



riigikontroll  
National Audit Office of Estonia

# Riigikontrolli 2024. aasta majandusaasta aruanne

Tallinn, 6. mai 2025

**Riigikontrolli majandusaasta aruanne**

**01.01.2024–31.12.2024**

**Asutuse nimetus: Riigikontroll**

**Asutuse registrikood: 74000056**

**Aadress: Kiriku 2/4, 15013 Tallinn**

**Telefon: +372 640 0700**

**E-post: riigikontroll@riigikontroll.ee**

**Kodulehekülg: <http://www.riigikontroll.ee>**

**Asutuse juht: Janar Holm**

**Audiitor: Sirius Audit OÜ**

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Dokument koosneb 70 leheküljest.

# Sisukord

|                                                                                                                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>RIIGIKONTROLLI TEGEVUSARUANNE</b>                                                                                                                                                                                             | <b>5</b>  |
| Kelle heaks töötab Riigikontroll?                                                                                                                                                                                                | 5         |
| Finantsauditi olemus                                                                                                                                                                                                             | 6         |
| Tulemusauditi olemus                                                                                                                                                                                                             | 6         |
| Vastavusauditi olemus                                                                                                                                                                                                            | 7         |
| Juhtimine ja struktuur                                                                                                                                                                                                           | 8         |
| Auditi- ja analüüsitegevus 2024. aastal                                                                                                                                                                                          | 9         |
| Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus                                                                                                                                                                                       | 22        |
| Personal                                                                                                                                                                                                                         | 23        |
| Peamised finantsnäitajad aastatel 2020–2024                                                                                                                                                                                      | 24        |
| <b>RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE</b>                                                                                                                                                                                              | <b>25</b> |
| Bilanss                                                                                                                                                                                                                          | 25        |
| Tulemiaruanne                                                                                                                                                                                                                    | 26        |
| Rahavoogude aruanne                                                                                                                                                                                                              | 27        |
| Riigieelarve täitmise aruanne                                                                                                                                                                                                    | 27        |
| Raamatupidamise aastaaruande lisad                                                                                                                                                                                               | 29        |
| <b>RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL</b>                                                                                                                                                                            | <b>38</b> |
| <b>SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE</b>                                                                                                                                                                                          | <b>39</b> |
| <b>LISA. RIIGIKONTROLÖRI AASTAKÕNE RIIGIKOGUS, VASTUS RIIGIKOGU LIIKME KIRJALIKULE KÜSIMUSELE, NING OLULISEMAID ARTIKLEID JA KIRJU</b>                                                                                           | <b>41</b> |
| Riigikontrolör Janar Holmi 06.11.2024. aasta kõne Riigikogu täiskogu ees probleemidest riigieelarve koostamisel ja sellest arusaamisel – „Riigieelarve paralleelreaalsuses elamise lummus on ohtlik“                             | 42        |
| Riigikontrolör Janar Holmi 20.02.2024. aasta vastus Riigikogu liikme Priit Sibula kirjalikule küsimusele seoses riikliku tähtsusega kultuuriehitiste rahastamisega                                                               | 47        |
| Riigikontrolör Janar Holmi 11.01.2024. aasta kiri rahandusminister Mart Vörklaevale, regionaalminister Madis Kallasele ning haridus- ja teadusminister Kristina Kallasele munitsipaalkoolide pidamiseks antava toetuse suurusest | 50        |
| Riigikontrolör Janar Holmi 12.01.2024. aasta kommentaar Haridus- ja Teadusministeeriumi kavatsuse kohta Vabariigi Valitsuse heakskiidul eirata riigieelarve seadust                                                              | 52        |
| Riigikontrolör Janar Holmi 12.02.2024. aasta kiri rahandusminister Mart Vörklaevale munitsipaalkoolide pidamiseks antava toetuse kohta                                                                                           | 54        |

|                                                                                                                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Riigikontrolör Janar Holmi 20.09.2024. aasta kiri rahandusminister Jürgen Ligile arvamusega riigieelarve seaduse muutmise seaduse kohta                                                                 | 55 |
| Riigikontrolör Janar Holmi 22.10.2024. aasta kiri Riigikogu rahanduskomisjoni esimehele Annely Akkermannile arvamusega riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta                               | 58 |
| Riigikontrolör Janar Holmi 16.01.2024. aasta artikkel „Kõverteede otsimine Riigikogu vältimiseks ei saa olla lahendus“ Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ja Riigikontrolli blogis                      | 60 |
| Riigikontrolör Janar Holmi 14.06.2024. aasta artikkel „Pikk on tee, pikk on tee – algust ja lõppu sel varjab silmapiir“ Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ja Riigikontrolli blogis                     | 62 |
| Riigikontrolör Janar Holmi 04.07.2024. aasta artikkel „Rail Baltic: unistustest puudust pole. Vaja oleks ka raha ja otsuseid“ Maalehes                                                                  | 66 |
| Õiguskantsler Ülle Madise ja riigikontrolör Janar Holmi 04.10.2024. aasta ühisartikkel „Riigieelarve koostamise kord vajab kapitaalremonti“ Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ja Riigikontrolli blogis | 68 |

# RIIGIKONTROLLI TEGEVUSARUANNE

## Kelle heaks töötab Riigikontroll?

Riigikontroll on maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu audiitor, kelle ülesanne on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest talle pakkunud. Riigikontrolli töö tulemused on suunatud Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele.

Kui Riigikontroll ja ministrid on diskussioonipartnerid, kelle ülesanne on auditite käigus teha tööd selle nimel, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seadustega raamid diskuteerimiseks, teiselt poolt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet, seadusi järginud. Sealjuures ei huvita Riigikontrolli mitte ainult tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas seadused ja valitsuse tegevus on piisavad, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning selline aruandlus, mis annaks kulutamise adekvaatse pildi. Niisiis on suhtlemisel Riigikoguga eesmärgiks teha ettepanekuid riigi juhtimise (s.o eelkõige maksumaksja raha kasutamise) parandamiseks. Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada, samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab soovitusi tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad.

Maksumaksja on ses suhteahelas mõistagi kõige enam omaniku rollis: temata poleks raha, mida kasutada, selleta ei oleks põhjust raha kasutamist auditeerida ega kumbagi – ei raha kasutamist ega auditi tulemusi – arvustada. Kuna teemast sõltumata on küsimus tegelikult alati maksumaksja ehk omaniku rahas, jõuavad veebilehe ja ajakirjanduse vahendusel avalikkuse ette ka Riigikontrolli audititulemused.

Nii põhiseaduse kui ka Riigikontrolli seaduse järgi on Riigikontroll sõltumatu institutsioon, kes otsustab ise auditite tegemise, nende aja ja iseloomu üle. Riigikontroll aga ei ole huvitatud sõltumatusest sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditeid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; võimalikult suur kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) on Riigikontroll valmis kaaluma nende soove, kelle heaks ta töötab. Peamiselt selguvad audititeemad siiski seire tulemusena. See tähendab süstemaatilist teabe kogumist Riigikontrolli huviorbiidis olevate eluvaldkondade kohta, et saada ülevaade probleemidest ja riigi tegevusest nende lahendamisel. Peale uute audititeemade otsimise jälgib Riigikontroll asjade käiku ka valdkondades, mida on juba auditeeritud, jälgides auditites välja toodud puuduste parandamist või võttes plaani järelauditi.

Riigikontrolli-suguste institutsioonide kohta kasutatakse rahvusvahelises pruugis väljendit „kõrgeim auditasutus“ (*supreme audit institution*), mis tähendab peale põhitegevuse – auditite – kaasarääkimist ka avaliku sektori muus audititegevuses. Riigikontrolli audiitorid nõustavad ametnikke juhtimise, raamatupidamise, sisekontrollisüsteemide ja siseauditi arendamisel. Kokkuvõttes ikkagi selle nimel, et jälgimise all oleks võimalikult väikeste kulutustega võimalikult suures ulatuses maksumaksja raha.

## Finantsauditi olemus

Riigieelarve seadus sätestab Riigikontrolli kohustuse anda hinnang Vabariigi Valitsuse koostatud majandusaasta aruande kohta. Selle ülesande täitmiseks kavandatakse ja korraldatakse finantsauditeid selliselt, et riigi seisukohast olulisemad rahavood, varad ja kohustused saaksid auditeeritud. See võib riskihinnangutest lähtudes tähendada finantsauditeid nii ministeeriumides ja nende allasutustes kui ka riigi asutatud sihtasutustes, riigi osalusega äriühingutes jm.

Finantsaudit koosneb

- raamatupidamise aastaaruande auditist, mis sisaldab arvamust finantsaruannete kohta;
- seaduslikkuse auditist, milles vaadatakse tehingute kooskõla riigieelarve seadusega.

Raamatupidamise aastaaruannet auditeerides soovib Riigikontroll anda aruande lugejale kindlust, et aastaaruanne kajastab õigesti aruandva üksuse tegevust perioodi jooksul ja finantsolukorda perioodi lõppedes. Tehingute seaduslikkuse auditeerimisel hindab Riigikontroll, kas auditeeritav on oma majandustegevuses kinni pidanud tema tegevusele kohaldatavatest olulisematest õigusaktidest.

Samuti toob Riigikontroll hinnangut andmata välja auditi käigus tehtud tähelepanekud finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta.

## Tulemusauditi olemus

Tulemusauditi eesmärk on anda Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele igakülgset teavet selle kohta, kui hästi on riik seatud eesmärgi täitnud. Enamasti seisneb see avalikkuse informeerimises riigi tegevuses esinevatest vajakajäämistest. Ent Riigikontroll ei piirdu üksnes puuduste sedastamise ja iseloomustamisega, vaid püüab analüüsida ka probleemide põhjusi ning pakkuda ideid, kuidas neid ületada. Samuti on tulemusauditi eesmärk tuvastada parimat halduspraktikat ja aidata kaasa selle levimisele.

Tulemusauditi ja selle aluseks oleva seire objektiks on eelkõige igapäevaelus ilmnevad probleemid ja avaliku sektori tegevus nende lahendamisel. Seejuures püüab Riigikontroll keskenduda probleemidele, mis mõjutavad pikaajaliselt paljusid inimesi ning mille puhul on alust oletada süsteemseid puudusi riigi tegevuses.

Tulemusaudit keskendub põhiliselt kolmele aspektile: säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele.

**Säästlikkust** (eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist) Riigikontroll üldjuhul eraldi ei hinda, küll aga võidakse hinnanguid säästlikkuse kohta anda tõhusust uurides.

**Tõhusust** hinnates analüüsib Riigikontroll avaliku sektori hallatavaid protsesse, seda, kas ja kuidas oleks samade ressurssidega võimalik tegevuse tulemit suurendada või saavutada sama väiksemate kuludega.

**Mõjusust** hinnates analüüsib Riigikontroll

- õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist;
- tegevusega tegelikult saavutatud mõju võrrelduna soovitud mõjuga (kui mõju kajastav info puudub või on ebapiisav, püütakse vajalikku teavet ise koguda).

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe saavutamise eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuste planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna vajadusi.

## Vastavusauditi olemus

Vastavusauditis hinnatakse, kas tegevus, majandustehingud ja info on olulises osas kooskõlas õiguslike alustega, mis suunavad ja piiravad auditeeritava tegevust.

Vastavusauditi üldine eesmärk on anda kindlust, et auditeeritavad koguvad ja kulutavad oma raha kooskõlas asjakohaste õiguslike alustega, ning seeläbi edendada head valitsemistava, mis seisneb läbipaistvuse ja aruandekohustuslikkuse printsiibi järgimises. Lisandväärtust andev eesmärk on probleemide väljaselgitamine, nende põhjuste avamine ja asjakohaste soovituste tegemine.

## Juhtimine ja struktuur

Riigikontrolli juht on alates 2018. aasta aprillist riigikontrolör Janar Holm.

Riigikontrollis oli 2024. aastal kolm struktuuriüksust:

- auditiosakond, mille peakontrolör on Ines Metsalu-Nurminen;
- analüüsiosakond, mille peakontrolör on Märt Loite;
- arendus- ja haldusteenistus, mida juhtis kuni 15.09.2024 direktor Merilin-Siret Sahku. Alates 16.09.2024 on samal ametikohal Maris Vaino.

Otse riigikontrolöri alluvuses olid lisaks peakontrolöridele ja direktorile tema nõunikud, abi ja kommunikatsioonijuht.

## Auditi- ja analüüsitegevus 2024. aastal

### Auditiosakond

2024. aastal valmis Riigikontrolli auditiosakonnal 20 auditit ja ülevaadet ning lisaks sellele mitmeid märgukirju. Auditijuhid ja audiitorid tutvustasid oma töid Riigikogu komisjonide istungitel, seminaridel ja meedias.

Auditiosakonna seire ja auditite keskmes on järgmised valdkonnad: haridus, töö, sotsiaalkaitse ja tervishoid; säästev areng, taristu, energeetika ja keskkond; siseturvalisus ja riigikaitse; infotehnoloogia; kohalikud omavalitsused ning riigi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus.

### 2024. aastal lõppenud olulisemate auditite põhisõnumeid

#### *Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus*

Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastas kõigis olulistel osadel õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

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

Riigi 2023. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitas eelarvetulusid 14,9 miljardit, kulusid 15,9 miljardit, investeeringuid 701,6 miljonit ja finantseerimistehinguid 1,3 miljardit eurot, andis usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta, kui mitte arvestada märkust Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta. Riigi 2023. aasta riigieelarve täitmise aruandes on Kaitseministeeriumi osas näidatud tegelikult suuremana tehtud investeeringuid 22,7 miljoni euro ja kulusid 167,2 miljoni euro ulatuses. Riigikontroll tegi märkuse, kuna Kaitseministeerium näitas 2023. aasta eelarve täitmises kokku 189,9 miljoni euro väärtuses (see summa sisaldab eelpool viidatud kulusid ja investeeringuid) kaitseotstarbelisi varasid, mis oli kavas Eestisse tuua, kuid mis ei olnud 31.12.2023. aasta seisuga Eestisse jõudnud ja mille valdamisega seotud riskid ei olnud müüjalt ostjale, s.o Kaitseministeeriumile, üle kandunud.

2023. aastal anti riigieelarvest riigisisesteks toetusteks ligikaudu 3,2 miljardit eurot. Eelarve seaduse eelnõu seletuskirjast aga ei selgunud, millistes tegevusvaldkondades ja missugustel alustel plaaniti toetusi jagada. Seletuskirja lisas 3 on avalikustatud vaid osaline info toetust saavate juriidiliste isikute kohta. Riigikontrolli analüüsi kohaselt anti tegelikult riigisiseseid toetusi lisas 3 toodust peaaegu neli korda suuremas summas. Riigisiseste toetuste jagamine ei ole alati läbipaistev, kuna osal valitsemisaladel puudus kord riigisiseste toetuste jagamiseks ja raha antakse ka ilma avaliku konkursita. Samuti näitas audit, et toetuste kasutamise sihipärasuse vastu ei tunta valitsemisalades sageli huvi.

#### *Eesti, Läti ja Leedu riigikontrolli ühine ülevaade Rail Balticu projekti kohta*

Eesti, Läti ja Leedu kõrgeimad auditiasutused uurisid Rail Balticu projekti elluviimist nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil.

Audit näitas, et Rail Balticu projekti elluviimise eeldatavad kulud on kasvanud rohkem kui neli korda. Uue tasuvusanalüüsi kavandi kohaselt on Rail Balticu projekti arendamise hinnanguline maksumus alates 2017. aastast kasvanud 5,8 miljardilt 23,8 miljardi euroni 2023. aastal.

See on suurendanud riski seoses õigeaegse rahastamise tagamisega ja mitte ainult seetõttu, et hinnangulised kulud on suurenenud, vaid ka sellepärast, et praegune Euroopa Liidu rahastamisperiood lõpeb 2027. aastal. Kuna järgmine rahastamisperiood algab 2028. aastal, tekib tõenäoliselt ajavahemikul 2027–2028 rahastamislünk. Lisaks pole kindel, et Euroopa Ühendamise Rahastuga – projekti peamise rahastamisvahendiga – jätkatakse eelseisval rahastamisperioodil, ega teada, mis võiks olla selle eelarve või kaasrahastamise määr. Võttes arvesse iga riigi uusi projektieelarveid ja juba eraldatud raha, on Eestis vaja projekti lõpetamiseks lisaraha 2,7 miljardit, Lätis 7,6 miljardit ja Leedus 8,7 miljardit eurot.

Euroopa Liidu määruses sätestatud projektitähajast – 2030 – kinnipidamiseks ja suurenenud kulude haldamiseks on Eesti, Läti ja Leedu otsustanud viia Rail Balticu projekti ellu kahes osas. Projekti esimene etapp peaks valmima esialgsest tähtajast, mille kohaselt pidi raudtee valmima 2025. aasta lõpuks, vähemalt viis aastat hiljem ehk aastal 2030. Rail Balticu projekti esimene etapp viiakse ellu vähendatud ulatuses, näiteks ehitatakse kohalikud peatused hiljem või ulatuses, mis tagab minimaalse funktsionaalsuse, rajatakse osaliselt kahe asemel ainult üks rööpapaar jne. See aitab ka vähendada aastani 2030 hinnangulisi kulusid Eestis 4 miljardilt eurolt 3,1 miljardini, Lätis 9,6 miljardilt 6,4 miljardini ja Leedus 10,2 miljardilt 5,4 miljardi euroni. See tähendab ka, et kogu projekti elluviimiseks vajalik lisarahastuse summa väheneb 10,1 miljardini: Eesti osas 1,8, Läti osas 4,4 ning Leedu osas 3,9 miljardi euroni. Projekti elluviimise teine etapp toimub pärast seda, kui rongid on hakanud raudteel sõitma, mis on kavandatud 2031. aastaks. Auditi ajal puudus teise etapi ajakava.

#### *Kaitseotstarbelised hanked (järelaudit)*

Järelauditi eesmärk oli hinnata, kas pärast 2020. aastat on Kaitseministeeriumi valitsemisala hankekorraldus olnud läbipaistev ja hanked täitnud oma eesmärgi. Auditis tehti ka ülevaade sellest, kuidas on kasutatud 2022. aastal kaitsevõime parendamiseks planeeritud lisaraha, sh kuidas on läbi viidud hanked lisaraha kasutamiseks.

Kokkuvõttes on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus aastate 2020–2023 hangete läbiviimisel parandanud oma tegevust igast aspektist, alates hanke eeltööst kuni lepingute täitmise jälgimiseni. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväge roll hangete korraldamisel on selgemalt jaotunud nii dokumentides kui ka praktikas. Parandamisruumi on eelkõige turu-uuringute dokumenteerimises ja raamlepingu tingimuste järgimises.

2022. aastal esitas Kaitseministeeriumi Vabariigi Valitsusele kaitsevõime parendamiseks plaani kogumahu 816,3 miljonit eurot. Riigikontrolli hinnangul on lisaraha kasutatud kokkulepitu kohaselt ning selleks tehtud uued hanked on üldjuhul korraldatud läbipaistvalt.

#### Peamised tähelepanekud

- Audit näitas, et valimis olnud, aastatel 2020–2023 läbi viidud hangete vajadus tulenes üldjuhul sel ajal kehtinud strateegilistest arengudokumentidest – riigikaitse arengukava sõjalise kaitse osast ja Kaitseministeeriumi arengukavast – või olid hanked seotud esmaste õppetundidega, mis saadud Venemaa täiemahulisest sõjast Ukraina vastu.
- Valimis olnud hangete lepinguid on üldjuhul täidetud kokkulepitu kohaselt, sh on järgitud lepingutes sätestatud hinda, tarnete tähtaegu ja tarnitava varustuse kompleksust.
- Pikamaa tankitõrjesüsteemide hanke puhul on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus raamlepingu tingimusi oluliselt muutnud. Auditis selgus, et raamlepingu mahu on Riigi Kaitseinvesteeringute

Keskus suurendanud viiekordseks. Lisaks on Riigi Kaitse-investeeringute Keskus raamlepingu alt soetanud ühekordseid tankitõrjerelvi, mis ei vasta hanke alusdokumentidele ega raamlepingu tingimustele. Selline raamlepingu maksumuse ja muude tingimuste oluline muutmine on vastuolus riigihangete seadusega.

- Audit näitas, et automaattulirelvade hanke raames sõlmitud lepingute täitmisel on esinenud probleeme tarnetega. Enamik tarneid hilines ning Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ei reageerinud lepingutingimuste rikkumisele (tarnete hilinemine) viisil, mis oleks lepingu järgi olnud võimalik, ega rakendanud lepingutingimuste rikkumise eest leppetrahvi. Selle peamine põhjus oli see, et hanke maht oli suur ja hangitav varustus koosnes paljudest osadest ning Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ei suutnud lepingute täitmist ja tarnete toimumist piisavalt operatiivselt jälgida ja vastavalt reageerida.

### *Üürimajade programmi tulemuslikkus*

Riigikontroll auditeeris, kas üürimajade programm on tööjõu mobiilsust takistavate turutõrgete lahendamisel end senisel kujul õigustanud.

Audit näitas, et üürimajade programmi ei saa pidada tööjõu mobiilsuse ja ettevõtluse edendamisel tulemuslikuks. Programmi alustati ambitsioonika eesmärgiga kõrvaldada tööjõu mobiilsust ja ettevõtluse arengut takistavad turutõrked, kuid tõrge üüriturul jäi probleemina korralikult selgeks tegemata. Eeluuring viidi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimisel läbi kiirustades, turutõrget põhjalikult ei uuritud ja n-ö lahendus oli teada enne kui probleem ise.

On märke, et turutõrke probleemi on üle hinnatud. Mitmel juhul oli arvestatav osa kortereid 2023. aasta sügisel välja üürimata ning seda on esinenud olulisel määral ka varem. Samuti oli pea kõigis majades üürnikke, kes töötamise registri andmetel ei töötanud, ja toetuse taotlemisel korterite vajadust kinnitanud ettevõtete töötajaid üürnike seast enamasti ei leia.

Ei ole ka teada, millist mõju on toetusest rajatud üürimajad kohalikule ettevõtlusele avaldanud. Ehkki sellise mõju saavutamine oli programmi üks olulistest eesmärkidest, ei ole ei ministeeriumides ega kohalikul tasandil seda sisuliselt uuritud.

### *Olulisemad tähelepanekud*

- Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS) on toetusraha jaganud põhimõttel, et taotleja ise teab, milles ettevõtlust takistav turutõrge seisneb, ja seda ei ole täiendavalt kontrollitud. Kuna 2017.–2018. aasta taotlusvoorudes laekus taotlusi enam-vähem samas summas, kui oli kavas jagada toetusraha, siis puudus EISI väitel vajadus hakata taotlusi omavahel turutõrke osas sisuliselt võrdlema.
- Hõredalt on tõendatud eeskätt korterite nõudlust, mis on pea täielikult rajatud kohalike ettevõtete toetuskirjadele. Kirjade kogumisel oli kampaania maik ja selliste ettevõtete töötajaid on üürnike seas vähe (22 ettevõttest-asutusest vaid 7 töötajat, keda oli kokku 19).
- Auditis käsitleti lähemalt 11 üürimaja. Enamikus neist (7) oli oktoobris 2023 osa kortereid välja üürimata (18–50% korteritest). Sarnane seis oli ka 2022. aasta augustis. Samuti oli pea kõigis majades (8) üürnikke, kes töötamise registri andmetel 2023. aastal ei töötanud (14–27% üürnikest).
- Omavalitsused (KOV) on vabalt ja kohati vastuolus toetuse tingimusega tõlgendanud mobiilse töötaja tähendust ja nõuet kehtestada üür turuhinna tasemel. Erinev on KOVi lähenemine töötamise, üürniku KOVi sissekirjutuse ja töökoha asukoha osas.

- Üür peab vastama meetmemääruse järgi turuhinnale, et vältida ebaausat konkurentsi erasektori üürileandjatega. Veenduda millegi põhjal selles ei saa, sest turuhinna analüüse KOVidel esitada ei olnud või olid need aastate tagant, üüri suurus oli määratud tunnetuslikult ja mitmel juhul vaid nii, et see vastaks üksnes kuludele.
- Küsimuses, kes oleks pidanud uurima programmi mõju piirkondlikule ettevõtlusele, ei taha keegi vastutust võtta. KOVid osutavad riigile, EIS riigi poolelt Kliimaministeeriumile ja viimane omakorda meetme rakendajatele ehk EISile ja KOVidele. Initsiatiiv mõju tuvastamiseks oleks Riigikontrolli arvates pidanud tulema ministeeriumide tasandilt.

### *Õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele ja ainepädevus*

Auditi eesmärk oli hinnata, kas Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) on õpetajate kvalifikatsiooni ja ainepädevust puudutavate andmete kogumist ning talletamist korraldanud nii, et on olemas õige ja asjakohane teave õpetajaskonna arendamist puudutavate otsuste tegemiseks.

Õpetajate teadmiste ja oskuste tase mõjutab otseselt hariduse kvaliteeti, kuid Riigikontrolli hinnangul jääb Eesti õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele riiklikust eesmärgist kaugemale, kui ametlik statistika näitab. Haridus- ja Teadusministeeriumil ei ole usaldusväärset ülevaadet ei õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta ega täpsemat pilti õpetajate ainepädevusest. Riigikontrolli andmeanalüüs näitas, et paljudel loodus- ja täppisteaduste ainete õpetajatel ainealane ja -didaktiline ettevalmistus puudub. Seetõttu on professionaalsete õpetajate nappuse probleem suurem, kui kvalifikatsiooninõuetele vastavuse statistikast paistab.

#### Peamised tähelepanekud

- Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal oli Riigikontrolli valimis, mis koosnes loodus- ja täppisteaduste (LTT) õpetajatest, kehvem (76%), kui Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) andmed samade õpetajate kohta näitasid (82%). Riiklikust eesmärgist (90% aastaks 2026) on Eesti kaugel. Sisuline probleem seisneb selles, et iga neljas õpetaja Eesti üldhariduskoolis ei pruugi kvalifikatsiooninõuetele vastata.
- Kvaliteetsete otsuste tegemiseks on vaja kvaliteetseid andmeid, kuid Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) andmed õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kohta ei ole õiged ega asjakohased. Probleemil on kaks peamist põhjust – koolijuhid eksivad kvalifikatsiooninõuete hindamisel (sest nõuetele vastavuse hindamisel on liiga palju tõlgendamisruumi) ja EHISesse sisestatakse andmeid valesti.
- LTT-ainete heal tasemel õpetamine eeldab õppeaine ja ainedidaktika tundmist, ent Riigikontrolli valimis oli vaid 34%-l õpetajatest kõigis nende õpetatavates LTT-ainetes vajalik ettevalmistus. Seda on liiga vähe. 27%-l õpetajatest LTT-aine alane ettevalmistus puudus. Seda on liiga palju. Riigikontrolli analüüs näitas veel, et õpetajate nappuse tingimustes annavad LTT-aineid sageli koolis töötavad teised aine- või klassiõpetajad ning nn karjääripöörjad, kellel sageli ei ole ainete õpetamiseks vajalikku ainealast ega -didaktilist ettevalmistust.
- Kuigi kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate osakaal on suur ja õpetajaametisse astub palju karjääripöörjaid, on õpetajate ainepädevuse arendamisele nii koolijuhid, koolipidajad kui ka HTM vähe tähelepanu pööranud.

### *Riigimetsa Majandamise Keskuse puidumüük kestvuslepingutega kokkuleppehinna alusel*

Auditi eesmärk oli anda hinnang Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) kestvuslepingute sõlmimise läbipaistvusele ja võrdsele kohtlemisele ning lepingute täitmisele.

Audit näitas, et kokkuleppehinna kestvuslepingute sõlmimine ei ole olnud läbipaistev ning on võimaldanud erikohtlemist. RMK on kestvuslepingutega puitmaterjali müügil põhjendamatult eelistanud osa lepingupartnereid, luues neile teistega võrreldes eritingimusi ja müües neile puitmaterjali soodsama hinnaga.

Kestvuslepingute läbirääkimiste ja hinna kokkuleppimise reeglistik ei loo eeldusi, et metsamaterjali müüakse turuhinnaga ehk hariliku väärtusega, sest neid lepinguid ei sõlmita avaliku enampakkumise teel, mille käigus selguks metsamaterjali turuhind. Kokkuleppehinna menetluses lepatakse hinnad kokku kinniste läbirääkimiste käigus, kus on määravaks pakujate pakutud hinnad, mis on aga enamasti madalamad kui avalike enampakkumiste hinnad. Läbipaistvam oleks ka pikaajalisi lepinguid sõlmida avaliku enampakkumise kaudu.

#### Peamised tähelepanekud

- RMK on kestvuslepingute sõlmimisel eelistanud osa ettevõtteid teistele ja võimaldanud soodsama hinnaga pikaajalisi lepinguid. Audit näitas, et keskus on sõlminud kahe ettevõttega aastatel 2011–2014 kolm konfidentsiaalset eelkokkulepet, mille sõlmimiseks ei olnud õiguslikku alust. Nende kokkulepete mõju ulatus ka osaliselt auditeeritud perioodi, milleks olid aastad 2017–2022. Kokku lepitati selles, kui palju ja millise hinna eest puitmaterjali müüakse. Eelkokkulepped vormistati hiljem kestvuslepinguteks, mis tagasid ettevõtetele stabiilselt madala hinna kogu viieaastase lepinguperioodi vältel. Kuidas seesuguste eelkokkulepeteni jõuti, auditi käigus selgust ei saanud. Riigikontrolli hinnangul tõi seesugune praktika aga kaasa nii korrupsiooni- kui ka keelatud riigiabi andmise riski ning võimaliku kasumlikkuse vähenemise.
- Üht ja sama puidusortimenti ostvatel klientidel on kestvuslepingute hinnaerinevused märkimisväärsed. Hinnakujundus kestvuslepingute läbirääkimistel loob eeldused väga erinevateks hindadeks. Näiteks oli 2022. aastal kuni 6 m pikkuse ja 18+ cm diameetriga männipalgil kestvuslepingu hinnad vahemikus 98–130 eurot, männipeenpalgil 50–108 eurot, küttepuidul 28–82 eurot ja kase-spoonpakul 141–252 eurot ühe m<sup>3</sup> kohta. Audit näitas, et madalamate hindade põhjuseks ei ole suuremad kogused ega lühem transporditee ostja lattu.
- Kestvuslepingutega kokku lepitud hinnad on oluliselt väiksemad avaliku enampakkumise hindadest. Kuigi RMK peab metsaseaduse ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt tagama, et metsamaterjali müüakse turuhinnaga, selgus auditi käigus, et kestvuslepingutega kokku lepitud hinnad on oluliselt madalamad avaliku enampakkumise hindadest: puitu müüdi kuni 30% madalama hinnaga. Niivõrd suur hindade erinevus näitab, et tõenäoliselt ei taga kestvuslepingute läbirääkimiste ega hinna kokkuleppimise reeglistik metsamaterjali eest turuhinna saamist.
- Müügiaruannete põhjal on raske teha järelevalvet puidumüügilepingute täitmise üle. Auditi käigus tehtud analüüsis ilmnisid mitmed küsitavused, mis viitasid, et müügihinnad ei ole samad, mis on lepingutes, ja andmetes on ebaloogilisust ning vasturääkivusi. Näiteks esinesid müügiaruannetes hinnad, mida ei olnud lepingutes kokku lepitud; müügiaruanded näitasid vaheladude negatiivseid hindu ehk olukordi, kus RMK sai puidumüügist rahalist kahju; erinevalt kajastatud sortimentide infot jm. Andmed ei olnud müügiaruannete koostamise jaoks ühetaoliselt kogutud, mis teeb müügiaruannete analüüsi keeruliseks ja andmed raskesti võrreldavaks.

### *Riigi tegevus tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamisel*

Auditi eesmärk oli anda hinnang tervishoiuteenuste kvaliteedi (sh ravikvaliteedi) tagamise eest vastutavate riigiasutuste tegevusele ning juhtida tähelepanu võimalikele kitsaskohtadele.

Riiklik tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamise süsteem Riigikontrolli hinnangul ei toimi. Sotsiaalministeerium ei ole süsteemi arendamisel võtnud juhtrolli, seadnud tervishoiuteenuse osutajatele asjakohaseid kvaliteedi eesmärgi ning nõudeid ega andnud juhiseid nende järgimiseks. Ka Terviseameti järelevalve kvaliteedi tagamise üle tervishoiuteenuse osutajate juures on olnud puudulik, sest kontrollitud on vaid kvaliteedi üksikuid aspekte vähestes asutustes. Tervisekassa panustab kvaliteeti enim, näiteks kliiniliste auditite, ravijuhendite ja ravikvaliteedi indikaatorite arendamise kaudu. Samas pole Tervisekassa kindlustanud, et nimetatud abinõude rakendamise tulemusel tehtaks süsteemis vajalikke muudatusi. See kõik suurendab riski, et inimesed ei saa alati ja igal pool Eestis parima võimaliku tasemega tervishoiuteenuseid.

#### Peamised tähelepanekud

- Tervishoiuteenuste kvaliteedinõuded on üldsõnalised ja vananenud, tervishoiuteenuse osutajad on kvaliteedi tagamisel jäetud omapäi ja nad rakendavad nõudeid omal moel. Tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamisel on esmavastutus tervishoiuteenuse osutajatel, kuid nende võimekus on erinev. Patsiendi riskide maandamiseks on vaja, et tervishoiuteenuste kvaliteedi nõuded oleks selged ja asjakohased. Eestis see nii ei ole, sest tervishoiuteenuse osutajatele kehtivad ühesugused üldsõnalised nõuded, mis ei arvesta sellega, kas tegu on näiteks hambaarsti, perearstipraksise või piirkondliku haiglagaga. Lisaks mõistavad teenuseosutajad nõudeid erinevalt ja rakendavad neid enda äranägemise järgi.
- Järelevalve tervishoiuteenuste osutajate kvaliteedijuhtimissüsteemide toimimise üle on sisuliselt puudunud. Ühtlasemat kvaliteeditaset aitaks hoida riiklik järelevalve, ent Terviseamet ei ole auditeeritud perioodil kontrollinud, kas tervishoiuteenuse osutajate kvaliteedi tagamise süsteem toimib. Terviseameti järelevalve on olnud kaebustepõhine ja puudutanud kvaliteedinõuetest vaid üksikuid. Teenuseosutajad ise peavad vajalikuks, et riigiasutused pakuks järelevalve kõrval ka nõustamist ja juhiseid.
- Tegevuslubade süsteem ei taga, et pakutav ravi oleks kvaliteetne. Üheks tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamise meetmeks on tegevusload, mida väljastab Terviseamet. Kuigi tegevuslubade nõuded on kõikide osaliste hinnangul osaliselt vananenud, ei ole nõudeid ja lubade väljastamise ega muutmise protsessi reformitud.
- Peamised üleriigilised ravikvaliteedi hindamise vahendid on Tervisekassa kliinilised auditid ja sihtvalikud, kuid neid tehakse väga vähe. Riigikontrolli hinnangul ei ole Eestis toimivat ravikvaliteedi jälgimise ja parendamise süsteemi. Ressursipuuduse tõttu tehakse vaid väike arv kliinilisi auditeid ja sihtvalikuid, leitud probleeme aga alati ei lahendata.
- Ravijuhendite koostamine on töömahukas, samas ei ole Sotsiaalministeerium ja Tervisekassa selgelt kokku leppinud prioriteetseid haigusseisundeid, mille kohta ravijuhendeid koostada. Ravi kvaliteedi ühtlustamiseks ja parandamiseks rahastab Tervisekassa ravijuhendite koostamist. Sellesse panustatakse ravikindlustusraha ja ekspertide tööaega, kuid Tervisekassa pole teinud mitmeid ravijuhendite rakenduskavades ette nähtud kliinilisi auditeid ja sihtvalikuid või loonud seireindikaatoreid, mis aitaks tuvastada, kas tervishoiutöötajad järgivad juhendeid ning millistes aspektides oleks vaja olukorda parandada.

- Patsiendi tervisetulemeid ja teenusekogemusi üldjuhul ei koguta ega kasutata tervishoiuteenuste kujundamisel ja rahastamisel. Riigiasutused on retoorikas võtnud suuna inimkesksele tervishoiule, kuid praktilisi samme (sh suuniseid tervishoiuteenuse osutajatele) on selleks astunud vähe. Kitsaskohti on ka patsientide ja nende esindusorganisatsioonide kaasamises ehk see ei ole toimunud igas olulises protsessis, õigel ajal ning sisuliselt.

### *Elu- ja ärisündmusteenuste arendamine*

Auditi eesmärk oli hinnata, kas sündmusteenuste arendamise protsess on muutnud otsesed avalikud teenused proaktiivseks ja kasutajakeskseks.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium alustas 2017. aastal sündmusteenuste arendamist, kuid algul lubatud eesmärki – luua kasutamiskõlpsad proaktiivsed ja kasutajakesksed sündmusteenused – ei ole seni suudetud täita. Algselt plaaniti juba 2020. aastaks seitsmetoimivaid sündmusteenust.

Praeguse seisuga on sündmusteenuste arendamiseks kulunud kokku umbes 11,3 miljonit eurot ning valmis on vaid viie elusündmuse – abiellumise, lapse saamise, lähedase kaotuse, kaitseväge kohustuse täitmise ja Eestis kohanemise – infoteenused.

Samuti on deklareeritud viie ärisündmusteenuse – ettevõtja andmekaart, tähtajalised kohustused, ettevõtete finantseerimine, volituste haldamise infosüsteem ja ettevõtja postkast – valmisolekut, kuid audit näitas, et kõik need teenused täisfunktsionaalsuses veel päris ei tööta.

Toimivaid sündmusteenuseid ei ole suudetud luua järgmistel põhjustel:

- Sündmusteenuste arendamise planeerimisel ei näinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium algselt ette arendusprotsessi kogu keerukust. Praeguseks on välja töötatud elusündmusteenuste nn arengutasemete süsteem, mille järgi on eespool nimetatud sündmusteenustest valminud madalaima taseme ehk infoteenused. Proaktiivsuse ja kasutajakesksuse suurendamiseni sündmusteenustes ei ole seni jõutud.
- Proaktiivsete ja kasutajakesksete sündmusteenuste loomist takistavad mitmed õiguslikud probleemid. Vajalik on õigusselgus, missuguseid proaktiivseid teenuseid võib kasutajatele pakkuda ilma nõusolekut küsimata ja missuguste teenuste osutamiseks on vaja eelnevalt saada kasutaja nõusolek. Samuti tuleb Riigi Infosüsteemi Ametil reguleerida eri andmekogude andmete töötlemine riigiportaalis.
- Sündmusteenuste arendamiseks ei ole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium leidnud koostöömudelit, mis piisavalt kaasaks arendusse asutusi, kes osutavad sündmusteenuse osateenuseid. Praegu ei ole sündmusteenuste arendamist juhtival asutusel võimalik mõjutada osateenuste pakkujaid muutma sündmusteenuseid kasutajale lihtsamaks ning pakkuda mingit hulka teenuseid erinevate osateenuste koostöös juba ennetavalt, kasutaja eeldatavast tahtest tulenevalt.

Ärisündmusteenuseid oli auditeerimise ajal ministeeriumi hinnangul valminud viis, kuid audit näitas, et sisuliselt ei olnud kõik need teenused siiski veel sündmusteenusena kasutusvalmis. Auditis vaadeldud ettevõtte finantseerimise ja tähtajaliste kohustustega seotud sündmusteenustes on praegu vähe infot pakutavate toetuste ja tekkivate kohustuste kohta. Seda põhjusel, et osateenuste liitmine ärisündmusteenustega käib asutuste kaupa ja võtab seetõttu võrdlemisi kaua aega.

Sündmusteenuste arendamisele on 31.12.2023. aasta seisuga kulunud kokku 11,3 miljonit eurot. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil puudus teadmine, kui palju läheb alustatud

sündmusteenuste arendamine kokku maksma, et need oleks proaktiivsed ja kasutajakesksed. Lisaks ei ole hinnatud, kui palju on mõistlik investeerida ja kulutada konkreetsete sündmusteenuste edasisele arendamisele ning millise n-ö arengutasemeni peaks iga konkreetset teenust arendama.

### *Fookus aastaks 2025*

Riigikontrolli auditiosakond keskendub 2025. aastal transpordi ja taristu valdkonna auditeerimisele. Selleks kavandab osakond nii uusi auditeid kui ka aktiivseid auditijärgseid tegevusi. Finantsauditites on jätkuvalt tähelepanu eelarvestamise protsessil ja riigieelarve läbipaistvusel.

### **Analüüsiosakond**

2024. aastal koostas Riigikontrolli analüüsiosakond Riigikontrolli aastaraporti tegevuspõhise eelarvestamise teemal, kaks auditiaruannet ja kaks ülevaadet ning avaldas kaks blogipostitust. Tööde tulemusi tutvustati Riigikogu komisjonide istungitel, seminaridel ja meedias.

Riigikontrolli analüüsiosakonna juht ja peakontrolör Märt Loite nimetati alates 08.10.2024 kolmeks aastaks Euroopa Stabiilsusmehhanismi (ESM) auditikomisjoni liikmeks.

### **2024. aastal lõppenud olulisemate analüüside põhisõnumid**

*Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2023.–2024. aastal. Viis aastat tegevuspõhist riigieelarvet: reformi tulemused ja vajalikud edasised otsused*

Riigikontroll lõi välja, et praegune eelarvestamine on kunstlik, ebapraktiline ja riigi rahakotist selge pildi saamine on muutunud veelgi keerukamaks. Eesti riigieelarvet hakati koostama tegevuspõhiselt, sest see pidi Rahandusministeeriumi lubaduse järgi andma Riigikogule ja valitsusele parema tööriista riigi tulude, kulude ja kokkuhoiukohtade üle otsustamiseks. Riigikontrolli analüüs näitab, et seda ei ole viie aastaga juhtunud. Riigieelarve näeb välja tegevuspõhisena, kuid riigieelarve kulude taotlemisel ja otsustamisel ei keskendu ministeeriumid, valitsus ega Riigikogu ei senistele ega oodatavatele tulemustele.

Samuti ei ole eelarvereform muutnud täpsemaks teadmist, kuhu ja miks praeguseks juba pea 20 miljardit eurot aastas kasutatakse. Arusaamist selle kohta, kui palju, kellele ja mille jaoks on raha planeeritud, raskendavad vead eelarve seletuskirjas. Riigieelarve koostamine senisel isevooluteel tähendaks raha ebamõistlikku kasutamist, riigile tarbetut tööd, kulu ja kasutamata võimalusi motiveerida riigiasutusi efektiivsusele.

Riigikontroll leidis, et raha tõhusamaks kasutuseks oleks Riigikogul mõistlik uuesti mõtestada ja otsustada, millist infot ta riigieelarve üle arutamiseks vajab, millisest põhimõttest lähtudes ning millises detailsuses rahakasutuse limiidid valitsusele edaspidi kehtestab ning milline info eelarvevalikute tegemisel maksab. Seda teavet peaks valitsus Rahandusministeeriumilt ja valitsemisaladelt nõudma ning otsustamisel kasutama.

### *Riigi äriühingu nõukogu tööd kajastava teabe edastamine ja talletamine transpordivaldkonna näitel*

Riigikontroll analüüsis riigi äriühingu ja osalust valitseva ministeeriumi infovahetust ning huvide konflikti vastaseid meetmeid ja leidis selle oleva lünkliku ning küsitava tõhususega. Audit tuvastas, et mõne transpordivaldkonna äriühingu puhul on juhtimisotsuste asjaolud ja otsustusprotsess oluliselt lihtsamini jälgitavad ning vajaduse korral tagantjärele selgitatavad kui teistel. Samuti varieeruvad äriühingute nõukogude praktika, rollitunnetus ja nõudlikkus juhatuste suhtes märkimisväärselt.

Riigikontroll leidis, et riigi omaniku- ja vastutustunne oma äriühingute suhtes peab tugevnema ning kokku tuleb leppida, millist infot osaluse valitseja õiguste ning kohustuste sisuliseks täitmiseks äriühingutelt vajatakse, ja fikseerida ära vajaliku teabe koosseis, regulaarsus ja ligipääsu tagamise viis.

### *Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes*

Riigikontroll tõi välja, et kuigi Eesti seisukohtade ettevalmistamist Euroopa Liidu õigusloomes alustatakse varakult, ei valmi seisukohad sageli algselt seatud tähtjaks, mis võib piirata Eesti võimalusi läbirääkimistel mõjusalt osaleda. Seejuures jõuavad vaid vähesed puudutatud huvirühmad anda sisulist tagasisidet ning mõjude analüüs ei pruugi alati arvestada Eesti eripäradega.

Seetõttu toonitas Riigikontroll, et õigusloome käigus mõju analüüsides tuleks pöörata enam tähelepanu spetsiifiliselt Eesti ettevõtjatele, elanikele või riigile avalduvatele mõjudele. Seisukohtade menetlemise ja kaasamise tõhustamiseks tuleks selgitada, millal võib seisukohtade kujundamiseks määrata pikema tähtaja, ning teha kogu protsess ning väljundid paremini jälgitavaks ja leitavaks. Samuti võiks ministeeriumid kaaluda huvirühmadele varajase teavituse korraldamist ja hiljem sisulisema kaasamiskirja saatmist.

### *Ülevaade Auvere elektrijaama töökindlusest*

Riigikontroll tõi välja, et Auvere elektrijaam on viie aasta ja viie kuu jooksul pärast valmimist seisnud erakorralistel põhjustel kokku 531 päeva ning seal on olnud 97 erakorralist riket. Jaama projektikohane töökindlus pidi olema 92 protsenti, ent tegelikkuses on jaama töökindlus 2018.–2023. aasta jooksul varieerunud vahemikus 51–88%. Kui lisada siia juurde ka plaanilised hooldused, mis kestsid nimetatud perioodil kokku 193 päeva, on jaam seisnud 724 päeva.

Remondiks ja lisainvesteeringuteks on kulunud enam kui 50 miljonit eurot, kuid siiani pole lõpuni selge, millal saavutab jaam oma projekteeritud töökindluse. Jaama haldava Enefit Poweri hinnangul on vaja veel vähemalt kümne miljoni euro jagu investeeringuid. Samas tuleb ka edaspidi jaama investeerida, sest kateldel ja turbiinidel on ka tavapärase töötamise korral vaja mahukamaid remonte ja osade vahetusi teha ligikaudu iga 5–10 aasta järel.

### *Ülevaade Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse koroonakriisimeetmete hetkeolukorrast*

Riigikontroll uuris, millises seisus on erakorraliste koroonaaegsete laenude tagasimaksmine ja käendused, ning leidis, et algselt kõrgena nähtud risk – laenukahju võib ulatuda 50%-ni – ei ole realiseerunud. Osa laene on riigieelarvesse makstud tagasi enne laenu tähtaja saabumist. Lisaks on intresside ja teenustasudega teenitud 25 miljonit eurot. 41% väljastatud laenusummast on veel tagastamata ning lepingutähtjad saabuval 2025. ja 2026. aastal.

Kokku laenati firmadele 224 miljonit eurot ja käendati nende pankadest saadud laene 102 miljoni euro väärtuses. Kriisimeetmetele arvestati 2020. aastal 550 miljonit laenuks ja 300 miljonit käendusteks, mis näitab et raha eraldati varuga, millega anti signaal, et riik tuleb appi. Hiljem selgus, et ettearvamatus koroonakriisis kiiruga valmis pandud kriisimeetmeid majanduse päästmiseks sellises mahus tarvis ei läinud.

#### *Blogipostitus riigi äriühingute võlariskide maandamise võimalustest*

Riigikontroll analüüsis hoobasid, millega on soovitud ennetada riigile kuuluvate ettevõtete võlariske, ning seda, kas vajaduse korral saaks kiirelt sekkuda. Peamiselt loodetakse riigi äriühingute juhatuste ja nõukogude igapäevasele tegevusele ning pangalaenude puhul pankade seatud piirangutele. Kuna Rahandusministeerium ei pea oma seniseid kriteeriume oma- ja võõrkapitali osakaalu optimaalsuse hindamisel piisavalt asjakohaseks, tuleks välja töötada uued kriteeriumid ja seejärel kaaluda, mil viisil rangemalt jälgida laenamise piiranguid.

#### *Blogipostitus riigi osalusega äriühingute kohta*

Toetudes oma varasematele audititele ja viidates Eesti riigile kuulunud lennufirmadega toimunule, toonitas Riigikontroll, et puudulikud otsused või otsustamatus ja lüngad juhtimisinfos kujunevad kulukaks. Kuna summad on suured, peaks ebaselgele teabele tuginemine või selle teabe kaotsimine olema eri tasemel otsustajate suurema tähelepanu all. Rahandusministeerium kui riigi osaluspoliitika koordinaator peaks otsima süsteemi parandamise võimalusi.

#### *Fookus aastaks 2025*

Analüüsiosakonna fookuses 2025. aastal on koostada ülevaade riigieelarve raha kasutamata jäämise põhjuste, mõju ning ülekandmise kohta, samuti riigi äriühingutes kasvuhoonegaaside vähendamise olukorrast. Ettevalmistamisel on ka analüüsid SmartCapi fondide ja Euroopa Liidu toetuste kasutamise edenemise kohta.

## Riigikontrolli auditiaruanded ja muud publikatsioonid 2024. aastal

Auditid on toodud valitsemisalade kaupa. Kui audit puudutab mitut valitsemisala, on see toodud nende kõigi juures, välja arvatud kõiki ministeeriume puudutav auditaruanne riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, mis on märgitud vaid aruannet kokku paneva Rahandusministeeriumi juures ning rubriigis „Varia“.

Ministeeriumide juures ei ole märgitud ka Riigikontrolli aastaaruannet „Viis aastat tegevuspõhist riigieelarvet: reformi tulemused ja vajalikud edasised otsused“, mis puudutab kogu riigisüsteemi.

### Haridus- ja Teadusministeerium

- Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes
- Õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele ja ainepädevus

### Justiits- ja Digiministeerium

- Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes

### Kaitseministeerium

- Eesti riigi valmisolek võtta rahuajal vastu liitlaste sõjalisi üksusi
- Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2022. aasta ja 2023. aasta majandusaasta aruande kohta
- Riigikontrolli arvamus NATO küberkaitsekoostöö keskuse (CCDCOE) 2022. aasta ja 2023. aasta majandusaasta aruande kohta
- Kaitseotstarbelised hanked

### Kliimaministeerium

- Eesti riigi valmisolek võtta rahuajal vastu liitlaste sõjalisi üksusi
- Auvere elektrijaama töökindlus
- Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes
- Riigi äriühingu nõukogu tööd kajastava teabe edastamine ja talletamine transpordivaldkonna näitel
- Üürimajade programmi tulemuslikkus
- Riigimetsa Majandamise Keskuse puidumüük kestvuslepingutega kokkuleppehinna alusel
- Olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmine (järelaudit)
- Eesti, Läti ja Leedu riigikontrolli ühine ülevaade Rail Balticu projekti kohta
- Liiklusohutus maanteedel ja raudteel
- Riigi tegevus tuuleenergia edendamisel
- Soojusmajanduse arendamine kohalikes omavalitsustes

## **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium**

- Ülevaade Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse koroonakriisimeetmete hetkeolukorrast
- Eesti riigi valmisolek võtta rahuajal vastu liitlaste sõjalisi üksusi
- Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes
- Riigi äriühingu nõukogu tööd kajastava teabe edastamine ja talletamine transpordivaldkonna näitel
- Elu- ja ärisündmusteenuste arendamine
- Liiklusohutus maanteedel ja raudteel
- Riigi tegevus tuuleenergia edendamisel

## **Rahandusministeerium**

- Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
- Ülevaade Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse koroonakriisimeetmete hetkeolukorrast
- Eesti riigi valmisolek võtta rahuajal vastu liitlaste sõjalisi üksusi
- Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes
- Riigi äriühingu nõukogu tööd kajastava teabe edastamine ja talletamine transpordivaldkonna näitel
- Elu- ja ärisündmusteenuste arendamine
- Liiklusohutus maanteedel ja raudteel
- Riigi tegevus tuuleenergia edendamisel

## **Regionaal- ja Põllumajandusministeerium**

- Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes
- Riigi äriühingu nõukogu tööd kajastava teabe edastamine ja talletamine transpordivaldkonna näitel

## **Siseministeerium**

- Eesti riigi valmisolek võtta rahuajal vastu liitlaste sõjalisi üksusi
- Viis aastat tegevuspõhist riigieelarvet: reformi tulemused ja vajalikud edasised otsused
- Elu- ja ärisündmusteenuste arendamine

## **Sotsiaalministeerium**

- Järelevalve tervishoiutöötajate üle ja nende tegutsemisõiguse piiramine
- Eesti seisukohtade ettevalmistamine Euroopa Liidu õigusloomes
- Tervishoiutöötajate pädevuse hindamine
- Elu- ja ärisündmusteenuste arendamine

- Riigi tegevus erivajadustega inimeste toetamisel (keskvalitsuse tegevuse osa)
- Riigi tegevus tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamisel

### **Riigikantselei**

- Eesti riigi valmisolek võtta rahuajal vastu liitlaste sõjalisi üksusi

### **Kohaliku omavalitsuse valdkond**

- Üürimajade programmi tulemuslikkus
- Omavalitsuste tegevus erivajadustega inimeste toetamisel
- Omavalitsuste sisekontrolli arendamine Kohtla-Järve näitel
- Riigi tegevus erivajadustega inimeste toetamisel
- Õpetajate vastavus kvalifikatsiooninõuetele ja ainepädevus
- Soojusmajanduse arendamine kohalikes omavalitsustes

### **Rahvusvaheline audit**

- Eesti, Läti ja Leedu riigikontrolli ühine ülevaade Rail Balticu projekti kohta

### **Varia**

- Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta – „Viis aastat tegevuspõhist riigieelarvet: reformi tulemused ja vajalikud edasised otsused“
- Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kõik auditaruanded on kättesaadavad Riigikontrolli veebilehel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

\* \* \*

Riigikontrolli esindajad tutvustasid auditaruandeid Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungitel, lisaks veel alatiste komisjonide istungitel. Riigikontrolör Janar Holm pidas parlamendi täiskogu ees aastaraportit tutvustava kõne, vastas Riigikogu liikmete küsimustele, saatis märgukirju, avaldas artikleid ja tutvustas Riigikontrolli töö tulemusi konverentsidel nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt (vt „Lisa“).

\* \* \*

2024. aastal viidati ajakirjanduses Riigikontrolli ja riigikontrolöri töö tulemustele ligi 2900 korda.

## Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus

Arendus- ja haldusteenistuse ülesanne on toetada Riigikontrolli põhitegevust ehk auditite tegemist. Toetus hõlmab auditite kvaliteedi- ja metoodikatuge, andmeanalüütika arendust, personalitööd, välissuhtlust, infotehnoloogia kasutamist, hoone haldust ja asjaajamist, finantsjuhtimist ja raamatupidamist ning õigusnõustamist.

Arendusvaldkonna peamised ülesanded on seotud Riigikontrolli auditite kvaliteedi tagamise süsteemi käigus hoidmise ja arendamisega, organisatsiooni strateegilise planeerimise korraldamise, teabehalduse tagamise, õigusnõustamise, personalitöö tagamise, välissuhtluse korralduse ja auditite tegemiseks vajalike infosüsteemide arendamisega.

Auditikvaliteedi ja -metoodika ning asjaajamise valdkonnas keskenduti lisaks auditimeeskondade jooksvale nõustamisele ja toetamisele auditite dokumenteerimise praktika ühtlustamisele ning loodi võimalus dokumentide automatiseeritud edastamiseks Rahvusarhiivile.

Andmeanalüütika valdkonna arendusprojektid hõlmasid eelkõige riigi majandusaasta koondaruande automatiseeritud andmevahetuse lahenduse täiendamist, mis võimaldab pseudonüümitud andmete abil vähendada audiitorite töökoormust. Ühtlasi sai täiendatud riigihangete andmevoog, mis võimaldab automatiseeritud analüütikat ka teiste valdkondade audiitoritele.

Välissuhtluse valdkonnas pikendati Riigikontrolli mandaati EUROSAI IT-töörühma (ITWG) eesistujana aastateks 2024–2027. Jätkati ITWG tegevuskava elluviimist, millest lähtudes korraldati kaks suurüritust: ITWG virtuaalne kevadkoosolek ning hübriidvormis aastakoosolek Norras. Muu välissuhtluse vallas võõrustati välisdelegatsioone Euroopa Kontrollikojast, Šoti parlamendist ja Vietnami rahandusministeeriumist ning riigikontrolör külastas juunis Kiievit, kus toimusid kohtumised Ukraina Ülemraadas ja Ukraina Riigikontrollis.

Infotehnoloogia valdkonnas keskenduti peale rutiinse töö infoturbe haldamise süsteemi Eesti infoturbestandardi (E-ITS) nõuetele vastavusele.

Personalitöö, finantsarvestuse ja õigusnõustamise valdkonnas suuri muudatusi ei toimunud.

Riigikontroll kinnitas uue strateegia aastateks 2024–2028 ning uuendas visuaalse identiteedi reeglistikku ja auditaruannete vormi. Auditiosakonna ning arendus- ja haldusteenistuse kolleegide eestvedamisel viidi koostöös Hollandi ning Suurbritannia kõrgeimate auditiasutustega läbi Leedu riigikontrolli kollegiaalhindamine (*peer review*).

## Personal

2024. aasta lõpus oli töö- või teenistussuhtes Riigikontrolliga 80 inimest, kellest aktiivselt töötas 77. Omal soovil töölt lahkujaid oli 2024. aasta vältel 5,2% ja personali koguvoolavus 7,8% (sisaldab nii omal soovil lahkujaid, tähtajaliste lepingute lõppemist kui ka tööandja algatusel töösuhte lõpetamisi).

Riigikontrolli teenistujaist ligi 52% on asutuses töötanud kümme või rohkem aastat, 29% on töötanud kuni 5 aastat ning 6–9 aastat töötanute osakaal on 19%.

Valdavalt on Riigikontrolli teenistujad kõrgharidusega: kõigist töötajaist 97,4%, sh 87,5% magistri- või sellega võrdsustatud tasemel.

Riigikontrolli sooline jaotus on püsiv: 2024. aasta lõpu seisuga oli teenistujate hulgas mehi 34% ja naisi 66%. Teenistujate keskmine vanus oli ligikaudu 44 aastat ning suurim on 41–50-aastaste teenistujate vanuserühm (41%), sellele järgneb 31–40-aastaste teenistujate vanuserühm (31%).

## Peamised finantsnäitajad aastatel 2020–2024

Raamatupidamise aastaaruande olulisemad arvandmed on esitatud järgmises tabelis.

|                                                         | 2024   | 2023    | 2022   | 2021   | 2020   |
|---------------------------------------------------------|--------|---------|--------|--------|--------|
| <b>Bilansinäitajad</b>                                  |        |         |        |        |        |
| Varad aasta lõpus (tuhandetes eurodes)*                 | 529    | 579     | 630    | 520    | 416    |
| Kohustused aasta lõpus (tuhandetes eurodes)             | 529    | 579     | 630    | 520    | 416    |
| <b>Tulemiaruaruande näitajad</b>                        |        |         |        |        |        |
| Tegevustulud (tuhandetes eurodes)                       | 1      | 0       | 49     | 26     | 10     |
| Tegevuskulud (tuhandetes eurodes)                       | -5 666 | - 5 783 | -5 422 | -5 060 | -4 755 |
| Finantstulud ja -kulud (tuhandetes eurodes)             | -1     | -2      | 0      | 0      | 0      |
| <b>Muud näitajad</b>                                    |        |         |        |        |        |
| Töötajate keskmine arv (inimest taandatud täistööajale) | 77     | 77      | 77     | 74     | 80     |
| <b>Eelarve ja selle täitmise näitajad</b>               |        |         |        |        |        |
| Tulude eelarve (tuhandetes eurodes)                     | 0      | 0       | 0      | 0      | 0      |
| Tulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)            | 1      | 0       | 49     | 26     | 10     |
| Kulude eelarve (tuhandetes eurodes)                     | 6 592  | 6 583   | 6 189  | 5 807  | 5 120  |
| Kulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)            | 5 652  | 5 757   | 5 400  | 4 809  | 4 553  |

\* Korrigeeritud tekkepõhiste siirete esitusviisi muudatustest tulenevalt.

Riigikontrolli tegevust rahastatakse riigieelarvest, mille kinnitab iga aasta kohta Riigikogu.

# RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

## Bilanss

(tuhandetes eurodes)

|                                      | Lisa | 31.12.2024 | 31.12.2023 |
|--------------------------------------|------|------------|------------|
| <b>Varad</b>                         |      |            |            |
| Käibevara                            |      |            |            |
| nõuded ja ettemaksed                 | 3    | 237        | 262        |
| <b>Käibevara kokku</b>               |      | <b>237</b> | <b>262</b> |
| Põhivara                             |      |            |            |
| materiaalne põhivara                 | 4    | 103        | 73         |
| immateriaalne põhivara               | 5    | 189        | 244        |
| <b>Põhivara kokku</b>                |      | <b>292</b> | <b>317</b> |
|                                      |      |            |            |
| <b>Varad kokku</b>                   |      | <b>529</b> | <b>579</b> |
|                                      |      |            |            |
| <b>Kohustised</b>                    |      |            |            |
| Lühiajalised kohustised              |      |            |            |
| võlad tarnijatele                    |      | 62         | 120        |
| võlad töövõtjatele                   | 6    | 230        | 229        |
| muud kohustised ja saadud ettemaksed | 7    | 171        | 166        |
| <b>Lühiajalised kohustised kokku</b> |      | <b>463</b> | <b>515</b> |
| Pikaajalised kohustised              |      |            |            |
| eraldised                            | 8    | 66         | 64         |
| <b>Pikaajalised kohustised kokku</b> |      | <b>66</b>  | <b>64</b>  |
|                                      |      |            |            |
| <b>Kohustised kokku</b>              |      | <b>529</b> | <b>579</b> |
| <b>Kohustised ja netovara kokku</b>  |      | <b>529</b> | <b>579</b> |

## Tulemiaruanne

(tuhandetes eurodes)

|                                                    | Lisa | 2024          | 2023          |
|----------------------------------------------------|------|---------------|---------------|
| <b>Tegevustulud</b>                                |      |               |               |
| saadud välismaine sihtfinantseerimine              |      | 1             | 0             |
| <b>Tegevustulud kokku</b>                          |      | <b>1</b>      | <b>0</b>      |
|                                                    |      |               |               |
| <b>Tegevuskulud</b>                                |      |               |               |
| tööjõukulud                                        | 10   | -4 175        | -4 236        |
| majandamiskulud                                    | 11   | -1 168        | -1 235        |
| muud tegevuskulud                                  | 12   | -237          | -237          |
| põhivara amortisatsioon                            | 4, 5 | -86           | -75           |
| <b>Tegevuskulud kokku</b>                          |      | <b>-5 666</b> | <b>-5 783</b> |
|                                                    |      |               |               |
| <b>Tegevustulem kokku</b>                          |      | <b>-5 665</b> | <b>-5 783</b> |
|                                                    |      |               |               |
| Intressikulu                                       |      | -1            | -2            |
| <b>Kulud kokku</b>                                 |      | <b>-5 666</b> | <b>-5 785</b> |
|                                                    |      |               |               |
| <b>Aruandeperioodi tulem</b>                       |      | <b>-5 666</b> | <b>-5 785</b> |
|                                                    |      |               |               |
| <b>Netofinantseerimine eelarvest</b>               |      |               |               |
|                                                    |      |               |               |
| <b>Saadud siirded</b>                              |      |               |               |
| Siirded teiste riigiraamatupidamis-kohustuslastega | 2    | 5 687         | 5 787         |
| Tekkepõhised siirded                               |      | -21           | -2            |
| <b>Saadud siirded kokku</b>                        |      | <b>5 666</b>  | <b>5 785</b>  |
|                                                    |      |               |               |
| <b>Tulem</b>                                       |      | <b>0</b>      | <b>0</b>      |

## Rahavoogude aruanne

(tuhandetes eurodes)

|                                                          | Lisa     | 2024          | 2023          |
|----------------------------------------------------------|----------|---------------|---------------|
| <b>Rahavood põhitegevusest</b>                           |          |               |               |
| tegevustulem                                             |          | -5 665        | -5 783        |
| põhivara amortisatsioon                                  | 4, 5     | 86            | 75            |
| käibemaksukulu põhivara soetuseks                        | 12       | 13            | 13            |
| põhitegevusega seotud käibevarade netomuutus             |          | 5             | 38            |
| põhitegevusega seotud kohustiste netomuutus              |          | -16           | 11            |
| <b>Kokku rahavood põhitegevusest</b>                     |          | <b>-5 577</b> | <b>-5 646</b> |
| <b>Rahavood investeerimisest</b>                         |          |               |               |
| tasutud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamisel | 4, 5, 12 | -110          | -93           |
| <b>Kokku rahavood investeerimisest</b>                   |          | <b>-110</b>   | <b>-93</b>    |
| <b>Rahavood finantseerimisest</b>                        |          |               |               |
| rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega    | 2        | 5 687         | 5 787         |
| arvelduskrediidi muutus                                  |          | 0             | -49           |
| <b>Kokku rahavood finantseerimisest</b>                  |          | <b>5 687</b>  | <b>5 738</b>  |
| <b>Puhas rahavoog</b>                                    |          | <b>0</b>      | <b>0</b>      |

## Riigieelarve täitmise aruanne

(tuhandetes eurodes)

| Sisu selgitus              | Esialgne eelarve | Lõplik eelarve | Täitmine      | Täitmise ja lõpliku eelarve vahe |
|----------------------------|------------------|----------------|---------------|----------------------------------|
| <b>KULUD</b>               | <b>-6 009</b>    | <b>-6 592</b>  | <b>-5 652</b> | <b>940</b>                       |
| sh arvestuslikud vahendid  | -219             | -219           | -230          | -11                              |
| põhivara amortisatsioon    | -79              | -79            | -86           | -7                               |
| riigikontrolöri tööjõukulu | -92              | -92            | -96           | -4                               |

|                                        |          |            |            |            |
|----------------------------------------|----------|------------|------------|------------|
| sotsiaalmaks                           | -30      | -30        | -31        | -1         |
| esinduskulu                            | -18      | -18        | -17        | 1          |
| sh piirmääraga vahendid                | -5 540   | -6 125     | -5 198     | 927        |
| sh käibemaks                           | -248     | -248       | -224       | 24         |
| <b>INVESTEERINGUD</b>                  | <b>0</b> | <b>-62</b> | <b>-75</b> | <b>-13</b> |
| sh piirmääraga vahendid                | 0        | -62        | -62        | 0          |
| käibemaks                              |          |            | -13        | -13        |
| <b>KORRIGEERIMISED</b>                 |          |            | <b>-1</b>  | <b>-1</b>  |
| eraldiste moodustamise ja intressikulu |          |            | -1         | -1         |

Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta on esitatud lisas 13.

Kulude ja investeeringute kogusummast tuuakse eraldi välja piirmääraga vahendid, lähtudes riigieelarve seaduse §-st 32. Piirmäärata vahenditeks peetakse kulusid, mille suurus tuleneb seadusest või mille tegemise võimalikkus sõltub tulu tekkimisest ja millele riigieelarve seaduses esitatud eelarve piirmäärana ei kehti. Riigikontrolli piirmäärata kuludeks on riigikontrolöri tööjõukulud, mille suurus määratakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse alusel.

## Raamatupidamise aastaaruande lisad

### **Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused**

Riigikontrolli 2024. aasta raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas Eesti finants-aruandluse standardiga ja riigieelarve seadusega, kasutades soetusmaksumuse printsiipi. Selle põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses, avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis ning Raamatupidamise Toimkonna juhendites osas, mis ei erine avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendist.

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud tuhandetes eurodes.

#### **Finantsvarad ja -kohustised**

Finantsvaradeks peetakse raha, lühiajalisi finantsinvesteeringuid, nõudeid ostjate vastu ja muid lühi- ja pikaajalisi nõudeid. Finantskohustisteks peetakse tarnijatele tasumata arveid ning muid lühi- ja pikaajalisi võlakohustisi.

Finantsvarad ja -kohustised võetakse algul arvele nende soetusmaksumuses, milleks on finantsvara või -kohustise eest makstud või saadud tasu õiglane väärtus. Algne soetusmaksumus sisaldab kõiki finantsvara või -kohustisega otseselt seotud tehingukulutusi. Finantsvara eemaldatakse bilansist siis, kui asutus kaotab õiguse finantsvarast tulenevatele rahavoogudele või annab kolmandale osapoolale üle varast tulenevad rahavood ning enamiku finantsvaraga seotud riskidest ja hüvedest. Finantskohustis eemaldatakse bilansist siis, kui see on rahuldatud, lõpetatud või aegunud.

Nõuded ja finantskohustised kajastatakse bilansis korrigeeritud soetusmaksumuses.

#### **Raha**

Riigiasutustele kasutamiseks vajalik raha on tsentraliseeritud Rahandusministeeriumisse (riigikassasse). Igal tööpäeval saab Riigikontroll riigikassast raha ülekannete tegemiseks ja annab riigikassasse Riigikontrollile tulnud laekumised. Arveldusi riigikassaga kajastatakse aruandluses siiretena. Rahavoogude aruandes on kasutatud kaudset meetodit, kus tegevustulemit on korrigeeritud mitterahaliste tulude ja kuludega ning nõuete ja kohustiste muutusega ning eristatud rahavood investeerimis- ja finantseerimistegevusest. Arveldused riigikassaga on kajastatud finantseerimistegevuse rahavoogudes (rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega).

#### **Arvestus- ja esitusvaluuta**

Riigikontrolli tehingute arvestusvaluuta ja aruande esitusvaluuta on euro.

#### **Varade ja kohustiste jaotus lühi- ja pikaajaliseks**

Varad ja kohustised on bilansis jaotatud lühi- ja pikaajaliseks, lähtudes sellest, kas vara või kohustise eeldatav kasutusiga või maksetähtaeg saabub ühe aasta jooksul või kauem arvestatuna bilansikuupäevast.

#### **Nõuded**

Nõuded kajastatakse korrigeeritud soetusmaksumuses (s.o nominaalväärtus miinus tagasimaksed ning vajaduse korral tehtavad allahindlused).

## **Materiaalne ja immateriaalne põhivara**

Materiaalseks ja immateriaalseks (füüsilise substantsita) põhivaraks peetakse varasid hinnangulise kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 10 000 eurost (ilma käibemaksuta). Põhivara soetusmaksumusse arvatakse kulutused, mis on vajalikud vara kasutusele võtmiseks, v.a põhivara soetamisega kaasnevad maksud, lõivud, laenukasutus-, koolitus- ja lähetuskulud, mis kajastatakse nende tekkimisel aruandeperioodi kuluna.

Väljaminekud põhivara rekonstrueerimiseks, mis vastavad materiaalse põhivara mõistele ja vara bilansis kajastamise kriteeriumidele, liidetakse põhivara maksumusele.

Põhivara kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Kulumi arvestamisel kasutatakse lineaarset meetodit. Amortisatsioonimäär määratakse igale põhivaraobjektile eraldi, lähtudes selle hinnangulisest kasulikust tööeast.

Materiaalne ja immateriaalne põhivara eemaldatakse bilansist kas nende müümise hetkel või siis, kui nende edasine kasutamine või müük ei tekita tõenäoliselt majanduslikku kasu.

Materiaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel sõiduauto kasuliku elueaga 5 aastat ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia seadmed kasuliku elueaga 3–5 aastat.

Immateriaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel arvutitarkvara kasuliku elueaga 3–5 aastat. Riigikontrolli dokumendihaldussüsteemi kasulikuks elueaks on arvestatud 10 aastat.

## **Renditud varad**

Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

## **Eraldised ja tingimuslikud kohustised**

Bilansis kajastatakse eraldisena enne bilansipäeva tekkinud kohustisi, millel on seaduslik või lepinguline alus või mis tulenevad aruandekohustuslase senisest tegevuspraktikast, mis nõuab varast loobumist ja mille suurus saab usaldusväärselt hinnata, kuid mille lõplik maksumus või maksetähtaeg ei ole kindlalt fikseeritud. Pikaajalised eraldised diskonteeritakse intressimääraga 4%.

Töösuhte lõppemise hüvitist kajastatakse eraldisena bilansis juhul, kui selle maksmise kohustus tuleneb seadusest, selle realiseerumine on tõenäoline ja seda saab usaldusväärselt mõõta.

Lubadused, garantiid ja muud kohustused, mille realiseerumise tõenäosus on väike või mille suurus ei ole usaldusväärselt mõõdetav, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades tingimuslike kohustistena.

## **Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine**

Välisvaluutas fikseeritud tehingute kajastamisel on aluseks võetud tehingu toimumise päeval kehtinud Euroopa Keskpanga valuutakursid. Välisvaluutas fikseeritud monetaarsed finantsvarad ja -kohustised hinnatakse aasta lõpu seisuga ümber bilansipäeval ametlikult kehtinud Euroopa Keskpanga valuutakursside alusel. Välisvaluutatehingutest saadud kasum ja kahjum kajastatakse tulemiaruanDES kuluna.

## Kulude arvestus

Kulusid kajastatakse tekkepõhiselt. Põhivara või varude soetamisega kaasnevad mittetagastatavad maksud ja lõivud kajastatakse soetamise momendil kuluna, mitte varade ega varude soetusmaksumusena.

## Siirded

Riigi rahalisi vahendeid haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond, kes annab riigiasutustele raha ülekannete tegemiseks ja saab riigiasutustelt neile laekunud raha ülekandepäeval. Vastavaid rahalisi liikumisi kajastatakse siiretena. Samuti kajastatakse siiretena teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega toimunud muid varade, kohustiste, tulude ja kulude vastastikuseid üleandmisi.

Riigikontroll kannab kõik saadud tulud riigieelarvesse ning saab kõikideks kulutusteks raha riigieelarvest, mistõttu on tekkepõhise arvestuse tulemlõpp alati null. Aruandeperioodi jooksul tehakse siirete kandeid kassapõhiselt. Aruandeperioodi lõpul tehakse tekkepõhine korrigeerimine, millega viiakse tulemlõpp nulli. Kui aruandeperioodil on positiivne tulemlõpp, siis see kajastatakse bilansis kohustisena (Rahandusministeeriumi ees), ja kui on negatiivne tulemlõpp, siis see kajastatakse bilansis nõudena (Rahandusministeeriumi vastu).

2020. aastal on muudetud mitterahaliste siirete esitusviisi bilansis. Täiendavat mitterahalist siiret Rahandusministeeriumilt ei kajastata enam bilansis netovarade muutusena, vaid see kajastub nõudena.

## Sihtfinantseerimine

Sihtfinantseerimine kajastatakse tuluna tegevuskulude tegemise või põhivara soetamise perioodil, kui sihtfinantseerimise tingimustega ei kaasne sisuline tagasinõude või laekumata jäämise risk; kui eksisteerib sisuline tagasinõude või laekumata jäämise risk, kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna vastava riski kadumisel. Kui sihtfinantseerimine on küll laekunud, kuid selle arvel ei ole veel kulutusi tehtud, kajastatakse saadud vahendid ettemaksena. Kui sihtfinantseerimise saamisega seotud kulutused on tehtud ja puudub sisuline toetuse laekumata jäämise risk, kuid toetus on veel laekumata, kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna ja nõudena.

Kui sihtfinantseeritavate tegevuskulude finantseerimisel kasutatakse n-ö Rahandusministeeriumi sildfinantseeringut, siis bilansis kajastatakse seda kui laenukohustist (arvelduskrediit).

## Bilansipäevajärgsed sündmused

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustiste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmnesid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva 06.05.2025 vahel, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

Bilansipäevajärgsed sündmused, mida ei ole varade ja kohustiste hindamisel arvesse võetud, kuid mis võivad oluliselt mõjutada järgmise aruandeaasta tulemust, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades.

## Riigieelarve täitmise aruanne

Aruande ülesehituses on arvestatud 2024. aasta riigieelarve seaduse § 1 lõikes 2 („Riigikontroll“) määratud kirjetega. Aruanne on võrreldav tulemlõpparuandega (vt lisa 13).

## Tehingud seotud osapooltega ja teiste avaliku sektori üksustega

Raamatupidamise aastaaruandes avalikustatakse tehingud seotud osapooltega. Seotud osapooled on riigikontrolör, peakontrolörid ja direktor, samuti nende lähedased pereliikmed ja juriidilised isikud, kelle üle nimetatud isikutel on kontroll või oluline mõju. Neile makstud tasud ja arvestatud eraldised on avalikustatud lisades 10 ja 8. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega on avalikustatud lisas 2.

### Lisa 2. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega

(tuhandetes eurodes)

| Nõuded ja kohustised                                        | Lühiajalised nõuded ja ettemaksed | Lühiajalised kohustised |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| <b>31.12.2023</b>                                           |                                   |                         |
| riigiraamatupidamiskohustuslased                            | 251                               | 168                     |
| <b>Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku</b> | <b>251</b>                        | <b>168</b>              |
| <b>31.12.2024</b>                                           |                                   |                         |
| riigiraamatupidamiskohustuslased (lisa 3)                   | 230                               | 176                     |
| <b>Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku</b> | <b>230</b>                        | <b>176</b>              |

Kohustistest moodustasid maksukohustised 170 tuhat eurot (31.12.2023. a seisuga 165 tuhat eurot, vt lisa 7).

| Tegevuskulud                                                                          | 2024       | 2023       |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| riigiraamatupidamiskohustuslased                                                      | 295        | 283        |
| riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud                            | 632        | 669        |
| kohaliku omavalitsuse üksused ja nende valitseva mõju all olevad üksused              | 1          | 1          |
| muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende valitseva mõju all olevad üksused | 5          | 5          |
| avaliku sektori sidusüksused (olulise mõju all olevad üksused)                        |            |            |
| <b>Tegevuskulud avaliku sektori üksuste ja nende sidusüksustega kokku</b>             | <b>933</b> | <b>958</b> |

Riigiraamatupidamiskohustuslastega seotud tegevuskuludest moodustas käibemaksukulu ca 224 000 eurot (31.12.2023. a seisuga ca 224 000 eurot, vt lisa 12). Riigi valitseva mõju all olevate üksustega toimunud tehingutest moodustas rendikulu Riigi Kinnisvara ASile ca 523 000 eurot (2023. aastal ca 557 000 eurot).

| Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega                                                | 2024         | 2023         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|
| siirded riigikassaga ülekannete tegemiseks ja laekumiste vastuvõtmiseks (vt rahavoogude aruanne) | 5 687        | 5 787        |
| siire tulemi elimineerimisest                                                                    | -21          | -2           |
| <b>Kokku siirded tulemiaruanandes</b>                                                            | <b>5 666</b> | <b>5 785</b> |

**Lisa 3. Nõuded ja ettemaksed** (tuhandetes eurodes)

|                                                       | 31.12.2024 | 31.12.2023 |
|-------------------------------------------------------|------------|------------|
| Ettemakstud tulevaste perioodide kulud                | 7          | 11         |
| Tekkepõhiste siirete nõue Rahandusministeeriumi vastu | 230        | 251        |
| <b>Nõuded ja ettemaksed kokku</b>                     | <b>237</b> | <b>262</b> |

**Lisa 4. Materiaalne põhivara** (tuhandetes eurodes)

|                               | Infotehnoloogia-seadmed | Transpordi-vahendid | Kokku     |
|-------------------------------|-------------------------|---------------------|-----------|
| <b>Seisuga 31.12.2023</b>     |                         |                     |           |
| Soetusmaksumus                | 128                     | 19                  | 147       |
| Akumuleeritud kulum           | -55                     | -19                 | -74       |
| Jääkmaksumus                  | 73                      | 0                   | 73        |
| <b>2024. aasta liikumised</b> |                         |                     |           |
| Soetused ja parendused        | 49                      | 0                   | 49        |
| Amortisatsioonikulu           | -19                     | 0                   | -19       |
| <b>Liikumised kokku</b>       | <b>30</b>               | <b>0</b>            | <b>30</b> |
| Soetusmaksumus                | 177                     | 19                  | 196       |
| Akumuleeritud kulum           | -74                     | -19                 | -93       |
| Jääkmaksumus                  | 103                     | 0                   | 103       |

**Lisa 5. Immateriaalne põhivara** (tuhandetes eurodes)

|                               | Tarkvara   | Kokku      |
|-------------------------------|------------|------------|
| <b>31.12.2023</b>             |            |            |
| Soetusmaksumus                | 524        | 524        |
| Akumuleeritud kulum           | -280       | -280       |
| Jääkmaksumus                  | 244        | 244        |
| <b>2024. aasta liikumised</b> |            |            |
| Soetused ja parendused        | 13         | 13         |
| Amortisatsioonikulu           | -67        | -67        |
| <b>Liikumised kokku</b>       | <b>-55</b> | <b>-55</b> |
| <b>31.12.2024</b>             |            |            |
| Soetusmaksumus                | 537        | 537        |
| Akumuleeritud kulum           | -348       | -348       |
| Jääkmaksumus                  | 189        | 189        |

**Lisa 6. Võlad töötajatele** (tuhandetes eurodes)

|                                                                 | 31.12.2024 | 31.12.2023 |
|-----------------------------------------------------------------|------------|------------|
| Võlad töötajatele                                               | 0          | 1          |
| Väljateenitud puhkusetasu ja sellelt arvestatud maksukohustised | 230        | 228        |
| <b>Võlad töötajatele kokku</b>                                  | <b>230</b> | <b>229</b> |

**Lisa 7. Muud kohustised ja saadud ettemaksed** (tuhandetes eurodes)

|                                                   | 31.12.2024 | 31.12.2023 |
|---------------------------------------------------|------------|------------|
| Sotsiaalmaks                                      | 101        | 97         |
| Tulumaks                                          | 56         | 55         |
| Töötuskindlustusmaks                              | 7          | 6          |
| Kogumispension                                    | 4          | 4          |
| Erisoodustuste tulumaks                           | 2          | 3          |
| Viitvõlad                                         | 1          | 1          |
| <b>Muud kohustised ja saadud ettemaksed kokku</b> | <b>171</b> | <b>166</b> |

**Lisa 8. Eraldised** (tuhandetes eurodes)

|                            | Perioodi algul | Kasutatud perioodi jooksul | Tühistatud/ lisandunud perioodi jooksul | Arvestatud intressikulu | Üle antud | Perioodi lõpul |
|----------------------------|----------------|----------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|-----------|----------------|
| <b>2023</b>                |                |                            |                                         |                         |           |                |
| Töösuhte lõppemise hüvitis | 49             | 0                          | 13                                      | 2                       | 0         | 64             |
| <b>Kokku</b>               | <b>49</b>      | <b>0</b>                   | <b>13</b>                               | <b>2</b>                | <b>0</b>  | <b>64</b>      |
| sh lühiajalised            | 0              |                            |                                         |                         |           | 0              |
| pikaajalised               | 49             |                            |                                         |                         |           | 64             |
| <b>2024</b>                |                |                            |                                         |                         |           |                |
| Töösuhte lõppemise hüvitis | 64             | 0                          | 0                                       | 2                       | 0         | 66             |
| <b>Kokku</b>               | <b>64</b>      | <b>0</b>                   | <b>0</b>                                | <b>2</b>                | <b>0</b>  | <b>66</b>      |
| sh lühiajalised            | 0              |                            |                                         |                         |           | 0              |
| pikaajalised               | 64             |                            |                                         |                         |           | 66             |

2019. aasta lõpul arvestati riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis summas 49 000 eurot eraldise ja tööjõukuluna. 2023 aasta muutus jaguneb kaheks: intressid varasemalt hinnatud eraldiselt ja palgakasvust tingitud muutus. 2024 aasta muutus on saldeeritud intressi muutuseks kuna palgakasvu osa võrreldes eelmise aastaga vähenes.

#### Lisa 9. Siduvad kohustised (tuhandetes eurodes)

|                                                                                                | 31.12.2024 | 31.12.2023 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|
| <b>Mittekatkestatavate kasutusrentide tuleviku rendimaksete summa lepingutähtaegade alusel</b> |            |            |
| Hooned                                                                                         | 131        | 127        |
| <b>Kokku</b>                                                                                   | <b>131</b> | <b>127</b> |

Hoonete rendikuluna on arvestatud Riigi Kinnisvara ASiga sõlmitud lepingu alusel Riigikontrolli büroohoonete kolme kuu kasutusrendimaksed, kuna leping on katkestatav 30-päevase etteteatamis-tähtajaga ning sisaldab rentnikupoolse ülesütleamise korral võimalikku trahvinõuet kahe kuu rendimakse ulatuses.

#### Lisa 10. Tööjõukulud (tuhandetes eurodes)

|                                                          | 2024         | 2023         |
|----------------------------------------------------------|--------------|--------------|
| <b>Töötasukulud</b>                                      |              |              |
| avaliku teenistuse ametnike töötasud                     | 2 281        | 2 268        |
| töötajate töötasud                                       | 703          | 758          |
| valitavate ja ametisse nimetatute töötasud               | 96           | 95           |
| ajutiste lepinguliste töötajate töötasud                 | 3            | 1            |
| <b>Töötasukulud kokku</b>                                | <b>3 083</b> | <b>3 122</b> |
| <b>Erisoodustused</b>                                    | <b>30</b>    | <b>35</b>    |
| sotsiaalkindlustusmaks                                   | 1 030        | 1 045        |
| töötuskindlustusmaks                                     | 24           | 24           |
| tulumaks erisoodustustelt                                | 8            | 10           |
| <b>Maksud tööjõukuludelt ja erisoodustustelt kokku</b>   | <b>1 062</b> | <b>1 079</b> |
| <b>Tööjõukulud kokku</b>                                 | <b>4 175</b> | <b>4 236</b> |
| <b>Keskmine töötajate arv taandatuna täistööajale</b>    |              |              |
| avaliku teenistuse ametnikud                             | 57           | 57           |
| töötajad                                                 | 19           | 19           |
| valitavad ja ametisse nimetatud isikud                   | 1            | 1            |
| <b>Kokku</b>                                             | <b>77</b>    | <b>77</b>    |
| <b>Kõrgemale ja tegevjuhtkonnale arvestatud töötasud</b> | <b>2024</b>  | <b>2023</b>  |
| riigikontrolör                                           | 92           | 91           |
| peakontrolörid                                           | 138          | 134          |
| direktor                                                 | 52           | 60           |
| <b>Kokku</b>                                             | <b>282</b>   | <b>285</b>   |

**Lisa 11. Majandamiskulud** (tuhandetes eurodes)

|                                             | 2024         | 2023         |
|---------------------------------------------|--------------|--------------|
| Administreerimiskulud                       | 176          | 168          |
| Lähetuskulud                                | 54           | 41           |
| Koolituskulud                               | 32           | 52           |
| Kinnistute, hoonete ruumide majandamiskulud | 628          | 666          |
| Sõidukite ülalpidamiskulud                  | 21           | 21           |
| Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud  | 219          | 259          |
| Inventari majandamiskulud                   | 2            | 1            |
| Töötervishoiu kulud                         | 20           | 11           |
| Mitmesugused majanduskulud                  | 16           | 16           |
| <b>Kokku</b>                                | <b>1 168</b> | <b>1 235</b> |

**Lisa 12. Muud tegevuskulud** (tuhandetes eurodes)

|                                   | 2024       | 2023       |
|-----------------------------------|------------|------------|
| Käibemaksukulu tegevuskuludelt    | 224        | 224        |
| Käibemaksukulu põhivara soetuselt | 13         | 13         |
| <b>Kokku</b>                      | <b>237</b> | <b>237</b> |

Rahavoogude aruandes on käibemaksukulu põhivara soetuselt kajastatud investeeringute grupis.

**Lisa 13. Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta** (tuhandetes eurodes)

**Lõpliku eelarve kujunemine**

|                                                                                          | Eelarve-positsiooni kaasatud kulud | Investeeringud |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------|
| Esialgne eelarve 2024. a riigieelarve seaduse alusel                                     | -6 009                             | 0              |
| Üle toodud eelmisest aastast rahandusministri 14.05.2024. a käskkirja nr 1-1.1/25 alusel | -731                               | -13            |
| 19.06.2024 lisaeelarve seadus                                                            | 100                                | 0              |
| Riigieelarve muutmise seadus                                                             | 49                                 | -49            |
| Tegelikult saadud toetused ja avatud sildfinantseerimine                                 | -1                                 | 0              |
| <b>Kokku lõplik eelarve</b>                                                              | <b>-6 592</b>                      | <b>-62</b>     |

## Võrdlus tulemiarundega

|                                                   | Tegelikud kulud |
|---------------------------------------------------|-----------------|
| <b>Tulud kokku tulemiarundes</b>                  | <b>1</b>        |
| <b>Kulud kokku tulemiarundes</b>                  | <b>-5 666</b>   |
| <b>Kulud riigieelarve täitmise aruandes</b>       |                 |
| kulud koos käibemaksuga                           | -5 652          |
| investeeringu käibemaksu kulu                     | -13             |
| eraldiste moodustamise ja intressikulu            | -1              |
| <b>Kulud riigieelarve täitmise aruandes kokku</b> | <b>-5 666</b>   |
| <b>Tulud riigieelarvesse</b>                      | <b>1</b>        |

## RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL

Riigikontrolli 31.12.2024 lõppenud majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest. Sellele on lisatud sõltumatu vandeaudiitori aruanne.

Riigikontrolli tegevjuhtkond on koostanud majandusaasta aruande ning riigikontrolör on selle läbi vaadanud ja Riigikogule esitamiseks heaks kiitnud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm  
riigikontrolör

06.05.2025

## SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE

Riigikogule

### Arvamus

Oleme auditeerinud Riigikontrolli (Asutus) raamatupidamise aastaaruannet, mis sisaldab bilanssi seisuga 31. detsember 2024 ning tulemiaruanne, rahavoogude aruannet ja riigieelarve täitmise aruannet eeltoodud kuupäeval lõppenud majandusaasta kohta ja raamatupidamise aastaaruande lisasid, sealhulgas märkimisväärsete arvestuspõhimõtete kokkuvõtet.

Meie arvates kajastab kaasnev raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistest osades õiglaselt Asutuse finantsseisundit seisuga 31. detsember 2024 ning sellel kuupäeval lõppenud majandusaasta finantstulemust, rahavoogusid ja riigieelarve täitmist kooskõlas riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga.

### Arvamuse alus

Viisime auditi läbi kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti). Meie kohustusi vastavalt nendele standarditele kirjeldatakse täiendavalt meie aruande osas „Vandeaudiitori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga”. Me oleme Asutusest sõltumatud kooskõlas kutseliste arvestusekspertide eetikakoodeksiga (Eesti) (sh sõltumatuse standardid), ja oleme täitnud oma muud eetikaalased kohustused vastavalt nendele nõuetele. Me usume, et auditi tõendusmaterjal, mille oleme hankinud, on piisav ja asjakohane aluse andmiseks meie arvamusele.

### Muu informatsioon

Juhtkond vastutab muu informatsiooni eest. Muu informatsioon hõlmab Riigikontrolli tegevusaruannet, kuid ei hõlma raamatupidamise aastaaruannet ega meie asjaomast vandeaudiitori aruannet.

Meie arvamus raamatupidamise aastaaruande kohta ei hõlma muud informatsiooni ja me ei tee selle kohta mingis vormis kindlustandvat järeldust.

Seoses meie raamatupidamise aastaaruande auditiga on meie kohustus lugeda muud informatsiooni ja kaaluda seda tehes, kas muu informatsioon lahkneb oluliselt raamatupidamise aastaaruandest või meie poolt auditi käigus saadud teadmistest või tundub muul viisil olevat oluliselt väärkajastatud.

Kui me teeme tehtud töö põhjal järelduse, et muu informatsioon on oluliselt väärkajastatud, oleme kohustatud sellest faktist aru andma. Meil ei ole sellega seoses millegi kohta aru anda.

### Juhtkonna kohustused seoses raamatupidamise aastaaruandega

Juhtkond vastutab raamatupidamise aastaaruande koostamise ja õiglase esitamise eest kooskõlas riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja Eesti finantsaruandluse standardiga ja sellise sisekontrolli eest, nagu juhtkond peab vajalikuks, et võimaldada kas pettusest või veast tulenevate oluliste väärkajastamisteta raamatupidamise aastaaruande koostamist.

Raamatupidamise aastaaruande koostamisel on juhtkond kohustatud hindama Asutuse suutlikkust jätkata jätkuvalt tegutsevana, esitama infot, kui see on asjakohane, tegevuse jätkuvusega seotud asjaolude kohta ja kasutama tegevuse jätkuvuse arvestuse alusprintsipi, välja arvatud juhul, kui juhtkond kavatseb kas Asutuse likvideerida või tegevuse lõpetada või tal puudub sellele realistlik alternatiiv.

### Vandeaudiitori kohustused seoses raamatupidamise aastaaruande auditiga

Meie eesmärk on saada põhjendatud kindlus selle kohta, kas raamatupidamise aastaaruanne tervikuna on kas pettusest või veast tulenevate oluliste väärkajastamisteta, ja anda välja vandeaudiitori aruanne, mis sisaldab meie

arvamust. Põhjendatud kindlus on kõrgetasemeline kindlus, kuid see ei taga, et olulise väärkajastamise eksisteerimisel see kooskõlas Riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse ja rahvusvaheliste auditeerimise standarditega (Eesti) läbiviidud auditi käigus alati avastatakse. Väärkajastamised võivad tuleneda pettusest või veast ja neid peetakse oluliseks siis, kui võib põhjendatult eeldada, et need võivad üksikult või koos mõjutada majanduslikke otsuseid, mida kasutajad raamatupidamise aastaaruande alusel teevad.

Kasutame auditeerides vastavalt rahvusvaheliste auditeerimise standarditele (Eesti) kutsealast otsustust ja säilitame kutsealase skeptitsismi kogu auditi käigus. Me teeme ka järgmist:

- teeme kindlaks ja hindame raamatupidamise aastaaruande kas pettusest või veast tuleneva olulise väärkajastamise riskid, kavandame ja teostame auditiprotseduure vastuseks nendele riskidele ning hangime piisava ja asjakohase auditi tõendusmaterjali, mis on aluseks meie arvamusel. Pettusest tuleneva olulise väärkajastamise mitteavastamise risk on suurem kui veast tuleneva väärkajastamise puhul, sest pettus võib tähendada salakokkulepet, võltsimist, info esitamata jätmist, vääresitiste tegemist või sisekontrolli eiramist;
- omandame arusaamise auditi puhul asjaspepuutuvast sisekontrollist, et kavandada nendes tingimustes asjakohaseid auditiprotseduure, kuid mitte arvamus avaldamiseks Asutuse sisekontrolli tulemuslikkuse kohta;
- hindame kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust ning juhtkonna arvestushinnangute ja nendega seoses avalikustatud info põhjendatust;
- teeme järelduse juhtkonna poolt tegevuse jätkuvuse arvestuse alusprintsipi kasutamise asjakohasuse kohta ja saadud auditi tõendusmaterjali põhjal selle kohta, kas esineb olulist ebakindlust sündmuste või tingimuste suhtes, mis võivad tekitada märkimisväärset kahtlust Asutuse suutlikkuses jätkata jätkuvalt tegutsevana. Kui me teeme järelduse, et eksisteerib oluline ebakindlus, oleme kohustatud juhtima vandeaudiitori aruandes tähelepanu raamatupidamise aastaaruandes selle kohta avalikustatud infole või kui avalikustatud info on ebapiisav, siis modifitseerima oma arvamust. Meie järeldused põhinevad vandeaudiitori aruande kuupäevani saadud auditi tõendusmaterjalil. Tulevased sündmused või tingimused võivad siiski kahjustada Asutuse suutlikkust jätkata jätkuvalt tegutsevana;
- hindame raamatupidamise aastaaruande üldist esitusviisi, struktuuri ja sisu, sealhulgas avalikustatud informatsiooni, ning seda, kas raamatupidamise aastaaruanne esitab aluseks olevaid tehinguid ja sündmusi viisil, millega saavutatakse õiglane esitusviis.

Me vahetame nendega, kelle ülesandeks on valitsemine, infot muu hulgas auditi planeeritud ulatuse ja ajastuse ning märkimisväärsete auditi tähelepanekute kohta, sealhulgas mistahes sisekontrolli märkimisväärsete puuduste kohta, mille oleme tuvastanud auditi käigus.

*/allkirjastatud digitaalselt/  
Kadri Koop  
Vandeaudiitori number nr 700  
Sirius Audit OÜ  
Tegevusluba nr 306  
Jalgpalli 1, 11312 Tallinn  
06.05.2025*

## LISA. RIIGIKONTROLÖRI AASTAKÕNE RIIGIKOGUS, VASTUS RIIGIKOGU LIIKME KIRJALIKULE KÜSIMUSELE, NING OLULISEMAID ARTIKLEID JA KIRJU

## Riigikontrolör Janar Holmi 06.11.2024. aasta kõne Riigikogu täiskogu ees probleemidest riigieelarve koostamisel ja sellest arusaamisel – „Riigieelarve paralleelreaalsuses elamise lummus on ohtlik“

Austatud Riigikogu eesistuja! Riigikogu liikmed!

Ma ei räägi täna sellest, kas riigieelarve peaks olema tegevuspõhine, klassikaline kulupõhine või millegi muu põhine. See viib tähelepanu peamiselt kõrvale. Praeguse riigieelarve põhjal oleks isegi ehk ebaõiglane anda hinnangut tegevuspõhise eelarve toimimisele või mittetoimimisele, sest meie tegevuspõhiseks eelarveks nimetatud eelarve seda tegelikult sisult ei ole. Riikide kogemus näitab, et samaaegselt kasutatakse eelarvetes korraga erisuguseid elemente. Kui tungida mõne riigi klassikaliseks peetava aastaeelarve sisusse, on võimalik tegevuspõhise elemente isegi rohkem leida, kui on Eesti tegevuspõhiseks nimetatavas eelarves. Küsimus on lähenemisviisi sobivuses, otstarbekuses, rakendamise võimekuses ja oskustes.

Suur oli minu üllatus ja ehmatuse, kui kuulsin sellel kevadel oma kolleegilt, Läti riigikontrolörlt, et Eesti riigiametnikud on Läti Rahandusministeeriumile ning kuuldavasti ka lausa Läti valitsusele tutvustanud meie tegevuspõhise riigieelarve nii-öelda edulugu. Läti Rahandusministeerium olevat seepeale asunud päris tõsiselt ja üsna aktiivselt rääkima Eesti väidetavale eduloole tugineva reformi läbiviimisest Lätis.

Meil on olnud ajaloos lätlastega kindlasti väiksemaid konflikte, sealhulgas ligi 30 aastat tagasi nn räimesõda, kuid minu hinnangul on lätlased olnud meile siiski suurepärased naabrid ja nad ei ole sellest meie tegevuspõhise eelarve nõndanimetatud „eduloost“ osasaamist kuidagi ära teeninud.

Võrdlemisi piinlik on Läti kolleegi ees, teades probleeme, mis meil eelarvestamisega ja eelarvega tegelikult on. Eesti ametnikud suudavad külmalt oma naabritele ajada ilujuttu, et oleme sidunud riigi raha kasutamise tulemustega või suutnud tänu tegevuspõhisele eelarveinfole riigi rahakasutuse efektiivsust suurendada. Riigikontrolli analüüs – ja mitte ainult meie oma – näitab, et seda pole kahjuks juhtunud.

Riigieelarve puhul ei ole kõige olulisem see, kuidas me selle esitamise viisi nimetame, vaid see, et eelarvest oleks ettevaatavalt ja selgelt võimalik aru saada: kust raha tuleb ja kuhu ta läheb ja mis sellest lõpuks meie kõige hüvanguks peaks sündima. Ja tagasivaates peab olema võimalik sealt samast nende rahaeralduste kohta käivate ridade juurest hiljem lugeda, kas see raha läks sellele, milleks ta oli mõeldud, kas me saime selle raha eest seda, mida raha eraldades tahtsime, ja kui ei saanud, siis miks.

Seda, et riigieelarve läbipaistvusega ehk arusaamisega – kellele, kui palju ja mille jaoks raha eelarvest eraldatakse – on probleem, olen puudutanud ka kõigil kuuel korral teie ees kõnet pidades. Lisaks käsitles minu eelkäija Alar Karis auditis riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta väga põhjalikult probleeme ja riske, mis terendasid juba toona seoses kavandatava tegevuspõhise riigieelarve reformiga. Seda tasub praegugi lugeda. Võib veenduda, et olukord, kuhu me oma tegevuspõhise eelarve reformiga jõudnud oleme, ei saa olla üllatus. Viimaste aastate jooksul on probleemidele seoses praeguse riigieelarve läbipaistmatusega viidanud ka paljud teised – president, õiguskantsler, ettevõtjad, analüütikud, ajakirjanikud ja ka mõned teemast tavapärasest rohkem huvituvad Riigikogu liikmed. Sellele kriitikale vastusena on riigieelarvet seaduse tasandil täiendatud ning seletuskirja tõepoolest ka sisukamaks muudetud. Aga põhiprobleem on jäänud. Eelarvest ja selle seletuskirjast ei ole võimalik üheselt tuvastada, kellele, kui palju ning mille jaoks raha eraldatakse. Fragmente muidugi on, tervikut paraku mitte.

Vaatame lähemalt eesmärkide täitmist. **Eelarvereformiga lubas Rahandusministeerium keskenduda kulude asemel tulemustele ja lõppeesmärgile, saada paremat teavet rahakasutuse efektiivsuse suurendamiseks ning parandada kulude jälgitavust.** Nii see päris läinud ei ole. Aruande koostamise käigus intervjuueeritud ministeeriumide esindajad, kes oma töös päriselt eelarvega kogu aeg tegelevad, selgitasid, et nad esitavad Rahandusministeeriumile eelarveinfo küll nõutud vormis, kuid sisuline seos raha ja kirjeldatud tulemuste vahel on vähene. Samuti tõid nad välja, et tegevuspõhist mõtteviisi on ministeeriumis ja selle allasutustes väga keeruline juurutada, kuna eelarveotsused sellest tegelikkuses ei sõltu. Ministeeriumid selgitasid veel, et koostavad Rahandusministeeriumile igal kevadel raha kasutamise kohta tulemusaruande, sest see on kohustuslik. Aga neis ei käsitleta täpsemaid seoseid, kuidas raha kasutamine või kasutamata jäämine mõjutab valitsemisala eesmarke ja mõõdikuid. Valmib järjekordne aruanne, mille koostamiseks tehakse lihtsalt palju tühja tööd. Ka riigieelarvest raha eraldades ei ole Riigikogu ega valitsus vähemalt varasematel aastatel eesmärkide ja tulemuste seoste kohta ministeeriumidelt sisulist aruandmist nõudnud.

Näiteks - kuigi 2023. aastal jäi ette nähtud riigieelarvelisest rahast kasutamata igast 100 eurost 13, ei tundnud suurt keegi huvi selle vastu, kuidas suure hulga raha – 2,5 miljardi euro – kasutamata jätmine mõjutab seatud eesmarke ja mõõdikuid. Tegevuspõhise eelarve sisulise rakendamise korral oleks ju loogiline mõelda, et see peaks huvi pakkuma. Jutt sellest, et raha kasutamine seotakse tulemustega ning uus eelarveinfo annab paremat teavet, kuidas raha efektiivsemalt kasutada, on ilus värviline glasuur suure jutumulli ümber.

**Eelarvereformiga lubas Rahandusministeerium ka paremat infot, mis võimaldaks riigi rahakasutust efektiivsemaks muuta,** kuid reform ei ole toonud ei ministeeriumide ega ka Rahandusministeeriumi riigieelarve koostamise praktikasse rutiinset püüdlust tunda ära riigile ebavajalikud kulud ja loobuda neist ning muuta riigiasutused efektiivsemaks. Kui see püüdlus toimiks loomuliku osana riigieelarve protsessist, siis ei kestaks sellel aastal niigi kasinat tulemuslikkust näidanud nullbaasilise eelarve reform aastaid, et kõigile ministeeriumidele ring peale saada. Ja siis saab nn nullbaasilise eelarve loosungi tulemusena välja käia mõtteid, millest mõned on tegelikkuses teemaks olnud ka varem.

Suureks probleemiks on seevastu, et Rahandusministeerium on ennast juba mõnda aega eelarve sisulisest ettevalmistamisest ja kulude põhjendatuse nõudliku hindaja rollist taandanud. Rahandusministeerium on muutunud eelarveprotsessi tehniliseks teenindajaks, kes koondab ministeeriumide taotlused ja esitab need valitsusele. Kui Rahandusministeerium ise ei täida enam riigieelarve kulutaotluste põhjendatuse analüüsija rolli, siis pole enam neid, kes kriitiliselt küsiks, miks üht või teist kulu on vaja teha. Kõige selle tulemuseks on, et riigieelarve on nagu veerev lumepall, mille suurust korrigeeritakse peamiselt koefitsientidega, mitte efektiivsust motiveerides.

**Kolmandaks lubas Rahandusministeerium eelarvereformiga muuta riigieelarve kulude jälgimise lihtsamaks,** kuid kulude jälgitavus ega arusaadavus ei ole reformiga sugugi paranenud. Pigem vastupidi. Riigieelarves olevate kuluridade (või tegevuste) kohta ei ole suures osas võimalik seletuskirjast leida üheselt mõistetavat ja kogu kulu katvat ehk selle sisu päriselt selgitavat infot. Eelmise aasta sügisel, ühes usutluses, kinnitas toonane rahandusminister Mart Vörklaev, et tema saab küll väga hästi aru sellest, kellele, kui palju ja mille jaoks riigieelarves raha planeeritakse. Tema sõnul tuleb vaadata seaduses olevat summat, panna seletuskirjas vastavale kohale näpp peale ja lugeda.

Olen nõus, et nii peaks asjad olema, aga ei ole ju! Küllap see üks eriline võlunäpp peab olema, mis sellisel viisil selgust loob. Eks Mart Vörklaev saab kindlasti ise seda mustkunsti seletada, kuid mina

kardan, et ta tegelikult ei ole kunagi pidanud sellisel viisil eelarve sisusse tungima või oli tal rahandusministrina kasutada võlunäpp koos abimeestega.

Kui veel enne eelarvereformi kurtis Riigikontroll, et riigieelarvest arusaamiseks on vaja põhjalikke teadmisi raamatupidamisest, siis nüüdseks on ka raamatupidamisteadmistega inimestelt eelarvest arusaamise võimalus võetud. Tegelikuses tuleb mitmete eelarves olevate ridade puhul kasutusele võtta kõik sõrmed ja varbad takkaotsa, et seletuskirja erinevatelt lehekülgedelt mõtestatud selgitus mõne summa kohta kokku saada. Mõnikord juhtub nii, et seletuskirjas olev info annab kokku väiksema summa, kui on seaduses. Aga on ette tulnud ka seda, et seletuskirja järgi eraldatakse seaduses olevast suurem summa. See näitab praaki. Aga see muudab veelgi imetlusväärsemaks inimesed, kes ka selliste sisuliste vastuolude puhul jätkuvalt kinnitavad, et saavad ikkagi aru, kuhu raha on plaanis eraldada.

Rahandusministeerium on tublisti pingutanud, et riigieelarvet paremini visualiseerida ja parandada selle seletuskirjade informatiivsust, ja seda tuleb kindlasti tunnustada. Aga arusaadavuse tagamiseks ei ole vaja seletuskirja ilmtingimata rohkem teksti ega atraktiivsemaid ja värvilisemaid esitusviise. Vaja on ühes kohas asuvaid täpsemaid ja rõhutan – korrektseid – arvandmeid riigieelarves olevate kuluridade sisu kohta. Samuti selgesõnalisemat kasutusotstarvet iga kulu kohta ning kavandatava kulu võrreldavust eelmistel aastatel samaks otstarbeks tehtud kuludega. See kõik ei ole nii keeruline. Kes selles kahtleb, saab ette võtta näiteks Soome aastaeelarve. Soome eelarves on iga kulurida nummerdatud ning sellele leiab hõlpsalt vastava lahtikirjutuse. Soome valitsus esitab lisaks aastaeelarve eelnõule eelarveettepaneku, mida toetavad ka lisaallikad, kust nii iga rahvaesindaja kui ka avalikkus saab uurida iga kulurea veelgi täpsemat sisu.

**Seega – eelarvereformi eesmärk ei ole saavutatud.** Aga sellele vaatamata saab Rahandusministeeriumi kodulehelt suurstulevalt lugeda: „[---] siiani ei ole ükski riik [peale Eesti] seostanud omavahel tulemusinfo ja eelarve kulud või on seda tehtud vaid üksikutes valdkondades nagu tervishoid või kõrgharidus. OECD riikidest on Eesti esimene, kus seostatakse tulemusjuhtimine ja finantsjuhtimine, ning esimene riik, kus pakutakse asutustele ühtsetel alustel kuluanalüüsi tarkvara ning aruandluskeskkonda. Võib öelda, et Eesti teeb eelarvepoliitika arendustega innovatsiooni avalikus sektoris, mille tulemuseks on läbipaistev eelarve ja tõhus riik!“.

Selline paralleelreaalsuses elamise lummus on riigile ja riigi rahandusele ohtlik. Kindlasti on meil palju head tahet ja loodetavasti ka häid kavatsusi – aga meil ei ole tegevuspõhist eelarvet, meil ei ole läbipaistvat eelarvet ning eelarvereform ei ole aidanud riiki tõhusamaks muuta. Eriti halb on meie riigi rahandusele see, et reformi edukuse kinnitajatel läheb jutus segamini kirjeldus tegevuspõhise eelarve positiivsetest omadustest ning meie riigieelarve tegelikkus. Avalikkus – ning tuleb kahetsusega tunnustada, et ka lätased – kuulevad positiivset kirjeldust olukorrast, mida tegelikult ei eksisteeri. Kõige selle tagajärjeks on udune ja tõhusa riigi ehitamist takistav riigieelarve, mida saadab udujutt selle omadustest. Ja kui kirjelduse ja tegelikkuse vastuolule tähelepanu juhitakse, siis viiakse jutt naeruvääristavalt sellele, et praeguse eelarve ilmselgetele probleemidele viitajad arvavad, et „avalikus sektoris ei olegi mõistlik ega võimalik maksumaksja raha kasutamist eesmärgistada ja tulemusi mõõta ning selle info peaks kuhugi riigieelarvega mitteseotult ära peitma“. Kahju ... Ja veel – mis Rahandusministeeriumi kodulehel kirjutatud puudutab, siis maksab endalt küsida – vahest sellel on ka väga sisuline ja väga eluline põhjus, miks ükski riik ei ole seni seostanud kogu riigieelarve ulatuses tulemusinfot ja eelarve kulusid. Ma arvan seda vastust teadvat.

**Siiski. Enne kõrgemate eesmärkidega tegelemist tuleb seoses riigieelarve ja riigi raha kasutamisega lahendada hoopis praktilisemad ja maisemad probleemid.** Lahendada see, et Riigikogus heaks kiidetud riigieelarve ja selle seletuskiri ei sisaldaks erinevat infot. Ehk siis teisisõnu –

et seletuskiri ei oleks täis vastuolusid võrreldes eelarvega. Näiteks 2024. aasta riigieelarvega on kinnitatud valitsemisalade 25 tulemusvaldkonna eelarved, kuid nendest 20 puhul on seletuskirja kohaselt tulemusvaldkonnale eraldatud mingi muu summa, kui eelarvest endast selgub.

Näiteks Kliimaministeeriumi valitsemisala tulemusvaldkonna „Keskkond“ eelarve on seletuskirja järgi 75 miljonit eurot suurem kui riigieelarves. Tulemusvaldkonna „Transport“ eelarve on seletuskirja järgi seevastu 70 miljoni euro võrra väiksem kui riigieelarves. Riigieelarve ja selle seletuskirja arvud investeringute osas klapiavad 11 valitsemisalast 7 puhul. Kui vastuolud riigieelarve ja seletuskirja vahel tekivad eelarve täpsustamise käigus Riigikogus, siis tuleks ka seletuskirja värskendada. See on oluline ja ääretult oluline olukorras, kus seletuskiri on praegu ainus dokument, millest riigieelarves olevatele summadele on võimalik mingitki selgitust saada.

Aga esineb ka vigu. Vigu ja vastuolusid võiks nimetada piinlikuks, kuid tundub, et riigieelarve puhul ei tunne keegi nende pärast juba ammu enam mingit piinlikkust. Piisab vastusest, et nojah, lõpus läks ju kiireks. Ma ei kujuta ette, et ühegi teise seaduse puhul valitseks vastuolude ja vigade suhtes selline ükskõiksus. Siinkohal imetlen jätkuvalt neid, kes ütlevad vaatamata vastuoludele ja vigadele eelarvedokumentides, et nad saavad riigieelarvest ikkagi aru.

**Ülevaade riigi kasutada olevast rahast ei ole hea.** Lisaks eespool kirjeldatule viitavad ka riigi raamatupidamise aastaaruande auditeerimisel ilmnunud probleemid, et valitsemisalade eelarvedistsipliini jälgimine on Rahandusministeeriumil tagaplaanile jäänud ja halvasti korraldatud. 100 miljonist eurost, mida planeeriti 2023. aasta riigieelarves energiahindade kallinemise katteks topelt, on juba palju räägitud. Lihtsalt taustaks, et see 2023. aasta eelarves märkamata jäänud raha on samas suurusjärgus kui summa, mida oodatakse lisanduva tuluna 2025. aasta riigieelarvesse mootorsõidukite aastamaksust. Maksumaksjad maksutõusu selles mahus märkavad – aus oleks ka riigieelarve eest vastutajatel märgata samas suurusjärgus raha olemasolu riigieelarves.

Aga näiteks ka finantseerimistehinguid arvestati 2023. aasta riigieelarves 121,7 miljoni euro ulatuses tegelikkusest väiksemana. Eelnevast eelarveaastast ülekantava raha hulga suurenemisest ja teadmatusest, miks on raha kasutamata jäänud, on varem juba omajagu juttu olnud. Eelmisest eelarveaastast jääkide ülekandmisel on esinenud ka juhtumeid, kus kantakse üle eelarve jääk, mida ei ole olemas. Või kui üldiselt kinnitavad ministeeriumid oma valitsemisalade ülekantavad jäägid alles 5–6 kuud pärast eelarveaasta lõppemist, siis Vabariigi Valitsuse 2022. aasta reservi kasutamata jäänud summa kinnitati alles 10 kuud pärast eelarveaasta lõppemist ehk 2023. aasta oktoobris!

Praktikast nähtub, et võrdlemisi tavapäraseks on saanud, et ministeeriumid teevad kõigepealt kulud ning alles seejärel viivad eelarve sellele vastavaks. Näiteks 2024. aastal on muudetud 2023. aasta eelarve liigendust. Nii eksitakse muu hulgas riigieelarve aastase kehtivuse põhimõtte vastu. Kirsina tordil kinnitas üks ministeerium 2023. aasta eelarve muudatused 6 kuud pärast eelarveaasta lõppu ehk isegi pärast seda, kui majandusaasta koondaruanne oli allkirjastatud. Sellisel moel toimimine ei anna õiget infot ei eelarvetest ega eelarvejääkidest. Eelarve tähendus dokumendina on muutunud üha formaalsemaks ning näib, et on mitmel juhul lausa tüliks igapäevaste asjaajamiste juures.

Kogu see segadus annab otsese sõnasõnalise sisu sellele, kui minister teatab, et on **leidnud** oma eelarvest raha mõne tekkinud probleemi lahendamiseks. Leida saab seda, mis on kaotatud, ning segaduses läheb ikka üht-teist kaduma.

**Arutelu selle üle, millist infot peaks sisaldama riigieelarve ning kas eelarvet menetledes peaks olema tuvastatav eraldatava raha kasutamise otstarve, on siin-seal nimetatud ka teisejärguliseks vormiküsimuseks.** Lausa tühikargamiseks või pseudoteemaks, mis juhib tähelepanu

kõrvale riigi rahanduse tõsiselt olukorralt. Ma ei ole sellega nõus. Kindlasti ei ole see ei teisejärguline ega ka vormiküsimus. See, kellele, kui palju ja mille jaoks raha riigieelarvest antakse, on sisuküsimus. Eriti kitsamatel aegadel, aga mitte ainult, on vaja aru saada, millele raha kulutatakse. Riigieelarve peab seda võimaldama. Praegu ei võimalda. Sisuküsimus on see ka seetõttu, et avalikkusel peab olema ülevaade sellest, milleks maksuraha kasutatakse. Ja ka seetõttu, et just riigieelarve seab piirid täitevvõimule raha kasutamiseks ning annab hiljem võimaluse kontrollida, kas raha selleks otstarbeks ka kasutati. Sisuliseks küsimuseks ei ole ainult see, kuidas riigieelarve tulusid suurendada, vaid ka – ja vahest isegi eelkõige – see, kuidas maksudena laekunud raha kasutatakse.

**Riigikogu liige Valdo Randpere küsis minult siin kolm aastat tagasi, kui tutvustasin aastaaruannet koroonakriisiga toimetulekust, kas mul midagi head ka öelda on.** Ikka on. Alati on. Riigikontrolli loomuses on ikka ja jälle otsida ka positiivset. Tõsi, praegusest riigieelarvest on seda ka pika otsimise peale raske leida. Küll aga leiab lootuskiire valitsusliidu leppes, kus on selgesõnaliselt eesmärgistatud riigieelarve suurema arusaadavuse ja läbipaistvuse vajadust. Esimene katsetus riigieelarve raamseaduse muutmiseks on küll aia taha läinud, sest kavandatavad muudatused on täiesti kasutud – kui pidada silmas suurema läbipaistvuse ja arusaadavuse saavutamise eesmärki – ning ei muuda sisuliselt midagi võrreldes senisega. Loodan siiski, et eesmärki võetakse tõsiselt ning tehakse uus sisukam katse riigieelarve raamseaduse muutmiseks.

Ja head saab öelda ka meie riigi raamatupidamise kohta. Riigi raamatupidamine on korras. Olgugi et meil puudub piisaval tasemel ülevaade sellest, kuhu riigieelarvega raha suunatakse, saame sellest, kuhu raha tegelikult läks, tänu heale raamatupidamisele eelarveaasta lõppemisel teada. Nagu eelmistel aastatel, saan ka täna kinnitada seda, et riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulistest osades õiglaselt riigi finantsseisundit. Samuti annab riigi 2023. aasta eelarve täitmise aruanne usaldusväärset teavet tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta, kui mitte arvestada märkust Kaitseministeeriumi eelarve täitmise kohta. Märkuse põhjustas see, et Kaitseministeerium ei lähtunud osa majandustehingute kajastamisel Eesti finantsaruandluse standardist. Ministeeriumil tuleb kõvasti pingutada, et hoida suureneva eelarve tingimustes korrektset ülevaadet tehtud kuludest ja soetatud varadest.

**Ja lõpetuseks. Mida siis teha?** Eelkõige tuleks riigieelarvet, eelarvestamist ja raha kasutamist käsitleda sisu, mitte vormiküsimusena. Riigikogul oleks tarvilik uuesti mõtestada ja otsustada, millist infot ta riigieelarve üle arutamiseks vajab ja millistest põhimõtetest lähtudes ja millises detailsuses rahakasutuse limiidid valitsusele riigieelarvega kehtestab. Aruteludes tuleks sealjuures eristada riigieelarve läbipaistvust ja Riigikogu otsustusõigust. Seejärel tuleks edaspidi riigieelarve koostamisel lähtuda Riigikogu uuest otsusest ning sellest lähtuvat eelarveinfot tuleks ministeeriumidelt ka päriselt nõuda ja kasutada. Ning kolmandaks peaks Rahandusministeerium tagasi võtma riigieelarve kulude nõudliku analüüsija ülesande ja küsima kriitiliselt, miks üht või teist kulu on vaja teha.

Kui me nüüd riigi jaoks kitsamatel aegadel oma riigieelarvet ja eelarvestamist korda ei saa, siis muul ajal ei saa me seda kindlasti mitte ning maksame tegevusetuse raskete tagajärgedega kinni. Praeguses riigieelarves on sellele omaselt ka lennuka, kauni ja mõneti äraspidise nimega programm otsustamatuse ja ükskõiksuse kinnimaksmiseks – „Rahatarga riigi programm“. Selle kuludest moodustavad 95% finantskulud, mis sisaldavad riigi võetud laenudelt makstavaid intresse.

## Riigikontrolör Janar Holmi 20.02.2024. aasta vastus Riigikogu liikme Priit Sibula kirjalikule küsimusele seoses riikliku tähtsusega kultuuriehitiste rahastamisega

Austatud Priit Sibul

7. veebruaril 2024 esitasite koos oma Riigikogu kolleegide Helir-Valdor Seederi, Tõnis Möldereri, Mart Maastiku, Urmas Reinsalu ja Riina Solmaniga mulle arupärimise, mis puudutab riikliku tähtsusega kultuuriehitiste rahastamist. 16. veebruaril 2024 esitasite sama teemat käsitleva kitsama fookusega kirjaliku küsimuse, mille Riigikogu esimees mulle vastamiseks edastas, nagu oli teinud ka arupärimisega. Et seoses valmistumisega arupärimisele vastamiseks olen jõudnud tutvuda asjakohaste õigusaktide ja nende lisadega – Eesti Kultuurkapitali seaduse ja hasartmängumaksu seaduse muutmise seaduse eelnõuga ning selle seletuskirjaga –, saan praeguse info põhjalt vastata Teie kirjalikule küsimusele, sisult ulatuslikumale arupärimisele olen valmis vastama ilmselt märtsi keskpaigas, kui olen saanud kätte vastamiseks vajalikud lisamaterjalid.

### Siin on vastused küsimustele:

#### 1. Kas ja kuidas on võimalik rahastada täiendavat kultuuriehitist nõnda, et see ei mõjuta Riigikogu otsustega kinnitatud riikliku tähtsusega kultuuriehitise valmimist?

Eelnõu kohaselt võib Eesti Kultuurkapitali nõukogu kultuuriministri ettepanekul ja piisava hulga raha olemasolu korral lisaks Riigikogu otsusega kinnitatud riiklikult tähtsatele kultuuriehitistele otsustada ühe riikliku tähtsusega kultuuriehitise rahastamise, kui see ei mõjuta Riigikogu otsusega kinnitatud riikliku tähtsusega kultuuriehitiste valmimist. Seletuskirjas on selgitatud, et kultuurkapitalil on kogunenud ja kogunemas raha, mida saaks kasutada teiste, kultuurile oluliste ehitiste arenduseks või rekonstrueerimiseks. Tuuakse välja, et kiire inflatsiooni tingimustes ei ole mõistlik seda raha koguda, vaid kasutada ehitistel, mis vajavad lähiaastatel investeeringuid. Seletuskirja tabeli 1 kohaselt prognoositakse kultuurkapitalile selleks otstarbeks laekuva raha kasutamata jääki 2032. aastaks kokku ca 69 miljonit eurot. Samas tuleb prognoositava jäägi puhul arvestada, et ühelt poolt on võimalik, et Riigikogu otsustatud kultuuriehitised ei valmi seletuskirja tabelis 1 prognoositud ajakava kohaselt ning jääk võib osutuda suuremaks. Teiselt poolt on risk, et objektid kallinevad või on Riigikogu otsuses nimetatud objektide ehitamist võimalik alustada tabelis märgitust varem – sellisel juhul võib jääk osutuda väiksemaks.

Minu hinnangul ei takista täiendava kultuuriehitise lisandumine Riigikogu otsusega varem kinnitatud riikliku tähtsusega kultuuriehitiste valmimist juhul, kui see ei lükka edasi nende ehitamise algust ega pikenda nende ehitamise aega. Lähtun sellele küsimusele vastates 2022. aasta lõpus tehtud täiendusest Eesti Kultuurkapitali seadusesse, mille § 11 lõike 21 järgi võib kultuurkapitali nõukogu toetada üheaegselt mitut Riigikogu otsusega kinnitatud riiklikult tähtsate kultuuriehitiste pingereas olevat objekti ja toetada pingereas tagapool asuvat objekti varem kui pingereas eespool asuvat objekti, kui see ei mõjuta pingereas eespool oleva objekti valmimist. Seda muudatust puudutavas seletuskirjas on kirjeldatud olukorrad, milles kirjeldatakse analoogset olukorda: „Pingereas tagapool oleva objekti rahastamine enne eespool olevat objekti on eelnõu kohaselt õigustatud, kui Kultuurkapitalil on valmisolek eespool olevat objekti toetada, kuid Kultuurkapitalist sõltumatutel põhjustel ei ole see võimalik (nt detailplaneeringuga seotud vaidlused; muud õiguslikud küsimused, mis takistavad objekti ehitamisega alustamist) ehk objekti ettevalmistus ei võimalda toetuse eraldamist. Toetamise eelduseks on, et Kultuurkapitalil on selleks piisavalt vahendeid ja nimekirjas olevate objektide ettevalmistus võimaldab toetuse eraldamist. Ka juhul, kui Kultuurkapital asub toetama pingereas tagapool asuvat ehitist eespool asuvast varem, peab eelnimetatud takistus(t)e äralangemise korral olema võimalik asuda

toetama eespool asuvat objekti. Kultuurkapital peab lähtuma sellekohastest prognoosidest ning tagama, et nimekirjas tagapool asuvat objekti ei asuta toetama juhul, kui eksisteerib oht, et eespool olev objekt soovib või on valmis toetust lähiajal kasutama ja Kultuurkapitalil puuduvad võimalused selliseks rahastamiseks ehk Kultuurkapitali laekumine on ebapiisav või on eelnevad lepingud sõlmitud sellises mahus, et eespool olev objekt peaks seetõttu ootele jääma.“

## **2. Kas Riigikogul on Teie arvates võimalik jälgida ja tagada, et kõigepealt saavad realiseeritud ja rahastatud Riigikogu otsusega kinnitatud kultuuriehitised? Millised peaksid olema mehhanismid parlamentaarses järelevalves, et tagada parlamendi otsuse täitmine?**

Eelnõuga pannakse kultuurkapitali nõukogule kohustus esitada Riigikogule kord aastas kirjalik aruanne otsustatud riikliku tähtsusega kultuuriehitiste ehitamise kohta. Siin võib leida analoogiat ka muust valdkonnast – näiteks igal aastal peab valitsus esitama Riigikogu majanduskomisjonile vahearuande Rail Balticu edendamise kohta ja hoidma Riigikogu teemaga jooksvalt kursis, see on samuti seaduse tasemel otsustatud. Sellekohane aruandmise sisseseadmise initsiatiiv lähtus ka toona Riigikogu liikmetelt ehk Riigikogust endast. Muude meetmetena on Riigikogu liikmel kasutada tavapäraseid seaduses ettenähtud võimalused teavet saada. Näiteks esitada arupärimine või kirjalik küsimus kultuuriministrile. Samuti on Riigikogu komisjonil võimalik Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse paragrahvi 22 kohaselt saada Vabariigi Valitsuselt ja täidesaatva riigivõimu asutustelt oma tööks vajalikke andmeid ning kutsuda komisjoni teavitamiseks ja nõustamiseks komisjoni istungil osalema valitsusasutuste ametnikke ja teisi isikuid.

## **3. Loodava seadusemuudatusega delegeerib Riigikogu põhjendamatult oma otsustusõiguse ministrile. Selle tulemusena tekib kaks nimekirja, kus üks on Riigikogu poolt kinnitatud kultuuriobjektid, ja teine kultuuriministri ettepanekul kultuurkapitali poolt rahastatavad kultuuriobjektid. Kuidas on võimalik parlamendil või parlamendi liikmel tagada, et rahastamine toimub vastavalt parlamendi otsusele, kui rahastaja on Kultuurkapital?**

Riigikontrolörina ei saa ma anda hinnangut selle kohta, kas otsustusõiguse andmine ministrile on põhjendatud või põhjendamatu. Riigikogul on võimalik Eesti Kultuurkapitali seadust muutes otsustada erinevate viiside üle, kuidas hasartmängumaksu seaduse alusel kultuuriehitiste jaoks laekunud summat jagada.

Riigikogul on võimalik otsustada raha jaotamine praeguses eelnõus esitatud kujul. Kui kirjeldada otsustamist aga lihtsalt menetlusökonoomika seisukohast, siis oleks minu arvates Riigikogul olnud soovi korral võimalik eelnõuga soovitud eesmärk saavutada ka lihtsamalt ja väiksema menetlusvaevaga.

Eesti Kultuurkapitali seaduse ja hasartmängumaksu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt tehakse muudatused riiklikult tähtsate kultuuriehitiste rajamise otsustusprotsessis selleks, et luua võimalus Eesti Rahvusringhäälingu uue telemaja ehitamiseks. Selle eesmärgi täitmiseks oleks piisanud sellest, kui Riigikogu oleks oma otsusega täiendanud riiklikult tähtsate kultuuriehitiste rajamise ja renoveerimise pingerida uue objektiga – Eesti Rahvusringhäälingu uue telemajaga. Selleks oleks olnud vaja koostada otsuse eelnõu koos seletuskirjaga ning pärast otsuse heakskiitmist tulnuks kultuurkapitalil seda otsust täita vastavalt kehtivale Eesti Kultuurkapitali seadusele.

Praegu on eesmärgi saavutamiseks valitud pikem ja aeganõudvam teekond, kus on koostatud seaduse eelnõu, millel on kolm lugemist, mille peab vastuvõtmise korral välja kuulutama president, olles eelnevalt hinnanud kooskõla põhiseadusega, seejärel peab kultuuriminister esitama Eesti Rahvusringhäälingu uue telemaja rahastamise ettepaneku Riigikogu kultuurikomisjonile heakskiitmiseks, seejärel saab kultuuriminister esitada selle kultuuriobjekti otsustamiseks kultuurkapitali nõukogule. Seda olukorras,

kus algusest peale on teada Riigikogu soov ja kavatsus rahastada just Eesti Rahvusringhäälingu uue telemaja ehitust. Seletuskirja kohaselt tehakse muudatus selleks, et lisanduva objekti saaks lisada kultuurkapitali nõukogu otsusega kiireloomuliselt. Praegune tee Eesti Rahvusringhäälingu uue telemaja nimekirja lisamiseks on pigem olnud mitmest võimalikust just aeganõudvam. Aga rõhutan veel kord – Riigikogul on loomulikult õigus teha otsuseid niisugusel viisil, nagu ta ise õigeks peab.

Mis puutub Teie küsimuses viidatud kahe nimekirja teemat, siis jah, kui seaduse muutmise asemel oleks Riigikogu valinud oma 13. septembri 2021. aasta otsuse „Riiklikult tähtsate kultuuriehitiste rajamise ja renoveerimise pingerea kinnitamine“ täiendamise variandi, siis oleks välditud viidatud olukorda, kus tekib senisest erineva staatusega kultuuriobjekt, mille puhul tuleb järgida Riigikogu otsustatud kultuuriobjektidega võrreldes erirežiimi – kas ja millisel juhul täiendav kultuuriobjekt takistab või ei takista Riigikogu otsusega kinnitatud riikliku tähtsusega kultuuriehitiste valmimist.

Lisaks toob eelnõus kavandatu kaasa ka olulise muutuse selles, mis tasandil otsustatakse, kas objekt on riiklikult tähtis või mitte. Alates 1996. aastast on kavandatava riiklikult tähtsa kultuuriobjekti staatuse andnud Riigikogu. Eelnõu vastuvõtmisel otsustab Riigikogu kultuurikomisjonile heakskiitmiseks ja kultuurkapitali nõukogule otsustamiseks esitatava riiklikult tähtsa kultuuriobjekti kultuuriminister. Tõsi, praegusel, n-ö esimesel juhtumil on Riigikogu seaduse seletuskirjas selgelt fikseeritu kohaselt väljendanud oma tahet ja ootust, et rahastatud saaks just Eesti Rahvusringhäälingu uue telemaja ehitus ehk valiku tegija on olnud ikkagi Riigikogu, kuid järgmiste objektide puhul teeb esmase valiku juba kultuuriminister. See on üks järgmistest sammudest, kus Riigikogu otsustusõigus põhimõtteliste rahastamisvalikute tegemisel võib tulevikus väheneda. Toon siinkohal välja ka selle, et eelnõu seletuskirjas on küll viidatud, et muudatus ei välista lahendust, kus Riigikogu ka ise algatab mõne kultuuriehitise ehitamiseks enda eelnõu ja teeb otsuse ise, kuid praktikas on sel juhul oluline, et uue kultuuriobjekti lisamise korral oleks selleks olemas ka vaba raha.

Riigikontroll on varem auditeerinud erinevaid aspekte kultuurivaldkonna rahastamisel, sealhulgas investeringute tegemist, ja on leidnud senise kogemuse pinnalt, et selguse ja läbipaistvuse huvides võiks eelistatav praktika olla selline, mis aitaks vältida samalaadsete otsuste tegemisel või rahastamisel dubleerivate mehhanismide kasutamist. Aga sellise valiku tegemise õigus Riigikogul loomulikult on.

#### **4. Kas Teie hinnangul on võimalik, et loodava mehhanismiga võib tekkida ajapikku mitu kultuuriministri poolt ettepanud objekti, mida on võimalik vastavalt seadusele rahastada samal ajal Riigikogu poolt kinnitatud riikliku tähtsusega kultuuriehitiste nimekirjas olevate objektidega?**

Eelnõu kohaselt on see võimalik. Eelnõuga täiendatakse Eesti Kultuurkapitali seaduse paragrahvi 11 lõikega 26, mille järgi võib kultuurkapitali nõukogu teha otsuse uue objekti kohta juhul, kui eelmise nende otsustatud kultuuriobjekti kõik arved on makstud.

## Riigikontrolör Janar Holmi 11.01.2024. aasta kiri rahandusminister Mart Vörklaevale, regionaalminister Madis Kallasele ning haridus- ja teadusminister Kristina Kallasele munitsipaalkoolide pidamiseks antava toetuse suurusest

Vabariigi Valitsus kiitis 11. jaanuaril 2024 heaks korralduse „Toetusfondist üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse jaotus 2024. aastal“. Korraldusega jaotatakse kohaliku omavalitsuse üksustele üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus, mis on seadusena vastu võetud 2024. aasta riigieelarves ette nähtud. 2024. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõike 2 kohaselt on selle toetuse suurus piiratud 485 490 000 euroga.

Korralduse lisas jaotatud toetus kogusummas 485 482 823 eurot mahub Riigikogu otsustatud piiridesse ning korraldus ja selle lisa on kooskõlas 2024. aasta kohta käiva riigieelarve seadusega.

Samas on nimetatud korralduse seletuskirjas selgitatud: „Täiendavalt on Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) leidnud võimaluse tulemusvaldkonna „Tark ja tegus rahvas“ tegevuse „Juurdepääsu tagamine üld- ja kutseharidusele“ arvelt suunata munitsipaalkoolide õpetajate palgatõusu toetuseks juurde 5,35 mln eurot, mida 2024. aasta riigieelarve eelnõu menetlemise raames ei olnud võimalik ajapuuduse tõttu toetusfondi ümber tõsta. Käesoleva eelnõuga jagatakse üksnes toetusfondi vahendid.“

Seletuskirjas on lisatud: „Kokku (koos HTM-st lisanduvate vahenditega) antakse valdadele ja linnadele 2024. aastal üldhariduskoolide pidamiseks toetust 490,8 mln eurot õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukuludeks ja täienduskoolituseks, koolilõunaks, õppekirjanduseks, tõhustatud ja eritoe tegevuskuludeks ning ranitsatoetuseks.“

Ka Vabariigi Valitsuse ametlik teade vastu võetud päevakorrapunkti kohta ütleb: „Eelnõuga jagatakse kohalikele omavalitsustele toetusfondist üldhariduskoolide pidamiseks ette nähtud vahendid kogusummas 485,5 miljonit eurot. Haridus- ja teadusministeerium lisab sellele summale oma eelarvest 5,35 miljonit eurot, mis on mõeldud õpetajate töötasu alammäära tõstmiseks. 2024. aasta riigieelarve menetlemisel ei jõudnud Vabariigi Valitsus vastavat summat toetusfondi ümber tõsta, see jäi ministeeriumi eelarvesse ja jõuab nüüd kohalike omavalitsusteni HTMist ministri käskkirja alusel.“

Riigikontrolli hinnangul ei ole Vabariigi Valitsuse korralduse seletuskirjas ja heaks kiidetud päevakorrapunkti kohta antud ametlikus selgituses toodud lähenemine kooskõlas 2024. aasta riigieelarve seadusega ja riigieelarve raamseadusega. 2024. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõike 2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksuste üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse suurus 485 490 000 eurot. Vabariigi Valitsus ning haridus- ja teadusminister ei saa, ilma et Riigikogus oleks 2024. aasta riigieelarvet muudetud, otsustada käskkirjaga, et üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse suurus on 490,8 miljonit eurot ehk ca 5,35 miljonit eurot Riigikogus otsustatust rohkem.

Ka riigieelarve raamseaduse § 48 lõike 1 kohaselt määratakse toetusfondi suurus ja sellesse kuuluvad toetuste liigid riigieelarvega. Vabariigi Valitsus ei saa muuta riigieelarves fikseeritud üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse suurst. Rääkimata sellest, et haridus- ja teadusminister saaks seda teha käskkirjaga. Seda seisukohta väljendasin Vabariigi Valitsuse liikmetele ka enne, kui nad 11. jaanuaril 2024 üksmeelselt Vabariigi Valitsuse korralduse heaks kiitsid.

Riigikontrolli hinnangul on 2024. aasta riigieelarve seaduse ning riigieelarve raamseaduse ühene mõte, et üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse suurus otsustab Riigikogu. Toetust saab maksta ainult kohaliku omavalitsuse üksustele toetusfondis üldhariduskoolide pidamiseks antavalt realt, 2024. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõikes 2 ette nähtud mahus ning kooskõlas riigieelarve raamseaduse paragrahvi 48 lõigetega 1 ja 2. Lisaraha ei saa maksta ministeeriumide valitsemisalade eelarvetest. Kui Vabariigi

Valitsus soovib suurendada kohaliku omavalitsuse üksuste üldhariduskoolide toetussummat, peab ta esitama Riigikogule arutamiseks 2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu.

Rahandusministeerium on korralduse eelnõu vaikimisi kooskõlastanud ning aktsepteerinud seletuskirjas toodud lähenemist, et ministril on võimalik käskkirjaga muuta 2024. aasta riigieelarve seaduses Riigikogu fikseeritud üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse suurust. Palun Teilt kui eelarvepoliitika elluviimise eest vastutavalt ministrilt selgitust:

1. Millistest õigusaktidest lähtudes on Rahandusministeerium näinud võimalust, et haridus- ja teadusminister saab käskkirjaga suurendada 2024. aasta riigieelarve seaduses konkreetse summana ja sihtotstarbeliselt üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse suurust? Kas ajapuudus on asjakohane põhjus, et rahastada kohaliku omavalitsuse üldhariduskoolide erinevalt Riigikogus otsustatust?

2. Kui Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole korralduse seletuskirjas viidatud moodus suurendada haridus- ja teadusministri poolt Riigikogus 2024. aasta riigieelarve seaduses kehtestatud toetusfondi summat õigusaktidega vastuolus, siis kas selle käsitlemise kohaselt on prioriteetide ümberseadmisel võimalik täiendavalt suurendada kohaliku omavalitsuse üksuste üldhariduskoolide toetussummat ministeeriumide valitsemisalade eelarvetest ilma 2024. aasta riigieelarve seadust muutmata?

## Riigikontrolör Janar Holmi 12.01.2024. aasta kommentaar Haridus- ja Teadusministeeriumi kavatsuse kohta Vabariigi Valitsuse heakskiidul eirata riigieelarve seadust

**Taustaks:** Eile, 11. jaanuaril 2024 kinnitas Vabariigi Valitsus korralduse, millega jaotatakse kohaliku omavalitsuse üksustele üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus, mis on seadusena vastu võetud 2024. aasta riigieelarves ette nähtud. Selle raha sees on ka kohalikele omavalitsustele antav toetus õpetajate palga maksmiseks. 2024. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõike 2 kohaselt on selle toetuse suurus piiratud 485 490 000 euroga. Korralduse lisas jaotatud toetus oma kogusummas mahub Riigikogu otsustatud piiridesse ning korraldus ja selle lisa on korrektsed ning kooskõlas 2024. aasta kohta käiva riigieelarve seadusega.

Korralduse juurde lisatud materjalidest (nt seletuskiri, päevakorrapunkti ametlik kommentaar) nähtub aga, et Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) kavatseb Vabariigi Valitsuse heakskiidul eirata riigieelarve seaduses konkreetset fikseeritud toetuse kogusummat ning plaanib suurendada Riigikogu otsustatud üldhariduskoolide pidamise toetussummat ministri käskkirjaga 5,35 miljoni euro võrra. Seda sealjuures riigieelarve realt, kus selleks raha ette ei ole nähtud. Kuigi haridusminister oli algul korrektsel ja seadusega kooskõlas oleval seisukohal<sup>1</sup>, et HTMi eelarvest leitud lisaraha õige koht riigieelarves on omavalitsuste toetusfondi real, siis hiljem, kui eelarve eelnõu paranduste Riigikokku saatmisega kiireks läks, loobuti muudatuse tegemisest ja asuti otsima teid, mis viiks Riigikogust mööda.

Vabariigi Valitsuse eile avaldatud ametlik selgitus kõlab: „2024. aasta riigieelarve menetlemisel ei jõudnud Vabariigi Valitsus vastavat summat toetusfondi ümber tõsta, see jäi ministeeriumi eelarvesse ja jõuab nüüd kohalike omavalitsusteni HTMist ministri käskkirja alusel.“

**Riigikontrolör Janar Holm kommenteeris haridusministri kavandatut täna järgmiselt:** „Paistab, et oleme jõudnud nüüd lausa niikaugemale, kus otsuseid, mis tuleb teha Riigikogu tasemel, kavatakse teha ministri käskkirjaga. Riigieelarve raamseaduse § 48 lõike 1 kohaselt määratakse toetusfondi suurus ja sellesse kuuluvad toetuste liigid riigieelarvega. Vabariigi Valitsus ei saa vähendada ega suurendada rahasummat, mida Riigikogu on riigieelarvega otsustanud eraldada üldhariduskoolide pidamiseks antavaks toetuseks. Rääkimata sellest, et haridus- ja teadusminister saaks seda teha käskkirjaga.

Riigikontrolli hinnangul on 2024. aasta riigieelarve seaduse ning riigieelarve raamseaduse ühene mõte, et kohalike omavalitsuste üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse suuruse otsustab Riigikogu. Toetust saab maksta ainult kohaliku omavalitsuse üksustele toetusfondis üldhariduskoolide pidamiseks antavalt realt, 2024. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõikes 2 ette nähtud mahus ning kooskõlas riigieelarve raamseaduse paragrahvi 48 lõigetega 1 ja 2. Lisaraha ei saa maksta ministeeriumide valitsemisalade eelarvetest.

---

<sup>1</sup> Vt nt Vabariigi Valitsuse 07.12.2023. a pressikonverents: Haridus- ja teadusminister Kristina Kallas: „[---] Sellest kaheksast miljonist on 5,35 miljonit vaja tõsta kohalike omavalitsuste toetusfondi ja ülejäänud raha on haridusministeeriumi ridade vaheline ümbertõstmine, sest haridusministeerium on ka töödandja 76 riigikooli õpetajatele. [---]“. Rahandusminister Mart Vorklaev on Eesti Päevalehes 07.12.2023 kirjeldanud, kuidas rahandusministeeriumi poolelt olid tehtud ettevalmistused, et esitada Riigikogule 2024. aasta riigieelarve seadusse muudatus, kuid see jäi tegemata rahandusministeeriumist sõltumatutel põhjustel. Vt „TAGATUBA | Õpetajate palga tõusu raha ei jõudnud eelarvesse“.

Eesti Rahvusringhäälingu portaali 05.12.2023. a artiklis „Õpetajate palgaks lubatud lisaraha pole riigieelarve eelnõusse veel jõudnud“ vahendatud olukorda 2024. aasta riigieelarve eelnõu vastuvõtmisega Riigikogu esimehe Lauri Hussari vaatest järgmiselt: „See eelnõu on seotud valitsuse usaldusega, menetlusküsimused on välja läinud. Sellele eelnõule ei saa esitada muudatusettepanekuid ja selle eelnõu lugemist ei saa ka katkestada. See on ka põhjus, miks ei ole võimalik järgmise aasta eelarvet täiendada,“ rääkis Hussar. „Selleks, et lubatud kaheksa miljonit eelarve õigele reale jõuaks, on pärast eelarve vastuvõtmist vaja Riigikogul kohe hakata tegelema eelarve muutmise seadusega.“ Hussari sõnul võiks Riigikogu selle heaks kiita jaanuaris.

Kui Vabariigi Valitsus soovib suurendada kohaliku omavalitsuse üksuste üldhariduskoolide toetussummat, on see täiesti võimalik, kuid selleks on vaja esitada Riigikogule arutamiseks 2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu. Leian, et haridusministeeriumi leitud 5,35 miljonit ei saa kasutada ministeeriumi soovitud viisil enne, kui Riigikogus pole 2024. aasta riigieelarvet vastaval viisil muudetud. Küsimus ei ole eesmärgis õpetajate palgaraha suurendada või Riigikontrolli tähenärimises, vaid põhimõtte rikkumises, et teatud riigieelarve otsused on seadusandliku võimu teha. Meenutan, et ka Riigikogu esimees nentis 5. detsembril 2023, vahetult enne 2024. aasta riigieelarve vastuvõtmist õpetajate täiendava palgaraha eelarvesse lisamise küsimust Eesti Rahvusringhäälingule kommenteerides, et pärast eelarve vastuvõtmist on vaja Riigikogul kohe hakata tegelema eelarve muutmise seadusega, ja avaldas lootust, et selle saab vastu võtta 2024. aasta jaanuaris. Riigikogu menetlusse paraku eelarve muutmise seaduse eelnõu pole esitatud.

Riigikogu on eelarvet heaks kiites andnud valitsusele loa toetada üldhariduskoolide pidamist 485 490 000 euro ulatuses, mitte 5,35 miljonit eurot suuremas summas. Mõttekäik, et ministri käskkirjaga on võimalik muuta Riigikogus heaks kiidetud summat, oleks vastuolus nii riigieelarve raamseadusega kui ka 2024. aasta riigieelarve seadusega ning muudaks olemuslikult mõttetuks tegelikult Riigikogu senise aja jooksul ühe vähenenud rolli eelarve menetlemisel ja otsuste tegemisel. Kui pidada sellist käskkirjaõigust aktsepteeritavaks, võib edaspidi vabalt juhtuda, et Riigikogu peab võimalikuks rahastada midagi või kedagi näiteks 5 miljoni ulatuses, kuid kuna minister leiab, et talle meeldiks millelegi või kellelegi rohkem raha anda, siis ta „leiab“ oma eelarvest raha ja annab käskkirja, kus Riigikogu eraldatud 5 miljonile lisatakse veel nt 40 miljonit.

Rõhutan, et tegu ei ole mingi formaalsusega või tehnilise küsimusega, vaid põhimõttelise, olemusliku küsimusega. Sellise lähenemise tagajärg on riigieelarve seaduse üha tühisemaks muutumine, kus üha vähem tähtsaks muutub see, mida Riigikogu on seaduse kaaluga otsustanud.

Saatsin eile sel teemal eraldi märgukirja ka rahandusministrile, haridus- ja teadusministrile ning ka regionaalministrile, kes oli Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ettevalmistaja.“

## Riigikontrolör Janar Holmi 12.02.2024. aasta kiri rahandusminister Mart Vörklaevale munitsipaalkoolide pidamiseks antava toetuse kohta

Tänan Teid vastuse eest kirjale, mis käsitleb kohalikele omavalitsustele õpetajate tööjõukulude toetuse maksmist. Oleme ühisel seisukohal, et üleriigilise õpetaja üldise töötasu alammäära ja diferentseerimisfondi tõusu tagamine 2024. aasta riigieelarves ettenähtud toetusfondi väliselt ei ole kooskõlas seadusega.

Toetusfondiväline üleriigilise õpetaja üldise töötasu alammäära ja diferentseerimisfondi suurendamise kavatsus oli väljendatud lisaks Teie viidatud Vabariigi Valitsuse korraldusele ka Vabariigi Valitsuse 21.12.2023. aasta määruse nr 124 „Põhikooli ja gümnaasiumi õpetaja töötasu alammäär“ seletuskirjas: „2024. aasta riigieelarve seaduse eelnõu Riigikogus menetlemise ajaks (eelnõu oli seotud usaldushääletusega ja võeti vastu 8. detsembril) ei jõutud vastavat 2024. aasta riigieelarve seaduse eelnõu muudatusettepanekut enam esitada. Seetõttu tagatakse õpetajate 2024. aasta palgatõusu rahastamine kohalike omavalitsuste üksustele täies ulatuses lisaks Vabariigi Valitsuse toetusfondi vahenditele ka Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala 2024. aasta eelarves tulemusvaldkonna „Tark ja tegus rahvas“ tegevuse „Juurdepääsu tagamine üld- ja kutseharidusele“ vahendite arvelt.“

Just põhjusel, mille olete ka oma kirjas välja toonud, ei ole võimalik kirjeldatud viisil üleriigilist õpetajate palgatõusu rahastada – kohaliku omavalitsuse üksuste toetusfondi maht on Riigikogus määratud ning ei Vabariigi Valitsus ega ministrid selle mahtu ühelgi viisil suurendada ei saa. Ja loomulikult jääb mul üle vaid nõustuda Teie hinnanguga, et ajapuudus ei saa olla Vabariigi Valitsusele seaduse rikkumise või rikkumise kavatsuse õigustuseks.

Samas olete oma kirjas osutanud, et selline toetuse maksmine kohalikele omavalitsustele ei ole erakordne ning ka teised ministeeriumid on seda juhtumipõhiselt korduvalt teinud. See viide on asjakohatu ja eksitav. Riigikontrollil puudub info selle kohta, et teised ministeeriumid, aga ka Haridus- ja Teadusministeerium, oleksid vähemalt viimaste aastate jooksul varem üleriigilise õpetaja üldise töötasu alammäära ja diferentseerimisfondi suurendamist kohaliku omavalitsuse üldhariduskoolide puhul juhtumipõhiselt rahastanud. Juhtumipõhiselt saab minister oma määrusega otsustada sihtotstarbeliste toetuste maksmise investeringuteks või tegevuskuludeks kitsamal eesmärgil, mitte arvnäitajate alusel makstava toetusfondi osana.

Seega – Teie viidatud kohalike omavalitsuste juhtumipõhine rahastamine ei puutu siinsel juhul asjasse. Asjasse puutub see, et kohalike omavalitsuste toetusfondi kaudu makstakse omavalitsusüksustele õpetajate tööjõukulude toetust, millega tagatakse ka õpetajate palgatõus, ning selle eesmärgi täitmiseks vajaliku toetusfondi mahu määrab Riigikogu vastava aasta riigieelarves. Kohalike omavalitsuste toetusfondi mahu muutmist esialgu kavandatust suuremaks palgatõusuks saab otsustada ainult Riigikogu riigieelarve muutmise kaudu – viisil, nagu Vabariigi Valitsus ka algselt korrektset kavandas, kuid jättis selle ajapuudusele viidates tegemata.

Palusite oma vastuses ka seisukohta, kas Riigikontrolli hinnangul tuleks sarnase ebaseadusliku olukorra vältimiseks tulevikus täiendada või täpsustada riigieelarve raamseadust. Riigikontrolli hinnangul on riigieelarve seadus kohalike omavalitsuste rahastamise põhimõtete osas piisavalt selge. Seaduse täpsustamiseks vajadus puudub, tuleb tagada vaid selle täitmine.

## Riigikontrolör Janar Holmi 20.09.2024. aasta kiri rahandusminister Jürgen Ligile arvamusega riigieelarve seaduse muutmise seaduse kohta

Täna Teid võimaluse eest avaldada arvamust riigieelarve seaduse eelnõu kohta.<sup>2</sup>

Riigikontrolli hinnangul vajab iga-aastase riigieelarve ülesehitus ja sisu põhimõttelisemaid muudatusi, kui arvamuse avaldamiseks saadetud eelnõust ja seletuskirjast kavatsusena nähtub. Seda selleks, et Riigikogul, aga ka Vabariigi Valitsusel endal oleks võimalik tegelikult ja sisukalt suunata ning ka kontrollida riigi rahakasutust. Loodan, et järgmised sammud riigieelarve sisukamaks ja mõjusamaks muutmisel seisavad ees. Seda eriti olukorras, kus valitsusliidu leppes on eesmärgistatud riigieelarve suurema arusaadavuse ja läbipaistvuse vajadust.

Kuna valmisolekut teha ulatuslikumaid muudatusi arvamuse esitamiseks edastatud eelnõu menetlemise käigus praegu nähtavasti veel ei ole, piirdun oma kommentaarides eelnõu seletuskirjas esitatud eesmärgiga anda „ võimalus aastases riigieelarve seaduses esitada täpsemad eelarve andmed ministeeriumi valitsemisala ja põhiseadusliku institutsiooni kulude administratiivse, majandusliku sisu ning piirmääraga/piirmäärata jaotuse kohta, mis varem esitati seletuskirja lisades“. Samuti on seletuskirjas rõhutatud, et „Muudatuse tulemusena suureneb riigieelarve läbipaistvus Riigikogu ja avalikkuse jaoks, kes on oodanud, et riigieelarve esitataks riigiasutuste ja majandusliku sisu kaupa“.

Riigikontroll toetab suunda riigieelarves seaduse tasemel kehtestada ministeeriumide valitsemisalade eelarvete kulud detailsemalt administratiivse ja majandusliku sisu järgi. See toob riigieelarve seaduse lähemale tegelikule elule ning formaadile, mille põhjal peamiselt riigi raha kasutamist valitsemisalades juhitakse ning mille vastu Vabariigi Valitsus ja Riigikogu eelarve otsustusprotsessis tegelikku huvi tunneb ja mida otsustusprotsessis kasutab.

Muudatusega tuuakse seaduse tasandile teave, mis sisaldub praegu riigieelarve seaduse seletuskirja lisades 12 ja 14 (2024. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja näitel). Sisuliselt kombineeritakse kaks seni seletuskirja lisana esitatud vaadet üheks ja see muutub seaduse osaks. **Positiivne on, et selle vaate seaduse tasandile toomine annab Riigikogu liikmetele võimaluse teha sisukamaid muudatusettepanekuid iga-aastase riigieelarve menetlemise protsessis ka asutuste kaupa ning majandusliku sisu järgi.** Seni see võimalik ei ole olnud.

Siiski juhin tähelepanu eelnõuga seotud mõningatele olulistele probleemidele:

**1. Riigieelarve seadus ei takista juba praegu eelnõus esitatud viisil täiendavalt kulusid liigendada.** Eelnõu (§ 1 p 4) järgi „võib“ riigieelarves põhiseaduslike institutsioonide kulud ja ministeeriumide valitsemisala programmi kulud liigendada administratiivselt täiendavalt riigiasutuste kaupa. Luba seaduse tasandil selleks vaja ei ole – riigieelarve seadus ei takista juba praegu eelnõus esitatud viisil täiendavat kulude liigendamist. Eelnõus pakutud vaade on võimalik iga-aastasele riigieelarve seadusele täiendavalt lisada ka ilma seda „võib“-muudatust tegemata. Muudatus on vajalik ainult sellisel juhul, kui on tahe see selge kohustusena kehtestada.

**Ettepanek** on sõnastada seaduse § 26 lõige 51 algus järgmiselt: „Riigieelarves liigendatakse põhiseaduslike institutsioonide kulud ja ministeeriumi valitsemisala programmi tegevuse kulud täiendavalt riigiasutuste kaupa, eristades: [---]“.

---

<sup>2</sup> Rahandusminister oli saatnud Riigikontrollile eelnõu arvamuse avaldamiseks 17.09.2024, RAM/24-0934/-1K.

**2. Eelnõuga ministrile antav ulatuslik õigus muuta Riigikogus kinnitatud riigieelarve kulude jaotust muudab riigieelarve seadusesse lisanduva riigiasutuste ja kulude kaupa esitatud jaotuse sisutuks ning eelnõuga tehtava muudatuse väärtusetuks.** Eelnõu (§ 1 p 6) järgi on ministril õigus muuta riigieelarvega kindlaks määratud tegevuse piirmääraga vahendite liigendust tingimusel, et programmi tegevuse kogumaht ei muutu. Ehk siis minister saab kogu programmi tegevuse ulatuses Riigikogus otsustatud jaotust piirmääraga kulude puhul muuta. Lisaks sellele jääb seletuskirja järgi ministrile senine õigus senises mahus oma valitsemisala ja tulemusvaldkonna eelarve mahu piires muuta riigieelarvega kindlaks määratud piirmääraga vahendite programmi tegevuse eelarvet. Teisisõnu on ministril võimalik muuta riigieelarvesse lisanduvat riigiasutuste ja kulude kaupa esitatavat jaotust piirmääraga kulude puhul pärast selle Riigikogus vastuvõtmist tundmatuseni.

Selline sisuliselt piiramatu paindlikkus ei võimalda sisuga täita eelnõu seletuskirjas olevat väidet, et „muudatuse tulemusena suureneb riigieelarve läbipaistvus Riigikogu ja avalikkuse jaoks, kes on oodanud, et riigieelarve esitatakse riigiasutuste ja majandusliku sisu kaupa“. Tõepoolest, eelnõu järgi see sellisena edaspidi seadustes esitatakse (õigemini eelnõu järgi võidakse esitada), kuid ministrile antud ulatuslik õigus seda muuta muudab selle info sisutuks.

**Põhiseaduse kohaselt võtab Riigikogu riigieelarve vastu sisulise otsusena, mitte ei võta valitsuse esitatud riigieelarvet hääletusprotsessi kaudu teadmiseks.** Riigikogul on riigi raha jagamise otsustamisel keskne roll – riigieelarve vastuvõtmisega annab Riigikogu loa riigi raha kasutada, kontrollides sellega ühtlasi valitsuse tegevust ning seades sellele piirid. Eelnõus tajutav käsitlus, mille kohaselt vajab Riigikogu riigieelarve suuremat detailsust ja läbipaistvust ainult selleks, et sellest lihtsalt aru saada, on poolik käsitlus. Vabariigi Valitsuse esitatavast riigieelarvest arusaamine ei ole eesmärk iseeneses, vaid arusaamine on vajalik selleks, et Riigikogu liikmed saaksid teha eelarveprotsessis informeeritud otsuseid ning vajaduse korral ka muudatusettepanekuid riigieelarvesse. Saamata selgust selle kohta, kuhu Vabariigi Valitsuse esitatud riigieelarve eelnõus on soovitud raha suunata, mida selle eest saadakse ja mis on rahastatava tegevuse tulemus, ei saa Riigikogu sisukalt otsustusprotsessis osaleda. Samuti on iseenesest mõistetav, et Riigikogus kinnitatud kujul saab eeldada ka riigieelarve täitmist.

Selgus ja arusaadavus on vajalik selleks, et teha informeeritud otsuseid. Selgus on vajalik ka selleks, et hiljem hinnata seda, kas raha läks selle jaoks, mille jaoks Riigikogu volituse andis. Riigikogu tehtavad valikud peavad olema ministri jaoks siduvad. Ei ole mõeldav, et Riigikogus tehtud riigieelarvet puudutavaid otsuseid (sh Riigikogus tehtud ja heakskiidetud muudatusi riigieelarves) saab minister ainuisikuliselt ja täielikult muuta. Teatav paindlikkus on põhjendatud, kuid see paindlikkus ei saa olla läbiv ja Riigikogu tahet tühistav.

**Rõhutan, et sellise ulatusliku paindlikkuse võimaldamine ministrile tähendab seda, et isegi kui Riigikogu liige on teinud riigieelarve seadusesse muudatusettepaneku ja Riigikogu on selle heaks kiitnud, saab minister eelnõus pakutud § 56 lõike 22 alusel seda Riigikogu seisukohta ignoreerida. Seda ei saa õigeks pidada.**

**Ettepanek** on loobuda kavast anda ministrile sedavõrd ulatuslik õigus muuta Riigikogus tehtud eelarveotsuseid.

**3. Laialdase ministeeriumidele antava paindlikkuse asemel tuleks riigieelarves just vastupidi määrata mitmetele kuluridadele ühesed kululaed, mida saab muuta ainult Riigikogu.** Olukorras, kus riigi rahakasutuses soovitakse suuremat kulude kontrolli, on selgete kululagede määramine üks meede, mis aitab soovitud eesmärgile kaasa. Läbiv paindlikkus ei sunni valitsemisalasid eelarvet sisukalt planeerima ning sellega kaotatakse üks võimalus raha säästlikumalt kasutada.

Näiteks on erinevad valitsused viimastel aastatel seadnud poliitiliseks eesmärgiks – ja mitmel juhul varem ka avalikult kinnitanud – riigiasutuste tegevuskulud külmutada või lausa teha otsus neid kärpida. Samas on riigiasutuste tegevuskulud riigieelarve seaduse tasandil programmides ja tegevustes olnud teiste kulude seas eristamatud (välja arvatud põhiseaduslike institutsioonide puhul). Aga midagi, mis on määratlemata, ei ole võimalik külmutada või ka selle kindlal tasemel kasutamist tagada.

Riigikogul, aga ka Vabariigi Valitsusel ei ole olnud ega ole ka praegu tegelikkuses toimivat hooba riigiasutuste tegevuskulusid juhtida – külmutada, vähendada jne. Seetõttu on eelmiste aastate väljaütlemised riigiasutuste tegevuskulude külmutamise kohta olnud sisult deklaratiivsed ning seetõttu paljudel juhtudel tagajärjetud. Valitsusel ei ole võimalik riigiasutuste tegevuskulusid juhtida, kuna riigiasutuste tegevuskulusid ei ole riigieelarve seaduse tasemel kululaena kinnitatud. Ilma konkreetsete kululagedeta riigiasutuste tegevuskuludele peavad Riigikogu ja Vabariigi Valitsus jätkuvalt jääma lootma ministeeriumide heatahtlikkusele ja vastutulelikkusele olukorras, kus on soov riigiasutuste tegevuskulusid ohjata.

Tulenevalt tegevuspõhisest lähenemisest otsustab praegu iga ministeerium ise nii enda kui ka ministeeriumi valitsemisala asutuste tegevuskulude (tööjõukulud ja majandamiskulud) tegeliku mahu. Seda, et iga ministeerium ise endale tegevuskulude ning selle hulka kuuluvate tööjõukulude ja majandamiskulude kogumahu määrab, ei saa kuidagi pidada heaks lahenduseks.

**Ettepanek: Olukorras, kus valitsus soovib kontrollida (sh vähendada) riigiasutuste tööjõu- ja majandamiskulusid, tuleks eesmärgi saavutamiseks ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste (ametid ja inspeksioonid) tegevuskulule seada riigieelarve tasemel asutuste kaupa kululaed.**

Seda on võimalik teha, lisades riigieelarvesse seaduse tasandil täiendava vaate, kus praeguse tegevuspõhise vaate kõrvale lisatakse tegevuskulude koondmaht, mida iga riigiasutus saab konkreetsetel eelarveaastal maksimaalsena programmides tegevuskuludeks kasutada. Üks võimalik lahendus oleks järgmine:

A. Tegevuskulude kogumaht kehtestatakse seaduse tasemel asutuste kaupa kõigile ministeeriumidele ja teistele valitsusasutustele (ametid ja inspeksioonid). Ministeeriumide hallatavate asutuste puhul (nt riigi üldhariduskoolid, muuseumid) võiks põhjendatud paindlikkuse huvides kaaluda konkreetse valitsemisala hallatavate asutuste tegevuskulude koondmahu määramist.

B. Iga ministeeriumi ja teiste valitsusasutuste puhul fikseeritakse seaduse tasemel tegevuskulude kogumaht ning eraldi tegevuskulude sees oleva tööjõukulu kogumaht ja majandamiskulu kogumaht.

C. Ministeeriumi ja teiste valitsusasutuste tegevuskulude kogumahtu saaks suurendada ainult Riigikogu riigieelarvet muutes. Asutuse tööjõukulude ja majandamiskulude vahel võiks ümbertõstmisi teha ainult Vabariigi Valitsuse loal seaduses kindlaksmääratud protsendi ulatuses.

## Riigikontrolör Janar Holmi 22.10.2024. aasta kiri Riigikogu rahanduskomisjoni esimehele Annely Akkermannile arvamusega riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Riigikontroll on 20. septembril 2024 esitanud Rahandusministeeriumile oma arvamuse riigieelarve seaduse eelnõu kohta. Kuna Rahandusministeeriumile esitatud aramus oli põhjalikum, kui Riigikogule esitatud märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabelis on toodud, siis lisan käesolevale kirjale ka Rahandusministeeriumile saadetud arvamuse.

**1. Riigikontrolli hinnangul on eelnõus tehtavad muudatused täiesti kasutud – kui pidada silmas suurema läbipaistvuse ja arusaadavuse saavutamise eesmärki – ning ei muuda sisuliselt midagi võrreldes senisega.** Seda ei ole salanud ka eelnõu koostajad. Seletuskirja seaduse mõjude osas on toodud: „Mõju on vähene, sest vastavaid andmeid on kogu aeg RES/RE-protsessis esitatud. Siiani kajastusid andmed seletuskirjas, nüüd hakkavad kajastuma seaduses“. Seletuskirja esimeses lauses toodud väide, et „eelnõuga parandatakse riigieelarve läbipaistvust vastavalt koalitsioonileppele juba alates 2025. aastast“, ei vasta tõele. Muudatuse tulemusena ei lisandu eelarvedokumentatsiooni uut infot, vaid info vahetab asukohta – seda lihtsalt liigutatakse ühest kohast teise. Seaduse tasandile tuuakse teave, mis sisaldub praegu riigieelarve seaduse seletuskirja lisades 12 ja 14 (2024. aasta riigieelarve seletuskirja näitel) – kaks seni seletuskirja lisana esitatud vaadet kombineeritakse üheks ja see muudetakse seaduse osaks.

**2. Muudatusega tekib Riigikogul näivalt suurem võimalus teha riigieelarvesse täpsemaid muudatusettepanekud, kuid selle võimaluse muudab sisutuks ministri õigus Riigikogus tehtud muudatusi mitte arvestada.** Eelnõu järgi on ministril õigus muuta riigieelarvega kindlaks määratud tegevuse piirmääraga raha liigendust tingimusel, et programmi tegevuse kogumaht ei muutu. Seega saab minister kogu programmi tegevuse ulatuses Riigikogus otsustatud jaotust piirmääraga kulude puhul piiramatult muuta. Rõhutan, et isegi kui Riigikogu liige on teinud riigieelarvesse konkreetse muudatusettepaneku ja Riigikogu on selle heaks kiitnud, saab minister Riigikogu selget otsust ignoreerida. Seda ei saa õigeks pidada.

**3. Riigieelarve läbipaistvus ei suurene seletuskirja pikendamise või tabelite liigutamisega, kui seletuskiri jätkuvalt sisu selgelt ei seleta.** Riigieelarve läbipaistvus hakkab suurenema siis, kui seaduses olevale kulureale vastab seletuskirjas konkreetne osa, kus on võimalik terviklikult ja ühes kohas näha, millest seaduses olev kulurida koosneb, mis on selle kulurea osade sisuks, mis on rahastamise põhjendus ning kuidas on rahastus muutunud võrreldes eelmise perioodiga. Jättes kõrvale selle, kas riigieelarvet nimetatakse tegevuspõhiseks või millegi muu põhiseks, peab iga lähenemise puhul olema elementaarne see, et seletuskiri seletab konkreetset iga seaduses olevat kulurida. Hetkel ei ole võimalik seletuskirjas kuluridade kohta rahuldavat infot saada: seletuskirja osad on erineva ülesehitusega, kulurida puudutav info on seletuskirja erinevates osades laiali, selgitused on sageli paljusõnalised ja üldised, sama rahastusobjekti puudutavad summad on seletuskirja erinevates osades sageli erinevad jms. Läbipaistvus algab sellest, et seletuskiri seletab. Ka praegu eelnõuga kavandatava täiendava tabeli lisamisel ei muutu selgus suuremaks, sest 2025. aasta riigieelarve seletuskiri ei toeta uues vaates tekkivate ridade mõistmist. Läbipaistvus ei saagi suureneda, sest – nagu ka koostajad on seletuskirjas viidanud – lisainfot juurde ei tule, seni seletuskirjas kajastunud andmed hakkavad vaid kajastuma seaduses ehk muudavad lihtsalt asukohta.

Valitsusliit on seadnud eesmärgiks muuta riik efektiivsemaks ning vähendada bürokraatiat. Seaduse muudatus, mis midagi ei muuda ja mida ka koostajad peavad mõjutuks, on tarbetu ja sellega kõigi ressursse raiskav õigusloome, mida tuleks kõigiti vältida.

Riigikontrolli hinnangul vajab iga-aastase riigieelarve (sh seletuskirja) ülesehitus ja sisu põhimõttelisemaid muudatusi, et Riigikogul ja Vabariigi Valitsusel endal oleks võimalik sisukalt suunata ja kontrollida riigi raha kasutust. Seetõttu oleks selle eelnõu asemel otstarbekas keskenduda 2026. aasta riigieelarve läbipaistvamaks muutmisele ning riigieelarve põhimõttelisematele muudatustele, mis ka tegelikult läbipaistvust suurendaks.

*Lisa: riigikontrolöri 20.09.2024 kiri nr 6-2/24/486-2 „Arvamus riigieelarve seaduse muutmise seaduse kohta“ rahandusministrile*

## Riigikontrolör Janar Holmi 16.01.2024. aasta artikkel „Kõverteede otsimine Riigikogu vältimiseks ei saa olla lahendus“ Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ja Riigikontrolli blogis

Lugesdes Eesti Rahvusringhäälingu portaalist lugu „Rahandusministeerium riigikontrolli rahaeraldise kriitikat ei mõista“, siis paistab selle pealkiri täpselt kajastavat loos toodut – on tõesti näha, et rahandusministeeriumi esindaja ei saa ka tegelikkuses üldse aru või ei taha mingil põhjusel aru saada, mis on olemuslik probleem haridusminister Kristina Kallase kavatsusega eraldada valitsuse heakskiidul oma käskkirjaga haridus- ja teadusministeeriumi eelarvest omavalitsustele 5,35 miljonit lisaeurot õpetajate palgaks.

Rahandusministeeriumi esindaja kommentaarid on tegelikult murettekitavad ja kipuvad viitama, et riigi eelarvepoliitika eest vastutav rahandusministeerium on teatud asjaoludest tulenevalt unustanud omavalitsuste rahastamise süsteemi. Või siis ei tunne seda. Ning ei paista eristavat väljaspool ministeeriumide valitsemisalade eelarvet olevat kohalike omavalitsuse toetusfondi ning toetusfondi eesmärgiga mitteseotud erinevaid eraldisi ministeeriumide eelarvetest. See on ka põhjus, miks rahandusministeerium ei saa aru või väidab, et ei saa aru riigikontrolli kriitikast.

Olen valmis koos kolleegidega kohalike omavalitsuste rahastamist rahandusministeeriumile tutvustama. Lisaks sellele on rahandusministeeriumil võimalik enda vastutusvaldkonnast ja riigikontrolli tõstatatud probleemist paremini aimu saada, kui konsulteerida haridus- ja teadusministri Kristina Kallasega, kes 15. jaanuaril ETV saates „Terevisioon“ viitas, et riigikontrolöril on juriidiliselt õigus ning kevadel parandatakse see probleem riigieelarves ära.

Kindlasti on oluline, et rahandusministeeriumis tehtaks vahet kohalike omavalitsuste rahastamissüsteemi osisetal ja muudel kohalike omavalitsuste üksiktoetustel.

Riigikontroll ei heida ette seda, et haridus- ja teadusministeeriumi eelarvest on rahastatud ja rahastatakse haridusvaldkonda, näiteks eesti keele õpet Ida-Virumaal, haiglaõpet, vanglaõpet vms. Või seda, et kohalikke omavalitsusi rahastavad ka näiteks majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ja kultuuriministeerium, mis toetab omavalitsuste kultuuritegevust. See ei puutu asjasse.

„Toetusfondi osaks on üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus, mille mahuks on Riigikogu määranud just nimelt 485 490 000 eurot.“

Riigikontroll juhib tähelepanu hoopis sellele, et riigieelarves on eraldi ette nähtud kohalike omavalitsuste toetusfond. Selle toetusfondi osaks on üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus, mille mahuks on Riigikogu määranud just nimelt 485 490 000 eurot, mitte 5,35 miljonit eurot suurema summa.

Seda üldhariduskoolide pidamise toetust jagab valitsus kohaliku omavalitsuse üksustele üldhariduskoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukuludeks ja täienduskoolituseks, õppekirjanduseks ja koolilõunaks. Kohalike omavalitsuste toetusfondi kaudu makstakse kohalikele omavalitsustele õpetajate tööjõukulude toetust, millega tagatakse õpetajate palgatõus.

Selle raha jaotamiseks on valitsus kehtestanud määruse „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“. Selles määruks on lahti kirjutatud viis, kuidas ja millisest arvnäitajatest lähtudes õpetajate töökulu toetust arvestatakse.

Valitsuse 12. jaanuari 2024. aasta korralduse „Toetusfondist üldhariduskoolide pidamiseks antava toetuse jaotus 2024. aastal“ seletuskirjas on seevastu selgelt toodud, et „pearaha määr on toetusfondi määruise /---/ kohaselt 2286 eurot, kuid HTM-i eelarvest lisanduvate vahenditega kasvab 2316 eurole“.

Enh siis kõverteid kasutades ja vältimaks 2024. aasta riigieelarve muutmist Riigikogus, soovitakse suurendada ministri käskkirjade toel toetusfondi määruises ette nähtud pearaha määra.

Saladust ei ole tehtud sellestki, et tegelikult peaks haridus- ja teadusministeeriumi eelarvest „leitud“ raha olema riigieelarves toetusfondi real, kuid ajapuudusel jäi see sinna tõstmata. See ei ole tavapärase praktika. Ja kui olekski, siis ei õigustaks ebaseaduslik praktika selle jätkamist.

Vastupidiselt rahandusministeeriumi väitele on tavapäraseks ja seadusega kooskõlas olevaks praktikaks see, et kui Riigikogu otsustab õpetajate palga tõstmiseks suurendada kohalikele omavalitsustele üldhariduskoolide pidamiseks antavat toetust, siis suurendatakse selleks riigieelarves kohalike omavalitsuste toetusfondi eelarverida.

Juhtudel, kui haridus- ja teadusministeerium on eelarvemenetluse käigus „leidnud“ ka oma eelarvest lisaraha õpetajate palgatõusuks, siis riigieelarve menetluse käigus tõstetakse seegi raha kohalike omavalitsuste toetusfondi eelarvereale.

Viimati rakendati seda seadusele vastavat praktikat veel päris hiljuti, 2023. aasta detsembrikuu alguses, kui valitsus esitas Riigikogule usaldusküsimusega seotud 2024. aasta riigieelarve seaduse eelnõu (306 SE) teise lugemise dokumendid.

Selles sisaldasid muudatusettepanekud, kus kohalike omavalitsuste toetusfondi tõsteti ümber haridus- ja teadusministeeriumi valitsemisalast 17 185 000 eurot. Sellest 11 585 000 eurot tõsteti toetusfondi ümber just nimelt sellelt eelarverealt, millest tehakse rahandusministeeriumi eksitaval väitel sarnaseid makseid tavapärase praktika kohaselt pidevalt. Kui tehakse, siis ei oleks seda raha olnud vaja ümber tõsta.

Rahandusministeeriumile aitab vahest probleemi paremini selgitada ning omavalitsuste rahastamise ununenud põhimõtteid meelde tuletada ka 7. detsembril 2023 ilmunud artiklid [Delfis](#) ja [Eesti Päevalehes](#). Neist nähtub, et vähem kui kaks kuud tagasi oli rahandusministeerium nüüdseks hüljatud seisukohal, et omavalitsuste õpetajate palgaraha peab olema kohalike omavalitsuse toetusfondi real, ning oodati poliitilist kokkulepet selle „leitud“ raha ümbertõstmiseks. Paraku poliitilist kokkulepet ei leitud.

Rahandusminister Mart Vörklaev on nendes artiklites viidanud: „Sealhulgas on see väga ebaõiglane rahandusministeeriumi ametnike suhtes, kes ka nädalavahetusel valves olid, et vajalikud muudatused saaks tehtud, kuni haridusminister seoses nendega lõpuks poliitilise kokkuleppe saavutab.“

Kui rahandusministeeriumile meenub põhjus, miks osa rahandusministeeriumi ametnikke nädalavahetusel riigieelarve eelnõu täpsustamiseks valves oli, siis saab rahandusministeerium paremini aru ka riigikontrolli kriitikast.

Toetusfond on riigieelarvega lõplikult määratud ja seda saab muuta ainult riigieelarve muutmiseega. Viimast tulekski teha. Nii nagu esialgu ka kavatseti. Ja kavatseti seetõttu, et riigieelarve muutmise erinev käitumine on vastuolus õigusaktidega ja ka tavapärase praktikaga.

Kõverteede otsimine Riigikogu vältimiseks ei saa olla lahendus. See oleks järjekordne samm riigieelarve sisutuse ja tähtsusetuse suurendamisel ning Riigikogu väljalülitamisel riigieelarvet puudutavast otsustusprotsessist.

## Riigikontrolör Janar Holmi 14.06.2024. aasta artikkel „Pikk on tee, pikk on tee – algust ja lõppu sel varjab silmapiir“<sup>3</sup> Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ja Riigikontrolli blogis

### Ametlik eesmärk ei ole realistlik ja realistlik eesmärk ei ole ametlik

Maikuu eelviimasel päeval anti Eestis visiidil olnud Euroopa Komisjoni transpordi ja liikuvuse peadirektoraadi juhile Magda Kopczyńskale üle sümboolne rongipilet esimesele Rail Balticu rongile Varssavisse, mille väljumist lubatakse piletil 2030. aastal. Kõigest kaheksa päeva pärast pileti üleandmist selgus, et õnnetu külaline võib lubadust uskuma jäädes koos pagasiga 2030. aastal talviselt kargele Ülemiste perroonile ootama jääda.

Nimelt selgitas Rail Baltic Estonia OÜ juhatuse esimees Anvar Salomets Postimehele („Rail Balticu valmimisaeg lükkus veelgi kaugemale“, 07.06.2024) antud usutluses, et ametlik raudtee valmimise tähtaeg on endiselt 2030. aasta, kuid tegelikult on võimalik raudtee valmis saada 2031. aasta kolmandas kvartalis. Kaheksa päevaga pikenes raudtee ehitamise aeg kolmveerandi aasta võrra. Täpselt viis päeva hiljem antud kommentaaris lühenes raudtee ehitamise aeg uuesti kolmveerand aasta võrra. Projekt nagu lõõtspill – kokku ja lahku vastavalt sellele nagu etteantud noot parasjagu nõuab.

2021. aasta aprillikuus tutvustas Rail Baltic Estonia OÜ tulevase kiire rongi disaini. Muu hulgas informeeriti, et liiklus raudteel algab 2026. aastal, ning anti teada hinnad ja ajagraafik. Olukorras, kus samal ajal ei osatud Riigikontrollile öelda, kui palju läheb raudtee tervikuna maksma, anti avalikkusele täpselt teada pileti hinnad Pärnusse (14 eurot), Riiga (38 eurot) ning Vilniusesse (76 eurot).

2021. aasta oktoobrikuus avaldatud Riigikontrolli vahekokkuvõttes Rail Balticu elluviimise kohta oli tollal raudtee ehitamise eest vastutanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vankumatul seisukohal, et raudtee saab kasutusele võtta 2026. aastal. Kuigi Riigikontrolli analüüs näitas üheselt, et mahajäämus sellest tähtajast on ligi viis aastat. Ligi paar kuud hiljem teatas Rail Baltic Estonia OÜ, et raudtee realistlik valmimise tähtaeg on 2030. aasta. Paari kuuga oli raudtee valmimise tähtaeg pikenenud mitme aasta võrra.

Loomulikult ei ilmnunud nende päevade või kuude jooksul ootamatuid asjaolusid, mis varem teada ei olnud. Kõik oli teada, kuid peeti vajalikuks projekti hetkeolukorda ilustada ning vältida ebameeldivate uudiste – olgu siis tähtaegade pikenemise või projekti maksumuse tõusu – avalikustamist.

Paraku see olukorda ja tegelikkust moonutava retoorika kasutamine ja näivuse loomine jätkub. Ja ei paista lõppevat. 12. juunil 2024 teatas Rail Baltic Estonia OÜ avaliku vastusena Eesti, Läti ja Leedu riigikontrollide ülevaatele ja kulude kasvu põhjendades, et „võrreldes 2017. aastal koostatud maksumuse hinnanguga 1,8 miljardit eurot, on kasv lõviosas tulnud inflatsioonist pea 40 protsendi ulatuses ning projekti täpsustamisega seonduvalt ligi 30 protsenti“.

Tegelikult ei olnud 2017. aastal koostatud projekti maksumuse hinnang 1,8 miljardit, vaid 1,35 miljardit eurot. See on väga suur vahe. Ligi pool miljardit. Piisavalt suur, et märgata. Muide, Riigikontrollile tänavu 4. juunil ehk 8 päeva varem saadetud kirjas kinnitab seesama Rail Baltic Estonia OÜ fakti, et 2017. aasta seisuga oli Eesti osa projekti kogumaksumuseks hinnatud 1,3 miljardit eurot ja et 2021. aasta seisuga hinnati maksumuseks 1,8 miljardit eurot. Miks sellist segadust vaja on?

---

<sup>3</sup> „Sinine vagun“ – Heldur Karmo sõnad, Vennaskonna esitus.

## **Raudtee valmimise tähtaeg ja raudtee kasutuselevõtu tähtaeg on erinevad asjad**

Avalikkusele on kindlasti põnev, millal raudtee ehitus lõpeb. Aga sellest tähtsam on see, millal valminud raudteed kasutada saab. Need tähtajad ei saabu ühel hetkel – pärast raudtee valmimist tuleb teha veel mitmeid toiminguid selleks, et seda kasutada saaks. Valdavalt räägitakse Rail Balticu kommunikatsioonis raudtee valmimisest, kuid lõppeesmärki silmas pidades maksab seevastu alati küsida, millal esimene rong inimesi või kaupa veab.

Rail Balticu ülevaate tegemise ajal esitati kolme Balti riigi riigikontrollidele raudtee valmimise eesmärgina 2030. aastat ning kasutuselevõtu eesmärgina 2031. aastat. Aga ülevaate tegemise käigus ilmnes, et näiteks Pärnust Läti piirini kulgeva osa puhul nähakse raudtee valmimise esimese realistliku võimalusena 2031. aastat ning kasutuselevõtu tähtajana 2032. aastat.

Eelnimetatud sümboolset piletit Euroopa Komisjoni ametnikule üle andes pidid selle korraldajad olema ka ise teadlikud, et 2030. aasta detsembrikuus ühtegi reisirongi Rail Balticu kaudu Varssavisse ei sõida. Miks seda piletitsirkust vaja oli, peavad asjaosalised ise seletama.

## **Raudtee väljaehitamise maksumus ning raudtee väljaehitamise, kasutuselevõtu ja rongiliikluse alustamise kogumaksumus on erinevad asjad**

Rail Balticu maksumust avalikult käsitledes ei ole räägitud projekti kogumaksumusest, vaid kitsalt raudtee väljaehitamise kulust. Raudtee väljaehitamise kulu moodustab suurema osa projekti maksumusest, kuid raudtee kasutuselevõtmiseks vajalik kulu on piisavalt suur, et ka seda planeerimises arvestada ning otsustajatele ja avalikkusele Rail Balticu projekti maksumuse osana näidata. Näiteks kohalike rongide ostmiseks on kolme Balti riigi peale kokku vaja hinnanguliselt 300 miljonit eurot. Samuti on raudtee kasutuselevõtu järel vaja Eestis praeguste hinnangute kohaselt riigieelarvest opereerimis- ja hoolduskuludeks 62–89 miljonit eurot aastas.

Rongide ostmiseks raha planeeritud ei ole ning sellega seoses ei ole loomulikult alustatud ka rongide hanke ettevalmistust. Kolme riigikontrolli ülevaate tegemise käigus selgus, et rongide ostmise otsustamise hetkest kuni kasutuselevõtmiseni tuleb arvestada kaheksa aastaga – kaks aastat on seotud hanke ettevalmistamise ja läbiviimisega, neli aastat on vajalik veeremi tarnimiseks ning kaks aastat testimiseks. Ehk kui 2024. aasta juunikuus otsustada rongide ostmise, siis realistlik rongide kasutuselevõtmise tähtaeg on 2032. aasta juunikuus.

Aga rongide hanget ei saa teha enne, kui ei ole otsustatud selle rahastamine ja leitud rahastamise allikas. Rongide hankimise eelduseks on otsustada ka see, kelle omandisse rongid jäävad ja millise mudeli kohaselt neid hiljem kasutama hakatakse. Ka neid otsuseid ei ole. Vahe ametliku ja realistliku tähtaja vahel käriseb iga eelnevat rida kirjutades kõrvulukustavalt.

## **Raudtee väljaehitamise kallinemise hindamisel tuleb võrrelda võrreldavat**

Algselt, 2017. aastal koostatud tasuvusanalüüsi järgi, hinnati raudtee väljaehitamise Eesti osa maksumuseks 1,35 miljardit, 2018. aasta lõpus 1,6 miljardit eurot ning 2022. aasta lõpus 1,8 miljardit eurot.

Kolme Balti riigi riigikontrolli tehtud ülevaate tegemise ajal hinnati, et algselt kavandatuga samaväärses mahus raudtee ja sellega seonduva väljaehitamine läheks nüüd maksma vähemalt 4,03 miljardit eurot. Ehk siis algselt hinnatud 1,35 miljardi asemel ligi kolm korda rohkem.

Selleks, et tulla toime suurenenud eelarvega, valmistuvad Eesti, Läti ja Leedu valitsus vähendama tööde mahtu ning keskenduma esimese etapina raudtee põhitrassi ehitamisele. Tööde mahtu vähendatakse,

mille tulemusena läheb raudtee Eesti osa maksma hinnanguliselt 3,1 miljardit eurot. Kuid tööde mahu vähendamine tähendab, et mitmed kohalikud peatused ehitatakse välja osaliselt ehk jaamahoonete asemel saavad reisijad kasutada varjualuseid (Lätis ja Leedus jäetakse esimeses etapis osa peatusi üldse välja ehitamata) ning kahe rööpapaari asemel ehitatakse mõnes raudtee osas ainult üks.

Olen märganud, et projekti kallinemise hindamisel tahetakse kõrvutada algset 1,35 miljardilist maksumust 3,1 miljardilise maksumusega. See ei ole korrektne kallinemise määra leidmisel, sest ei võrrelda võrreldavat mahtu.

### **Käsitus realistlikest tähtaegadest 2030. aastal või 2031. aastal rahastusallikaid teadmata kompab absurdi piire**

Küllap saaks mitmeid projekte ja selle tähtaegu käsitleda realistlikuna, kui ei peaks andma vastust küsimusele, kust selle realiseerimiseks tuleb raha. Paraku on projektide realiseeritavuse hindamisel oluline ka projekti realiseerimiseks vajaliku raha olemasolu.

Rääkida Rail Balticu puhul realistlikest tähtaegadest, teadmata seda, kust tuleb raha raudtee ehituseks ja rongide ostmiseks, on sisutühi jutt. Vähendatud mahus raudtee Eesti osa väljaehitamiseks on puudu ca 1,8 miljardit eurot ning puudu on ka raha, mille eest rongid ühel või teisel viisil hankida.

Senikaua, kui ei ole selge, kust tuleb projekti lõpuleviimiseks raha ning kuidas see aastati jaotub, ei ole võimalik rääkida realistlikest tähtaegadest, vaid katteta eesmärgist või unistustest. Kuni rahastamisallika selgumiseni ei saa pidada projekti soovitud ajal teostatavaks.

Proгноositav kaheaastane Euroopa Liidu rahastuse lünk aastatel 2027–2028 halvendab projekti olukorda oluliselt ning nõuab sel ajal kolmelt Balti riigilt suuremat panust. Näiteks on 2024. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja järgi 2026. aastal planeeritud Rail Balticu eelarveks Eestis ligi 399 miljonit eurot, kuid 2027. aastaks vaid natuke üle 37 miljoni.

Kümme korda vähem – ajal, kus peaks käima kõige intensiivsem ehitustöö. Need on aastad, kus ehitamine peaks käima suure hooga ning kui sel perioodil vajalikus mahus projektiraha ei jätku, siis lükkub raudtee kasutuselevõtt oluliselt kaugemale ning tõenäoliselt suurendab see ka maksumust. Kui rongide ostmiseks raha ei ole kavandatud, ei ole võimalik rongide hanget läbi viia – see lükkab omakorda raudtee kasutuselevõttu edasi ning ei võimalda muuta raudteesse seni tehtud investeeringut väärtuseks.

Käesoleva aasta sügisel peab Vabariigi Valitsus heaks kiitma riigi eelarvestrateegia aastateks 2025–2028. Siis ehk selgub, millises mahus peetakse võimalikuks anda projektile toetust 2027. ja 2028. aastal või millisel muul viisil on rahastamine nendel aastatel kavandatud. Raha on igal aastal vaja juurde sadu miljoneid – riigi rahalised võimalused nende otsuste tegemiseks on kõigile teada.

### **Eesti investeeringu väärtus raudteesse sõltub Läti, Leedu ja Poola tegevusest**

Läti, Leedu ja Poola raudteetrassi valmimine on Eestile eluliselt tähtis. Eesti raudteetrassi valmimine ei ole elulise tähtsusega ei Lätile ega Leedule. Ühenduse loomiseks Poolaga ja sealt edasi teiste meie jaoks oluliste riikidega piisab nii Leedule kui ka Lätile sellest, kui nad ehitavad raudtee n-ö lõuna suunal.

Olukorras, kus ka Lätil ja Leedul on raha raudtee ehitamiseks väga suures osas puudu, on risk, et esimeses järjekorras suunavad meie head lõunanaabrid oma ressursi just Poola suunale ja meile oluline põhjasuund jääb vähemprioriteetseks. Sellisel juhul võime me vähemalt esialgu saada ca 3,1 miljardi eest kiire ja moodsa raudteeühenduse parimal juhul Läti piirini ja ei enam.

Seetõttu ei piisa Eestile ainult sellest, et Eesti puudutava osa ehitus on korralikult juhitud. Kliimaministeerium ja Vabariigi Valitsus peavad kullipilguga jälgima ka Läti, Leedu ja Poola otsuseid ning pidevalt ning piisavalt kõrgel tasemel meie riiklikke huve ja raudteeinvesteeringu väärtust kaitsma.

Eelnevat arvestades tuleb kõik teha selleks, et raudtee ehitus Pärnust Läti piirini oleks samaväärse prioriteetsusega kui raudtee ehitus Tallinnast Pärnusse. Kaotatud aeg tuleb tagasi teha ning vältida olukorda, kus osa Eesti trassist valmib hiljem. Kui me ise ei ole võimelised riikidevaheliselt kokku lepitud ajaraamis oma raudteed Läti piirini ehitama, siis on see piisav põhjus ka lätlastele piiratud ressursside olukorras venitada raudtee Eesti piirini ehitamisega. Lätlastele ei ole vaja põhjasuunalist raudteed, mis lõpeb Läti-Eesti piiril.

### **Selgust loomata ja avatust suurendamata ei saa edasi minna**

Projektiga edasiminekuks tuleks Vabariigi Valitsusel anda Riigikogule korrektne ja realistlik ülevaade projekti hetkeseisust Eestis ja teistes projektiga seotud riikides, rahastamise kavast (sh rahastamise allikad) aastate lõikes kuni taristu valmimise ja sellel rongiliikluse alustamiseni ning projekti realistlikest tähtaegadest. Riigikogu sisuline kaasamine on oluline, kuna raudteeprojekti maht on oluliselt suurenenud ning see mõjutab ja piirab oluliselt järgmiste aastate eelarvevalikuid. Vastused tuleb anda eelkõige järgmistele küsimustele:

- Mis aastaks on raudtee väljaehitamine tehniliselt ja rahaliselt realistlik?
- Kuidas jaotub projekti rahastamine aastati ning millised on katteallikad?
- Kes rongid ostab ja milline on rongide hankimise tähtaeg ning kuidas toimub nende hankimise rahastamine?
- Millised on raudtee opereerimis- ja hoolduskulud ning milline osa sellest tuleb katta riigieelarvest?
- Kas raudtee tuleb ehitada iga hinna eest või on piir, kust edasi muutub raudtee ehitamine ebamõistlikuks?

Parandada tuleb ka riigieelarve seletuskirja lisaks olevat Rail Balticu projekti puudutava ülevaate kvaliteeti. See lisa tuleb muuta sisulisemaks viisil, mis annaks igal aastal riigieelarve menetlemise ajaks ammendava pildi projekti olulisematest näitajatest.

Eelkõige tuleb seal võrreldes praegusega täiendavalt esitada raudtee valmimise tähtaeg, raudtee kasutuselevõtu tähtaeg, raudtee väljaehitamise prognoositav maksumus, raudtee kasutuselevõtu prognoositavad kulud (rongide hind, riigieelarvest eraldatav aastane opereerimis- ja tegevuskulu), investeeringukulu jaotus aastati ja kulude katteallikas ning projekti edenemise seis Lätis, Leedus ja Poolas. Oluline on, et seal esitatud info oleks nii realistlik kui ka ametlik.

Samuti kordan 2019. aasta auditis tehtud ettepanekut koostada selgemad Rail Balticu eelarveprognoosid ja rahastamisstsenaariumid kuni projekti lõpuni ning esitada need riigi eelarvestrateegia lisana. Viis aastat tagasi järgnes sellele ettepanekule tollal projekti eest vastutanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ootamatu vastus – ministeeriumi hinnangul oli neljast aastast pikem projekti finantsplaneerimine ebaseaduslik ja võimalik, et ka vastuolus põhiseadusega.

Selline seisukoht ei ole tõsiseltvõetav – ükski õigusakt ei keela pikaajalist planeerimist. Põhiseaduse preambulis on jätkuvalt eesmärk tagada eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, mitte ainult riigi eelarvestrateegia nelja-aastase perioodi jooksul. Jätkuvalt koostatakse pikaajalisi arengukavasid. Põhiseadus ei takista heaperemehelikku ja mõistlikku käitumist. Ta kohustab selleks.

## Riigikontrolör Janar Holmi 04.07.2024. aasta artikkel „Rail Baltic: unistustest puudust pole. Vaja oleks ka raha ja otsuseid“ Maalehes

Rail Balticu raudtee valmimine 2030. aastaks või valmimine üldse sõltub sellest, kas raudtee ehitamiseks on piisavalt raha. Seitsme aastaga on Rail Balticu hind kolmes Balti riigis suurenenud 5,8 miljardilt vähemalt 23,8 miljardi euron. Algse plaani jaoks oli raha olemas, suurenenud hinna katteks enam mitte.

Mitmekordistunud hinnamuutusega toimetulekuks on kavas projektiga esmalt edasi liikuda vähendatud mahus. Vähendatud mahus raudtee väljaehitamine tähendab Eesti puhul peamiselt seda, et kahe rööpapaari asemel ehitatakse valdavalt ainult üks rööpapaar või siis näiteks ehitatakse kohalikud peatused kavandatust lihtsamad.

Aga ka vähendatud mahus raudtee väljaehitamiseks on puudujääk kolmes Balti riigis ilma tulevikuinflatsiooni arvestamata kokku vähemalt 10,1 miljardit eurot – Eestis vähemalt 1,8 miljardit, Lätis vähemalt 4,4 miljardit ning Leedus vähemalt 3,9 miljardit. Seda juhul, kui raudtee ehitatakse valmis hiljemalt 2030. aastal. Hilisemate tähtaegadega läheb raudtee veel kallimaks.

Kui seni ei ole suudetud Rail Balticu ehitamiseks kavandatud raha ära kasutada ning kasutamata raha on liikunud järgmistesse eelarveaastatesse, siis nüüd on projekt jõudnud faasi, kus rahapuudus hakkab takistama uute kohustuste võtmist ja uute ehitushangete väljakuulutamist. Praeguseks eraldatud raha ning eeldatavasti eraldatava raha – kogumahus ligi 1,3 miljardit eurot – ulatuses saavad praeguse ajakava kohaselt ehituslepingud sõlmitud juba 2025. aastal. Uute ehitushangete väljakuulutamine ei ole pärast seda enam ilma täiendava raha eraldamiseta võimalik. Juhul, kui ehitushankeid ei ole enam võimalik välja kuulutada, siis raudtee ehitamise aeg pikeneb ning projekt kallineb veelgi.

Rail Balticu investeeringuvajaduse ülevaatest, mida Kliimaministeerium tutvustas 19. juunil 2024 Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjonile, nähtub, et kui 2024. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja järgi on aastateks 2024–2027 Rail Balticule kavandatud raha ca 980 miljoni euro ulatuses, siis tegelik vajadus on sellel perioodil ca 520 miljonit eurot suurem.

Proгноositav kaheaastane Euroopa Liidu rahastuse lünk aastatel 2027–2028 halvendab projekti olukorda oluliselt ning nõuab sel ajal Eestilt, Lätilt ja Leedult suuremat panust. Need on kriitilised aastad, kus ehitamine peaks käima suure hooga ning kui sel perioodil vajalikus mahus projektiraha ei jätku, siis lükkub raudtee kasutuselevõtt ainuüksi raha puudumise tõttu oluliselt kaugemale ning tähtaja kaugemaks lükkumine teeb raudtee veelgi kallimaks.

Seni, kuni ei ole selge, kust tuleb projekti lõpuleviimiseks raha ning kuidas see aastati jaotub, ei ole võimalik rääkida realistlikest tähtaegadest, vaid katteta eesmärgist või unistustest. Kuni rahastamisallika selgumiseni ei saa pidada projekti soovitud ajal teostatavaks.

Juba septembrikuus peab Vabariigi Valitsus kinnitama riigi eelarvestrateegia aastateks 2025–2028. Seega selgub peagi, millistest allikatest on kavas nende aastate jooksul Rail Balticu ehitamist Kliimaministeeriumi soovitud manus finantseerida. Arvestades vajadust vähendada valitsussektori puudujääki ja teades samal ajal erinevate valdkondade lisavajadusi, on selge, et katteallika leidmine Rail Balticu rahastamiseks ei ole lihtne.

Eesti jaoks on eluliselt tähtis ka see, kuidas edeneb raudteetrassi ehitamine Lätis, Leedus ja Poolas. Eestist Varssavisse ja Berliini sõitmiseks on vaja ka seda, et Läti, Leedu ja Poola oma eesmärgid ja ülesanded täidaksid. Neil ei ole Berliini sõitmiseks raudtee Eesti osa vaja. Meil nende oma on vaja. Kui

Eestil on vähendatud mahus raudtee valmisehitamiseks puudu vähemalt 1,8 miljardit eurot, siis Lätil ja Leedul mõlemal üle kahe korra rohkem.

Olukorras, kus Lätil ja Leedul on rahast raudtee ehitamiseks väga suur osa puudu, on risk, et esimeses järjekorras suunavad meie head lõunanaabrid oma ressursi just Poola suunale ja Eestile oluline põhjasuund jääb vähem prioriteetseks. Seetõttu ei piisa Eestile ainult sellest, et Eesti puudutava osa ehitus on korralikult juhitud. Kliimaministeerium ja Vabariigi Valitsus peavad kullipilguga jälgima ka Lāti, Leedu ja Poola otsuseid ning pidevalt ning piisavalt kõrgel tasemel meie riiklikke huve ja raudteeinvesteeringu väärtust kaitsma.

Rail Baltic Estonia OÜ hindab 2030. aasta raudtee valmimise tähtaega tehniliselt teostatavaks – eeldusel, et tagatud on vajalik rahastus. Aga lisaks rahale võib tähtaega silmas pidades probleemiks kujuneda ka Pärnust Lāti piirini kulgeva osaga seotud raudteeosa ehituse mahajäämus.

Kasutaja seisukohast on raudtee väljaehitamise tähtajast oluliselt tähtsam tähtaeg, millal rongid raudteel sõitma ning reisijaid ja kaupa vedama hakkavad. Need tähtajad ei saabu ühel hetkel – pärast raudtee valmimist tuleb teha veel mitmeid toiminguid, et seda kasutada saaks. Näiteks ei ole 2024. aastal rongide hanget alustatud, kuigi näiteks kohalike rongide hankimiseks ja kasutuselevõtmiseks kulub projektivedajate endi töödokumentide järgi hinnanguliselt kaheksa aastat – kaks aastat hanke ettevalmistuseks, neli tarneks, kaks aastat testimiseks. Ka raha ei ole rongide ostmiseks planeeritud. Seega tekib risk, et kui raudtee ise peakski valmima kas 2030. või 2031. aastaks, siis tuleb ometigi veel vähemalt aasta oodata ronge. Võimalik, et ronge saab tellida ka kiiremini, kuid seesugust detailsemat hinnangut pole seni keegi esitanud.

Rongide ostmist hinnanguliselt 300 miljoni euro eest peaks kolm Balti riiki ise rahastama. Kui rongide ostmiseks pole raha kavandatud, pole võimalik rongide hanget teha. Praegu pole ka otsust, mil viisil need hangitakse – kas ostetakse, liisitakse või peaks reisijatevedu korraldav ettevõtte need ise kohale tooma.

Mitmed olulised otsused, mida on vaja teha, et alustada rongiliiklust uuel raudteel, ja mis tingimata ei nõua suuri kulusid, kuid on edasise koostöö toimimise seisukohalt olulised, on veel tegemata. Ainus otsus, mille kolm Balti riiki on siiani raudteetaristu haldamise kohta teinud, on see, et igas riigis tuleb eraldi sõltumatu haldusasutus. Lätis on aga ikka veel ainult ajutine raudteetaristu haldusasutus.

Projekti peakoordinaatoril, Lätis tegutseval RB Rail ASil, ja riiklikel rakendusasutustel puudub mehhanism, mis ärgitaks vastutavaid ministeeriume otsuseid kiiremini tegema. Vaja oleks otsust, mis määraks kindlaks projekti osapoolte rollid, vastutuse ja raudtee haldamise põhimõtted, sealhulgas selle, kuidas jaotatakse kasumit ja kahjumit, lahendatakse erimeelsusi, ning muud seesugused küsimused.

## Õiguskantsler Ülle Madise ja riigikontrolör Janar Holmi 04.10.2024. aasta ühisartikkel „Riigieelarve koostamise kord vajab kapitaalremonti“ Eesti Rahvusringhäälingu portaalis ja Riigikontrolli blogis

Kes võrdleb Eesti 2009. aasta ja 2021. aasta riigieelarve haridus- ja teadusministeeriumi, sotsiaalministeeriumi või põllumajandusministeeriumi osa, saab kiiresti aru, milles on nn tegevuspõhise riigieelarve viga. Seda vaatamata sellele, et ka 2009. aasta riigieelarvel olid omad probleemid ja nõrkused.

Seadusena kehtestatud aastaeelarve peab panema maksumaksja raha kasutamisele kontrollitavad piirid. Kui 2009. aasta riigieelarves on valdkondade ja asutuste kaupa kirjas, kes ja kui palju ning milleks tohib raha kulutada, siis 2021. aasta riigieelarvest vaatab vastu senise eelarvestamise madaltase. Muidugi ei ole selliselt koostatud aastaeelarvet võimalik Riigikogus muuta ega ministritel tõhusalt ja õigest kohast kärpida.

Asi on selles, et nn riigieelarve baasseadus – seadus, mis ütleb, kuidas tuleb aasta riigieelarve kokku panna – ei kohusta enam esitama aastaeelarvet, milles on kõik riigi tulud ja kulud nende majandusliku sisu järgi ja asutuste kaupa. See aga tähendab, et pole võimalik kulude otstarbekust hinnata ega valikuid teha nii, nagu põhiseadus ette näeb ning Riigikogu roll nõuab.

Tõsi, riigi aastaeelarve on märksa keerulisem kui pere või äriühingu oma. Siiski on olnud Eestis – ja on praegugi näiteks Soomes – võimalik kokku panna eelarve, mis näitab, kust raha tuleb ja milleks ning kelle käe läbi kulub. Eeskuju ei saa võtta riikidest, kus parlamendi roll piirdub ainult tuleva aasta riigieelarve kinnitamise või tagasilükkamisega, põhiseadus seda ei luba.

Niisiis tuleb aasta riigieelarves näidata kõik riigi tulud ja kulud. Tulupoolel on maksutulu, tulu riigivara müügist ja rentimisest, Euroopa Liidu ja muud välismaised toetused jms. Kuluridadel on lastetoetused, pensionid, koolide, politsei ja kaitseväge ülalpidamine, teede parandamine jne.

Lapsetoetuse ja pensioni maksmise kohustus tuleb vastavatest seadustest, riigieelarves tuleb näidata prognoositav summa, mis selleks kulub. Seadustest tuleb ka riigi kohustus korraldada ajateenistust, anda välja ID-kaarte, uurida kuritegusid ja mõista kohtus õigust. Lõviosa riigi kulutustest ongi seadustega ette nähtud, aastaeelarves nende planeeritavas suuruses näitamine on kohustuslik.

Seda, kas vanemahüvitis või töövõimetoetus on täitnud loodetud eesmärgi, tuleb vastutavatel ministeeriumidel muidugi analüüsida, kuid mitte riigieelarve raames. Kui selgub, et maksumaksja rahaga pole loodetud tulemust saavutatud, tuleb esmalt muuta seadust, siinses näites perehüvitiste seadust või töövõimetoetuse seadust, ja alles seejärel saab riigi kulud uuesti arvutada ja järgmisesse aastaeelarvesse kirja panna.

Teid parandada ja maju ehitada, reklaamikampaaniaid ja konverentse korraldada saab sedavõrd, kui võrd selleks on eelviidatud kohustuslike kulutuste kõrval raha. Aasta riigieelarve vastuvõtmisega annab Riigikogu sellisteks kulutusteks sisuliselt loa.

Toetuste väljamaksmine, maksude kogumine, laste õpetamine, haigete ravimine jms tuleb praktikas korraldada. Korraldav töö tähendab üha enam infosüsteemide ja andmekogude ülalhoidmist, kuid otsustavate ja vastutavate inimesteta ka ei pääse. Inimesed peavad kuskil töötama ja jällegi annab loa selleks riigi raha kulutada rahvaesindus.

Riigikogu peab saama aru ja vajaduse korral ümber otsustada, milleks ja kui palju kulub. Pärast eelarveaasta lõppu peab saama hinnata, kas raha kulutati seaduslikult ja otstarbekalt, ning parim oleks, kui saadud teadmiste alusel vaadataks hoolikalt läbi järgmine eelarve. Äkki saab riigielu korraldamise kulusid vähendada? Äkki võeti näiteks ametniku asemel kohtus käima või analüüsi koostama liialt sageli hoopis advokaat, kuigi see olnuks ametniku tavapärane töö?

Kui prognoosid näitavad, et riigi tulud ei kasva loodetud määral, aga kulud kasvavad, tuleb tulusid kasvatada või kulusid vähendada, praktikas enamasti mõlemat. Kulude vähendamine on võimalik, kui on teada, milline asutus, milleks ja kui palju kulutab, kus üldse on valikukohad.

Kaunikõlalise tulemusvaldkonna või programmi all sellist infot pole. 2021. aasta eelarves polnud üldse, tänavuses eelarves on märksa rohkem, ent siiski mitte nii selgelt, kui oleks kulupõhises eelarves. Õiguslik küsimus on selles, kas riigieelarve baasseadus võib osutada põhiseadusevastaseks, kuna ei kohusta aastaeelarvet piisavalt lahti kirjutama.

Hiljuti esitatud eelarve baasseaduse muudatused probleemi kahjuks ei lahenda. Kavandatud viisil kümnete lehekülgede kaupa riigieelarvele lisanduvad tabelid teadlike eelarveotsuste tegemiseks vajalikku suuremat selgust juurde ei too ja eelarvet paremaks ei muuda.

Jäetakse mulje, et Riigikogu saab senisest täpsema ülevaate sellest, kes, milleks ja kui palju kulutab, ja et ministriumidele seatakse täpsemad raamid raha kasutamisel, näiteks nii, et kui personalikulu on Riigikogu otsusel külmutatud, siis see ongi külmutatud. Paraku ütleb elnõu, et minister tohib Riigikogus otsustatud kulude jaotust muuta.

Seega vastab tõele elnõu seletuskirjas öeldu: muudatuse mõju on vähene. Seadusel, millel pole mõju, pole ka mõtet. Ühiskonnas on tekkinud laiem konsensus, et riigieelarve koostamine vajab kapitaalremonti. Ka valitsusliidu lepe rõhutab riigieelarve läbipaistvuse suurendamise vajadust. Praegu, mil otsitakse pingsalt viisi, kuidas vähendada lõhet riigi kulude ja tulude vahel, on selge ja täpne teadmine sellest, millise asutuse eelarvest, milleks ja kui palju raha kasutatakse, eriti oluline.

Eelviidatud 2009. aasta eelarve aitab mõista kulupõhise riigieelarve võimalusi, ent pole ka ise ideaalne. Sestap tasub mõelda, kuidas leida Eestile sobiv põhiseaduspärane aastaeelarve koostamise viis.

Kui vaja, võib põhiseadustki muuta, et veel selgema sõnaga öelda, et riiki juhib Riigikogu, ja näidata, milline peab aastaeelarve olema. Kui vaja on koostada mitmeaastane eelarve ja seda vajaduse korral Riigikogus muuta, on seegi põhiseadusemuudatuse järel võimalik. Näiteks, Soome põhiseadus (perustuslaki) reguleerib aastaeelarvete koostamist ja parlamendi (eduskunta) rolli selle juures väga põhjalikult. Soome eeskuju väärib kindlasti lähemat uurimist.

Soome aastaeelarves on kuluread selgelt lahti kirjutatud, samas ei võeta valitsuselt ja asutustelt mõistlikes piirides otsustusvabadust. Erinevalt Eesti riigieelarvest on Soome eelarvedokumentides kohustuslikud kulud selgelt eristatud teistest kavandatud kuludest, noid viimaseid saab lapsevanema või pensionäri õiguspärast ootust kahjustamata lihtsamini kärpida või ümber tõsta. Eesti riigieelarvest ega seletuskirjast sellist teavet ei leia. Soome valitsus esitab lisaks aastaeelarve elnõule eelarveettepaneku, kust nii iga rahvaesindaja kui ka avalikkus saab uurida iga kulurea täpsemat sisu.

Selgete kuluridadega riigieelarve võimaldab eelarveaasta lõppedes hinnata, kas raha kasutati otstarbeks, milleks valitsus Riigikogult luba küsis. Soome aastaeelarve on kulupõhine, kuid see ei ole takistanud riigieelarve lisamaterjalides ka raha kasutamise ja oodatavate tulemuste arusaadavat ja sisukat lahtikirjutamist.

Ka meil on võimalik senist nn tegevuspõhise eelarve kogemust rakendada riigieelarve seletuskirjas, kus saab esitada ka eelarve tegevuspõhise vaate. Ehk õnnestub juba tuleval aastal riigieelarve koostamiseks uus ja parem lahendus leida ning 2026. aasta riigieelarve selle alusel kokku panna.