



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Riigieelarve kasutamata raha

Miks jääb osa eelarveaastaks kavandatud kuludest ja investeeringutest tegemata ja kas selle mõjusid valitsemisalade eesmärkidele ning tulemustele jälgitakse?

Riigikontroll hindas auditiga,

- miks jääb valitsemisaladel oluline osa riigieelarve kuludest ja investeringutest kavandatud ajal tegemata;
- kas on teada, kuidas see mõjutab valitsemisala eesmärgi ja tulemusi;
- millistel kaalutlustel ministrid raha kasutusaega pikendavad ning
- kuidas võetakse rahakasutuse kogemust ja teavet arvesse järgmiste kulutaotluste ja -otsuste tegemisel.

Audit koostati järgmiste ministriumide andmete ja selgituste põhjal ning näitel:

- Kliimaministeerium,
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,
- Haridus- ja Teadusministeerium,
- Siseministeerium,
- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium;
- Rahandusministeerium.

Auditis on esitatud ülevaatlikke andmeid ka kogu riigi kohta. Vt täpsemalt auditit ulatust ja analüüsimusi lk 42.

Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest

Ministriumid ja eelarvepoliitikat koordineeriv Rahandusministeerium ei veendu, et pikendatakse ainult sellise rakendamata jäänud riigieelarve raha kasutusõigust, mis on seadusega lubatud ja tingimata vajalik. Reaktsioonina valitsuse soovile riigi kulusid kärpida jätavad ministriumid osa riigieelarve rahast kasutamata ja kannavad selle üle järgmisse aastasse, et hoida finantsilise toimetuleku puhvrit. Sellise praktika mõju valitsemisala tegevustele ja tulemustele ei jälgita.

Osa rahast, mis eelarveaastal kasutamata jääb, on valitsemisalade vältel juba erinevate kohustustega broneeritud ja ootab väljamaksmist või raamatupidamisliku kulu tekkimist järgmisel aastal. Probleem on, et pole ühtseid andmeid, mis võimaldaks hinnata, kui suur sellise raha osakaal ikkagi on.

Samal ajal jaotatakse riigieelarve raha nii valitsemisalade vahel kui ka allasutustele valitsemisalade sees liiga inertselt. Suur osa riigieelarve kuludest libiseb aastast aastasse, ilma et ministriumid ja Rahandusministeerium hindaks piisavalt kriitiliselt, kas kulu on oluline, ning avaks näiteks arutelu, kas kõik fikseeritud või indekseeritud riigieelarve kulud peaksid ka selliseks jääma.

Viimastel aastatel on valitsus püüdnud ohjeldada riigieelarve puudujääki kesksete kulukärbetega. Samal ajal on vähenenud Rahandusministeeriumi jõudlus olla nõudlik eelarvekontrollija. See kokku on süvendanud valitsemisalades n-ö kaitsvat eelarvekasutust, mis töötab vastu (tegevuspõhise) eelarvestamise põhimõtetele tarvitada riigi raha tulemuslikult, juhitult ja riigiasutuste vaheliste nn silotornideta.

Riigieelarve tegemise viis soodustab ministriumides riigi kui terviku seisukohalt ebatõhusat käitumismustrit

- 2024. aastal jäi riigieelarvelistel asutustel kasutamata 2,15 miljardit eurot. Sellest ca 600 miljonit eurot kanti aastasse 2025 üle ministrite otsustega ja ligi 1,1 miljardit eurot peamiselt välistoetusi ja CO₂-kvoodi müügist saadud tulu kandus üle vaikumise, mille ülekandmise kohta minister otsust tegema ei peagi. Osa kasutamata jäänud välistoetustest ja CO₂-kvoodi müügist saadud tulust ei olnud ministriumide kinnitusel plaaniski mullu rakendada.
- 2024. aastal jäi kasutamata peamiselt kliima, transpordi, riigikaitse ja hariduse valdkonnale võimaldatud raha. Seejuures jäi märgatavalt tarvitamata eestikeelsele õppele ülemineku, ettevõtete ja teadus- ja arendustegevuse toetamise ning digivaldkonna arendamise raha.

Ministeeriumide hinnangul raha kasutamata jäämisel ega jätmisel nähtavat mõju valitsemisala eesmärkidele ja tulemustele ei ole.

- Ministeeriumide sõnul on kasutamiseks võimaldatud riigieelarve raha jäänud osaliselt rakenduseta peamiselt järgmistel põhjustel:
 - valitsemisaladele on eraldatud märkimisväärseid (ühekordseid) summasid, mille kasutamine eelarveaasta sees oligi ebarealistlik ja see hinnang oli teada sageli juba raha eraldamise hetkel;
 - paljud projektid ja tegevused võtavad aega mitu aastat ega sobitu hästi aastase riigieelarve raamistikku;
 - raha eraldamine aasta lõpu poole suurendab riski, et raha jääb samal aastal kasutamata (nt valitsuse reservidest raha eraldamise korral);
 - hanked nurjuvad ja tarned viibivad nii valitsemisalast sõltuvalt kui ka sõltumata;
 - välistoetuste puhul on valitsemisalades jätkuvalt liiga palju mõtteviisi, et selle rakendamisega pole tuli takus. Lisaks on probleemiks, et raha võib jääda kasutamata mitte toetuse andja, vaid toetuse saaja (vähese huvi, maksetaotluste ja dokumentide vormistamise aegluse jms) tõttu;
 - märkimisväärseks põhjuseks raha kasutamata jäämisel on tõusnud ministeeriumide soov jääke varuda, et saada hakkama käimasolevate kokkuhoiumeetmetega, valmistuda tulevasteks kulukärbeteks ning hoida rahalist puhvrit ootamatute kulude ning lisaülesannete tarbeks, milleks riigieelarvest raha ei eraldata.
- Riigieelarve raha jaotumine valitsemisala sees on suures osas automaatne protsess, kus eelnev rahakasutus ja selle jälgimine üldjuhul nähtavat rolli ei mängi. Ministeeriumide eelarveosakondadel on rahakasutusest enamasti küllalt hea ülevaade, kuid sellel ei näi olevat olulist otstarvet valitsemisala eelarve koostamisel.
- Liigset inertsust riigieelarve raha taotlemisel, kasutamisel ning ülekandmisel on soodustanud Rahandusministeeriumi aastaid tagasi tehtud teadlik otsus kahandada enda rolli riigieelarve sisulise kontrolli tegijana. Mõte oli anda valitsemisaladele rohkem vastutust ja paindlikkust oma eelarve planeerimisel ning kasutamisel, kuid pigem on see toonud valitsemisalade eelarveprotsessi täiendavat rajasõltuvust ja vähendanud kulude kriitilise vajalikkuse hindamist.

Riigikontroll soovib ministritel muu hulgas juurutada ja tugevdada valitsemisalas praktikat, et kasutamata jäänud eelarveraha ei kantaks järgmisse aastasse üle automaatselt, vaid valitsemisalas toimuks raha

ülekandmise sisuline taotlemine, lähtudes valitsemisala juhtkonna suunistest, prioriteetidest ning valitsemisala/allasutuse eesmärkidest.

Ministrid enamasti nõustusid, et riigieelarve raha kasutamise jälgimist ja ülekandmist vastavalt valitsemisala eesmärkidele tuleb järjepidevalt parandada. Mitmete Riigikontrolli soovitude puhul näevad ministrid vajadust Rahandusministeeriumi kui eelarvepoliitika koordinaatori eestvedamise järele. Rahandusminister märkis vastuskirjas Riigikontrolile, et tema toetab Riigikontrolli soovitusi, mille kohaselt võiks valitsemisala eelarvejääkide ülekandmisel viia eelnevalt läbi valitsemisalasisesse eelarvejääkide kaitsmise. See aitaks suurendada valitsemisala teadlikkust tekkinud jääkidest ja saavutatud/saavutamata eesmärkidest ning seeläbi parandada ka selgituste kvaliteeti.

Rahandusministril soovitab Riigikontroll muu hulgas täpsustada Rahandusministeeriumi rolli eelarvejääkide ülekandmisel, vajaduse korral lõpliku otsustusõigusega. Samuti selgitada jääkide suuruse, põhjuste ja mõjude analüüsiks välja, kui suur osa kasutamata rahast on tegelikult juba kohustustega kaetud.

Rahandusminister vastas, et kuigi Rahandusministeerium kontrollib raha ülekandmise käskkirjade puudusi, vastutavad valitsemisalad oma rahakasutuse eest ise. Minister möönis vajadust vähendada ülemääraseid eelarvejääke, samas säilitades paindlikkust ja vältides halduskoormust. Ta märkis ka, et kohustustega kaetuse jälgimiseks puudub keskne IT-lahendus, mistõttu analüüsitakse soovitusi rakendamise tulemuse proportsionaalsust töömahu suhtes.

Sisukord

Riigieelarve raha kasutamata jäämisest suurem probleem on kulude inertsus. Kulude vajalikkust kriitiliselt ei hinnata	5
Kui suur on Eesti riigieelarve ja millele raha kulub?	5
Aastal 2025 on riigi kuludeks ja investeeringuteks kasutada ligi 21 miljardit eurot	5
Kui palju on jäänud riigieelarve raha kasutamata?	6
Aastatel 2019–2024 jäi kogu kasutada olnud riigieelarve rahast tarvitamata vahemikus 600 miljonit – 2,2 miljardit eurot, mille kasutamine lükkus enamasti edasi	6
Milliste riigi tegevuste ja investeeringute raha jäi 2024. aastal enim kasutamata?	8
Riigi tegevuste ja investeeringute kohta, mis jäid (osaliselt) ellu viimata, on konkreetset ja võrreldavat infot väga keeruline leida	8
Millised on olnud riigieelarve raha kasutamata jäämise mõjud?	12
Ministeeriumide hinnangul ei ole raha kasutamata jäämisel nähtavat, tuvastatavat mõju valitsemisala eesmärkidele ja tulemustele	12
Miks jääb osa riigieelarve rahast (planeeritud ajal) kasutamata?	15
Valitsemisalad jätavad osa riigieelarve rahast teadlikult kasutamata, et hoida rahalise toimetuleku puhvrit	15
Kas valitsemisalad jälgivad oma jooksvat rahakasutust, et riigieelarve raha tulemuslikumalt ja tõhusamalt rakendada?	18
Riigieelarve raha jaotamine valitsemisala sees on suures osas automaatne protsess, kus eelnev rahakasutus ja selle jälgimine enamasti nähtavalt olulist rolli ei mängi	18
Kas kogu kasutamata jäänud raha, mille ministrid järgmisse eelarveaastasse kulutamiseks üle viivad, on tingimata tarvis üle viia?	21
Valitsemisalad lähtuvad põhimõttest: järgmisse aastasse tuleb üle kanda nii palju kasutamata raha kui võimalik	21
Miks on riigieelarve raha kasutamata jäämise ning järgmisse aastasse ülekandmisega seotud hoiakud ja praktika valitsemisalades selliseks kujunenud?	27
Riigieelarve tegemine on sattunud ringi: ministeeriumid kaitsevad ja peidavad oma eelarvet valitsuse kesksete kärbete tõttu, valitsuse võimalus sellistes suletud tingimustes eelarvet ja puudujääki juhtida ongi vaid kesksete kärbete kaudu	27
Mida soovitab Riigikontroll, et riigieelarve raha kasutamine oleks säästlikum, läbimõeldum ja eesmärgipärasem?	30
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	33
Auditi iseloomustus	42
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigieelarve valdkonnas	44
Lisa A. Riik kokku ja viie auditeeritud valitsemisala eelarve, selle täitmine ja ülekantud raha perioodil 2019–2024*	45

Riigieelarve raha kasutamata jäämisest suurem probleem on kulude inertsus. Kulude vajalikkust kriitiliselt ei hinnata

Kui suur on Eesti riigieelarve ja millele raha kulub?

Aastal 2025 on riigi kuludeks ja investeeringuteks kasutada ligi 21 miljardit eurot

Teadmiseks, et

ligikaudu pool 2025. aasta riigieelarve rahast eraldati kolmele suuremale valdkonnale:

- 6 miljardit eurot tulemusvaldkonnale „Heaolu“ (sh pensionid, sotsiaaltoetused);
- 2,5 miljardit eurot tulemusvaldkonnale „Tervis“;
- 1,3 miljardit eurot tulemusvaldkonnale „Elukeskkond, liikuvus ja merendus“ (sh teedehitus ja korrashoid, ühistranspordi korraldus, regionaalarengu toetamine).

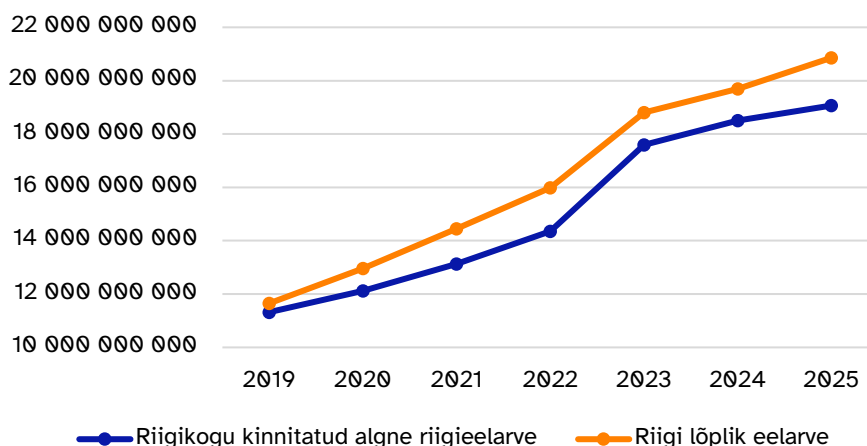
Allikas: Rahandusministeerium; 06.10.2025. a seisuga; [riigieelarve juhtimislaud](#)

1. Riigieelarvest kõneldes on oluline meele pidada, et rahasumma, mis on Vabariigi Valitsusel, põhiseaduslikel institutsioonidel ja valitsemisaladel kalendriaastal kasutada, ei võrdu Riigikogu kinnitatud aastase riigieelarve kulude ja investeeringute mahuga. Tavapäraselt on riigiasutuste käsutuses raha rohkem: lisaks riigieelarvega antud rahale ka eelmisel aastal tarvitamata jäänud raha. Kasutada oleva raha hulk ja otstarve võib aasta jooksul muutuda, näiteks kui Riigikogu võtab vastu lisaelarve.

2. 2025. aastal on riigieelarveliste kulude ja investeeringute rahastamiseks võimalik kasutada ca 21 miljardit eurot. Sellest 19,1 miljardit eurot eraldas Riigikogu 2025. aasta riigieelarve seaduse vastuvõtmisega, 79 miljonit eurot 2025. aasta lisaelarve seaduse kinnitamisega ning 1,7 miljardit eurot on mullu kasutamata jäänud raha, mida saab kulutada aastal 2025. Kasutamata 1,7 miljardist eurost suurem osa on Euroopa Liidu toetused, sh saadud ettemaksed, ja CO₂-kvoodi müügitulu.

3. Riigikogu kinnitatud aastase riigieelarve ja kalendriaastal tegelikult kasutada oleva raha ehk lõpliku eelarve maht on auditeeritud perioodil 2019–2025 erinenud sadade miljonite eurode võrra ja vahe on pigem kasvanud (vt joonis 1).

Joonis 1. Riigikogu kinnitatud algse aastase riigieelarve ja lõpliku eelarve kulude ning investeeringute maht perioodil 2019–2025 (eurot)*



* Kulud sisaldavad põhivara amortisatsiooni (v.a arvatud aasta 2019, mil Rahandusministeerium amortisatsiooni kulude hulka veel ei arvestanud).

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal; 06.10.2025. a seisuga

Riigikogu kinnitab iga aasta kohta eelarve. Kasutamiseks lisandub veel sadu miljoneid eurosid eelmise aasta raha, mis aga ei ole selle riigieelarve ega diskussiooni osa

Aastatel 2019–2024 jäi kogu kasutada olnud riigieelarve rahast tarvitamata vahemikus 600 miljonit – 2,2 miljardit eurot, mille kasutamine lükkus enamasti edasi

4. Kui näiteks aastal 2020 kujunes riigi lõplik eelarve Riigikogu kinnitatud algsest riigieelarvest 837 miljoni euro võrra suuremaks, siis 2025. aastal on riigi kuludeks ja investeringuteks kasutatav summa juba ca 1,8 miljardit eurot algsest eelarvest suurem. See tähendab, et riigieelarvelistel asutustel on 2025. aastal lisaks Riigikogu kinnitatud algsele riigieelarvele kasutada eelmiste perioodide kulutamata raha summas, mis võrdub pea 10%ga 2025. aasta algsest riigieelarvest.

5. Rahaallikate paljususe, välistoetuste ja riigi enda teenitud raha kasutusreeglite erinevus ning kulude ulatumine üle eelarveperioodi on osaliselt paratamatu. Riigikogu ja valitsuse võimalused kogu riigi raha ühtselt ning eesmärgipäraselt juhtida sõltuvad muu hulgas sellest, kui sisuline, ajas võrreldav, aga ka jooksvat rahakasutust kajastav info on olemas ning otsuste aluseks kaasatav.

6. Sügisel riigieelarve eelnõu üle otsustamisel jääb jooksva aasta eelarve kasutamise kogemus ja prognoos suuresti kõrvale. 2025. aasta näitel tuli lisaks riigieelarvele n-ö kõrvalt võimalus kasutada 1,7 miljardit eurot eelmiste perioodide raha, mis ei ole 2025. aasta riigieelarve osa ja ei olnud nähtavalt ka riigieelarve koostamise diskussiooni osa, kuid mis peaks oluliselt mõjutama riigi eesmärke ja tegevusi aastal 2025.

Kui palju on jäänud riigieelarve raha kasutamata?

7. Eesti riigieelarve kinnitatakse küll üheks kalendriaastaks, kuid raha kasutamise reeglid võimaldavad kulutamist üpris paindlikult edasi lükata, nii et päris kasutamata kord juba riigieelarvesse jõudnud raha lõpuks enamasti ei jää.

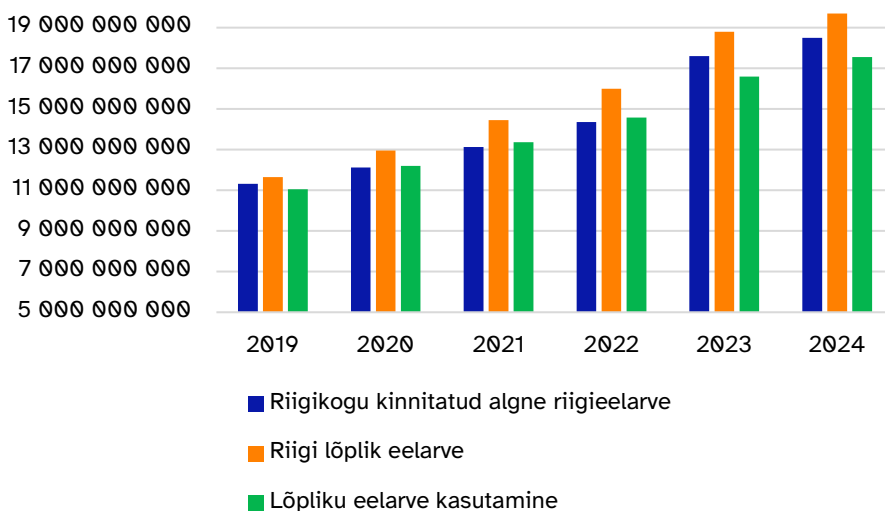
8. Riigieelarve kulud jaotatakse [piirmääraga riigieelarve kuludeks](#)¹, mida tehakse valdavalt riiklikest maksudest ja milleks ettenähtud raha kasutamist saab pikendada ühe aasta võrra, ja riigieelarves on ka [piirmäärata kulusid](#), mille tarvitamine on üldjuhul (veel) paindlikum. Nendeks on näiteks välistoetused, mille kasutustähtajad on eelkõige raha andja kindlaks määranud. Siiski, piirmäärata on ka riigieelarve arvestuslikud kulud (nt pensionide ja sotsiaaltoetuste väljamaksed), mille suurus on riigieelarvesse prognoositud ja mille kasutamata osa, kui raha peaks rakendamata jääma, edasi ei kanta.

¹ Riigieelarve piirmääraga ja piirmäärata raha – Riigikogu kinnitab riigieelarvega valitsemisala tulemusvaldkonna ja programmi tegevuse eelarve, kuid see ei pruugi olla lõplik summa, millest valitsemisala peab kinni pidama. Koondeelarve sees fikseerib Riigikogu piirmääraga raha eelarve/limiidi, mida valitsemisala ei tohi ületada, kuid lisaks on eelarves piirmäärata raha, mille arvel võetavate kohustuste suurusle riigieelarvega piiranguid ei kehtestata. Piirmäärata raha on eelkõige kuludeks või investeringuteks, mille tegemise võimalikkus sõltub konkreetse tulu tekkimisest; samuti kuludeks või investeringuteks, mille suurus tuleneb seadusest (nt pensionide maksmiseks kuluv rahasumma on prognoos ja arvestuslik kulu, mis tuleb kanda sõltumata sellest, kui palju selleks täpselt raha riigieelarves planeeriti). Allikas: Riigieelarve seadus

2024. aastal jäi kasutamata 2,15 miljardit eurot riigieelarve raha, mida saab suures ulatuses tarvitada aastal 2025

9. Kulude edasi nihutamine ja seeläbi raha rullumine aastate vahel on võimalik ning lubatud. Perioodil 2019–2024 jäi riigi aastasest lõplikult ehk kasutada olnud eelarvest tegelikult rakendamata raha vahemikus 600 miljonit kuni 2,2 miljardit eurot. 2024. aastal oli kasutamiseks 19,7 miljardit eurot, millest jäi kasutamata 2,15 miljardit eurot (vt joonis 2; täpsemad andmed – lisa A). Riigi rahandust puudutavates materjalides nimetatakse riigi lõpliku eelarve ja tegelikult kasutatud raha vahet ka eelarvejäägiks.

Joonis 2. Riigikogu kinnitatud algne aastane riigieelarve, lõplik kasutada olnud eelarve ja selle eelarve tegelik kasutamine 2019–2024 (eurot)*



* Kulud sisaldavad põhivara amortisatsiooni (v.a aasta 2019, mil Rahandusministeerium ei arvestanud amortisatsiooni veel kulude hulka).

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal; 06.10.2025. a seisuga

Rohkem kui pool kasutamata jäävast rahast on välis-toetused ja CO₂-kvoodi müügitulu

10. Rahandusministeeriumi andmetel oli 2024. aastal kasutamata jäänud 2,15 miljardist eurost ca 600 miljonit eurot riigieelarvesse planeeritud, aga kasutamata jäänud piirmääraga kulude raha. Ülejäänud ligi 1,5 miljardit eurot olid rakendamata jäänud piirmäärata kulud.

11. Olulise osa kasutamata jäänud rahast moodustavad välis-toetused, sh saadud ettemaksed, ja CO₂-kvoodi müügitulu. Kuna meetodika kohaselt kajastatakse riigi lõplikus eelarves ka sellised riigile juba laekunud välis-toetused ja saastekvoodi müügitulu, mida ministeeriumide sõnul ei olnudki kavas samal aastal rakendada, siis on ka eelarvejäägi suurus sellest mõnevõrra moonutatud – jäägi hulgas on ka kulude ja investeringute raha, mille kasutamine on planeeritud tulevikku. Teisalt ei selgita riigieelarve kasutamist puudutavad materjalid, kui suur sellise raha hulk on. Viimase viie aastaga on ligi kolmekordistunud nii piirmäärata kui ka piirmääraga kasutamata raha hulk.

„Kui Kliimaministeerium toetub väga suures osas välisrahastusele, siis riigieelarve kasutamise statistika

tervikuna peegeldab, et viimastel aastatel on riigiülesest jäänud kasutamata ka 10–12% piirmääraga rahast. See on küsimusi tekitav trend. Kahtlemata saab otsida ja peabki otsima võimalusi, kuidas riigi raha võimalikult täpselt, kaalutletult ja vajadusele vastavalt kasutada, et vältida raha tarbetut kinnihoidmist. Raha ebavajalik broneerimine vähendab raha kasutamise efektiivsust ja võib, teoreetiliselt, tuua kaasa selle, et riik võtab rohkem laenu või tõstab rohkem makse, kui tegelikult tingimata tarvis oleks.“

– Kliimaministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Sadade miljonite rutiinne kasutamata jäämine mõjutab majandust, maksutulu ja riigi rahavooge

12. Sadade miljonite eurode plaanitud ajal kasutamata jäämine on väljakutseks nii riigi rahavoogude kavandajatele kui ka majandusolukorra prognoosijatele. Isegi siis, kui välistoetused suudetakse lõpptähtajaks ära kasutada, tähendavad viivitused projektides tõenäoliselt väiksemat tuge majandusele ning vähem maksutulu. Piirmääraga raha suures mahus iga-aastane ülekandmine järgmisse aastasse viitab süsteemsele planeerimisveale või tarbetult suure rahapuhvri hoidmisele, mis, vähemasti teoreetiliselt, võib sundida riiki võtma laenu või muutma makse siis, kui seda saaks vältida.

Milliste riigi tegevuste ja investeeringute raha jäi 2024. aastal enim kasutamata?

13. Eesti riigieelarve seadus koostatakse tegevuspõhises formaadis, millega Riigikogu määrab kindlaks riigi tulemusvaldkondade ja programmide tegevuste eelarved.

Riigi tegevuste ja investeeringute kohta, mis jäid (osaliselt) ellu viimata, on konkreetset ja võrreldavat infot väga keeruline leida

14. Riigiasutused on oma kulumudelid ehitanud üles veidi erinevalt. Programmi tegevuse eelarvest ei rahastata ainult ühte konkreetset riigi tegevust, vaid ministeeriumide poolt kimpu seotud tegevuste kogumit. Lisaks finantseeritakse programmi tegevuse eelarvest ka valitsemisala üld- ja tugitegevuste kulusid. Tavapäraselt sisaldab iga valitsemisala programmi tegevus mingit osa tööjõu- ja majandamiskuludest. Riigiasutuste investeeringukulud programmi tegevuse eelarves ei sisaldu, need on riigieelarve seaduses eraldi välja toodud.

15. Riigieelarve ega selle kasutamise avalik aruandlus ei võimalda mõistliku pingutusega öelda, milline üks või teine riigi kavandatud tegevus või investeering ellu viimata jäi või edasi lükkus. Seda saab eelkõige vaadelda programmi tegevuste kui koondi tasandil.

2024. aastal jäi kasutamata peamiselt kliima, transpordi, riigikaitse ja haridus-valdkonnale võimaldatud raha

16. 2024. aastal jäi kuludeks ja investeeringuteks kogu kasutada olnud rahast summaarselt kõige rohkem tarvitamata Kliimaministeeriumi valitsemisala (849 miljonit eurot), Kaitseministeeriumi valitsemisala (296 miljonit eurot) ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala (243 miljonit eurot) raha. Kliimaministeerium kinnitas, et neil jäi

tarvitamata rohkem kui 500 miljonit eurot CO₂-kvoodi müügitulu, mida suures osas ei olnudki plaanis 2024. aastal kasutada.²

17. Riigieelarve programmi tegevustest ja investeeringutest jäi enim kasutamata riigikaitsele, kliimamuutustega kohanemisele, transpordiühendustele ja haridusvaldkonnale võimaldatud raha (vt tabel 1).

Tabel 1. Riigieelarve viis programmi tegevust ja investeeringut, mille kasutamata rahasumma oli 2024. aastal suurim (miljon eurot)*

Riigieelarve programmi tegevus	Kasutada olnud eelarve 2024	Kasutamata jäänud eelarve 2024
Kliimamuutuste leevendamine ja nendega kohanemine (Kliimaministeerium)	355	344
Raudteetransporditaristu arendamine ja korrashoid (Kliimaministeerium)	548	288
Väeloomed: muud üksused (Kaitseministeerium)	510	173
Hariduse rahvusvahelise konkurentsivõime edendamine (Haridus- ja Teadusministeerium)	115	74 ³
Hüvitised ja toetused lastele ja peredele (Sotsiaalministeerium)	952	60

Riigieelarve investeering	Kasutada olnud eelarve 2024	Kasutamata jäänud eelarve 2024
Kaitseotstarbeline erivarustus (Kaitseministeerium)	282	43
Hoonete ja rajatiste soetus ning renoveerimine (Kaitseministeerium)	190	30
Rail Balticu arendus (Kliimaministeerium)	74	22
E67 Päädeva-Konuveri teelõik (Kliimaministeerium)	13,8	13,5
IT investeeringud (Siseministeerium)	19	12

* Kaitseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisalad ei kuulunud auditeeritute hulka. Nende programmi tegevused ja investeeringud on tabelisse 1 lisatud pelgalt riigi kui terviku statistilise ülevaate mõistes.

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal; 06.10.2025. a seisuga

² Kliimaministeerium selgitas, et CO₂-kvoodimüügi raha kasutamise otsused tehakse tulevaste perioodide tuluprognostide alusel, võtmata arvesse varasemate perioodide kasutamata jääke, mis mõjutab CO₂-kvoodimüügi raha tekkepõhist täitmist. Kuna CO₂-kvoodimüügi tulud laekuvad 100% Kliimaministeeriumi valitsemisala eelarvesse, siis kajastuvad selle raha jäägi all nii eelarveaastal tulude prognoositust suurem laekumine kui ka eelnevatel aastatel kogunenud kasutamata raha. Teiste valitsemisalade raha oli 2024. aasta lõpu seisuga Kliimaministeeriumi eelarves kajastuva jäägi hulgas kokku ca 275 miljonit eurot.

³ HTM selgitas, et eelarvejääk sisaldab programmi Erasmus+ laekunud raha, mis on kavas kasutada järgmiste aastate jooksul.

18. Riigieelarve kavandatud ja tegelike kulude võrdlemist ning arusaamist, mis jäi raha plaanitud vähema kasutuse tõttu tegemata või mille tegemine edasi lükkus, segab ka asjaolu, et programmide tegevuste ja investeeringute nimetused on sageli üldsõnalised ning neid muudetakse tihti. Selleks et hoomata, millised tegevused riigieelarve rahaga ellu viidi ja millised ellu viimata jäid, tuleb kõrvutada ning analüüsida mitmeid valitsemisalade materjale (nt riigieelarve seletuskiri, aastane tulemusaruanne, ministri käskkirjad ja nende seletuskirjad, riigi raamatupidamise aastaaruandes olev riigi tegevusaruanne).

19. Ainus riigieelarve kasutamata rahast kõnelev detailsem allikas on seletuskiri, mis on ministri käskkirja juures, millega kantakse tarvitamata jäänud raha kasutamiseks üle järgmisse eelarveaastasse, (loe rahakasutuse pikendamise kohta ka aruande p-d 57–79).

20. Probleem on, et ministri otsuse ja käskkirjaga pikendatakse ainult piirmääraga riigieelarve raha kasutusõigust, mis näiteks 2024. aastal moodustas kogu kasutamata rahast umbes kolmandiku, ca 600 miljonit eurot. Ülejäänud kasutamata raha, 2024. aastal ligikaudu 1,5 miljardit eurot, saab suuremalt jaolt samuti järgmistel aastatel rakendada, kuid seda ministri käskkirja ega seletuskirja ei käsitle. See tähendab, 2024. aasta näitel, et rohkem kui 2/3 kasutamata jäänud riigieelarve raha kohta on väga keeruline hankida infot, kas midagi jäi seetõttu tegemata, lükkus edasi ja kuidas see mõjutab riigi eesmärkide saavutamist.

21. Lisaks eelnevale on probleem, et ministrite käskkirjade seletuskirjad erinevad oma põhjalikkuse, sisukuse ja detailsuse poolest – ühtset formaati valitsemisaladele kehtestatud ei ole. Nii on ka piirmääraga kasutamata riigieelarve raha kohta valitsemisalade kaupa erineva üksik-asjalikkusega teave, sh selle kohta, kui suures mahu on ülekantav raha kohustustega kaetud, mis raha täpsemalt kasutamata jäi ja miks ning mis oli selle mõju.

22. Ja veel – ministri käskkirjade seletuskirja funktsioon on põhjendada ainult selle raha ülekandmise vajadust, mille kasutust minister soovib pikendada. Etteruttavalt, ministrid pikendasid praktiliselt kogu 2024. aastal kasutamata jäänud piirmääraga raha kasutamise õigust. Kui nad ei oleks seda teinud, oleks eelarvejääkide kohta saada veel vähem infot kui praegu. Eelarvejääk, mida järgmisse aastasse üle ei kanta, kaob sisulise info mõistes (mis juhtus?; mis tegemata jäi?) piltlikult öeldes musta auku (loe ka auditi p-d 57–79).

23. Viimasel paaril aastal on riigieelarve kasutamata raha maht ületanud 2 miljardi euro piiri ja see on pärvinud ka Riigikogu rahanduskomisjoni ning riigieelarve kontrolli erikomisjoni õigustatud tähelepanu. 2025. aasta varakevadel soovis rahanduskomisjon ministritelt 2024. aasta eelarvejääkidest ülevaadet. Ehkki toimunud arutelud keskendusid samuti eelkõige piirmääraga rahale, sellele 600 miljonile eurole, mitte kogu

Kasutamata raha ja tegevuste seoseid sisulisemalt avav teabeallikas puudutab eelarvejääkidest vähem kui kolmandikku

Valitsemisalade teave eelarvejääkide kohta on erineva struktuuri ja sisukusega – see teeb rahakasutuse täpse võrdlemise väga raskeks

Riigieelarve raha suurel määral kasutamata jäämine on jäänud silma Riigikogule

rakenduseta jäänud rahale, tekkis nende diskussioonide näol lisaks ministrite käskkirjade seletuskirjadele teine tänuväärne allikas, kust saab teataval määral infot, millised peamised tegevused ja investeeringud 2024. aastal ellu viimata jäid.

24. Kahjuks varieerus teabe konkreetsusaste, sest Riigikogule teavet andes grupeerisid valitsemisalad oma osaliselt ellu viimata jäänud tegevusi ja investeeringuid erinevalt. Ja kuna ka seletuskirjad, mis kuuluvad ministrite käskkirjade juurde, millega pikendatakse raha kasutust järgmisse aastasse, on üles ehitatud erinevalt, võib vastus küsimusele, milliste riigi kavandatud kulude ja investeeringute raha jäi mullu enim kasutamata, olla mõnevõrra meelevaldne või ebatäpne.

25. Siiski võib andmete pealt teha järelduse, et Riigikontrolli auditeeritud viiest valitsemisalast (HTM, MKM, KLIM, SIM, REM; vt täpsemalt auditi ulatust lk 42) jäi absoluutsummas kõige rohkem kasutamata koolides eestikeelsele õppele ülemineku, ettevõtete ning teadus- ja arendustegevuse toetamise ja riigi digivaldkonna arendamisega seotud piirmääraga raha (vt tabel 2).

Tabel 2. Kümme riigi kulu ja investeeringut, millele eraldatud riigieelarve piirmääraga raha jäi Riigikontrolli auditeeritud valitsemisalades 2024. aastal absoluutsummas kõige enam rakendamata

Riigi tegevus/investeering	Kasutamata raha 2024 (mln eurot)
Eestikeelsele haridusele ülemineku (HTM)	43,2
Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni ja ettevõtluse toetamine (MKM)	41
Digiriigi alusbaasi kindlustamine (MKM)	13
Kohalikele omavalitsustele ja eraüldhariduskoolidele ühekordne toetus arvutite ostmiseks (HTM)	11
Riigilaevastiku kulud ja investeeringud (KLIM)	9,3
Regionaal-, põllumajanduse ja kalanduse toetused (REM)	9,2
Elektri jaotusvõrkude kliimakindluse suurendamine (KLIM)	8,6
Keskonnainvesteeringute Keskuse keskkonnaprogramm (KLIM)	8,5
Idapiiri väljaehitamine (SIM)	6,7
Toetus koolide liikumisõpetuse ja loodusvaldkonna ainetele (HTM)	5,4

* NB! Tabel sisaldab ainult 2024. aastal kasutamata jäänud riigieelarve piirmääraga raha ja ei sisalda kulusid ning investeeringuid välisloetustest ega CO₂-kvoodi müügitulust. Võrreldava meetoodika ja info puudumise tõttu on keeruline öelda, milline oli tegevuse/investeeringu kasutamiseks eraldatud eelarve.

Allikas: Riigikontroll järgmiste dokumentide põhjal – materjalid, mille valitsemisalad on esitanud Riigikogu rahanduskomisjonile, ning seletuskirjad, mis kuuluvad ministrite käskkirjade juurde, millega pikendati 2024. aastal kasutamata jäänud raha kasutamist aasta võrra; 06.10.2025. a seisuga

Mullu jäi märkimisväärselt kasutamata eestikeelsele õppele ülemineku, teadus- ja arendustegevuse toetamise ning digivaldkonna raha

Ettevõtluse ning teadus- ja arendustegevuse toetamise ning digivaldkonna raha kasutamisega paistab olevat raskusi kõigil valitsemisaladel

Haridus- ja Teadus-
ministeerium:
välistoetusi me ei
käsitle klassikalise
jäägina

26. Riigieelarve kasutamata raha analüüsimisel sõltub lugeja täielikult sellest, millises detailsuses on valitsemisala otsustanud oma raha tarvitamist selgitada, sh millisest metoodikast on lähtunud ning kui sisulised nimetused oma tegevustele ja investeeringutele andnud.

27. Lisaks, nii nagu eespool viidatud, moodustasid rohkem kui poole 2024. aastal kasutamata jäänud 2,1 miljardist eurost peamiselt välistoetused ning CO₂-kvoodi müügitulud. Samal ajal nendivad pea kõik valitsemisalad, et välistoetuste kasutamine ei ole sedavõrd terava tähelepanu all kui piirmääraga rahast tehtavad kulud, küll aga on kavas välistoetuste rakendamise seiret järjest parandada.

„On üpris kindel, et välisvahendite, CO₂-kvoodi müügitulude rakendajad ei lähtu oma töö planeerimisel ja projektide juhtimisel aastasest riigieelarve arvestusest, nad ei pööra tähelepanu sellele diskussioonile ega kriitikale, millised on just eelarveaasta jäägid, nemad lähtuvad oma finants-
raamistiku tsüklis ja tähtaegadest. Kliimaministeeriumi jaoks (meie kulude allikad on ca 80% ulatuses välisvahendid ja kvoodimüügitulud) on äärmiselt oluline parandada rahakasutuse prognooside täpsust ja vähendada kääre tegeliku kasutamise vahel, sest vastasel juhul, kui kõik kogu aeg nihkub ja rullub, hägustub info ja teadmine, kui palju ja mille jaoks raha ikkagi on, mida on juba tehtud. See pole meie jaoks mitte probleem sellest vaatest, et oleks oht raha kaotada, aga see võib kaasa tuua probleeme finants-
juhtimises ning ebaoptimaalseid ressursikasutuse otsuseid, nii valitsemisalas kui ka riigis tervikuna.“

– Kliimaministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Rahakasutuse
analüüsist ei pääse,
kui tahta teha
paremaid
eelarveotsuseid

28. Rahakasutuse edetabelite tegemine (nt vaata tabel 2) võib olla ebatäpne andmeprobleemide, riigieelarve rahaallikate paljususe, nende erinevate kasutusreeglite ja teabe esitamisel valitsemisalade rakendatavate praktikate ning metoodikate ebaühtluse tõttu. Teisalt peab uute ja paremate eelarveotsuste tegemiseks kuidagi käsitlema küsimust ja saama ka vastuse, mis jäi riigil kavandatust ellu viimata, kas mingid tegevused lükkusid, miks ja millised olid mõjud.

Millised on olnud riigieelarve raha kasutamata jäämise mõjud?

Ministeeriumide
hinnangul ei ole raha
kasutamata jäämisel
nähtavat, tuvastatavat
mõju valitsemisala
eesmärkidele ja
tulemustele

29. Eesti riigieelarve koostatakse alates aastast 2020 tegevuspõhiselt. Rahandusministeeriumi sõnul on tegevuspõhise eelarvestamise süsteemis eriline rõhk tulemuste saavutamisel ja hindamisel ning riigieelarve raha jagamisel tulemustest lähtudes.

30. Rahandusministeerium manitseb tegevuspõhise riigieelarve koostamise juhistes, et arengueesmärke ja rahastamisotsuseid tuleb hoolega valida, et tagada avalike teenuste kvaliteet ja kättesaadavus.

Eriline tähelepanu peaks olema valitsemisalade koostöö parandamisel; selgusel, mida riigieelarve rahaga tehakse ning saadud kogemuste toomisel uute eelarveotsuste aluseks. Tulemuste hindamine tähendab mitmesuguste mõõdikute kasutamist kogu juhtimisahelas, alates planeerimisest kuni saavutatu väljaselgitamiseni.

31. Riigikontrolli audit näitab, et ministeeriumide sõnul raha osaline kasutamata jäämine valitsemisalade suurte strateegiliste eesmärkide saavutamist ei mõjuta või õigemini ei osata seda seost näha ega hinnata. Üheks põhjuseks on ministeeriumide tõdemus, et kasutamata jäänud raha võetakse hiljem enamasti ikka tarvitusele ja edusammude mõõtmise käib ajalise viitega. Lisaks on riigieelarve raha kõrval palju teisi väliskeskkonna tegureid, mis tulemusi mõjutavad; samuti võib muutuste viitaeg olla pikk võrreldes raha kasutamise nihkumisega aasta või paari võrra.

32. Väärib siiski tähelepanu, et ministeeriumid ei too välja ka seda, et raha kasutamata jäämine oleks mõjunud negatiivselt nende aastastele eesmärkidele, igapäevastele rutiinsetele tegevustele, avaliku sektori teenuste kättesaadavusele ja/või kvaliteedile.

33. Riigikontroll küsis ministeeriumide hinnangut auditeeritud valitsemisalade viie programmi tegevuse ja investeringu kohta, mille kasutamata raha hulk oli 2024. aastal absoluutsummas suurim, ja ministeeriumid ei näinud negatiivset mõju oma sisulisele tegevusele praktiliselt ühelgi juhul. Ministeeriumid on sellisel seisukohal eelkõige kahel põhjusel:

- raha kasutamata jäämise ja eesmärkide saavutamise vahele ei suudeta seost tõmmata või ei peeta seose loomist võimalikuks;
- raha kasutamata jäämist peetakse planeerimisveaks või objektiivsetel põhjustel juhtunuks, millel pole tagajärgi, kui raha kasutatakse kavandatud tegevustele järgmisel aastal.

34. Näiteks selgitas Haridus- ja Teadusministeerium Riigikontrollile, et eestikeelsele haridusele üleminek on kasvava kuluvajadusega reform, mille raha jäi 2024. aastal osaliselt kasutamata, sest ei osatud piisavalt täpselt ette näha protsessi käivitumise ajakava, tegevusi ja kuluvajadust. Raha osalisel kasutamata jäämisel reformi elluviimisele sisulist mõju ministeeriumi kinnitusel ei ole.

„Reform käivitus ja järjest kogub hoogu, mis alles toob kaasa suurenevad kulud. Näiteks kui esimeses etapis läksid üle koolide esimesed ja neljandad klassid, siis nüüd teised ja viiendad klassid, aga juurde tulid uued esimesed ja neljandad klassid – igal aastal liitub üleminekusse uusi klasse, mis tähendab, et see raha läheb järjest kasutusse.

Haridus- ja Teadus-
ministeerium:
eestikeelsele õppele
ülemineku raha
kasutamata jäämine
oli planeerimisviga,
reformi tulemused
seepärast ohus ei ole

Raha reformi jaoks anti korraga ühe n-ö potina, aga reform on astmeline ja lõpuks võib raha isegi puudu jääda.“

– Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Kliimaministeerium: osa raha kasutamine on viibinud, kuid eesmärkide saavutamine, sh Rail Balticu valmimine, on plaanipärane

35. Kliimaministeeriumi sõnul on väga suur osa nende valitsemisala kasutamata rahast seotud CO₂-kvoodi müügist saadud tuluga, mille kasutamine on planeeritud järgmistesse aastatesse. Samuti moodustavad osa rakendusest rahast välistoetused, millest teatav raha on Eesti riigile juba laekunud, aga kulusid pole veel tekkinud, ja nii kajastub see raha riigieelarve kasutamise aruandluses jäägina. Kolmas raha kasutamise viibimise olulisem põhjus on Kliimaministeeriumi selgitusel projektide venimine. Negatiivset mõju valitsemisala eesmärkide saavutamisele Kliimaministeeriumi kinnitusel ei ole.

„Kokkuvõtlikult märgime, et eelarvevahendite ülekandmise peamiseks põhjuseks oli, et kavandatud tegevuste käivitamine (sh meetmete käivitamine, lepingute sõlmimine) on võtnud plaanitud rohkem aega ning 2024. aastal kavandatud eelarvevahendeid kasutatakse 2025. aastal. Samas on Kliimaministeeriumi pikaajaliste eesmärkide (kliimaeesmärkide saavutamine, Rail Balticu valmimine jm) plaanipärane (ajakavas).“

– Kliimaministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

36. Ka teised ministeeriumid selgitasid enda tegevuste ja investeringute kohta, mille raha jäi osaliselt kasutamata, asjaolusid ning põhjusi, kuid ei toonud välja sisulist mõju valitsemisala eesmärkidele ja tulemustele. Ministrite käskkirjad ja seletuskirjad, millega rahakasutuse perioodi pikendatakse, samuti mõjudest ei räägi.

Ministeeriumid Riigikontrollile: öelda, et mõõdikute pinnalt saab riigi raha kasutamist juhtida, pole õige ega aus

37. Kõikide valitsemisalade esindajad kommenteerisid intervjuul Riigikontrollile, et raha ja tulemuste sidumine on erinevatel põhjustel äärmiselt keeruline ja võib olla vajalik loobuda mõttest, et riigieelarve rahaotsuseid saab teha või peab tegema mõõdikute kaudu.

„Ootus mõõdikute ja raha sidumise võimalikkuse kohta on liiga suur. Tõenäoliselt saab teataval määral opereerida väljundindikaatorite tasemel, lugeda kokku tükid või kilomeetrid (nt teedehituses) või väljaantud toetused, ja seda asutused konkreetsete projektide, toetuskeemide lõikes jõudumööda teevad, aga komplekssete makroindikaatorite puhul on nende raha kaudu juhtimine ja arengute täpsem suhestamine riigi tegevusega pigem ebarealistlik. Poliitikat kujundada, aastaeelarvet teha iga-aastaste mõõdikute järgi, see ei toimi.

– Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Siseministeerium: ei meenu, et mõne asutuse juht oleks eesmärgist häälbimist põhjendanud raha vähesuse või piisavusega

Arutelud ja materjalid eelarvejääkide teemal ei käsitle küsimust, milline on raha kasutamata jäämise mõju. Paremate eelarveotsuste nimel pole ka selle üle arutamisest pääsu

Valitsemisalad jätavad osa riigieelarve rahast teadlikult kasutamata, et hoida rahalise toimetuleku puhvrit

38. Siseministeeriumi esindajad nentisid Riigikontrollile, et mõneti üllatuslikult ei kasuta valitsemisala valdkonna/kulujuhid sellist argumenti, et me oleme aastaid hoiatanud alarahastuse mõjude eest ja näete, nüüd on käes.

„Ei meenu, et ükski asutuse juht oleks eesmärgist häälbimist (nii üles kui alla) põhjendanud raha vähesuse või piisavusega. Tundub, et mõõdikutel pole mingit arusaadavat või tunnustatud kohta ega rolli kogu rahastamise temaatikas. Näiteks on eesmärk, et 40% Eesti elanikest oleks kriisiks valmis – kui palju selleks siis raha vaja on, kes seda teab ja põhjendab? Või mida muud selleks vaja on? Kui kõnelda madalama taseme mõõdikute, väljundite, tükkidest, siis jah, mida saab kokku lugeda, seda me loeme; kui meil on raha 400 päästerõnga ostmiseks, siis 400 ostame, aga küsimus jääb ikkagi: kuidas see suhestub eesmärgi? Sest eesmärk pole ju lihtsalt osta 400 päästerõngast.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

39. Valitsemisalad koostavad ja avaldavad igal aastal oma tegevuse tulemusaruanded. Aruanded on väga mahukad ja huvitavad, neis on kirjeldatud tulemusvaldkondade hetkeolukord ja õnnestumised ning väljakutsed; ühe tulemusvaldkonna arengu iseloomustamiseks võidakse kasutada ca 100 erineva taseme mõõdikut; ja tulemusaruandes on ka eelarve täitmise rubriik. Ent neis aruannetes ei seostata raha tulemustega. Osa eelarverahast kasutamata jäämine, mõõdikute tasemete pelk tõdemine ja tegevuste ning väljakutsete loetlemine: need on tulemusaruannetes praegu veel erinevad infovood.

40. Auditeeritud valitsemisalade materjalide ning selgituste põhjal peaks tegema järelduse, et sadade miljonite eurode kasutamine või kasutamata jäämine eelarveaastal ei avalda riigi eesmärkidele ja tulemustele mingit mõju. See oleks aga ekslik. Nii riigieelarve raha tarvitamisel kui ka tarvitamata jäämisel on mõju, kuid seda ei suudeta usaldusväärselt hinnata ega mõõta. Arusaadavalt on mitmete mõjutajatega riigielu kontekstis raha ja tulemusi võimalik siduda vaid piiratud ulatuses. Teisalt, kui meil on eelarvestamise süsteemis välja töötatud sadu mõõdikuid, siis tuleks neile leida riigieelarve otsuste tegemisel ka tunnustatud ja kõigile arusaadav funktsioon ja roll.

Miks jääb osa riigieelarve rahast (planeeritud ajal) kasutamata?

41. Eelarvejääkide kasvu märkimisväärseks põhjuseks on viimastel aastatel tõusnud valitsemisalade teadlik soov jääke varuda, et sellest muu hulgas täita praegused ja tulevased üleriigilised kärpeülesanded. Raha kasutamata jäämine ei ole ministeeriumide jaoks probleem, vaid lahendus, rahalise toimetuleku puhver.

„Kui riigieelarvet tehakse pidevas kärpeolustikus suunisega, et (lisa)ülesannete täitmiseks leidke vahendeid sisemiste reservide arvelt, siis valitsemisala peabki sisemist reservi hoidma. Näiteks on viimasel ajal Rahandusministeerium järjest enam viidanud, et valitsemisala peab oma lisanduvate ülesannete kulud katma jääkidest – järelikult on riigieelarve koostamise koordineerijalt antud selge sõnum jääke hoida.“

– Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

42. Lisaks tavapärasele põhjustele nagu tarnete viibimine, hangete nurjumine ja projektide mitmeaastane iseloom, on jäägid tekkinud ka seetõttu, et ministeeriumidele on eraldatud (sh lisaeeelarvega) erinevate kriisidega toimetulekuks (ühekordset) raha, mille vastaval eelarveaastal kasutamise ebarealistlikkus oli sageli teada juba raha andmise hetkel.

„Peamiselt tekkisid jäägid seetõttu, et nii koroona-pandeemiaga toimetuleku kui ka 2022. aastal Ukrainas alanud sõja taustal on SIMi valitsemisalale eraldatud nende olukordadega hakkamasaamiseks ühekordseid suuri summasid. Osa sellest rahast on läinud kiirelt kasutusse, näiteks piirivalve tõhustamiseks, lisapatrullide töös hoidmiseks jms, aga SIMile eraldati ühekordset raha ka investeeringuteks, soetusteks, sh Vabariigi Valitsuse reservist, mille puhul oli teada, et raha eraldamise aastal ei ole realistlik seda täiel määral ära kasutada. Hea näide on 5 miljoni euro eraldamine 2022. aasta lisaeeelarvest ohusireenide paigaldamiseks, aga sireenid said üles alles 2024. aasta lõpuks. Kui raha eraldati, hakati Päästeameti eestvedamisel alles uurima teiste riikide kogemusi, kus sireene on paigaldatud, samuti hakati siis otsima partnereid ja tarnijaid.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Riigieelarve raha kasutamata jäämisel on kuus peamist põhjust

43. Valitsemisalade sõnul on neile kasutamiseks võimaldatud riigieelarve raha jäänud auditeeritud perioodil (2019–2024) osaliselt rakenduseta peamiselt järgmisel kuuel põhjusel:

- ministeeriumidele on eraldatud märkimisväärseid (ühekordseid) summasid, mille kasutamine eelarveaasta sees oligi ebarealistlik ja see hinnang eksisteeris sageli juba raha eraldamise hetkel. Ministeeriumid töid näiteid julgeolekuvaldkonnast (nt ohusireenide paigaldamine), samuti teadus- ja arendustegevuse ja innovatsiooni toetamisest;
- paljud projektid ja tegevused on mitmeaastased, mis ei sobitu hästi aastase riigieelarve raamistikku. Siin töid näiteid kõik valitsemisalad;
- raha eraldamine kalendriaasta hilisemas faasis suurendab riski, et eraldatud raha jääb samal aastal kasutamata (nt lisaeeelarve,

Välisotetuste
kasutamisel esineb
valitsemisalades
jätkuvalt mõtteviisi, et
selle rakendamisea
pole tuli takus

valitsuse reservidest raha eraldamise korral, üheks näiteks toodi Riigilaevastikule raha eraldamise kohta 2024. aastal alles novembrikuus);

- hanked nurjuvad ja tarned viibivad nii valitsemisalast sõltumata kui ka sõltuvalt (probleem on seotud ka inimeste vähesuse, suutlikkusega raha kasutada, projekte juhtida);
- välisotetuste puhul on ministeeriumide rahandus- ja strateegiaosakondade hinnangul valitsemisalas jätkuvalt liiga palju mõtteviisi, et selle rahaga pole kiiret; see voolab ja kandub ja küllap lõpptähtaega ikka mahume. Lisaks on probleemiks, et vahel jääb raha kasutamata mitte toetuse andja, vaid toetuse saaja (vähesed huvi, maksetaotluste ja dokumentide vormistamise aegluse jms) tõttu ning tuuakse välja ka bürokraatiat raha kasutamisel ja sellest aruandmisel;
- oluline põhjus jääkide tekkel on ministeeriumide soov jääke varuda, et saada hakkama käimasolevate kokkuhoiumeetmetega ja valmistuda tulevasteks kulukärbeteks.

„See ei ole nii, et pikki aastaid on puhvreid kogutud, aga kusagil 2024. aasta suvest, kui kärpefoon tõsisemalt tekkis, tõmbasime teadlikult osa tegevusi tagasi, et kärbeteks valmistuda. Osa jääke sellest ka tekkis ja neid saame me käesoleva aasta kärbeteks kasutada.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

44. Valitsemisalad ei ole jääkide tekke asjaolusid põhjuste või rahalise mõju järgi liigitanud. Seetõttu pole teada, kui suur probleem on näiteks tarnete viibimine, hangete luhtumine, inimeste vähesusest tulenevad projektide venimised jms. Valitsemisalade hinnangul nõuaks selline analüüs väga palju aega ja energiat ja tulemuse kasu oleks küsitav.

„On tõsi, et piirmääraga raha puhul teatava puhvri tekitamine, et tagada valmisolek katta aasta jooksul ootamatuid kulusid olukorras, kus lisaraha selleks ei eraldata, ning valmistuda järjestikusteks kulukärbeteks, on riigiasutuste eelarveline argipäev ja tavapärane praktika. See on üsna kindlasti üle riigi kõikjal nii ja ka KLIMI valitsemisalas, lihtsalt meil on see n-ö reserv äärmiselt väike. Nii et tegelikult taandub debatt sellele, mis on see aktsepteeritud, loomulik ja riigieelarve koostamise mõttes läbipaistev *benchmark*, kui me räägime piirmääraga raha ülekantavate mahust.“

– Kliimaministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministeeriumid: aastaid on riigieelarve koostamiselt antud selge sõnum jääke hoida, muidugi me reageerime riigieelarve tegemise viisile

45. Nagu öeldud, ministeeriumid enamasti ei näe jääke rahalise probleemina, vaid pigem lahendusena. Soov jääke varuda, sh tegevuste teadliku edasilükkamise või ärajätmise teel, ei ole kooskõlas riigieelarve seaduse mõttega, mille järgi peaks kasutamata raha kandma üle vaid planeeritud tegevuste lõpuleviimiseks, mitte uutega alustamiseks. Ka siis, kui valitsemisala mõtleb nii, et nende jaoks on valitsuselt saadud kärpeülesanne justkui uus kulu.

„Küsimus: „Kärpe- ja kriisikommunikatsioonis tuleb tõenäoliselt ka seda ette, et valitsemisala ütleb avalikkusele, et ta ei saa mingit tegevust teha, sest raha ei ole, samal ajal säilitades teatavat puhvrit tulevasteks kärbeteks?

Siseministeeriumi esindajad: Eks see on tundlik küsimus, meie valitsemisala puhul ei saaks öelda, et selliseid avalikkuse jaoks olulisi tegevusi on, mis niiviisi tegemata jäävad, aga tähelepanu püüavad erinevad asjad. Raha pärast konkureerivad ja müüvad ennast kõik valitsemisalad ja see on selline küsimus, mida ei saa ehk liialt kommenteerida, aga vastuse sisu on aimatav. Kindlasti seda riigis praktiseeritakse.“

– Väljavõte intervjuust Siseministeeriumi esindajatega –

Kas valitsemisalad jälgivad oma jooksvat rahakasutust, et riigieelarve raha tulemuslikumalt ja tõhusamalt rakendada?

Riigieelarve raha jaotamine valitsemisala sees on suures osas automaatne protsess, kus eelnev rahakasutus ja selle jälgimine enamasti nähtavalt olulist rolli ei mängi

46. Valitsemisalad jälgivad neile riigieelarvest eraldatud raha kasutamist ja jääkide kujunemist erineva põhjalikkusega. Kui ministeeriumide eelarveosakondadel on rahakasutusest valitsemisala allasutuste, investeringuprojektide ja kulude majandusliku sisu kaupa kohati väga detailne ülevaade, siis Riigikontrollile kättesaadava teabe järgi arutatakse ministri või kantsleri koosolekutel valitsemisala terviklikku jooksvat rahakasutust pigem ebaühtlaselt ning raske on tuvastada seire mõju valitsemisala eelarvele, asutustevahelisele jaotusele, prioriteetidele või järgmistele riigieelarve rahataotlustele.

47. Ministeeriumid rõhutavad, et riigieelarve kasutamata raha seirest rääkides tuleb selgelt eristada piirmääraga ja piirmäärata raha. Riigikontrolli kogutud materjal kinnitab, et ministeeriumide tähelepanu on (küll erineva põhjalikkusega) piirmääraga kulude täitmisel majandusliku sisu (ja asutuste) kaupa, kuna see on liigitus, mille alusel minister, kantsler ja valitsemisala üldisemalt eelistab oma tegevust ja kulusid jälgida.⁴

⁴ Piirmäärata raha kasutus ja välistoetustest tehtavate kulude täpsem planeerimine, kasutamine ja jääkide põhjused ei ole sedavõrd fookuses, aga pea kõigi ministeeriumide esindajate sõnul on kavas hakata sellele rohkem tähelepanu pöörama.

48. Oma eelarve täitmise jooksev jälgimine – jääkide kujunemine, põhjuste väljaselgitamine ja jääkide prognoosimine – on ministeeriumides korraldatud märkimisväärselt erinevalt. Viiest auditeeritud ministeeriumist kolme puhul on jõutud suhteliselt püsiva formaadini, kus ministri ja/või kantsleri tasandil käsitletakse valitsemisala eelarve täitmist vähemalt kord kvartalis majandusliku sisu (ja allasutuste) kaupa. Riigikontrollile esitatud materjali põhjal on auditeeritud valitsemisaladest kõige süsteemsem ja regulaarsem eelarve seiramise süsteem üles ehitatud Haridus- ja Teadusministeeriumis, kus on arutelud kantsleriga ka protokollitud, samuti Kliimaministeeriumis.

49. Teisalt näiteks MKMi puhul nähtub Riigikontrollile esitatud materjalist, et juhtkonnas arutati 2024. aasta kestel terviklikult vaid tööjõukulude eelarve kasutamist ning REMis pole (viitega valitsemisala ümberkorraldustele ja sagedasele ministrite vahetumisele) viimasel aastal-paaril juhtkonna tasemel (terviklikku) eelarveseiret toimunud.

„Enne 2023. aasta ümberkorraldusi valitsemisala struktuuris ja ülesannetes toimus valitsemisala eelarve täitmise seire koosoleku vormis iga kuu või kord kahe kuu tagant, kus kõik asutuste juhid pidid oma eelarve täitmist ja võimalikke jääke ning nende põhjuseid ministri ja kantslerile selgitama. Viimased ligikaudu kaks aastat pole seda formaati enam kasutatud. Kohtumised ministri ja asutuste juhtide vahel toimuvad jätkuvalt, kuid eelarve täitmise jälgimise aspekt selles on hetkel veel kujunemisel ning ebaselge. 2024. aastal sellist korralist eelarve täitmise jälgimist valitsemisala juhtkonna poolt, nagu küsimuses kirjeldasite, kus asutuste lõikes pannakse täitmine seinale ja arutatakse, teadaolevalt ei toimunud.“

– Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esindaja Riigikontrollile –

50. SIM ja HTM on esitanud eelarve täitmise andmeid juhtkonnale ka tegevuspõhiselt, kuid napi huvi/kasutatavuse tõttu on vähemalt SIM sellest (ajutiselt) loobunud. Mõned ministeeriumid proovivad juhtkonnale esitatud materjalides jääkide mahtu tulevikku vaatavalt (nt saabuva aasta lõpu seisuga) ka prognoosida, näiteks HTM.

51. Juhtkonnale esitatava materjalipaketi sisu ja detailsus on väga erinevad. Väärib märkimist, et ministeeriumid on loonud eelarve täitmise jälgimiseks sageli enda liigituse, valdkondade (mitte tulemusvaldkondade) vms alusel, mis ei pruugi järgida riigieelarve aastases seaduses fikseeritud kulude struktuuri ega liigitust.

Minister ja kantsler jooksva eelarveseire põhjal rahakasutust puudutavaid otsuseid üldiselt ei tee või neid ei protokollita

52. Juhtkonna eelarveseire otsused on harva jälgitavad (protokollitud), teataval määral ühe-kahe ministeeriumi puhul, ja formaalselt on need pigem teadmiseks võtvad. Auditeeritud valitsemisaladest on eelarvejääkide seire juhtkonna tasandi arutelude kaudu kõige paremini jälgitav Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Kliimaministeeriumi puhul.

53. Intervjuudel kinnitasid ministeeriumide esindajad, et juhtkonnas eelarve täitmise arutelude peamine eesmärk on hoida juhtkonda valitsemisala eelarve kasutusega kursis ning kui ilmnevad märkimisväärsed probleemid, saab juhtkond vaadata, kas võtta mingi aspekt või asutus teravdatud tähelepanu alla või olla abiks rahakasutuse kitsaskohtade lahendamisel.

54. Kõik ministeeriumid kinnitasid Riigikontrollile, et eelarve jooksva täitmise andmed on valitsemisala asjassepuutuvatele ametnikele põhimõtteliselt kogu aeg kättesaadavad (infosüsteemides, siseveebis) ja arutelud ning koosolekud toimuvad pidevalt. Ministeeriumide eelarveosakondade töötabelid näitavad, et nende käsutuses olevad eelarve täitmise andmed on tõepoolest detailsed, kuid süsteemset ja regulaarset analüüsi, ministri/kantsleri arutelusid ning sellest lähtuvalt otsuseid ja mõjusid eelarveprotsessi on Riigikontrollil, üksikud erandid välja arvata, keeruline tuvastada.

„Tavapärastes tingimustes on allasutuste ja struktuuriüksuste eelarvevõimalused püsivad ning nad saavad oma rahaga arvestada. Seda, et kellegi veidi suurem jääk antakse teisele asutusele, ette ei tule, sest reeglina on asutused oma jäägi planeerinud järgmisse aastasse kasutamiseks. Keskkonnaministeeriumi aegadel vahel kerkis idee teha nullbaasilise ideoloogia tuules valitsemisala eelarve nullbaasiliselt, kuid see pörkus samadele instinktidele ja küsimustele, nagu te viitasite, et asutused uurisid, kas ja millal ma enda piirsummast ära antud raha tagasi saan.“

– Kliimaministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministeeriumide eelarveosakondadel on rahakasutusest küllalt hea ülevaade, kuid sellel ei näi olevat olulist otstarvet valitsemisala eelarve koostamisel

55. Valitsemisala eelarve koostamisel domineerib väga tugevalt kujunenud baas/piirsummade põhine lähenemine. Eeldus, et valitsemisalale, allasutusele, struktuuriüksusele eraldatud raha on vaikumisi igal juhul tema oma, on eelarve seirest potentsiaalselt saadava info sisulise kasutamise marginaliseerinud. Eelarve võib muutuda teravate poliitiliste prioriteetide või kesksete kulukärbete tõttu, mitte niivõrd lähtuvalt eelarve täitmise seirest saadavast teabest. Ministeeriumide eelarveosakondadel on rahakasutusest enamasti küllalt hea ülevaade, kuid sellel ei paista olevat olulist otstarvet ei valitsemisala eelarve ega riigieelarve koostamisel.

56. Riigikontrolli arvates peaks püüdlema selle poole, et kasutada valitsemisala allasutuste ja ministeeriumi struktuuriüksuste eelarvete

Teadmiseks, et

eelarvejääkide ülekandmine ehk riigieelarve [raha kasutamise pikendamine](#) ühe eelarveaasta võrra on lubatud riigieelarve seaduse § 59¹ lõike 1 järgi. Põhimõtted:

- Piirmääraga eelarve jääke on lubatud üle viia kuni 100% ainult üks kord, kui neid on vaja samaks (eelmisel aastal plaanitud) otstarbeks.
- Piirmäärata, tuludest sõltuvate kulude ja investeringute tegemiseks kogunenud jäägid viiakse üle 100%.
- Raha ülekandmisel peab säilima seaduses määratud, valitsuses otsustatud ja ministri kehtestatud raha kasutamise otstarve – selle sihtotstarvet ega majanduslikku sisu muuta ei tohi.

Allikas: [Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat](#), Rahandusministeerium

Valitsemisalad lähtuvad põhimõttest: järgmisse aastasse tuleb üle kanda nii palju kasutamata raha kui võimalik

Teadmiseks, et

kõik valitsemisalad (v.a Kaitseministeerium) taotlesid Vabariigi Valitsuse luba vähendada enda 2025. aasta eelarvet ja suurendada järgmiste aastate oma.

Septembris 2025 otsustas valitsus lubada selliseid kulude ümbertõsteid mahus ca 70 miljonit eurot.

Kõige enam tõsteti ümber eestikeelsele õppele ülemineku raha.

koostamisel vähem garanteeritud piirsummapõhist ja rohkem konkurentsi- ning prioriteedipõhist kuluotsuste tegemist. Tervitatav oleks juurutada praktika, kus valitsemisala juhtkond määratleb kuluprioriteedid (ja sõnastab ka kulud/tegevused, mis kindlasti ei ole prioriteetsed) ning ministeeriumi struktuuriüksused ja allasutused taotlevad eelarvet lähtuvalt valitsemisala juhtkonna suunistest ja asutuse/valitsemisala eesmärkidest.

Kas kogu kasutamata jäänud raha, mille ministrid järgmisse eelarveaastasse kulutamiseks üle viivad, on tingimata tarvis üle viia?

57. Riigieelarve rahaga, mis jääb aasta jooksul kasutamata, saab juhtuda järgmine:

- rahakasutust pikendatakse ministri otsusega aasta võrra ehk raha kantakse kulutamiseks üle järgmisse aastasse;
- rahakasutus pikeneb ilma ministri otsuseta, Riigi Tugiteenuste Keskus avab taotluse alusel limiidi (peamiselt välistoetused);
- raha tagastatakse Vabariigi Valitsuse reservi, kui see on reservist saadud;
- raha jääbki kasutamata, kuna kasutust pole lubatud pikendada või ei soovi minister [pikendada](#).

58. 2024. aastal jäi kasutamata 2,15 miljardit eurot. Sellest 1,7 miljardit eurot kanti või kandus üle kasutamiseks aastasse 2025: 570 miljonit eurot riigieelarve piirmääraga raha kanti üle ministrite ja põhiseaduslike institutsioonide juhtide käskkirjade alusel ja 1,1 miljardit eurot muutus kasutatavaks ilma eraldi ministri otsuseta.

59. 2024. aastal kasutamata jäänud piirmääraga 601 miljonist eurost pikendati kasutusõigust 570 miljoni euro ulatuses⁵ ehk 2025. aastasse kanti üle praktiliselt kogu 2024. aastal kasutamata jäänud piirmääraga raha. Üle jäi kandmata peamiselt vaid valitsuse reservfondidest saadud ja tarvitamata raha ning Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile rendimakseteks planeeritud, kuid rakendamata raha, sest selle raha kasutamise pikendamine pole lubatud.

⁵ See summa sisaldab ca 40 miljoni euro ulatuses raha, mille ülekandmisel eksiti Riigikontrolli hinnangul riigieelarve seaduse vastu, loe ka aruande p-d 68–73.

Tabel 3. 2024. aastal kasutamata jäänud piirmääraga raha ülekandmine aastasse 2025 valitsemisalade kaupa, lisaks Vabariigi Valitsus (miljon eurot)*

Valitsemisala	Piirmääraga raha jääk 2024	2025. aastasse kasutamiseks üle kantud jääk
Vabariigi Valitsus	193	73
Haridus- ja Teadusministeerium	108	99
Justiitsministeerium	14**	31
Kaitseministeerium	105	102
Kliimaministeerium	48	41
Kultuuriministeerium	42	40
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	71**	48
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	21**	17
Rahandusministeerium	19	14
Siseministeerium	56	50
Sotsiaalministeerium	38	38
Välisministeerium	16	11

* Tabel ei sisalda põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantselei andmeid. Loetavuse huvides on aruande p-s 59 toodud summad konsolideeritud, tabeli andmed on konsolideerimata.

** Seoses valitsemisalade ümberkorraldustega suunati ka osa jääke valitsemisalade vahel ümber, mistõttu pole asjaomaste valitsemisalade jääkide ja 2025. aastasse kasutamiseks kantud raha andmed alati täpselt võrreldavad.

Allikas: Rahandusministeerium; 11.12.2025. a seisuga

60. Riigi kasutamata jäänud eelarve järgmisse aastasse ülekandmise dünaamikat on keeruline analüüsida, sest seda mõjutab valitsemisaladele antud võimalus raha rakendamata jäämist ennetada ja tõsta osa kavandatud kuludest juba aasta kestel üle järgmistesse aastatesse. Kui valitsemisala näeb, et tal jääb osa piirmääraga rahast kasutamata, saab ta Rahandusministeeriumi vahendusel taotleda Vabariigi Valitsuselt luba enda kulusid järgneva riigi eelarvestrateegia perioodi ulatuses nihutada. Seejuures ei saa valitsemisala raha juurde ega võeta temalt raha ära.

Ministeeriumid: kord juba meile eraldatud raha peab jääma meie omaks, muudmoodi kitsal ajal ja kärbetega toime ei tule

61. Riigikontrollile esitatud andmetest ja valitsemisalade esindajate selgitustest nähtub, et planeeritud ajal tarvitamata jäänud raha kasutusaja vabatahtlikku mittepikendamist üldiselt ei toimu.

„Kitsastest oludest ja riigieelarve tegemise viisist tulenevalt on asutuse ja valitsemisala esmane ning peamine ülesanne

tagada, et raha ei läheks n-ö hapuks. Me püüame üle kanda kõik jäägid, mida meil seaduse järgi õigus üle kanda on.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

62. Ministeeriumide sõnul on osa rahast, mis eelarveaastal kasutamata jääb, erinevate kohustuste ja lepingutega broneeritud, mis ootab väljamaksmist või raamatupidamisliku kulu tekkimist järgmisel aastal.

Kliimaministeerium: ligi 80% ülekantavast kasutamata rahast on kohustustega kaetud.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: sellist hinnangut on väga keeruline anda

63. Riigikontrolli hinnangul on probleem, et valitsemisalad ei oska öelda, kui suur täpsemalt sellise raha hulk on, ja pole ühtseid andmeid ega metoodikat selliste hinnangute andmiseks. Kliimaministeerium leidis Riigikogule kevadel 2025 tehtud ettekandes, et „2024. aastast ülekantavad jäägid on enamuses (üle 80%) kaetud võetud kohustustega“. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad märkisid seevastu Riigikontrollile, et infotehnoloogilised võimalused ei luba neil sellist hinnangut anda.

„Ministeeriumil on tegelikult väga raske, et mitte öelda võimatu kontrollida, kas asutuse poolt väljaöeldud raha kasutamata jäämise põhjus on tegelik. Sage jäägi tekke ja ülekandmise vajaduse põhjendus on, et kohustus on võetud, aga kulu pole veel kantud. Ministeeriumil on äärmiselt keeruline või vähemalt väga töömahukas veenduda, kas kohustus on juba võetud, leping on juba tegelikult sõlmitud. Seda ei saa kontrollida, sest riigis pole kesket lepingute jälgimise infosüsteemi.“

– Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministeeriumide sõnul võib raha ülekandmisele piiri kehtestamine tuua kaasa ebamõistliku (aastalõpu) kuluralli. See on vastuolus nende hinnanguga, et ülekantav raha on kohustustega broneeritud

64. Intervjuudes Riigikontrolliga hindasid valitsemisalade esindajad, et raha mahtu või osakaalu, mida on lubatud järgmisse aastasse üle kanda, ei tohiks piirata, sest vastasel juhul kulutaksid asutused raha (aasta lõpus) lihtsalt ära ja tõenäoliselt tehtaks omajagu ka ebamõistlikke kulusid. Teisalt jäi vastuseks küsimus, kuidas saab aasta lõpus ära kulutada raha, mis on juba broneeritud ja mida on õige pea tarvis. See vastuolu viitab ebaselgusele küsimuses, kui palju valitsemisalade ülekantavast rahast on tegelikult juba kohustustega kaetud ja kui palju mitte.

65. Riigikontroll ei tuvastanud, et ministeeriumid hindaksid kriitiliselt, kas allasutusel, ministeeriumi struktuuriüksusel on kasutamata jäänud raha tingimata ka järgmisel aastal tarvis.

66. Osa ministeeriume on raha ülekandmise protsessi alustades küll palunud asutustel/kulujuhtidel raha ülekandmise vajalikkust sisuliselt põhjendada, kuid põhjendusi pole kas esitatud või on need sageli lakoonilise sisuga, et raha kasutatakse järgmisel aastal samade tegevuste/projektidega jätkamiseks. Kindlasti ei põhjendata raha ülekandmise vajadust ei majasisestes protsessides, dokumentides ega

Rahakasutuse
pikendamise reeglid
ei sunni valitsemis-
alasid kuluvajadust
läbi mõtlema ega
sisuliselt põhjendama

ka ministri käskkirja seletuskirjas lähtuvalt asutuse, ministeeriumi eesmärkidest või mõõdikutest.

67. Ministeeriumid nendivad, et kui jätta kõrvale Vabariigi Valitsuse reservidest saadud raha, kindla rahastusobjektiga seotud (objektikoodiga) kulud ja maksed Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile, mille ülekandmine on piiratum; samuti keeld kanda raha üle teise programmi või tulemusvaldkonda, on raha ülekandmine küllaltki paindlik ja automaatne protsess. Kuna raha kasutamisel lähtutakse *first-in-first-out*-põhimõttest ehk esimesena kulutatakse ära n-ö vana raha, mida on praktikas keeruline selliselt kogu rahast eristada, siis kui üldine matemaatika saadakse klappima, ei ole ka kaks korda sama raha ülekandmist keelav reegel praktikas eriti piirav/tuvastatav.

„Ülekandmist reguleerivate nõuetega on väga keeruline vastuollu minna. Näiteks see kaks korda sama raha ülekandmist keelav säte: kui meil on tööjõukulud ca 300 miljonit eurot ja üle tahetakse kanda 5 miljonit, ja üle on kantud ka varem näiteks 5 miljonit, siis see ei ole sama raha. *First-in-first-out*-rahakasutuse põhimõte üldiselt tähendab, et kaks korda sama raha ülekandmist keelav reegel päris elus ei kohaldu, neid olukordi tekib väga vähe. Meile ei meenu, et me oleks pidanud sel põhjusel mõnele ülekandmistaotlusele käe ette panema.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Ministrid eksivad
eelarvejääkide
ülekandmisel
riigieelarve seaduse
vastu, kuid sellel
lastakse sündida

68. Riigikontroll on riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande auditi raames tuvastanud, et jääkide ülekandmisel järgmisesse aastasse on siiski eksitud nii riigieelarve seaduse kui ka Rahandusministeeriumi juhendiga kehtestatud nõuete vastu. Peamiselt seisnevad valitsemisalade eksimused selles, et eelarvejääkide üleviimisel muudetakse riigieelarve sihtotstarvet, mis üldjuhul ei ole lubatud, või kantakse üle raha, mis on varem juba üle kantud.

69. Riigikontroll tuvastas, et Rahandusministeerium on ülekandmisel ületanud Vabariigi Valitsusele 2024. aasta riigieelarvega kehtestatud limiite ning kandnud teist korda üle 2023. aasta eelarve jääke summas 36,3 miljonit eurot. Riigikontrolli arvutuste järgi viisid ka teised valitsemisalad 2025. aastasse üle juba korra ülekantud raha kogumahu ca 4 miljonit eurot. Tuvastatud summad ei pruugi olla suured põhjusel, et olukorras, kus tegevuspõhist eelarveliigendust muudetakse sageli, on tööpoolest keeruline jälgida raha kasutamise sihtotstarbe säilimist ning koondsummade sees võib pikendada juba varem korra üle kantud raha kasutusõigust.⁶

⁶ Loe lähemalt Riigikontrolli aruandest „[Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus](#)“. Lk 26–33.

Rahandusministeerium ei peaks riigieelarve raha ülekandmisel enda ja teiste ministeeriumide eksimist seaduse vastu võtma paratamatusena

70. Rahandusministeeriumi esindajad leidsid intervjuul Riigikontrolliga, et ministeeriumide põhjendused raha ülekandmiseks ei ole kohati sisulised, kuid nende käed jäävad sellega tegelemisel lühikeseks. Ministeeriumi sõnul on nad jõuetud ka olukorras, kui minister peaks otsustama viia raha üle sihtotstarvet muutes ehk riigieelarve seaduse vastu eksides.

71. Rahandusministeeriumi esindajad kinnitasid, et ehkki nemad küll tegelevad ministri käskkirjade n-ö kooskõlastamisega, pole neil piisavalt jõudlust teemasse süveneda ning samuti pole nende kooskõlastusel või mittekooskõlastusel tegelikult mingit tähtsust. Isegi kui tuvastatakse, et ministeerium eksib raha üle viies riigieelarve seaduse nõude vastu mitte muuta raha kasutamise sihtotstarvet, ei saa Rahandusministeerium enda sõnul midagi teha ja seadusest kinnipidamise mehhanismi tegelikult pole, see on pelgalt iga ministri vastutus.

72. Riigikontrolli hinnangul ei saa rahulduda olukorraga, kus riigieelarve seadus ja selle alusel antud Vabariigi Valitsuse määrus⁷ fikseerivad riigieelarve raha ülekandmise ja kasutamise tingimused, kuid seaduse ja määruse mittejärgimise (kavatsuse) korral pole kedagi, kes sellele tähelepanu juhiks ja probleemi lahendamise algataks.

73. Regulaatsiooni kohaselt täpsustavad ministeeriumid Rahandusministeeriumiga enda ja oma valitsemisala asutuste järgmisesse eelarveaastasse ülekantavate riigieelarve raha mahtu. See annab Rahandusministeeriumile võimaluse riigieelarve seaduse rikkumist vältida, tõstatada küsimus Vabariigi Valitsuses või algatada selle vältimiseks vajalikud muudatused enda ülesannetes, õigustes ja kohustustes.

74. Praktikas on kujunenud olukord, kus ministeeriumide eelarve-osakonnad ja oma vähenenud sisulise rolli tõttu ka Rahandusministeerium on võtnud omaks, et valitsemisalale/allasutusele eraldatud raha on õigustatud vaikimisi üle kanda, sõltumata sellest, kas tal seda muu hulgas ka sisuliselt, oma eesmärkide saavutamiseks tingimata (just järgmisel aastal) vaja on.

75. Paistab, et kõik eelarveprotsessi osalised nõustuvad suurema süvenemiseta, et jäägid on tekkinud pea alati objektiivsetel põhjustel ning seda raha on tarvis kindlasti ka järgmisel aastal (sama tegevusega jätkamiseks või alles alustamiseks). Nii on ülekandmiste ettevalmistus valitsemisalades küll erinev, kuid tihti automaatne ja vahel ei pea asutused/osakonnad ülekandmist n-ö sõnaselgelt taotlema –

⁷ Vt riigieelarve seaduse § 59¹ ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse § 12, mille järgi ministeeriumid täpsustavad Rahandusministeeriumiga enda ja oma valitsemisala asutuste järgmisesse eelarveaastasse ülekantavate riigieelarve vahendite mahtusid.

eelarveosakond võtab andmebaasist tabelid, üldiselt eeltäidab vormid, mõnel juhul küsib selgitusi.

„Lihtsustatult võib öelda, et praegu ministeerium asutuste raha ülekandmisse ei sekku. Üks põhjus on see, et piirmääraga vahendite jääk ongi väga väike ja piirmäärata vahendite n-ö ülekandmine käib teistel alustel. Seetõttu asutustelt 2025ndasse ülekandmisel põhjendusi ei küsitud, lähevad üle nii nagu on, et asutusel oleks ka kindlus, et ta aasta lõpus suurde hätta ei jää. Üldises plaanis on loogiline, et vaikumisi kantakse üle kõik, mis lubatud.“

– Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esindaja Riigikontrollile –

76. Tuleb ka ette, et eelarvejäägi teket on detailselt põhjendatud, näiteks projekti venimise seisukohalt olulise inimese puudumisega, kuid küsimuse alla ei seata, kas järgmisel aastal on võimalik või tarvis sama projekti/tegevusega üldse jätkata või alustada. See praktika saab jõudu üldisest hoiakust, et ajad on rasked ja kogu raha on hädavajalik.

77. Kasutamata jäänud riigieelarve raha ülekandmiste praktika on mõnes mõttes sarnane riigieelarve raha taotlemise ja eraldamise baassummapõhise lähenemisega – valitsemisalale, allasutusele, ministeeriumi struktuuriüksusele kord eraldatud baasraha üldjuhul talle ka jääb, sõltumata tegelikust kriitilisest vajadusest. Vähene harv võimalus, kuidas jääk võib valitsemisalades liikuda, on allasutuselt/struktuuriüksuselt ministeeriumi või kantsleri reservi, et selle arvelt katta kärbet või aidata hädasolijat asutust.

78. Eelarvealased otsustusprotsessid on ministeeriumides jälgitavad erinevalt, kuid üldiselt väga vähesel määral. Mõne ministeeriumi puhul ei ole seos eelarve täitmist ja raha ülekandmist puudutavate juhtkonna taseme arutelude ja eelarvearutelude/otsuste vahel üldse nähtav. Ülejäänute puhul on tajutav, et suur osa ministri ja/või kantsleri energiast läheb küsimustele: kas on (tekkimas) jääki, mida saaks kärbeteks kasutada või kasutada praeguste kulude katteks, et selleks tegelikult ette nähtud raha üle kanda, mille arvelt katta tulevasi kärpeid. Selline skeemidele suunatud teguviis väljendub ilmselt ka selles, et eelarveid ja aruandeid kinnitatakse ning muudetakse üle mitme eelarveaasta ja tagasiulatuvalt, millele on Riigikontroll juhtinud tähelepanu ka riigi raamatupidamist puudutavates auditites.

79. Riigikontrollil on väga keeruline hinnata, kas üks või teine kulu, mis eelmisel aastal tegemata jäi, on tingimata ja jätkuvalt järgmisel aastal vajalik, kuid näeme, et Rahandusministeerium ega valdkondlikud ministeeriumid ei rakenda või ei suuda rakendada abinõusid, mis suurendaksid võimalust, et järgmisse eelarveaastasse kantakse vaid nõuetekohaselt ja valitsemisala eesmärkide saavutamiseks tingimata tarvilik riigieelarve raha.

Kasutamata jäänud raha kasutusõiguse pikendamine on valitsemisasas suuresti automaatne protsess ja ministri rutiinne otsus

Riigikontroll ei leidnud kinnitust, et ministeeriumid raha ülekandmise vajadust, kulu prioriteetsust kriitiliselt hindaksid

Miks on riigieelarve raha kasutamata jäämise ning järgmisse aastasse ülekandmisega seotud hoiakud ja praktika valitsemisalades selliseks kujunenud?

Riigieelarve tegemine on sattunud ringi: ministriumid kaitsevad ja peidavad oma eelarvet valitsuse kesksete kärbete tõttu, valitsuse võimalus sellistes suletud tingimustes eelarvet ja puudujääki juhtida ongi vaid kesksete kärbete kaudu

Toonimuutus lahkest eelarvepoliitikast kokkuhoidlikuks on motiveerinud valitsemisalasid eelarvepuhvreid varuma ja hoidma

Rahandusministeerium: riigi raha kasutamise vähenemine analüütilisus ministriumides võib olla seotud Rahandusministeeriumi rolli kahanemisega

80. Eestis on viimase umbes 10 aasta jooksul mitmete tegurite koosmõjul süvenenud n-ö proteksionistlik, kaitsev eelarve tegemise viis, mis töötab vastu (tegevuspõhise) eelarvestamise põhimõtetele kasutada riigi raha võimalikult tulemuslikult, juhitult ja valitsemisalade vaheliste nn silotornideta.

81. Eelmise kümnendi keskpaigas oluliselt lõdvenenud eelarvepoliitika muutus koroonaga võitlemise tingimustes veelgi lahkemaks, kuid pörkus pärast 2023. aasta Riigikogu valimisi järsu toonimuutusega: ehkki võimaldati jätkuvalt riigieelarve puudujääki, hakati pika majanduslanguse ajal nüüd rääkima kulukärbetest ja kokkuhoiust, mis käivitas valitsemisalades senisest tugevama vajaduse hakata n-ö oma eelarvepotti kaitsma.

82. Retooriline, sõnaline muutus eelarve tegemise viisis ja sisus oli (esialgu) suurem kui tegelik kokkuhoid, kuid tõi kaasa selle, et valitsemisaladel hakkas kuhjuma kasutamata raha nii objektiivsetel kui ka ise tekitatud põhjustel.

83. Kriisid, tarneraskused, äärmuslik hinnatõus, mis mõjutas muu hulgas hankevõimekust, muutused valitsemisalade struktuuris ja ülesannetes samaaegselt kasutamist ootavate mahukate välistoetuste ja CO₂-kvoodi müügituludega löid palju objektiivseid argumente, miks eelarvejäägid on sedavõrd suured. Aga „alaline valmisolek kärpimiseks“ ja „investeeringuteks pole juba aastaid raha antud“ (tsitaadid ministriumide selgitustest) on loonud valitsemisaladele motivatsiooni hoida kogu neile eraldatud raha endale, isegi kui sisemiselt peaks leitama, et (hetkel) teatavat raha hädatarvilikult vaja pole: raha ei jõuta või pole mõistlik kulutada.

84. Rahandusministeeriumi esindajad nentisid intervjuul Riigikontrolliga, et eelarve täitmise seire ja kasutamata raha ülekandmise protsessid ei toimi valitsemisalades piisavalt analüütiliselt, põhjalikult ning rahavajaduse kriitilisele hindamisele suunatult. Ministeeriumi sõnul on mõistetav, et valitsemisala hoiab teatavat rahapuhvrit, kuid aktsepteeritav ei ole mõtteviis, et kord valitsemisalale eraldatud raha on tingimusteta tema oma ja vabalt kasutatav tema valitud aastal ning otstarbel.

85. Rahandusministeeriumi esindajad märgivad, et alates umbes aastast 2020 toimunud kontrolli vähenemine Rahandusministeeriumi ja valitsuse poolt, mille mõte oli anda valitsemisaladele rohkem vastutust ja paindlikkust oma eelarve planeerimisel ning kasutamisel, on pigem toonud valitsemisalade eelarveprotsessi liigset rajasõltuvust. Valitsuse tasemel on fookuses olnud riigirahanduse kui terviku kestlikkus,

eelarvepositsioon ja rahavood, valitsemisalade rahakasutuse ja vahendite ülekandmise jälgimiseks on jõudu vähem.

86. Samuti on Rahandusministeerium viimasel ca viiel aastal andnud teadlikult vastutust, sh rahakasutuse seiramises, kasutamata raha ülekandmises ja uute eelarvevalikute ettevalmistamises oluliselt enamal määral valitsemisaladele ja nende eelarveosakondadele. Valitsemisaladega suhtlust ja ka survet, seoses jääkidega, on seetõttu olnud vähem. Siiski, märkimisväärsed ja püsivad eelarvejäägid ning mahukad raha ülekandmised viitavad ministeeriumi sõnul, et võib-olla see nihe n-ö eelarvevastutuses või eelarvekontrollis ei ole oma eesmärgi (praegu veel) täitnud.

„Auditi konteksti mõistmisel on oluline tähele panna, et aastatel 2019/2020 muutus mõneti Rahandusministeeriumi mandaat ja praktika riigieelarve koostamise koordineerijana. Näiteks kirjutati riigieelarve seadusest välja säte, et rahandusminister peab valitsemisaladega eelarveläbirääkimisi.⁸ Sellega kadus ära formaat, kus valitsemisalad otseselt tunnetasid, et Rahandusministeerium n-ö saeb senti, jälgib nende eelarvet väga teraselt. Kuna lisataotlusi enam vastu ei võeta (mille raames pidi varem tahes-tahtmata Rahandusministeeriumile selgitama ka valitsemisala põhieelarvega seonduvat), siis on väheseks jäänud neid loogilisi momente eelarveprotsessis, kus keegi valitsemisala üle heas mõttes järelevalvet teeks. Võimalik, et valitsemisalad tunnetavad, et tähelepanu nende suunas või vähemasti järelevalve ulatus ja konkreetsus on vähenenud ja see on soodustanud olukorda, mida audit kirjeldab – eelarveprotsesside inertsust ja vähest analüütilisust ning kriitilisust kulude vajalikkuse hindamisel.“

– Rahandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

87. Rahandusministeeriumi distantseerumine riigieelarve sisulise, nõudliku ettevalmistaja ja kulude analüüsija rollist; täieliku vabaduse ja vastutuse andmine valitsemisaladele ning eelarve koostamine tsentraalsete joonlaua-suunistega on süvendanud ajalooliste riigieelarve piirsummade praktikat, ja kiitnud heaks raha kogumise ning jääkidega vabalt ümberkäimise kultuuri. See on aga vastand tegevuspõhise eelarvestamise ja riigieelarve revisjoni kulude avatud kaalumise ja raha paindliku kasutamise mõttele.

⁸ Riigieelarve seaduse alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja töhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“ näeb ette, et valdkondlike eesmärkide saavutamiseks võivad ministrid pidada valitsemisala eelarvestrateegia projekti üle läbirääkimisi, kuid nii ministeeriumide kui ka Rahandusministeeriumi esindajate kinnitusel sisulisi eelarveläbirääkimisi Rahandusministeeriumiga pole viimastel aastatel toimunud.

88. Valitsemisalade sõnul iseloomustab nende eelarveargipäeva pidev valmistumine kärbeteks ning (lisa)ülesannete täitmiseks vajaliku raha otsimine sisemiste ressursside arvelt. Kuna riigieelarve olud on kitsad ja rahastamise stabiilsusele ei saa kindel olla, siis motiveerib see valitsemisalasid olema oma kujunenud piirsummade suhtes märgatavalt kaitsvad.

89. Isegi kui eelarve täitmise jälgimise ja jääkide prognoosimise tulemusel leitakse, et mingit raha ei suudeta või pole tarvilik eelarveperioodil ära kasutada, siis valitsemisalast välja see teadmine enamasti ei jõua ja seda raha (ajutiselt) ära ei anta.

90. Kui osa valitsemisalasid ongi omandanud parema ülevaate oma eelarvest ja selle kasutamisest (majandusliku sisu, investeeringute lõikes), siis see teadmine ei pruugi summeeruda ega konverteeruda riigieelarve kui terviku kulude optimaalsemaks jaotuseks/kasutuseks.

91. Sama probleem ilmneb ka valitsemisalade siseselt: asutuste eelarvete vahel raha ümber tõsta ei soovita, pigem jäetakse stabiilsuse huvides üldine jaotus paika, vaid viimases hädas tullakse ministeeriumi/kantsleri „kesksest“ jäägist appi.

92. Kui riigieelarvet tehtaks sisulisemalt, vähem inertelt ja vähem lihtsakoelisi imperatiive kasutades (protsendikärped, suunised nagu „kasvu ei kavanda“ ja „leidke sisemiste vahendite arvelt“), siis looks see ehk teised motivaatorid eelarveprotsessis ja ka mõneti teise tulemuse. Praegu on pigem nii, et see, mis viiks riigi kui terviku jaoks kõige optimaalsema eelarvelise lahenduseni, ei näi mõistliku, ratsionaalse käitumise/lahendusena valitsemisalade jaoks.

„Ei ole saladust, et valitsemisaladel ei ole rahastamises kindlust ja see loob viidatud olukorrad ja motivaatorid. Iseküsimus on, kui teoreetiline või praktiline see probleem selles mõttes praegusel ajal on, et kui suur see tõhustamisressurss, need puhvrid üldse on? Asutused on erinevad, eelarvelised olukorrad on erinevad, aga ajad üldiselt ongi kitsad. Aga selle peale võiks mõelda küll, et kui me praegu teeme nelja-aastast riigi eelarvestrateegiat, kas kuidagi saaks julgustada või tekitada selle olukorra, et valitsemisalad saaksid avatumalt oma plaanidest rääkida ja sellega koos käiks kaasas ka kindlus vahendite liikumise osas, mis võiks ergutada raha vabamat liigutamist eelarves mõlema-suunaliselt, kui see on põhjendatud ja vajalik.“

– Siseministeeriumi esindajad Riigikontrollile –

Riigieelarve tegemisse on jäänud vähe neid, kes kulude vajalikkust ja olulisust kriitiliselt hindaks

93. Riigi rahanduses on tekkinud olukord, kus valitsus, Rahandusministeerium suudab/tahab reguleerida peamiselt vaid eelarvepuudujääki (mitte niivõrd eelarvelisi valikuid) ja seda viisil (eelkõige kesksete kärbeta teel), mis on ministeeriumides süvendanud riigi vaatest ebatõhusat käitumismustrit.

Mida soovitab Riigikontroll, et riigieelarve raha kasutamine oleks säästlikum, läbimõeldum ja eesmärgipärasem?

94. Riigieelarve kasutamata jäävad suured summad, nende paljuki automaatne ülekandmine järgmisse eelarveaastasse ja kulude vähene läbipaistvus on sümptomid Eesti eelarvepoliitika ühele peamisele probleemile – kuna Riigikogul ja valitsusel jääb arusaadavalt aega tegeleda vaid teravaimate prioriteetidega, on riigieelarve koostamine valitsemisalades ja Rahandusministeeriumis liiga inertne. Suur osa riigieelarve kuludest ei peaks libisema aastast aastasse, ilma et valitsemisalad ega Rahandusministeerium hindaks piisavalt kriitiliselt kulu olulisust, prioriteetsust ning avaks näiteks arutelu, kas kõik fikseeritud või indekseeritud riigieelarve kulud peaksid ka selliseks jääma.

95. Riigikontrolli soovitused majandus- ja tööstusministrile, siseministrile, taristuministrile, energeetika- ja keskkonnaministrile, haridus- ja teadusministrile, regionaal- ja põllumajandusministrile:

- juurutada või tugevdada valitsemisalas praktikat, et kasutamata jäänud eelarveraha ei kantaks järgmisse aastasse üle automaatselt, vaid valitsemisalas toimuks raha ülekandmise sisuline taotlemine, lähtudes valitsemisala juhtkonna suunistest, prioriteetidest ning valitsemisala/allasutuse eesmärkidest. Soovitame juhtkonna otsused protokollida ning otsuste tegemisel kasutada ministeeriumi eelarve/strateegiaüksuste kompetentsi. Soovituse rakendamine aitaks paremini läbi mõelda raha ülekandmise vajalikkuse ning selgitada seda ministri käskkirjade seletuskirjades, lähtudes valitsemisala eesmärkidest (ja mõõdikutest);
- juurutada või tugevdada valitsemisalas praktikat, et valitsemisala eelarve kasutust arutaks valitsemisala juhtkond vähemalt kord kvartalis (aasta teisel poolel soovitatavalt sagedamini) eelarve majandusliku sisu, tegevuspõhise sisu ning suuremate investeeringuprojektide kaupa, hõlmates nii piirmääraga kui ka piirmäärata raha. Soovitame jooksvalt prognoosida eelarvejääkide kujunemist ning seisu. Soovituse rakendamine aitaks valitsemisala rahakasutust operatiivselt suunata, aga ka jälgida, et raha

kasutatakse volituste piires, mille on ministri ja valitsemisalale andnud Riigikogu ja Vabariigi Valitsus;

- kaaluda ministri käskkirjade seletuskirjades lisaks piirmääraga ülekantavale rahale informatiivsena ka piirmäärata raha jääkide käsitlemist, olulisemate piirmäärata jääkide tekkimise põhjuseid ning kasutust järgmisel eelarveaastal;
- koostöös rahandusministriga ja Rahandusministeeriumi metoodiliste suuniste alusel selgitada välja, kui suur osa valitsemisala eelarvejäägist on piirmääraga ja kohustustega kaetud raha; kui suur osa on piirmääraga ja kohustustega katmata raha ja kui suur osa on piirmäärata raha, sh piirmäärata raha, mida ei olnudki kavas eelarveaastal kasutada. Soovitame see teave integreerida valitsemisala eelarve täitmise seiresse ja tulemusaruandlusesse ning kasutada järgmiste eelarveliste otsuste tegemisel.

Vaata ministrite vastuseid soovitustele aruande alajaotisest „Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused“, alates lk 33.

96. Riigikontrolli soovitused rahandusministri:

- määratleda selgemalt, milles seisneb Rahandusministeeriumi ülesanne täpsustada valitsemisaladega nende järgmisse eelarveaastasse ülekantava riigieelarve raha mahtu; vajaduse korral algatada muudatused, mis annaksid rahandusministri õiguse teha lõplik otsus valitsemisalade kasutamata jäänud eelarveraha üleviimise kohta järgmisse eelarveaastasse;
- eelarvejääkide suuruse, põhjuste ja mõjude paremaks analüüsiks ning selle teabe kasutamiseks järgmiste riigieelarve otsuste tegemisel soovitame rahandusministri eestvedamisel selgitada välja, kui suur osa riigi, sh valitsemisalade eelarvejäägist on piirmääraga ja kohustustega kaetud raha; kui suur osa on piirmääraga ja kohustustega katmata raha ja kui suur osa on piirmäärata raha, sh piirmäärata raha, mida ei olnudki kavas eelarveaastal kasutada. See info peaks olema kõigi valitsemisalade puhul kogutud ja esitatud sama metoodika alusel. Soovitame see teave integreerida riigieelarve täitmise seiresse ning kasutada järgmiste riigieelarve otsuste tegemisel, sh esitada teave eelarveprotsessis Vabariigi Valitsusele ning vajaduse korral Riigikogule;
- Rahandusministeeriumi sisulise eelarvekoordinatsiooni ja valitsemisaladega koostöö tugevdamiseks kaaluda praktika juurutamist, et rahandusminister / Rahandusministeeriumi ametnikud peaksid enne Vabariigi Valitsuse riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise arutelusid valdkondliku ministri / valitsemisala esindajatega eelarveläbirääkimisi, mille raames käsitletak valitsemisala eelarve, sh välistoetuste ja CO₂-kvoodi müügitulude, senist kasutust, tulemusi, eesmärkide saavutamise

seost rahakasutusega, riigieelarve revisjonide tulemusi ja kavandatavaid revisjone, põhieelarve taotlust (mh nn fikseeritud, indekseeritud kulusid ja nende vajalikkust) ja võimalikku lisataotlust. Arutelu tulemusena peaks kujunema Rahandusministeeriumi positsioon valitsemisala eelarvetaotluse kohta. Kaaluda Rahandusministeeriumi positsiooni sisaldava läbirääkimiste protokollis lisamist valitsuse riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve arutelumaterjalide juurde;

- Rahandusministeeriumi eelarvekoordinatsiooni ja valitsemisaladega koostöö tugevdamiseks kaaluda Rahandusministeeriumis n-ö kliendihalduripõhise praktika süvendamist – tagada töökorralduslikult, et Rahandusministeeriumis on analüütikud (eelarvekuraatorid), kelle ülesanne on omada ulatuslikku ülevaadet partnervalitsemisalade eelarvetest ning olla esimene kontakt (eelmises soovitusel punktis viidatud) eelarveläbirääkimiste korraldamisel ja jooksvate eelarveküsimuste lahendamisel; pöörata võimalust mööda tähelepanu eelarvekuraatorite motivatsioonitingimustele, et soodustada partnerministeeriumi eelarvest teadmiste kogunemist ning vähendada personalivoolavust.

Vaata rahandusministri vastust soovitustele aruande alajaotisest „Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused“, alates lk 33.

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Loite

analüüsiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditeeritud valitsemisalade ministritele mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid oma vastuse soovitustele ajavahemikul 24.11.2025–10.12.2025.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Energeetika- ja keskkonnaminister ning taristuminister: Täname Riigikontrolli kontrolliaruande „Riigieelarve kasutamata raha“ eelnõus esitatud tähelepanekute ja soovituste eest. Hindame Riigikontrolli panust riigieelarve vahendite tõhusamale ja läbipaistvamale kasutamisele ning täname võimaluse eest esitada oma seisukohad kontrolliaruandes toodud soovitustele.

Siseminister: Täname teid põhjaliku auditi ja selgete soovituste eest riigieelarve jääkide kasutamise läbipaistvuse ja eesmärgipärasuse suurendamiseks. Siseministeeriumi valitsemisala suhtub esitatud soovitustesse täie tõsidusega ning kasutab neid sisendina oma finantsjuhtimise protsesside edasisel arendamisel. Alljärgnevalt esitame ülevaate meie senisest praktikast ning edasistest plaanidest vastuseks igale soovitusel. Siseministeerium tänab Riigikontrolli esitatud tähelepanekute ja soovituste eest ning oleme valmis jätkama konstruktiivset koostööd, et tagada riigi vahendite sihipärane, tõhus ja läbipaistev kasutamine.

Haridus- ja teadusminister: Oleme tutvunud „Riigieelarve kasutamata raha“ kontrolliaruande eelnõuga. Täname põhjaliku töö ja tähelepanekute eest ning hindame väga, et Riigikontroll tunnustab Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarve seiramise süsteemsust ja regulaarsust.

Regionaal- ja põllumajandusminister: Täname Riigikontrolli teenistujaid meeldiva koostöö ja põhjalikult tehtud töö eest. Esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on kindlasti abi valitsemisalas sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning eelarvestamise protseduuride parandamisel. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium esitab vastused kontrolliaruande „Riigieelarve kasutamata raha“ eelnõus ministritele suunatud soovituste kohta.

Majandus- ja tööstusminister: Täna tähelepanekute ja soovituste eest, mida töite välja kontrolliaruande „Riigieelarve kasutamata raha“ eelnõus. Esitan järgnevalt selgitused, mis aitavad paremini mõista Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve juhtimise põhimõtteid ja praktikat. Juhin tähelepanu, et auditis esineb kohati valitsemisalade üldistamist, mis ei arvesta piisavalt iga ministeeriumi eripära ega sisulist lähenemist. Seetõttu on täiendavad selgitused igati vajalikud.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala eelarve jääke on auditeeritava perioodil (2019–2025) tugevalt mõjutanud erinevad kriisid (COVID, energiakriis, Ukrainas alanud sõda). Nendega seoses kasvasid nii eelarve mahud kui ka jäägid hüppeliselt, sest lisaelarvetega eraldatud erakorralisi vahendeid ei olnud võimalik ühe eelarveaastaga ära kasutada. Viimaste aastate ülekantud jääkide trend valitsemisalas on langev – 2023. aastal 366,7 miljonit, 2024. aastal 78,6 miljonit ja 2025. aastal 64,1 miljonit eurot (sh välistoetused ja saastekvootide müügist saadud vahendid). Seda on suuresti mõjutanud ka valitsemisalade töös tehtud ümberkorraldused 2023. ja 2025. aastal. Valitsemisala 2024. aasta piirmääraga eelarve tegevuskuludeks, investeeringuteks ja finantseerimistehinguteks oli kokku 422,5 miljonit eurot (sh 71,6 miljonit 2023. aastast ülekantud vahendid). Eelarvet täideti kokku 351,8 miljonit eurot. Kasutamata jäi 70,7 miljonit, millest 48,4 miljonit eurot viidi 2025. aastasse üle, Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse anti digivaldkonna jääke kokku 19,3 miljonit eurot ja 3 miljonit jäi üle kandmata. Seoses ministeeriumite töö ümberkorraldamisega võeti Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalast aktidega vastu 2,4 miljonit eurot ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisalast 0,1 miljonit eurot. Seega on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalal 2025. aastal kokku kasutada 50,9 miljonit eurot 2024. aastast ülekantud piirmääraga vahendeid. Ülekantud piirmääraga jääkidest moodustavad rohkem kui 83% teadus- ja arendustegevuse (TA) ning ettevõtluskeskkonna toetusteks planeeritud vahendid. Enamus TA vahenditest antakse konkurentsipõhiselt toetustena Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse (EIS) rakendatavate meetmete ja taotlusvoorude kaudu. Alates 2022. aasta teisest poolest on EIS võtnud kohustusi ligi 92 miljoni euro ulatuses, tehes 145 projekti rahastusotsuse erinevates meetmetes. Sellest umbes 85 miljonit eurot on rakendustehingute programmi erinevate alategevustes tehtud otsuste maht. EISi meetmete puhul toimub väljamakse siis, kui ettevõtte on kulud teinud ning tõestanud, et need on ka abikõlblikud. Kogemus näitab, et väljamaksed kuhjuvad üldjuhul projektide lõppfaasi – näiteks rakendustehingute programmis, kus projekti maksimaalne kestus on 36 kuud (võimalusega seda veel pikendada 6 kuud), on üks aasta peale otsuste tegemist kogu otsuste mahust kuludega tõendatud ca 20–25 % ning suurimad väljamaksed jäävad projektide lõppu (viimasele aastale). Lisaks ei viida kõiki projekte ellu või kasutatakse toetust esialgsest mahust vähem. Kuna näiteks rakendustehingute programmi suuremahuliste projektide toetus on kuni 2 miljonit eurot projekti kohta, siis mõne projekti ära jäämine või väljamaksete kuhjumine projekti lõppu võivad eelarve prognoosi ja reaalsete väljamaksete vahel põhjustada suuri erinevusi, mistõttu mõnel aastal tekib eelarve alataitumus ning teisel võib tekkida puudujääk. EIS on mitmete toetusmeetmete juures välja toonud, et projektid on ajakavast maas, kuid kuna kohustused on ettevõtjate ees

võetud, siis tuleb need täita. Toetuste kasutamine sõltub vahel ka välistest teguritest. Näiteks ettevõtjate TA ning innovatsioonilase rahvusvahelise koostöö toetusskeemis osutus probleemiks asjaolu, et Euroopa Komisjon on andnud kvaliteedimärgise projektidele, millel puudub vajalik omafinantseering, mistõttu on rahastamine toimunud kõrvaltingimusega (vajalik on enne kaasata raha turult). Lisaks toimub uute projektide rahastamine kindlasummalise makse alusel, mistõttu kulud tekivad oluliselt pikema ajavahemiku jooksul kui kuludokumentide alusel kulude hüvitamisel. Euroopa strateegiliste väärtusahelate ja IPCEI projektide toetusmeetmes on ettevõtete poolt toetuse kasutamine hilineunud, sest riigiabi loa ja teiste otseste partnerite rahastamisotsuste viibimise tõttu ei ole projektid planeeritud tempos käivitunud. Nende ebaühtsuste tasandamiseks on vajalikud nii eelmise aasta jääkide ülekandmine järgmisesse eelarveaastasasse kui ka aastate vahelised ümbertõsted.

Valitsemisala tööjõukulud moodustavad 2024. aastast ülekantud piirmääraga vahenditest 2,3 miljonit eurot ehk 4% ja majandamiskulud 4,4 miljonit ehk 9%. Üle kantakse vaid neid vahendeid, mida vajatakse pooleli jäänud või edasi nihkunud töödeks ja tegevusteks. Põhjuseid on siin mitmeid: nurjunud hanked, kohustused on lepingutega võetud, kuid tööde valmimised venivad erinevatel põhjustel jne. Ka hoiavad asutused tegevuskulusid teadlikult kokku, et leevendada kärbeta mõjusid. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul ei toimu valitsemisala asutuste piirmääraga eelarve jääkide ülekandmine järgmisesse aastasse automaatselt ning sisulise taotlemiseta. Allasutustele saadetakse jääkide kohta eelarve andmetega eeltäidetud vormid, mis tuleb ministeeriumile tagastada koos selgitustega nii jääkide tekkimise kui ka põhjendustega nende ülekandmise vajaduse kohta. Samuti esitavad valitsemisala sihtasutused, mittetulundusühingud ja riigi äriühingud jääkide kasutamise pikendamiseks ministeeriumile taotlused koos põhjendustega. Need arutatakse läbi ministeeriumi sisuosakondade ja asekanstleritega. Kogutud info on piirmääraga vahendite ülekandmisel ministri käskkirja koostamise aluseks ning esitatakse selle juurde käivas põhjalikus memos. Kõik see peaks tagama, et otsused kasutamata vahendite ülekandmiseks järgmisesse aastasse oleksid läbi kaalutud.

Ministeeriumi ja valitsemisala asutuste eelarvete täitmist, jääke, ümbertõstmise vajadusi jms käsitletakse juhtkonna regulaarselt toimuvatel koosolekutel jooksvalt. Kantsleri koosolekud asekanstlerite ja osakondade juhtidega toimuvad igal nädalal. Ministri koosolekud allasutuste juhtide ja ministeeriumi juhtkonnaga samuti. Mõlemaid koosolekuid protokollitakse ning need registreeritakse dokumendihaldussüsteemis (DHS). Vajadusel toimuvad täiendavad koosolekud ministri ja/või kantsleri juures, mille eraldi protokollimist me ei ole vajalikuks pidanud, et vältida täiendavat bürokraatiat. Koosolekutest ja aruteludest tulenevad otsused näiteks eelarve seaduse muudatusettepanekute või riigi eelarvestrateegia koostamise käigus taotluse esitamiseks aastate vahel eelarvete ümbertõstmiseks kooskõlastab DHS-is alati kantsler ja allkirjastab minister.

Andsite soovitusi, et ministri käskkirja seletuskirjas, millega viiakse kasutamata jäänud piirmääraga vahendeid üle, antaks ülevaade ka piirmäärata jääkide tekkepõhjustest ja nende kasutusest järgmisel aastal. Valitsemisaladel tuleb nii piirmääraga kui ka piirmäärata eelarve täitmisest ja kasutamata jäänud vahenditest anda ülevaade valdkondade tulemusaruannetes. Leiame, et sama info kahes dokumendis esitamine ei ole otstarbekas ja ei aita eesmärki paremini täita. Püüame aastast aastalt parandada tulemusaruannetes esitatava info kvaliteeti (sh programmi tegevuste eelarvete täitmise analüüs). Lisaks annavad valitsemisalad Vabariigi Valitusele kvartaalseid ülevaateid välisvahendite rakendamisest, võetud kohustustest ja tehtud väljamaksetest. Valitsus seadis riigi eelarvestrateegia 2026–2029 koostamise käigus valitsemisaladele ka väga konkreetsed väljamaksete mahtude eesmärgid 31. detsembriks 2025 ja 30. juuniks 2026. Kui ministeerium ei täida 30. juuni 2026 maksete eesmärki, teeb Rahandusministeerium 2026. aasta sügisel riigieelarve protsessis ettepanekud välja maksmata jäänud toetuse summa ümbersuunamiseks ministeeriumide vahel, algatades selleks vajadusel perioodi 2021–2027 ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava muutmise. Kõik see peaks aitama kaasa välisvahendite kiiremale rakendamisele ja seeläbi ka jääkide vähenemisele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium hindab igal aastal riigi eelarvestrateegia koostamise käigus eelarve vahendite vajadust, nende vastavust kulude tekkimise perioodile, jääkide suurus jms asjaolusid ning teeb sellest tulenevaid muudatusi. Oleme eelarveid aastate vahel ümber planeerinud, tagastanud juba üle kantud kuid kasutamata jäävaid vahendeid jne. Viimases riigi eelarvestrateegia protsessis tehti otsus, et ministeeriumi teadus- ja arendustegevuse vahendeid vähendatakse 2025. aasta lisaelarvega 31,03 miljonit eurot, sest arvestades eelmisest aastast üle kantud jääke, ei leia need sellises ulatuses rakendust. Lisaelarvesse esitati ettepanek luua uus finantsinstrument Innovatsioonilaen mahuga 27,3 miljonit eurot. Aastate vahel tõsteti ümber 7,5 miljonit eurot, millest suurema osa moodustavad ettevõtluskeskkonna ning maa ja ruumiloome programmi vahendid (sh 2024. aastast üle kantud jäägid 2,6 miljonit eurot).

Palun parandada kontrolliaruande lisas A Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi plokis kajastuvad 2025. aasta andmed (24.09.2025 seisuga) järgmiselt:

- 1) Ministeerium kokku: kulude ja investeringute ülekandmine eelmisest aastast 64 100 636 eurot;
- 2) ministri käskkiri (piirmääraga vahendid) 50 905 684 eurot;
- 3) majandustegevus, saastekvoodid ja kodumaised toetused 12 447 679 eurot;
- 4) välistoetused ja kaasfinantseerimine 747 273 eurot.

Kokkuvõttes on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium jätkuvalt keskendunud oma juhtimissüsteemi täiendamisele, et tugevdada nii tulemuste kui ka riigi raha kasutamise juhtimist. Riigikontrolli tähelepanekuid ja soovitusi kasutame olulise sisendina nende arenduste kavandamisel, et ressursikasutus oleks läbipaistev, tulemuslik ja tõhus. Siiski juhime tähelepanu, et mitmed auditis esitatud tähelepanekud on oma olemuselt põhimõttelised ja laiemalt seotud riigieelarve juhtimise ning seda toetava süsteemi korraldusega, mistõttu vajavad need lahendamist eeskätt keskselt. Loodan, et esitatud selgitused aitavad paremini mõista Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarvejuhtimise põhimõtteid ning toetavad edasist sisukat ja usalduslikku koostööd eelarveküsimuste käsitlemisel.

Rahandusminister: Täname Riigikontrolli läbiviidud auditi ja meeldiva koostöö eest.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
95. Riigikontrolli soovitus majandus- ja tööstusministrile, siseministrile, taristuministrile, energeetika- ja keskkonnaministrile, haridus- ja teadusministrile, regionaal- ja põllumajandusministrile: juurutada või tugevdada valitsemisalas praktikat, et kasutamata jäänud eelarveraha ei kantaks järgmisse aastasse üle automaatselt, vaid valitsemisalas toimuks raha ülekandmise sisuline taotlemine, lähtudes valitsemisala juhtkonna suunistest, prioriteetidest ning valitsemisala/allasutuse eesmärkidest. Soovitame juhtkonna otsused protokollida ning otsuste tegemisel kasutada ministeeriumi eelarve/strateegiaüksuste kompetentsi. Soovituse rakendamine aitaks paremini läbi mõelda raha ülekandmise vajalikkuse ning selgitada seda ministri käskkirjade seletuskirjades, lähtudes valitsemisala eesmärkidest (ja mõõdikutest);	Energeetika- ja keskkonnaministri ning taristuministri vastus: Nõustume soovitusel. Oleme juba rakendanud samme, mis tagavad eelarvejääkide ülekandmise sisulise põhjendatuse. Valitsemisala asutustelt on küsitud põhjalikke selgitusi kasutamata vahendite tekkepõhjuse ja ülekandmise vajalikkuse kohta, et hinnata paremini ülekannete põhjendatust ning nende vastavust valitsemisala eesmärkidele. Siseministri vastus: Nõustume põhimõttega, et eelarvejääkide ülekandmine peab olema läbi mõeldud ja sisuliselt põhjendatud protsess. Olemasolev praktika meie valitsemisalas vastab juba suures osas sellele põhimõttele ning plaanime seda vastavalt teie soovitusel veelgi tugevdada. Meie praktika ja edasised sammud: - Siseministeeriumi valitsemisalas on juba juurdunud praktika, kus iga eelarveaasta lõpus kaardistatakse kasutamata jäänud vahendite tekke põhjused. Meie kogemus näitab, et jäägid on valdavalt tingitud tegevuste ja hangete paratamatust nihkumisest üle eelarveaasta piiri ning on seega seotud juba võetud kohustustega. - Arvestades meie valitsemisala laia vastutusalala ja piiratud ressursse, ei teki meil üldjuhul vabu vahendeid. Eelarve täitmine nõuab pidevat prioriteetide seadmist ja tegevuste ajatamist vastavalt reaalsetele võimalustele. Eelarvejääkide teke on seega pigem tegevuste elluviimise ajakava, mitte planeerimise ebatäpsuse peegeldus. - Nõustume, et protsessi formaalset külge on võimalik ja vajalik täiustada. Analüüsime parimaid praktikaid ja töötame välja meie valitsemisalale sobivaima lahenduse juhtkonnatasandi otsuste fikseerimiseks, olgu selleks siis protokollid või muud vormikohased kinnitused. Eesmärk on tagada, et tehtud kaalutlused on dokumenteeritud ja aitavad selgemini põhjendada ülekannete vajalikkust ka ministri käskkirjade seletuskirjades. Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis kantakse kasutamata jäänud eelarveraha üle, kuid see ei ole kulujuhtidele automaatselt kasutatav. Kasutamise otsused teeb juhtkond kulujuhtide taotluste alusel. Valitsemisala asutustes on üldjuhul piirmääraga eelarvet jäänud kasutamata marginaalses matus, mistõttu ei ole selle

	kasutamiseks taotlusprotseduure loodud. Auditisse hõlmatud välistoetuste sildade kasutamine on toimunud Rahandusministeeriumi juhendi alusel. Majandus- ja tööstusministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on jätkuvalt keskendunud oma juhtimissüsteemi täiendamisele, et tugevdada nii tulemuste kui ka riigi raha kasutamise juhtimist. Riigikontrolli tähelepanekuid ja soovitusi kasutame olulise sisendina nende arenduste kavandamisel, et ressursikasutus oleks läbipaistev, tulemuslik ja tõhus. Siiski juhime tähelepanu, et mitmed auditis esitatud tähelepanekud on oma olemuselt põhimõttelised ja laiemalt seotud riigieelarve juhtimise ning seda toetava süsteemi korraldusega, mistõttu vajavad need lahendamist eeskätt keskselt.
juurutada või tugevdada valitsemisalas praktikat, et valitsemisala eelarve kasutust arutaks valitsemisala juhtkond vähemalt kord kvartalis (aasta teisel poolel soovitatavalt sagedamini) eelarve majandusliku sisu, tegevuspõhise sisu ning suuremate investeringuprojektide kaupa, hõlmates nii piirmääraga kui ka piirmäärata raha. Soovitame jooksvalt prognoosida eelarvejääkide kujunemist ning seisu. Soovituse rakendamine aitaks valitsemisala rahakasutust operatiivselt suunata, aga ka jälgida, et raha kasutatakse volituste piires, mille on ministrile ja valitsemisalale andnud Riigikogu ja Vabariigi Valitsus;	Energeetika- ja keskkonnaministri ning taristuministri vastus: Soovitus juba rakendatakse. Juhtkond vaatab eelarve täitmist regulaarselt üle kord kvartalis, käsitledes nii piirmääraga kui ka piirmäärata vahendite kasutamist ning suuremate investeerimisprojektide edenemist. Kuigi kvartaalsed arutelud võimaldavad jälgida eelarvejääkide kujunemist ja tuvastada vajadust muudatusteks, on ministri otsustusruum eelarvevahendite ümberjaotamisel seadusest tulenevalt väga väike, mistõttu operatiivsed muudatused ei ole enamasti võimalikud. Siseministri vastus: Kinnitame, et see soovitus vastab meie valitsemisalas juba kehtivale ja väljakujunenud praktikale. Eelarve täitmise regulaarne seire on meie finantsjuhtimise oluline osa, millega jätkame ka edaspidi. Meie praktika kirjeldus: - Valitsemisala eelarve täitmist ja prognoose arutatakse juhtkonna tasandil regulaarselt seirerütmis 4, 8 ja 12 kuud, mis sisuliselt täidab kvartalipõhise seire eesmärki. Nendel nõupidamistel analüüsitakse eelarve täitmist, hinnatakse eesmärkide saavutamist ning tehakse vajalikke strateegilisi ja operatiivseid juhtimisotsuseid. Eelarve kasutuse ülevaade antakse kõikehõlmavalt ja detailselt, kattes nii majandusliku sisu (sh piirmääraga ja piirmäärata raha) ja tegevuspõhise sisu (eesmärkide täitmine) kui ka suuremate investeerimisprojektide edenemise. Protsessi lahutamatu osa on eelarvejääkide kujunemise jooksev prognoosimine ja põhjuste analüüs. See praktika võimaldab meil operatiivselt suunata rahakasutust ja tagada, et vahendeid kasutatakse vastavuses regulatsioonide ja antud volitustega. - Mõistame eelarvejääkide tekkimise riskide maandamise olulisust. Seetõttu on aasta teises pooles, eriti viimastel kuudel, eelarve täitmise prognoos ja tekkivate jääkide juhtimine meie juhtkonna teravdatud tähelepanu all, et tagada vahendite maksimaalselt tõhus ja sihipärane rakendamine eelarveaasta lõpuks. - Lisaks juhtkonna tasandi seirele toimub allasutustes ja ministeeriumi struktuuriüksustes eelarve täitmise operatiivne seire igakuiselt või isegi sagemini, mis tagab pideva ülevaate ja võimaldab kiirelt reageerida võimalikele kõrvalekalletele. Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis jälgitakse eelarve täitmist pidevalt, ministeeriumi siselehel uuendatakse eelarve täitmise andmeid kord nädalas. Juhtkonnale tehakse ülevaateid kord kvartalis. Valitsemisala hallatavate asutuste eelarve kasutamise jälgimine

	samas keskkonnas on arenduse lõppfaasis. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala eripära on erasektoris antavad toetused, mille kasutamise kohta annavad toetuse saajad aru aasta lõpus. Seetõttu tekib enamus eelarve täitmist tekkepõhiselt detsembris. Kui toetuse kasutamise vahearuande nõue on asjakohane, siis tuleb selle jõustamiseks muuta õigusakte (määruseid). Vahearuande nõue ei pruugi olla asjakohane juhtudel, kui toetust taotletakse kevadel suviste-sügiseste tööde jaoks ja toetuse kasutamise aruanne esitatakse sügisel. Laias mõistes põllumajandustoetuste aruandeid ja toetuse kasutamist kontrollib Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA), kellel peab jääma menetlusaega enne toetuste kandeid tekkepõhiselt eelarve kuludeks. Ka teadus-arendusuuringute aruanded esitatakse üldjuhul kalendriaasta lõpus ning tekkepõhised kulud saab kajastada alles detsembris. Ministeerium on võimalusel lisanud uute uuringute lepingutesse vahearuannete nõuded, siiski ei ole nende maht veel märkimisväärne. Majandus- ja tööstusministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on jätkuvalt keskendunud oma juhtimissüsteemi täiendamisele, et tugevdada nii tulemuste kui ka riigi raha kasutamise juhtimist. Riigikontrolli tähelepanekuid ja soovitusi kasutame olulise sisendina nende arenduste kavandamisel, et ressursikasutus oleks läbipaistev, tulemuslik ja tõhus. Siiski juhime tähelepanu, et mitmed auditis esitatud tähelepanekud on oma olemuselt põhimõttelised ja laiemalt seotud riigieelarve juhtimise ning seda toetava süsteemi korraldusega, mistõttu vajavad need lahendamist eeskätt keskselt. Haridus- ja teadusministri vastus: Jätkame eelarve täitmise seire kvaliteedi ja seeläbi jääkide ennetamise parandamist. Nagu ka aruandes on esile toodud, on Haridus- ja Teadusministeeriumis protsess olemas, kuid oleme pidevalt orienteeritud protsesside tõhustamisele. Välisvahendite puhul otsustatakse valitsemisalade meetmete eelarved Euroopa Komisjoni ja liikmesriigi vahel 7 aastaks. Seireprotsessi juhib Rahandusministeerium, kes esitab Vabariigi Valitsusele ülevaate meetmete edenemisest igakuiselt. Euroopa Komisjoniga toimuvad ametlikud seirekohtumised kaks korda aastas. Ülevaate alusel hinnatakse vajadust eelarve või mõõdikute muudatusteks, mille kinnitab Euroopa Komisjon. Välisvahendeid ei seirata ühe eelarveaasta vaid rahastamisperioodi lõikes kumuleeruvalt. Vastavalt kirjeldatud riigiülesele seireprotsessile on kujundatud detailsem haldusala sisene seireprotsess. Kaks korda aastas toimuvad haldusala seirekohtumised, kus vaadatakse üle meetmete edenemine, tuvastatakse probleemid ja lepatakse kokku edasised sammud. Täiendavalt toimub HTMis regulaarne meetmete edenemise seire juhtkonna koosolekutel.
kaaluda ministri käskkirjade seletuskirjades lisaks piirmääraga ülekantavale rahale informatiivsena ka piirmäärata raha jääkide käsitlemist, olulisemate piirmäärata jääkide tekkimise põhjuseid ning kasutust järgmisel eelarveaastal;	Energeetika- ja keskkonnaministri ning taristuministri vastus: Leiame, et antud soovitus rakendamine ei ole otstarbekas. Piirmäärata vahendite kasutamise tingimused ja abikõlblikkuse periood on üldjuhul sätestatud toetuse andja nõuetes või muudes asjakohastes regulatsioonides, mis määravad ära, millal projekt peab olema ellu viidud ning millised kulud on abikõlblikud. Toetuse kasutamisest ja tulemuste saavutamisest antakse aru vastavalt toetuse rakendamise regulatsioonidele. Seetõttu ei ole eelarveaastal kasutamata jäänud piirmäärata vahendite

	ülekandmisel otstarbekas kehtestada täiendavaid nõudeid ega selgitamiskohustusi ministri käskkirjade seletuskirjades. Siseministri vastus: Nõustume, et piirmäärata raha jääkide kohta käiva info lisamine seletuskirjadesse suurendaks eelarveprotsessi üldist läbipaistvust. Kaalume selle soovitusel rakendamist konstruktiivselt, lähtudes ühtsetest põhimõtetest ja parimast praktikast. Edasised sammud: - Selleks, et tagada andmete ühtne ja võrreldav esitamine kõikides valitsemisalades, on otstarbekas lähtuda Rahandusministeeriumi ja Riigi Tugiteenuste Keskuse poolt välja töötatud ühtsest metoodikast ja suunistest. Oleme valmis kaasuma nende suuniste väljatöötamisse. - Algatame valitsemisala-sisese analüüsi, et selgitada välja parimad tehnilised võimalused ja formaat, kuidas piirmäärata raha jääkide kohta käivat infot (sh tekkepõhjused ja edasine kasutusplaan) koguda ja esitada. See tagab, et kui kesksed suunised kehtestatakse, oleme nende rakendamiseks hästi ette valmistunud. Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on järginud Rahandusministeeriumi vastavaid juhendeid ja ministeeriumi kontaktisiku soovitusi. Majandus- ja tööstusministri vastus: Valitsemisaladel tuleb nii piirmääraga kui ka piirmäärata eelarve täitmisest ja kasutamata jäänud vahenditest anda ülevaade valdkondade tulemusaruannetes. Leiame, et sama info kahes dokumendis esitamine ei ole otstarbekas ja ei aita eesmärki paremini täita. Püüame aastast aastalt parandada tulemusaruannetes esitatava info kvaliteeti (sh programmi tegevuste eelarvete täitmise analüüs). Lisaks annavad valitsemisalad Vabariigi Valitusele kvartaalseid ülevaateid välisvahendite rakendamisest, võetud kohustustest ja tehtud väljamaksetest. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on jätkuvalt keskendunud oma juhtimissüsteemi täiendamisele, et tugevdada nii tulemuste kui ka riigi raha kasutamise juhtimist. Riigikontrolli tähelepanekuid ja soovitusi kasutame olulise sisendina nende arenduste kavandamisel, et ressursikasutus oleks läbipaistev, tulemuslik ja tõhus. Siiski juhime tähelepanu, et mitmed auditis esitatud tähelepanekud on oma olemuselt põhimõttelised ja laiemalt seotud riigieelarve juhtimise ning seda toetava süsteemi korraldusega, mistõttu vajavad need lahendamist eeskätt keskselt. Haridus- ja teadusministri vastus: Soovituse puhul tuua jääkide ülekandmise seletuskirjas välja ka piirmäärata jääkide tekkimise põhjused ning nende kasutus järgmisel eelarveaastal leiame, et sellise analüüsi loogiline koht on tulemusaruandes. Piirmäärata kuludele ei seata aastast limiiti ning neid ei kanta üle. Vältida tuleks olukorda, kus samu selgitusi korratakse läbi erinevate dokumentide, suurendades sedasi tekstimahtu ja muutes nad veelgi enam teineteist kordavateks.
koostöös rahandusministriga ja Rahandusministeeriumi metoodiliste suuniste alusel selgitada välja, kui suur osa valitsemisala eelarvejäägist on piirmääraga ja kohustustega kaetud raha; kui suur osa on piirmääraga ja kohustustega katmata raha ja kui suur osa on piirmäärata raha, sh piirmäärata raha, mida ei	Energeetika- ja keskkonnaministri ning taristuministri vastus: Oleme soovitusel nõus. Oleme valmis koostöös Rahandusministeeriumiga kaaluma lahendusi, mis võimaldaksid eelarvejääkide jaotuse täpsemat jälgimist ja analüüsi, eeldusel et on olemas tehnilised võimalused, mis välistavad suuremahulise käsitöö ning tagavad andmete ühtse ja töökindla käsitlemise.

olnudki kavas eelarveaastal kasutada. Soovitame see teave integreerida valitsemisala eelarve täitmise seiresse ja tulemusaruandlusesse ning kasutada järgmiste eelarveliste otsuste tegemisel.	Siseministri vastus: Nõustume soovitusel põhimõttega, et eelarvejääkide sisuline liigitamine annaks parema aluse strateegiliste finantsotsuste tegemiseks. - Selleks, et sellist analüüsi oleks võimalik läbi viia korrektselt ja valitsemisalade-ülevalt võrreldavalt, on vältimatult vajalik Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud ja kehtestatud ühtne metoodiline raamistik. See peab selgelt defineerima mõisted nagu „kohustusega kaetud“ ja „kohustusega katmata“ raha ning andma suunised, kuidas käsitleda erineva iseloomuga kohustusi. Oleme valmis soovitusel kirjeldatud praktika oma valitsemisalas rakendama pärast vastavate kesksete suuniste ja metoodika kehtestamist Rahandusministeeriumi poolt. - Pärast metoodika kehtestamist integreerime eelarvejääkide liigitamise oma regulaarsesse eelarve seire protsessi ja saame saadud teavet kasutada otsustes ja eelarvete planeerimisel. - Siinkohal on oluline rõhutada, et Siseministeeriumi valitsemisala tegutseb süsteemse alarahastuse tingimustes. Isegi kui eelarveaasta lõpus tekib jääke, mis klassifitseeruksid kui „kohustusega katmata“, ei tähenda see meie jaoks „vaba raha“ olemasolu. Meil on pidevalt suur hulk edasilükatud, kuid kriitiliselt olulisi soetusi ja tegevusi, mille elluviimiseks otsime aktiivselt katteallikaid. Seega suunatakse vabanenud vahendid järgmise prioriteetse ülesande täitmiseks, et tagada valitsemisalale seatud eesmärkide saavutamine. Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Rahandusministeeriumi eelarvestamise infotehnoloogiline ülesehitus ei võimalda saada jooksvat infot kohustustega kaetud eelarve kohta vaatamata ministeeriumide pikaajalisele sellisele soovile. Piirmäärata vahendite osas on täpse planeerimise probleemiks nende pikk etteplaneerimise vajadus, mida hiljem on keeruline muuta. Majandus- ja tööstusministri vastus: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on jätkuvalt keskendunud oma juhtimissüsteemi täiendamisele, et tugevdada nii tulemuste kui ka riigi raha kasutamise juhtimist. Riigikontrolli tähelepanekuid ja soovitusi kasutame olulise sisendina nende arenduste kavandamisel, et ressursikasutus oleks läbipaistev, tulemuslik ja tõhus. Siiski juhime tähelepanu, et mitmed auditis esitatud tähelepanekud on oma olemuselt põhimõttelised ja laiemalt seotud riigieelarve juhtimise ning seda toetava süsteemi korraldusega, mistõttu vajavad need lahendamist eeskätt keskselt. Haridus- ja teadusministri vastus: Leiame, et riigis tuleb kujundada metoodiline lähenemine, kus eelarve jääkidena käsitletakse piirmääraga vahendite kohustustega katmata osa, kuid jääkide alla ei arvata piirmäärata vahendeid ja piirmääraga vahendite kohustustega kaetud osa. Rahandusministeeriumi kuluarvestuse infosüsteemi funktsionaalsuse täiendamisega saab eelarvejääkide aruandlusesse tuua ka kohustustega kaetud raha vaate, mis on riigi finantsaruandluses kenasti olemas. Loodame Rahandusministeeriumi juhtrollile ministeeriumidega koostöös metoodika täiendamisel ning seeläbi ka avalikkusele ja Riigikogule teema selgitamisel, et taastada usaldusväärsus avaliku raha kasutamise suhtes.

96. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:	
määratleda selgemalt, milles seisneb Rahandusministeeriumi ülesanne täpsustada valitsemisaladega nende järgmisse eelarveaastasse ülekantava riigieelarve raha mahtu; vajaduse korral algetada muudatused, mis annaksid rahandusministrile õiguse teha lõplik otsus valitsemisalade kasutamata jäänud eelarveraha üleviimise kohta järgmisse eelarveaastasse;	Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium kontrollib eelarvejääkide ülekandmise käskkirjade vastavust kehtivatele regulatsioonidele ning teavitab valitsemisala tuvastatud puudustest. Samuti analüüsib Rahandusministeerium eelarvejääke ja ülekantavaid vahendeid eelarveprotsessis ning eelarverevisjoni käigus. Tulemusi arutatakse nii ministeeriumi juhtkondade kui ka valitsuskabineti tasandil, suunates asutusi täpsema planeerimise suunas ning vähendades rulluva eelarve jääke muu hulgas kärbeta kaudu. Näiteks on viimase kahe aasta eelarveprotsessis tehtud just jääkide ja ülekantavate vahendite analüüsi tulemusena kärpeid nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvetes. Samas vastutab iga valitsemisala oma valdkonna eesmärkide täitmise eest ja selleks tagatakse rahvusvahelise praktikaga kooskõlas olevalt paindlikkus eelarvevahendite kasutamisel üle kalendriaasta. Rahandusministeerium peab oluliseks vähendada ebalproportsionaalseid jääke ja ülekantavaid vahendeid eelarveprotsessi käigus mõistlikku paindlikkust säilitades, vältides seejuures liigset halduskoormust ja valitsemisalade finantsjuhtimise korraldamist mikrotasemel.
eelarvejääkide suuruse, põhjuste ja mõjude paremaks analüüsiks ning selle teabe kasutamiseks järgmiste riigieelarve otsuste tegemisel soovitame rahandusministri eestvedamisel selgitada välja, kui suur osa riigi, sh valitsemisalade eelarvejäägist on piirmääraga ja kohustustega kaetud raha; kui suur osa on piirmääraga ja kohustustega katmata raha ja kui suur osa on piirmäärata raha, sh piirmäärata raha, mida ei olnudki kavas eelarveaastal kasutada. See info peaks olema kõigi valitsemisalade puhul kogutud ja esitatud sama metoodika alusel. Soovitame see teave integreerida riigieelarve täitmise seiresse ning kasutada järgmiste riigieelarve otsuste tegemisel, sh esitada teave eelarveprotsessis Vabariigi Valitsusele ning vajaduse korral Riigikogule;	Rahandusministri vastus: Valitsemisalad selgitavad kohutustega kaetud eelarve jääke ülekantavate käskkirja seletuskirjas ja tulemusaruandes. Samas ei moodusta väljatoodud selgitused tervikülevaadet kohustustega kaetud eelarvejääkidest. Hetkel puudub tsentraalne infotehnoloogiline lahendus eelarvejääkide kohustustega kaetuse jälgimiseks. Rahandusministeerium hindab soovitusel rakendamise kaasaegset töömahtu ning analüüsib saadava tulemuse proportsionaalsust panustatava töömahuga.
Rahandusministeeriumi sisulise eelarvekoordinatsiooni ja valitsemisaladega koostöö tugevdamiseks kaaluda praktika juurutamist, et rahandusminister / Rahandusministeeriumi ametnikud peaksid enne Vabariigi Valitsuse riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise arutelusid valdkondliku ministri / valitsemisala esindajatega eelarveläbirääkimisi, mille raames käsitletak valitsemisala eelarve, sh välistoetuste ja CO₂-kvoodi müügitulude, senist kasutust, tulemusi, eesmärkide saavutamise seost rahakasutusega, riigieelarve revisjonide tulemusi ja kavandatavaid revisjone, põhieelarve taotlust (mh nn fikseeritud, indekseeritud kulusid ja nende vajalikkust) ja võimalikku lisataotlust. Arutelu tulemusena peaks kujunema Rahandusministeeriumi positsioon valitsemisala eelarve taotluse kohta. Kaaluda Rahandusministeeriumi positsiooni sisaldava läbirääkimiste protokoll	Rahandusministri vastus: Nii eelnevate aastate kui ka 2026. aastaks planeeritud eelarveprotsess sisaldab ametkondlikke läbirääkimisi ministeeriumide juhtkondade tasemel ja on mõeldud just ettevalmistusena valitsuskabineti aruteludeks. Läbirääkimised keskenduvad muu hulgas valdkondlikele eesmärkidele, kitsas-kohtadele, eelarve senisele kasutamisele ning sõltuvalt aastast ka muudele teemadele – näiteks uue perioodi välisvahendite planeerimine. Muu hulgas valmistavad need arutelud ette rahaliste lisavajaduste kirjeldamist sõltumata sellest, kas ametlikult lisataotlusi vastaval aastal keskselt kogutakse või mitte. Kohtumistel arutatakse valitsemisala juhtkondadega muu hulgas detailsemalt eelarve täitmist ja jääke ning antakse soovitusi täpsemaks finantsplaneerimiseks. Rahandusministeerium toetab Riigikontrolli soovitusi, mille kohaselt võiks valitsemisala eelarvejääkide ülekandmisel eelnevalt läbi viia valitsemisalasises eelarvejääkide kaitsmise. See aitaks tõsta valitsemisala teadlikkust tekkinud jääkidest ning saavutatud/saavutamata eesmärkidest ning seeläbi parandada selgituste kvaliteeti.

lisamist valitsuse riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve arutelumaterjalide juurde;	
Rahandusministeeriumi eelarvekoordinatsiooni ja valitsemisaladega koostöö tugevdamiseks kaaluda Rahandusministeeriumis n-ö kliendihalduripõhise praktika süvendamist – tagada töökorralduslikult, et Rahandusministeeriumis on analüütikud (eelarvekuraatorid), kelle ülesanne on omada ulatuslikku ülevaadet partnervalitsemisalade eelarvetest ning olla esimene kontakt (eelmises soovitusel viidatud) eelarveläbirääkimiste korraldamisel ja jooksvate eelarveküsimuste lahendamisel; pöörata võimalust mööda tähelepanu eelarvekuraatorite motivatsiooni-tingimustele, et soodustada partnerministeeriumi eelarvest teadmiste kogunemist ning vähendada personalivoolavust.	Rahandusministri vastus: Igal valitsemisalal on Rahandusministeeriumist kaksikkontakt (strateegianõunik ja finantsanalüütik), kes on valitsemisala tegemistega kursis ning vastutavad valitsemisalaga seotud eelarveläbirääkimiste materjalide ettevalmistamise eest Rahandusministeeriumis. Nõustume Riigikontrolli tähelepanekuga, et riigieelarve osakonna nõunikule on esitatud kõrged ootused, mistõttu on oluline nii motivatsiooni- paketi pidev täiustamine kui ka koostööoskuste arendamine, sest valitsemisalas on nõunike partneriteks finants- ja strateegiajuhid. Kompetentside tõstmine ja personali arendamine toimub Rahandusministeeriumis igapäevaselt.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on analüüsida, miks jääb oluline osa riigieelarve rahast planeeritud ajal kasutamata; millistel kaalutlustel raha kasutusaega pikendatakse ning kuidas võetakse saadud kogemust ja teavet arvesse riigieelarve järgmiste kuluotsuste tegemisel. Riigikontroll püstitas neli uurimisküsimust.

1. Kui palju ja milline eelarveaastaks kavandatud, kasutada olnud riigieelarve raha jäi perioodil 2019–2024 kasutamata ning kui palju kanti sellest kasutamiseks üle järgmisesse eelarveaastasse?
2. Kas ja kuidas on valitsemisalad välja selgitanud, miks jääb osa eelarveaastaks kavandatud kuludest ja investeeringutest tegemata ja mis on selle mõjud valitsemisala eesmärkidele ja teenustele?
3. Kas ja kuidas tagavad valitsemisalad, et allasutuste ja ministeeriumi struktuuriüksuste kulude ülekandmised järgmisse eelarveaastasse on reeglipärased/nõuetekohased (toimuvad vastavate juhiste/kordade järgi) ja valitsemisala eesmärkide saavutamiseks vajalikud?
4. Kas ja kuidas võtsid valitsemisalad 2026. aasta riigieelarve kavandamisel ja oma kuluvajaduse hindamisel arvesse aastal 2024 kasutamata jäänud raha hulka, põhjuseid, mõju ja ülekantud summasid?

Auditi ulatus

Auditiga hõlmati viis valitsemisala, kes oma eelarve ja ülesannete suuruselt mõjutavad riigielu väga oluliselt: Kliimaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Siseministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Välja on jäetud Sotsiaalministeerium, kelle eelarve on küll suurim ja need mõjutavad oluliselt valitsussektori eelarvepositsiooni, kuid kelle kulud on suures osas seadusest tulenevad, sh pensioni ja ravikindlustuskulud. Piiratud ulatuses käsitleti ka Rahandusministeeriumi tegevust riigi eelarvepoliitika koordinaatori ja riigieelarve eelnõu ettevalmistajana. Audit keskendus eelkõige 2024. aasta riigieelarve kasutamise ja aastasse 2025 raha ülekandmise küsimustele. Auditis on kasutatud konsolideeritud andmeid, välja arvatud valitsemisalade andmed, mis on toodud tabelis 3 ja aruande lisas.

Auditi toimingud ja info kogumine

- avakohtumine ministeeriumide kontaktisikute/esindajatega auditi lähenemise tutvustamiseks ja arutamiseks (märts 2025);
- kirjalikud küsimused ja materjalipäring ministeeriumidele (märts 2025);
- finantsandmete päring Rahandusministeeriumile (aprill 2025);
- intervjuud ministeeriumide esindajatega (mai 2025);
- täiendav materjalipäring ministeeriumidele (mai-juuni 2025);
- täiendavad kirjalikud küsimused ministeeriumidele (juuli-august 2025);
- intervjuu, auditi tähelepanekute ja järelduste arutelu Rahandusministeeriumiga (august 2025);
- andmete uuendamine Rahandusministeeriumiga (september 2025).

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 24.09.2025.

Auditi meeskond

Peakontrolör Märt Loite, audiitor Ermo Liedemann, finantsjuht Veikko Kapsta.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80163.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigieelarve valdkonnas

12.05.2020 – Ülevaade rahandusprognoosi ja -seirega seotud riskidest riigi eelarvepoliitikas

29.08.2022 – Euroopa Liidu toetuste kasutamise riskid ja õppetunnid

30.08.2024 – Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

01.11.2024 – Viis aastat tegevuspõhist riigieelarvet: reformi tulemused ja vajalikud edasised otsused

28.08.2025 – Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Riigikontroll on riigieelarve raha kasutamise temaatikat käsitlenud igal aastal avaldatavates aruannetes riigi raamatupidamise aastaaruannete õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

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

Lisa A. Riik kokku ja viie auditeeritud valitsemisala eelarve, selle täitmine ja ülekantud raha perioodil 2019–2024*

Eurot	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
RIIK kokku: kulude ja investeringute lõplik eelarve	11 652 902 062	12 960 727 734	14 444 863 988	15 990 702 833	18 801 765 230	19 698 311 796	20 858 813 575
Riik kokku: kulude ja investeringute jääk	599 798 296	768 061 436	1 080 588 040	1 415 451 258	2 203 458 114	2 146 800 527	
Riik kokku: kulude ja investeringute ülekandmine eelmisest aastast, sh	439 471 307	521 076 474	1 007 377 955	1 199 850 964	1 599 621 237	1 580 959 422	1 700 290 691
ministri käskkiri (piirmääraga vahendid)	246 710 559	252 451 008	640 838 755	673 073 871	957 443 568	737 693 735	570 047 858
majandustegevus, saastekvoodid ja kodumaised toetused	147 478 899	226 645 690	325 789 607	427 197 769	494 127 826	565 853 166	692 133 099
välistoetused ja kaasfinantseerimine	45 281 848	41 979 776	40 749 592	99 579 325	148 049 843	277 412 521	438 109 736
HTM							
Kokku kulud ja investeringud	694 834 142	780 796 563	970 267 845	1 103 965 373	1 241 259 487	1 263 448 229	
Kokku kulude ja investeringute jääk	39 658 488	55 492 667	153 967 747	185 877 290	226 510 710	242 866 934	
Ministeerium kokku: kulude ja investeringute ülekandmine eelmisest aastast	23 489 974	22 786 283	38 123 473	117 207 851	153 639 094	168 593 801	183 065 252

ministri käskkiri (piirmääraga vahendid)	10 045 372	7 770 170	18 007 794	41 886 105	78 381 596	91 490 318	98 593 492
majandustegevus, saastekvoodid ja kodumaised toetused	8 624 202	10 346 982	11 107 394	12 301 447	13 296 144	15 575 459	17 887 406
välisloetused ja kaasfinantseerimine	4 820 401	4 669 132	9 008 285	63 020 299	61 961 354	61 528 024	66 584 354
KEM/KLIM							
Kokku kulud ja investeeringud	342 661 060	349 733 039	393 324 908	394 252 845	1 237 659 531	1 845 785 563	
Kokku kulude ja investeeringute jääk	163 117 416	165 203 479	222 446 825	254 516 937	626 010 518	848 993 988	
Ministeerium kokku: kulude ja investeeringute ülekandmine eelmisest aastast	82 908 808	155 672 516	158 918 239	213 942 074	249 458 212	580 905 072	750 297 036
ministri käskkiri (piirmääraga vahendid)	3 120 901	6 167 575	8 532 836	13 543 149	22 233 664	63 232 758	40 665 186
majandustegevus, saastekvoodid ja kodumaised toetused	77 276 697	144 910 714	147 234 273	195 526 803	220 362 951	421 040 873	548 177 880
välisloetused ja kaasfinantseerimine	2 511 210	4 594 227	3 151 129	4 872 122	6 861 597	96 631 441	161 453 970
MKM							
Kokku kulud ja investeeringud	761 852 190	1 100 565 964	1 347 151 874	1 516 625 357	1 454 616 560	1 350 700 747	

Kokku kulude ja investeringute jääk	77 622 177	242 289 520	309 939 990	288 438 477	287 556 439	147 299 621	
Ministeerium kokku: kulude ja investeringute ülekandmine eelmisest aastast,	76 657 659	56 821 675	269 072 022	208 348 351	366 661 650	78 565 857	62 695 459
ministri käskkiri (piirmääraga vahendid)	61 879 402	44 268 862	214 683 587	132 935 606	198 932 024	71 644 645	48 286 036
majandustegevus, saastekvoodid ja kodumaised toetused	6 517 052	4 577 776	50 975 452	72 203 840	126 742 441	5 114 265	12 447 679
välisloetused ja kaasfinantseerimine	8 261 205	7 975 038	3 412 983	3 208 905	40 987 186	1 806 947	1 961 743
MEM/REM							
Kokku kulud ja investeringud	380 139 937	394 304 523	434 821 274	467 801 315	630 191 175	703 649 817	
Kokku kulude ja investeringute jääk	8 782 809	21 964 237	19 481 299	25 462 221	56 178 273	55 441 829	
Ministeerium kokku: kulude ja investeringute ülekandmine eelmisest aastast,	11 086 199	4 553 941	18 726 500	12 860 686	18 436 748	40 866 574	39 687 208
ministri käskkiri (piirmääraga vahendid)	1 643 925	1 535 509	15 079 336	8 780 123	13 666 006	33 345 446	17 323 994
majandustegevus, saastekvoodid ja kodumaised toetused	1 724 783	2 381 960	2 923 487	3 193 723	3 739 908	5 996 863	20 379 923
välisloetused ja kaasfinantseerimine	7 717 491	636 472	723 677	886 840	1 030 834	1 524 265	1 983 292
SIM							

Kokku kulud ja investeringud	467 848 056	489 823 112	527 649 272	628 123 650	693 748 457	676 282 832	
Kokku kulude ja investeringute jääk	43 333 542	40 294 017	57 841 400	72 810 236	88 595 092	77 825 433	
Ministeerium kokku kulude ja investeringute ülekandmine eelmisest aastast	29 653 179	36 789 658	38 676 308	56 584 499	74 241 455	80 951 984	59 422 139
ministri käskkiri (piirmääraga vahendid)	16 532 316	16 849 040	18 521 124	35 146 236	57 439 322	69 764 047	50 360 863
majandustegevus, saastekvoodid ja kodumaised toetused	1 908 165	2 199 714	2 600 330	4 139 565	5 327 593	6 657 722	7 044 954
välistoetused ja kaasfinantseerimine	11 212 697	17 740 904	17 554 854	17 298 698	11 474 541	4 530 215	2 016 323

* Tabeli read ministeeriumide kohta „kokku kulud ja investeringud“ ning „kokku kulude ja investeringute jääk“ sisaldavad aruandluses kasutatava metoodika kohaselt käibemaksu. „Riik kokku andmed“ on konsolideeritud, valitsemisalade andmed on konsolideerimata. Eelmisest aastast ülekantud vahendid sisaldavad lisaks kuludele ja investeringutele ka finantseerimistingimusi.

Allikas: Rahandusministeerium; 11.12.2025. a seisuga