59¹ kohaselt võib riigieelarves planeeritud raha jääke üle kanda üks kord samaks otstarbeks. Erandlikult võib ülekantavate vahendite administratiivset liigendust muuta ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse, tulemusvaldkonna või programmi tegevuse ümberkorraldamisel või lõpetamisel.

Seejuures tuleb arvestada, et raha sihtotstarvet ei määra üksnes Riigikogu kinnitatud riigieelarve ja Vabariigi Valitsuse liigendus, vaid ka ministri ja asutuse eelarve liigendamise käskkirjad. Tulenevalt riigieelarve seaduse § 31 lõikest 2 on minister kohustatud liigendama riigieelarves märgitud valitsemisala eelarve administratiivselt ja majandusliku sisu järgi kooskõlas eelarveklassifikaatoriga ja lähtudes Vabariigi Valitsuse liigendusest. Ka Rahandusministeeriumi koostatud tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus toodud juhiste kohaselt peab eelarve ülekandmisel säilima seaduses määratud, valitsuses otsustatud ning ministri ja asutuse kehtestatud eelarve kasutamise sihtotstarve (liigendus).

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala 2024. aasta eelarve on minister liigendanud programmi tegevuste, asutuste, kulude ja investeringute ning objektide koodide kaupa. Riigikontroll lähtus eelarve ülekandmise sihtotstarbe säilimise kontrollimisel põhimõttest, et kasutamata jäänud vahendite ülekandmisel 2025. aasta eelarvesse peab säilima ka ministri kehtestatud 2024. aasta eelarve kasutamise otstarve.

Haridus- ja Teadusministeerium ei nõustu selle käsitlusega, viidates, et tegevuspõhise eelarve puhul määrab sihtotstarbe üksnes programmi tegevuse tase ehk nn seaduse pilt.

Riigikontrolli arvates tuleb ministeeriumil kehtivat regulatsiooni järgida, seeläbi on tagatud eelarveraha kasutamise läbipaistvus ja sihipärasus. Kui kehtiv regulatsioon ei vasta tegelikele vajadustele või toob kaasa täiendavat bürokraatiat, tuleks see üle vaadata. Vastava soovitus on Riigikontroll edastanud ka Rahandusministeeriumile.

Ministeeriumi valitsemisala 2024. aastal kasutamata jäänud piirmääraga vahendite ülekandmisel ministri 03.06.2025. a käskkirjaga nr 153 „2024. aasta riigieelarve piirmääraga vahendite ülekandmine 2025. aastasse“ tuvastati järgmised puudused:

3.1. Käskkirja lisa 1 veeru „Võimalik üle viia järgnevasse aastasse“ summa peaks olema 373 473 euro võrra väiksem. Summad sisaldavad ka valitsemisala asutuste 2023. aasta jääke, mida teist korda ei või enam 2025. aastasse üle viia. Seetõttu on eksitav neid arvestada võimaliku üleviidava summa hulka.

3.2. Käskkirjaga ülekantav summa peaks olema kokku vähemalt 2 463 050 euro võrra väiksem, kui arvestada ministri kinnitatud 2024. aasta eelarve jaotuskava. Lähtudes ministri 2024. aasta eelarve käskkirjadega kinnitatud eelarve jaotusest programmi tegevuste, asutuste ja objekti koodide lõikes ning riigieelarve seaduses toodud ülekandmise põhimõtetest, et kasutamata eelarvet võib üle kanda ainult üks kord ja samaks sihtotstarbeks, on 2024. aastal kasutamata jäänud eelarvet üle viidud vähemalt 2 463 050 euro võrra lubatust rohkem. Seejuures on ülekandmisel muudetud administratiivset jaotust (ühe asutuse jäägid on üle viidud teisele asutusele) ning teist korda on üle viidud ka 2023. aastast ületoodud jääke vähemalt summas 8800 eurot.

Riigikontroll on arvamusel, et kui on selgunud, et üks asutus raha ei vaja, siis ei ole enamasti jäägi kandmine teisele asutusele kohane (v.a seoses riigiasutuse, tulemusvaldkonna või programmi tegevuse ümberkorraldamise või lõpetamisega), arvestades, et üldjuhul ei jätka üks asutus teise asutuse poolelijäänud tegevusi. Seetõttu oleks tulnud eelnimetatud summa jätta üle kandmata.

Haridus- ja Teadusministeerium on selgitanud, et valitsemisalas on 86 asutust, sealhulgas 81 kooli ning aasta jooksul võtab riik täiendavalt kohalikelt omavalitsustelt üle koolipidaja kohustusi, nii et ületulevale koolile tuleb jooksvaks eelarveaastaks tagada eelarve. Haridusvaldkonnas tuleb suure asutuste hulga puhul paratamatult ette mõningast asutustevahelist eelarve ümberjaotust.

3.3. Jooksva aasta eelarvet ei planeerita ringi. Analüüsides KAISis 2024. aasta jääkide kujunemist 2025. aasta riigieelarve seaduse lisa toodud detailsema jaotuse ehk asutuste ning majandusliku sisu vaates, selgub, et eelarve klassifikaatori tasemel on planeerimata eelarvet ja positiivset täitmist ehk teisisõnu eelarveraha on kulutatud rohkem, kui seda eraldati, summas 1 862 087 eurot. See omakorda tähendab, et eelarve ülekandmist oleks pidanud vähendama, aga detailses vaates seda ei tehtud.

Riigieelarve seaduse § 31 lg 2 kohaselt on minister kohustatud liigendama riigieelarves märgitud valitsemisala eelarve administratiivselt ja majandusliku sisu järgi kooskõlas eelarveklassifikaatoriga ning lähtudes Vabariigi Valitsuse liigendusest. 2024. aasta Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala eelarvet ei ole kas majandusliku sisu järgi õigesti planeeritud, jooksvalt ringi planeeritud, kuluarvestuse infosüsteemi (KAIS) õigesti sisestatud või on ülekandmisel muudetud majanduslikku sisu. Nii asutustes kui ka kogu valitsemisalas tuleks järelevalvet eelarve täitmise üle tõhustada ning planeerida raha vastavalt vajadusele tekkimisele õige majandusliku sisu ja õigele asutusele jooksva eelarveaasta sees.

Haridus- ja Teadusministeerium rõhutas, et planeeritud on 100% kõik kasutada olevad vahendid. Ministeerium on seisukohal, et kuna puuduvad juhised, mis kohustaksid KAISis eelarve ületäitmise korral eelarvet muutma, ei ole seda ka tehtud. KAIS on muu hulgas ette nähtud asutuste eelarve analüüsi otstarbeks ning oluline on analüüsida ka eelarveprognoosi ja tegeliku täitmise vahesid.

3.4. Üle on viidud jääke, mida kogusummas tõenäoliselt ei kasutata 2025. aastal, vaid ka tulevaste perioodidel. Käskkirja seletuskirjas on selgitatud, et osa jääke plaanitakse kasutada ka hiljem kui 2025. aastal. Näiteks ei ole järgmiste tegevuste jääke seletuskirjas toodud selgituste põhjal kogusummas 2025. aastal vaja: rahvusvaheline õpetajaameti tippkohtumise ISTP korraldamisega seotud kasutamata eelarvet summas 0,9 miljonit eurot, eestikeelsele õppele ülemineku reformi kasutamata eelarvet summas 43,2 miljonit eurot ning Rahvusarhiivi kasutamata eelarvet seoses Eesti Rahvusraamatukogu sisustamise ja kolimisega summas 5,4 miljonit eurot.

Ministeerium selgitas, et riigieelarve kasutamisel lähtutakse FIFO meetodist – kõigepealt kasutatakse ära eelmisest aastast üle kantud jäägid ning seejärel võetakse kasutusele riigieelarves planeeritud raha. Seega kasutatakse näiteks eestikeelsele haridusele ülemineku puhul enne ületoodud jääk ja plaanitakse ajatada 2025. aasta riigieelarve seadusega eraldatud eelarve, lähtudes Rahandusministeeriumi tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu juhistest.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et aastast aastasse raha ülekandmisel on tegemist planeerimisveaga ning planeerimise täpsust on vaja eelarveraha säästlikuks kasutamiseks parandada. Riigieelarve seaduse § 59¹ lg 1 põhimõtte järgi võib kasutamata eelarvet üle kanda üksnes ulatuses, mida vajatakse järgneval eelarveaastal. Ka 2025. aasta riigieelarve seadusega on eestikeelse õppele ülemineku reformi tegevusteks raha planeeritud (programmi tegevuse „Võrdsete võimaluste tagamine“ 2025. aasta piirmääraga eelarve on 49,2 miljonit eurot). Siinsel juhul on oluline kriitiliselt hinnata tegelikku suutlikkust viia ellu nii reformiga seotud 2024. aastast edasi lükkunud kui ka 2025. aasta tegevusi. Kui kõiki tegevusi ei jõuta ellu viia, oleks tulnud jätta 2024. aasta jääk üle kandmata ning kasutada samaks projektiks planeeritud 2025. aasta raha.

Aastate vahel kulude ümberplaneerimisel tegelikeks vajadusteks ei ole õige kanda üle raha puhvrina ehk rohkem, kui eeldatavasti 2025. aastal ära kasutatakse, ja seejärel mõne kuu pärast Vabariigi Valitsuse protokollilise otsuse alusel ülekandmise summat vähendada (juhul kui otsustatakse mitte vähendada 2025. aasta eelarvet, vaid ülekantud raha).

Ministeerium on selgitanud, et üle kantud vahendite periodiseerimine on kooskõlas kõikidele valitsemisaladele kehtiva metoodikaga, mis on esitatud Rahandusministeeriumi koostatud tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu punktis 6.2.5.5. Selle punkti kohaselt võib piirmääraga kulude ja investeeringute muudatusi teha aastate (sh kehtiv aasta) vahel, näiteks kui mõni projekt ei valmi kavandatud ajagraafikus, kuid projekti erinevate aastate summaarne maht ei tohi muutuda.

Riigikontrolli arvates ei ole see juhis kooskõlas riigieelarve seaduse kasutamata eelarve ülekandmise mõttega ehk eelarve kasutamise tähtaja pikendamisega vaid ühe eelarveaasta võrra. Kuna Haridus- ja Teadusministeeriumil ei ole seletuskirjas toodud selgituste järgi kavas vastavaid kulusid 2025. aasta jooksul teha, ei ole ka õiguspärane seda raha üle kanda.

3.5. Pärast 2024. aasta jäägi ülekandmise käskkirja kinnitamist on muudetud üle toodud eelarve asutustevahelist liigendust. Lisaks eelnevalt toodud puudusele, et ülekandmise käskkirjaga kantakse ühe asutuse jääk teisele asutusele (vt p 3.2), on ka juba 2025. aastasse üle toodud 2024. aastal kasutamata jäänud vahendite asutustevahelist liigendust muudetud.

KAISi sisestatud 2024. aastast üle toodud vahendite võrdlemisel ministri 03.06.2025. a käskkirjaga nr 153 selgus, et ülekantud jääke ei ole KAISi sisestatud eelviidatud käskkirjaga määratud asutusele. See tähendab, et 2024. aastast üle toodud vahendite asutustevahelist jaotust ning ka sihtotstarvet võib olla muudetud.

Nii näiteks viidi ministri 03.06.2025 käskkirjaga nr 153 programmi tegevuse „Noorsootöö kättesaadavuse ja kvaliteedi arendamine (ISE)“ kulude jääk summas 247 972 eurot üle Haridus- ja Teadusministeeriumile ning 77 903 eurot Haridus- ja Noorteametile (Harno), kuid KAISi on sisestatud ministeeriumile 76 000 euro võrra väiksem summa ning Harnole sama summa võrra suurem summa. See muudatus on tehtud ministri 27.06.2025. a käskkirjaga nr 167 (2025. aasta eelarve jaotuskava muutmise).

Ministeerium selgitas, et Harnole eraldati täiendav eelarve noorsootöö nädala 15. aastapäeva tähistamise tegevustele (38 000 eurot) ja noorsootöö e-kursuse väljatöötamiseks (38 000 eurot), mis toetab noorsootöötaja kutse taotlemist ning mida saab läbida ka gümnaasiumiastmes valikkursusena.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et pärast kasutamata raha ülekandmise käskkirja kinnitamist ei ole juba uude eelarveaastasse üle toodud eelarve asutustevahelise liigenduse muutmisel tagatud eelarve läbipaistvus. Selliste muudatuste korral ei saa üksnes kuluarvestuse infosüsteemi andmete põhjal usaldusväärselt kinnitada, kas üle toodud eelarve sihtotstarve on säilinud. Seda põhjusel, et ilma täiendavaid selgitusi küsimata ei ole võimalik hinnata, kas tegemist on eelmise aasta tegemata või poolelijäanud tegevustega ja kas selliste tegevuste üleandmine ühelt asutuselt teisele on põhjendatud. Riigieelarve kasutamine peab olema läbipaistev ning seetõttu tuleb vältida eelnevast aastast juba üle toodud eelarve ümbertõstmist.

Riigikontrolli soovitused Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile:

- lähtuda eelarveaastal kasutamata eelarvejääkide üleviimisel riigieelarve seaduse põhimõtetest ning lisaks Vabariigi Valitsuse liigendusele ka ministri kinnitatud eelarve jaotusest;
- tõhustada järelevalvet valitsemisala eelarve täitmise üle ning planeerida eelarveaasta sees vahendid vastavalt vajadusele ringi.