

Lisa 1. Haridus- ja Teadusministeeriumi vastused Riigikontrolli märgukirja tähelepanekutele

Käesolev dokument koondab Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad Riigikontrolli esitatud tähelepanekute ja järelduste kohta, mis puudutavad ministeeriumi valitsemisala riigieelarve täitmist, eelarve liigendamist, kasutamata jäänud vahendite ülekandmist ning nendega seotud aruandlust ja sisekontrolli.

Käsitleme Riigikontrolli märkusi eraldi teemade kaupa ning esitame iga tähelepaneku juures oma hinnangu, põhjendused ja vajaduse korral kavandatud või juba rakendatud parandusmeetmed. Vastuse eesmärk on selgitada ministeeriumi arusaama eelarveõiguse, tegevuspõhise eelarvestamise ja tekkepõhise aruandluse rakendamisest ning tuua välja kohad, kus nõustume Riigikontrolli tähelepanekutega või peame esitatud järeldusi täiendavat põhjendamist vajavaks.

1. Haridus- ja Teadusministeerium on eksinud riigieelarve seaduse põhimõtete vastu

Haridus- ja Teadusministeeriumi riigieelarve täitmise aruande ja kasutamata jäänud eelarveraha ülekandmise kontrollimisel tuvastati järgmised eksimused.

1.1. Infosüsteemidesse sisestatud algne eelarve ei vasta 2025. aasta riigieelarve seaduse lisale ega ministri esimesele eelarve liigendamisele käskkirjale

Riigi majandustarkvarasse SAP ja kuluarvestuse infosüsteemi KAIS sisestatud 2025. aasta algne eelarve ei vasta 2025. aasta riigieelarve seaduse lisale. Algne eelarve sisaldab muudatusi, millega on sama programmeeritud tegevuse sees eelarvet ringi planeeritud nii asutuste kui ka majandusliku sisu lõikes. Erinevusi kuluarvestuse infosüsteemi sisestatud algse eelarve ja 2025. aasta riigieelarve seaduse lisa vahel on kokku 274 real absoluutsummates 150 eurot kuni 24 973 540 eurot.

Haridus- ja Teadusministeeriumi sõnul muudeti seadusega kinnitatud jaotust peamiselt seetõttu, et osa rahast on riigieelarve seadusega planeeritud ministeeriumi eelarvesse, kuid tegelik jaotus asutustele toimub alles siis, kui vajalikud alusandmed on selgunud või otsused tehtud. Näiteks sõltub õppeasutuste tegelik eelarve õpilaste arvust, eestikeelsele õppele ülemineku summad sõltuvad taotlusvoorudest või teadusasutustele lisandub aasta tulemustest sõltuv teadusrahastus. Ministeeriumi sõnul põhjustaks varasem, 2025. aasta riigieelarve seadusega kinnitatud eelarve üleviimine asutustele põhjendamatut halduskoormust ja vajaduse eelarveid kohe ümber teha.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et andmete läbipaistvuse ja usaldusväärsuse tagamiseks on oluline sisestada algne eelarve ja selle täiendavad muutmised infosüsteemides õigetele andmeväljadele (õigetes stsenaariumites) – algne eelarve peab vastama vastava aasta riigieelarve seadusele ning ministri tehtud liigenduste info peab vastama ministri käskkirjadega kinnitatud eelarve muudatustele. Stsenaarium ei ole üksnes tehniline tunnus, vaid näitab muu hulgas, millise otsustaja ja millise eelarvemenetluse etapi tulemusel on eelarve kujunenud.

Eelarveandmeid avalikustatakse ja võrreldakse stsenaariumeid arvesse võttes, mistõttu annavad valesse stsenaariumisse sisestatud andmed eelarve kujunemisest eksitava pildi. Näiteks võivad ministri tehtud muudatused näida Riigikogu kinnitatud algse eelarvena. Seda puudust ei kõrvalda asjaolu, et mõnes teises infosüsteemi vaates või aruandes on summa või jaotus esitatud õigesti, sest iga stsenaariumi andmed peavad eraldi olema õiged.

Lisaks sellele, et algne eelarve infosüsteemides KAIS ja SAP ei vasta 2025. aasta riigieelarve seaduse lisas toodud jaotusele, ei vasta infosüsteemis KAIS algne eelarve ka ministri käskkirjaga kinnitatud esimesele 2025. aasta eelarve jaotuskavale. Põhjusel, et osa ministri tehtud eelarve liigendustest kajastub algse eelarve stsenaariumis, ei ole ka infosüsteemis KAIS ministri liigenduste stsenaariumis kajastatud info korrektne.

Kuigi auditis ei tuvastatud, et 2025. aasta riigieelarve seaduse §-s 5 kehtestatud lubatud eelarvemuudatuste piirmäärasid (ministri paindlikkuse reeglit) oleks ületatud, kuna muudatused on tehtud asutuste ja majandusliku sisu vahel sama programmitegevuse sees, on sarnast praktikat jätkates risk, et eelarvereegleid rikutakse. Riigikontroll toonitab, et kui infosüsteemide algses eelarves ei kuvata Riigikogu vastuvõetud jooksva aasta eelarvet, vaid jätkatakse selles ka ministri tehtud liigenduste kajastamist, on risk, et eksitakse vastava aasta riigieelarve seaduse tekstiparagrahvis ja riigieelarve seaduse § 56 lõikes 22 toodud lubatud muudatuste piirmäärade vastu.

Kuigi kuluarvestuse infosüsteemis, mis on tegevuspõhise riigieelarve täitmise aruande koostamise üheks andmeallikaks, on algne eelarve vale, on Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala ja riigi majandusaasta koondaruandes ministeeriumi valitsemisala algne eelarve näidatud korrektselt 2025. aasta riigieelarve seaduses määratud jaotuses ja summades.

Vastus: Ei nõustu järeldusega, et infosüsteemidesse sisestatud algse eelarve kajastamise viisist tulenes riigieelarve seaduse põhimõtete rikkumine või et seetõttu ei olnud tagatud andmete läbipaistvus, usaldusväärsus ja võrreldavus.

Vastused Riigikontrolli põhilistele etteheidetele on järgmised: Riigikogu kinnitatud eelarve ei olnud kadunud ega asendatud ministri liigendusega, vaid see oli infosüsteemides säilitatud eraldi stsenaariumis; riigi majandusaasta koondaruandes kasutatud algse eelarve andmed vastasid Riigikogu kinnitatud eelarvele; ministri liigenduse järgset jaotust kasutati eelarve avamiseks SAPis tasandil, kus asutused saavad tegelikult kohustusi võtta; ministri muudatuste lubatavust ja paindlikkuse piirmäärasid tuleb hinnata Riigikogu kinnitatud eelarve, ministri käskkirjade ja hilisemate muudatuste sisulises võrdluses, mitte üksnes selle põhjal, millises tööstsenaariumis eelarve avati.

Riigikontrolli põhietteheide puudutab seda, et SAPi ja KAISi „algse eelarve” tööstsenaarium ei vastanud muutmata kujul riigieelarve seaduse lisale. Meie hinnangul ei tähenda see siiski, et Riigikogu kinnitatud algset eelarvet ei olnud infosüsteemides olemas või et seda ei kasutatud aruandluses. Riigikogu III lugemise järgne eelarve oli eraldi stsenaariumis säilitatud ning seda kasutati riigi majandusaasta koondaruandes ja järgmise aasta riigieelarve seletuskirja tabelites.

SAPi ja KAISi tööstsenaariumis kajastati samal ajal eelarvet tasandil, millel seda sai valitsemisalas kasutada. Haridus- ja Teadusministeeriumi puhul puudutab see eelkõige

riigikoole, mille eelarve kinnitati Riigikogu tasandil kooligruppidele, kuid mille kasutamiseks tuli eelarve avada konkreetsetele koolidele. See jaotus tehti ministri valitsemisala eelarve liigendamise raames.

Riigieelarve seaduse § 31 lõike 2 kohaselt liigendab minister valitsemisala eelarve täiendavalt administratiivselt ja majandusliku sisu järgi. Samuti eeldavad § 53 lõige 1 ja § 60 lõige 1, et vahendeid kasutatakse ja kohustusi võetakse üksnes eelarves või selle alusel kinnitatud eelarves ette nähtud ulatuses. Seetõttu peab eelarve olema SAPis avatud tegeliku eelarve kasutaja tasandil.

Nõustume, et Riigikogu kinnitatud eelarve, ministri esimene liigendus ja hilisemad muudatused peavad olema infosüsteemides selgelt eristatavad. Samas ei saa üksnes tööstsenariumi nimetuse põhjal järeldada, et eelarvemuudatused olid peidetud, Riigikogu kinnitatud eelarve moonutatud või andmete võrreldavus puudus. Oluline on, kas algne Riigikogu eelarve on säilitatud, kasutatav ja aruandluses õigesti kajastatud. Meie hinnangul oli see tagatud.

Ka Riigikontrolli enda tähelepaneku järgi on Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala algne eelarve riigi majandusaasta koondaruandes näidatud korrektselt 2025. aasta riigieelarve seaduses määratud jaotuses ja summades. See kinnitab, et Riigikogu kinnitatud eelarve andmed olid aruandluses kasutatavad ja võrreldavad.

Kui Riigikontrolli hinnang puudutab ministri paindlikkuse piirmäärade võimalikku ületamist, tuleb seda hinnata eraldi sisulise võrdluse alusel. Selleks tuleb võrrelda Riigikogu kinnitatud eelarvet, ministri käskkirjadega kinnitatud liigendusi ja hilisemaid muudatusi. Oleme vajaduse korral valmis esitama vastava võrdlustabeli.

Oleme Riigikontrolli tähelepanekut arvestades protsessi täpsustanud. 2025. aasta lõpus loodi lahendus, mis võimaldab Riigikogu kinnitatud eelarvet ja ministri esimest liigendust selgemalt eristada. Alates 2026. aastast kinnitab minister ühe käskkirjaga nii Riigikogu kinnitatud eelarve kui ka esimese eelarvemuudatuse, millega suunatakse kooligruppidele kinnitatud eelarve konkreetsetele koolidele.

Kokkuvõttes ei nõustu me väitega, et Riigikogu kinnitatud algset eelarvet ei olnud infosüsteemides või et andmete võrreldavus ei olnud tagatud. Nõustume vajadusega muuta stsenaariumide kasutus selgemaks ja oleme seda alates 2026. aastast teinud, kuid 2025. aasta aruandluses olid Riigikogu kinnitatud eelarve andmed säilitatud, kasutatud ja õigesti kajastatud.

1.2. Lõplik eelarve peaks olema vähemalt 2,46 miljoni euro võrra väiksem, kuna 2024. aastast toodi jääke lubatust rohkem üle ja on korduvalt ringi planeeritud

Riigieelarve seaduse § 591 kohaselt võib riigieelarves planeeritud raha jääke üle kanda üks kord samaks otstarbeks. Ülekantava jäägi suuruse ja jaotuse kindlakstegemisel tuleb lähtuda 2024. aasta lõpus kehtinud eelarvejaotusest. Seejuures tuleb arvestada, et raha sihtotstarvet ei määra üksnes Riigikogu kinnitatud riigieelarve ja Vabariigi Valitsuse liigendus, vaid ka ministri eelarve liigendamise käskkirjad. Nimelt on riigieelarve seaduse § 31 lõike 2 kohaselt minister kohustatud liigendama riigieelarves märgitud valitsemisala eelarve administratiivselt ja

majandusliku sisu järgi kooskõlas eelarveklassifikaatoriga ning lähtudes Vabariigi Valitsuse liigendusest. Seega täpsustab ministri käskkiri, millisele asutusele ja millise majandusliku sisuga kuludeks on eelarve ette nähtud. Ka Rahandusministeeriumi koostatud tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus toodud juhiste kohaselt peab eelarve ülekandmisel säilima seaduses määratud, valitsuses otsustatud ning ministri ja asutuse kehtestatud eelarve kasutamise sihtotstarve (liigendus).

Tulenevalt 2025. aasta riigieelarve seaduse lisast tehti 2024. aasta riigieelarve jääkide ülekandmine 2025. aastasse vähemalt eelarveklassifikaatori ehk kahekohalise eelarvekonto detailsuses. See tähendab, et ülekandmisel pidid valitsemisalad määrama, kui palju kantakse üle tööjõukuludes, majandamiskuludeks, toetusteks jms.

Eelmise aasta auditis Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala piirmääraga raha ülekandmise kontrollimisel tuvastati, et 2025. aastasse on viidud vähemalt 2,46 miljonit rohkem, lähtudes ministri 2024. aasta eelarve käskkirjadega kinnitatud eelarve jaotusest programmi tegevuste, asutuste ja objekti koodide kaupa.

Lisaks on ministeeriumi valitsemisalas 2025. aasta jooksul 2024. aastast üle toodud jääke korduvalt ministri käskkirjadega muudetud nii asutuste kui ka majandusliku sisu vahel. Erandlikult võib ülekantava raha administratiivset liigendust muuta vaid ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse, tulemusvaldkonna või programmi tegevuse ümberkorraldamisel või lõpetamisel (riigieelarve seadus, § 591 lg 2). Sättes ei ole ette nähtud võimalust muuta ülekandmisel majanduslikku sisu.

Haridus- ja Teadusministeerium selgitas, et 2024. aastal tekkinud jääkide ümberplaneerimine 2025. aastal on kooskõlas 2024. aasta riigieelarve seadusega, milles puudus asutustevaheline jaotus ning eelarve oli jagatud programmi tegevuse, kulude, investeeringute ja objektikoodide detailsuses. Ministeerium on lähtunud eeldusest, et 2024. aastal määras sihtotstarbe tegevuspõhise eelarve puhul vaid tegevuse sisu. Riigikontroll on seisukohal, et 2024. aasta riigieelarve raha sihtotstarbe määras muu hulgas ka 2024. aasta ministri käskkirjade liigendus, milles on eelarve jagatud täiendavalt ka asutuste ja majandusliku sisu detailsuses.

Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi raames Rahandusministeeriumile koostatud märgukirjas tõi Riigikontroll välja, et juhul kui ülekandmisel on põhjust edaspidi siiski lubada majandusliku sisu muutmist, tuleb see selliselt riigieelarve seaduses reguleerida, nii nagu seda on tehtud jooksva aasta riigieelarve puhul (RES, § 56 lg 22 ja 23). Seejuures tuleb silmas pidada, et ülekandmisel ei oleks valitsemisaladel eelarve muutmiseks suuremad õigused, kui on riigieelarve kehtivuse ajal. Kuni ei ole otsustatud teisiti, tuleb eelarvejääkide ülekandmisel aga lähtuda kehtivatest reeglitest.

2024. aastast ületoodud jääkide sihtotstarbe muutmise mõju 2025. aasta lõplikule eelarvele ei ole auditis hinnatud, kuna 2024. aastast ületoodud eelarve korduvast sihtotstarbe muutmisest ja eelmises alapunktis kirjeldatud valede stsenaariumite kasutamisest tingituna ei saa vea suurust usaldusväärselt välja tuua.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala 2025. aasta lõplik eelarve peaks olema nii riigi majandusaasta koondaruandes kui ka valitsemisala riigieelarve täitmise aruandes vähemalt 2,46 miljoni võrra väiksem.

Vastus: Ei nõustu Riigikontrolli järeldusega, et 2024. aastast üle kantud vahendite sihtotstarvet muudeti ning sellest tulenevalt oleks tulnud vähendada 2025. aasta lõplikku eelarvet vähemalt 2,46 miljoni euro võrra.

Nõustume, et riigieelarve vahendite ülekandmisel tuleb järgida riigieelarve seaduse § 591 nõuet kasutada üle kantud vahendeid riigieelarvega määratud otstarbel. Samuti nõustume, et ministri eelarve liigendamise käskkirjad on eelarve täitmisel õiguslikult olulised ning nende alusel määratud administratiivne ja majanduslik liigendus ei ole pelgalt tehnilise tähendusega.

Samas ei tulene riigieelarve seadusest, eelarveklassifikaatorist ega tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtetest, et administratiivse või majandusliku liigenduse muutmine programmi tegevuse piires kujutaks endast automaatselt riigieelarvega määratud sihtotstarbe muutmist.

Tegevuspõhise eelarvestamise loogika kohaselt tuleb sihtotstarbe säilimist hinnata eelkõige programmi tegevuse ja selle eesmärgi tasandil. Administratiivne või majanduslik liigendus on eelarve täitmisel oluline, kuid sellest ei tulene automaatselt, et iga liigenduse muutus sama programmi tegevuse piires tähendaks riigieelarvega määratud sihtotstarbe muutmist.

Riigikontroll ei ole tuvastanud, et üle kantud vahendeid oleks kasutatud väljaspool riigieelarves määratud programmi tegevust või eesmärki. Muutused puudutasid vahendite administratiivset ja majanduslikku liigendust, kuid programmi tegevuse sisu ja eesmärk jäid samaks.

Kui Riigikontroll kasutab sõnastust „Riigikontroll on seisukohal“, tuleb seda käsitada tõlgendusena, mitte õigusnormi otsese sõnastusena. Meie hinnangul tuleneb erimeelsus eelkõige meetoodilisest tõlgendusküsimusest selle kohta, millisel detailsusastmel tuleb tegevuspõhises ja tekkepõhises eelarveraamistikus hinnata sihtotstarbe säilimist ning eelarvevolituste järgimist.

1.3. 2025. aasta septembrist riigi pidamisel Viljandi Täiskasvanute Gümnaasiumi eelarve koosneb ainult 2024. aastast ülekantud eelarvest, kuigi jäägi tekkimine ei olnud võimalik

Riik võttis Viljandi Täiskasvanute Gümnaasiumi pidamise kohalikult omavalitsuselt üle alates 01.09.2025. Kooli 2025. aasta eelarve summas 296 000 eurot moodustab ainult 2024. aastast ülekantud eelarve.

Haridus- ja Teadusministeeriumi sõnul ei olnud eelarveportsessi alguses 2024. aastal selget teadmist läbirääkimiste tulemustest Viljandi Linnavalitsusega, et oleks olnud võimalik kavandada rahalised vahendid kohe 2025. aasta eelarvesse. Kuna riigikoolid tegutsevad ühtse riigieelarve tegevuse all, viies ellu samu eesmärke, siis ei olnud ministeeriumi arvates mõistlik küsida riigieelarvesse lisaraha teades, et see vajadus on võimalik katta 2024. aasta ülekantavast

rahast (sh kokkuhoitud tegevustest) sama riigieelarve tegevuse all ja hoida edaspidi kokku riigi raha.

Riigieelarve seaduse § 591 põhimõtte kohaselt võib kasutamata eelarve jääke kanda üle, kui on selgunud eelarvejääkide olemasolu ja ülekandmise vajadus, sh samaks otstarbeks.

Riigikontroll on seisukohal, et kuna riik võttis Viljandi Täiskasvanute Gümnaasiumi pidamise üle 2025. aasta sügisel, ei saanud koolil tekkida 2024. aastal kasutamata jäänud vahendeid, mida oleks saanud 2025. aastasse üle viia. Haridus- ja Teadusministeerium oleks pidanud küsima riigieelarvest lisaraha või planeerima jooksva aasta eelarve ringi nii, et Viljandi Täiskasvanute Gümnaasiumi eelarve moodustab 2025. aasta riigieelarve seadusega eraldatud raha.

Vastus: Ei nõustu järeldusega, et Viljandi Täiskasvanute Gümnaasiumi eelarve moodustamine 2024. aastast üle toodud vahendite arvelt oleks olnud vastuolus riigieelarve seaduse § 591 põhimõtetega.

Me ei käsitlenud ülekantavaid vahendeid konkreetse kooli jäägina, vaid sama programmi tegevuse raames kasutamata jäänud vahenditena, mille eesmärk oli tagada hariduse kättesaadavus ning riigi haridusülesannete täitmine. Viljandi Täiskasvanute Gümnaasiumi riigile ülevõtmine oli seotud sama programmi tegevuse eesmärkidega ning vahendeid kasutati jätkuvalt samaks otstarbeks.

Administratiivse liigenduse muutmine oli vältimatu, kuna 2025. aastal lisandus riigi valitsemisalasse uus riigikool, mis tuli eelarves arvele võtta. Tegemist oli riikliku ülesande ümberkorraldamisega, mille käigus ei muutunud vahendite sisuline eesmärk ega kasutusotstarve. Kooli tegevuseks kavandatud vahendid jõudsid kavandatud eesmärgil koolini ning neid ei kasutatud väljaspool programmi tegevust.

Meie hinnangul tuleb käesoleval juhul lähtuda sellest, et jääk ei olnud seotud konkreetse kooli olemasoluga 2024. aastal, vaid sama programmi tegevuse raames kasutamata jäänud vahenditega. Kooli lisandumine riigi pidamisele oli riikliku ülesande ümberkorraldamine ning vahendite sisuline eesmärk jäi samaks. Seetõttu ei muutunud ka vahendite sihtotstarve.

1.4. Minister ei liigendanud aasta sees rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste eelarvet seaduses nõutud planeerimisdetailsuses

Ministri käskkirjadega on rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste 2025. aasta eelarvet muudetud ka konto 5 koondtasemel (tööjõu- ja majandamiskulude eelarve koos). Riigikontroll juhib tähelepanu, et minister ei või liigendusi teha 2025. aasta riigieelarve seaduse lisas määratud detailsusest ega eelarveklassifikaatori planeerimisdetailsusest üldisemal tasemel. Riigieelarve seaduse § 31 lõike 2 kohaselt on minister kohustatud liigendama riigieelarves märgitud valitsemisala eelarve administratiivselt ja majandusliku sisu järgi kooskõlas eelarveklassifikaatoriga ja lähtudes Vabariigi Valitsuse liigendusest. Eelarve liigendused oleks tulnud teha kahekohalise konto detailsuses (nt tööjõu- ja majandamiskulude eelarve eraldi).

Haridus- ja Teadusministeerium selgitas, et lähtus põhimõttest, et kutseõppeasutused ja rakenduskõrgkoolid on oma eelarve kasutamises iseseisvad ning eelarve eest vastutab kooli juht. Minister eraldas riigi kutseõppeasutustele ja rakenduskõrgkoolidele tegevustoetuse ning jättis asutuse juhile volituse määrata toetuse majanduslik sisu kahekohalise konto detailsuses vastavalt kooli vajadustele.

2025. aasta eelarve muutmise viimases käskkirjas on minister eelarve liigendanud korrektselt eelarveklassifikaatori detailsuses.

Vastus: Lähtusime rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste eelarve liigendamisel põhimõttest, et koolid on oma eelarve kasutamisel autonoomsed ning eelarve kasutamise eest vastutab kooli juht.

Nõustume, et eelarve oleks tulnud liigendada nõutud detailsuses juba aasta jooksul. Viimases eelarve muutmise käskkirjas viidi liigendus eelarveklassifikaatori nõuetega kooskõlla.

Arvestame Riigikontrolli tähelepanekuga ning edaspidi rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste eelarvete liigendamisel sellist lähenemist ei kasuta.

1.5. Minister on 2025. aasta piirmääraga eelarvet muutnud veel ka pärast eelarveaasta lõppu

Haridus- ja Teadusministeeriumi 2025. aasta eelarve lõplik eelarve jaotuskava kinnitati ministri käskkirjaga pärast eelarveaasta lõppu, 23.03.2026.

Riigieelarve seaduse § 27 lõike 2 kohaselt kaotas 2025. aasta riigieelarve seadus kehtivuse 31.12.2025.

Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituse kohaselt muudeti 2025. aasta eelarve liigendust veel 2026. aastal, kuna riigieelarve metoodika eeldab jääkide üleviimisel ja eelarve täitmise seiramisel maksimaalses detailsuses tegevuspõhise sihtotstarbe ja majandusliku sisu jälgimist. Suuremate erisuste korrigeerimiseks oli ministeeriumi sõnul vaja eelarve ja selle täitmise vahel teha muudatusi.

Riigikontroll on seisukohal, et riigieelarve raha kasutamine enne, kui selleks on õiguslik alus (kirjeldatud juhul ministri käskkiri), ei ole kooskõlas riigieelarve seadusega ning muudab Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministri otsustusõiguse eelarveküsimustes formaalsuseks.

Vastus: Meie hinnangul ei ole käesolevas küsimuses vaidluse keskmes mitte see, kas 2025. aasta riigieelarve seadus kaotas 31.12.2025 kehtivuse, vaid see, kuidas tuleb tõlgendada tekkepõhise arvestuse ja eelarve täitmise aruandluse koostamisega seotud toiminguid pärast eelarveaasta lõppu.

Nõustume, et riigieelarve seadus on tähtajaline õigusakt ning eelarveaasta lõppemisel ei ole võimalik luua uusi eelarveõigusi, suurendada eelarvemahtu ega muuta Riigikogu poolt kinnitatud kulutamisoigusi. Samas ei tähenda eelarveaasta lõppemine seda, et lõplik eelarve täitmise pilt oleks 31. detsembri seisuga täielikult kujunenud.

Tekkepõhise arvestuse olemusest tulenevalt selgub osa majandusaasta lõplikust informatsioonist alles pärast aruandeaasta lõppu. Sellest lähtuvalt koostatakse ka riigi majandusaasta aruanne ning eelarve täitmise lõpparuanne pärast eelarveaasta lõppu. Seetõttu tekib küsimus, millise õigusliku mehhanismiga tuleb tagada eelarve ja lõpliku tekkepõhise täitmise omavaheline vastavus olukorras, kus osa klassifitseerimis- ja arvestusotsuseid on võimalik teha alles pärast majandusaasta lõppu.

Riigikontrolli käsitlest ei nähtu, millisel viisil tuleks sellises olukorras saavutada eelarve ning lõpliku tekkepõhise täitmise kooskõla. Kui pärast 31. detsembrit ei oleks võimalik teha ühtegi eelarve liigenduse korrigeerimist, siis jääks ebaselgeks, kuidas tuleb kajastada pärast majandusaasta lõppu selgunud asjaolusid olukorras, kus eelarve täitmise lõplik aruanne koostatakse alles järgmisel aastal.

Meie hinnangul tuleb eristada eelarve muutmist ning eelarve täitmise aruandluse koostamiseks vajalikke klassifitseerimis- ja liigenduskorrigeerimisi. Ministri 23.03.2026 käskkirjaga ei suurendatud eelarve mahtu, ei loodud uusi kulutamisõigusi, ei muudetud Riigikogu poolt kinnitatud eesmärke ega tehtud otsuseid, mis oleksid muutnud Riigikogu või Vabariigi Valitsuse eelarvepädevuse ulatust. Käskkirja eesmärk oli viia eelarve liigendus kooskõlla lõplikult selgunud tekkepõhise täitmisega ning tagada aruandluse vastavus tehingute tegelikule majanduslikule sisule.

Seetõttu ei ole meie hinnangul ilmne, et sellist tegevust tuleks käsitleda riigieelarve muutmisenä põhiseaduslikus või riigieelarve seaduse tähenduses. Pigem on tegemist tekkepõhise arvestuse ja eelarve täitmise aruandluse koostamise tehnilise ning meetoodilise küsimusega, mille regulatsioon ei anna üheselt vastust sellele, kuidas tuleb pärast eelarveaasta lõppu tagada eelarve ja lõpliku täitmise kooskõla.

Meie hinnangul on tegemist eelkõige meetoodilise tõlgendusküsimusega ning regulatsioon ei anna üheselt vastust sellele, kuidas tuleb tekkepõhise täitmise ja eelarve liigenduse kooskõla pärast eelarveaasta lõppu tagada.

1.6. Jätakuvalt on puudusi planeerimise kvaliteedis, kuna 2025. aasta eelarvet on kulutatud majandusliku sisu vaates rohkem, kui raha eraldati

Analüüsid KAISis 2025. aasta jääkide kujunemist, selgus, et eelarve klassifikaatori tasemel on planeerimata eelarvet ja positiivset täitmist ehk teisisõnu eelarveraha on kulutatud rohkem, kui seda eraldati, summas 0,6 miljonit eurot. Nii on näiteks programmi tegevuse „Täiskasvanuhariduse arendamine ja õppimisvõimaluste loomine“ ministeeriumi antud toetuste eelarvet ületatud 571 262 euroga ja programmi tegevus „Õppe seostamine tööturu vajadustega“ ministeeriumi antud toetuste eelarvet ületatud 37 808 euroga.

Haridus- ja Teadusministeeriumi sõnul ei planeeritud eelarvet ringi, kuna Rahandusministeeriumist saadud suunise alusel on kontodevaheline üle- ja alatäitmise saldeerimine lubatud. Riigikontroll aktsepteeris seda lähenemist, kuna 2025. aasta kasutamata jäänud eelarveraha ülekandmisel on ületäitmise võrra ülekantavat summat vähendatud.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et üldine eelarvestamise põhimõte näeb ette, et väljamineku tegemiseks peab eelnevalt olemas olema eelarveline kate ministri volitusega. Eelarve ületäitmine näitab, et väljaminekute tegemisel on ületatud volitusi.

Kuigi võrreldes eelmise aastaga on Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala eelarve planeerimise täpsus oluliselt paranenud (2024. aastal oli planeerimata eelarvet ja positiivset täitmist kokku summas 1,86 miljonit eurot), viitavad eelarve ületäitmised, et jätkuvalt on puudusi planeerimise kvaliteedis. Riigikontroll toonitab, kui tekib vajadus planeerida raha ringi, on oluline teha seda õige majandusliku sisuga ja õigele asutusele jooksva eelarveaasta sees.

Vastus: Ei nõustu järeldusega, et kirjeldatud juhtumid kujutavad endast eelarvevolituste ületamist.

Riigikontroll on tuvastanud olukorra, kus teatud majandusliku sisu detailtunnuste lõikes ületas täitmine esialgselt planeeritud eelarvet. Samas ei ole tähelepanekus näidatud, et oleks ületatud Riigikogu, Vabariigi Valitsuse või ministri poolt kinnitatud eelarve kogumaht või programmi tegevuse kogumaht.

Lähtusime arusaamast, mis tugines Rahandusministeeriumilt saadud metoodilistele suunistele, et majandusliku sisu kontode lõikes tekkivat üle- ja alatäitmist on lubatud käsitleda saldeerituna. Sellest tulenevalt ei peetud vajalikuks kõiki majandusliku sisu detailtasandil tekkinud erinevusi jooksvalt ümber planeerida. Ületäitmise võrra vähendati ka järgmisse aastasse üle kantavat jääki.

Nõustume põhimõttega, et väljamineku tegemiseks peab olemas olema eelarveline kate. Samas ei nähtu tähelepanekust õiguslikku alust järeldusele, et eelarvelise katte olemasolu tuleb hinnata just üksiku majandusliku klassifikaatori detailsusastmel, sõltumata programmi tegevuse või valitsemisala eelarve tervikust.

Tegevuspõhise eelarvestamise põhimõtete kohaselt hinnatakse eelarve täitmist eelkõige programmi tegevuste, eesmärkide ja tulemuste lõikes. Lähtusime eelarve täitmise juhtimisel sellest loogikast ning Riigikontroll ei ole tuvastanud, et vahendeid oleks kasutatud väljaspool neile määratud programmi tegevust või eesmärki. Seetõttu jääb keskeks küsimuseks, millisel õiguslikul alusel tuleb eelarvelise katte olemasolu hinnata just üksiku majandusliku klassifikaatori detailsusastmel.

1.7. 2025. aasta jääkide ülekandmisel 2026. aastasse on muudetud eelarve kasutamise sihtotstarvet 0,93 miljoni euro ulatuses

Riigieelarve seaduse § 591 kohaselt peab kasutamata jäänud raha ülekandmisel säilima otstarve, mis on määratud riigieelarve seaduse ja selle lisa, Vabariigi Valitsuse ja valitsemisala ministri eelarve käskkirjade liigenduste tasemel.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala 2025. aastal kasutamata jäänud piirmääraga raha ülekandmisel 2026. aastasse ei ole säilinud eelarve kasutamise sihtotstarvet, kuna ülekandmisel on muudetud kas asutuste või majandusliku sisu vahelist liigendust 0,93 miljoni euro ulatuses.

Nii on programmi tegevuses „Juurdepääsu tagamine üld- ja kutseharidusele“ Ida-Virumaa Kutsehariduskeskuse, Kiviõli Riigikooli, Narva Gümnaasiumi ja Narva Põhikooli 2025. aastal kasutamata jäänud eelarvet üle viidud kokku 923 056 eurot rohkem, kui oli nende koolide tööjõukulude eelarve jääk. Nende koolide tööjõukulude eelarvesse viiakse osaliselt üle ka Haridus- ja Teadusministeeriumi kasutamata jäänud tööjõukulude eelarve jääk. Muutes ülekandmisel asutustevahelist jaotust, on muudetud ministri 2025. aasta eelarve liigenduse käskkirjaga määratud eelarve kasutamise sihtotstarvet.

Samuti on programmi tegevuse „Teadusasutuste ja teadlaskonna arengu toetamine“ ministeeriumi 2025. aastal kasutamata jäänud majandamiskulude ja tööjõukulude eelarvet üle viidud kokku 10 986 eurot rohkem, kui oli nende ridade eelarve jääk. Ministeeriumi majandamiskulude ja tööjõukulude ülekantavat eelarvet suurendatakse kasutamata jäänud antud toetuste eelarve jäägi arvelt. Muutes ülekandmisel kontodevahelist jaotust, on jälle muudetud ministri 2025. aasta eelarve liigenduse käskkirjaga määratud eelarve kasutamise sihtotstarvet.

Ministeeriumi selgitusel suunati tegevuse „Juurdepääsu tagamine üld- ja kutseharidusele“ eestikeelsele õppele ülemineku tegevuskavas ettenähtud avatud taotlusvoorude ministeeriumi alla jäänud eelarve jääk summas 0,9 miljonit eurot riigikoolidele põhjusel, et koolidele avatakse eelarve pärast taotlusvoorude otsuste kinnitamist, kuid eelmise aasta jäägi puhul ei ole hilisem jaotamine asutustele lubatud. Seetõttu toodi ministeeriumi jääk riigikoolide reale ja vähendati samas summas riigikoolidele 2026. aasta taotlusvoorude otsuste alusel eraldatud 2026. aasta eelarvet.

Tegevuse „Teadusasutuste ja teadlaskonna arengu toetamine“ tööjõukulude ja majandamiskulude eelarve täitmisel tekkis ministeeriumi sõnul aasta lõpus kulu, mida ei olnud eelarvestatud, mistõttu saldeeriti ühe programmi tegevuse eelarve piires jäägid.

Ministeerium selgitas veel, et nad on saanud Rahandusministeeriumist suunise, et sama programmitegevuse sees eelarve üle- ja alatäitmise saldeerimine on lubatud. Rahandusministeerium on Riigikontrollile täpsustanud, et sellised olukorrad, kus ülekandmisel muudetakse kas asutuste või majandusliku sisu vahelist jaotust, ei kirjelda lubatud saldeerimist. Rahandusministeerium aktsepteeris jääkide summa täpsustamisel üksnes olukordi, kui sama programmi tegevuse sees on ühel real ületäitmine ja teisel alatäitmine (jääk). Sellisel juhul on ülekandmisel võimalikku ülekantavat summat vähendatud ületäitmise võrra.

Riigikontroll on seisukohal, et 2025. aasta kasutamata jäänud raha ülekandmisel 2026. aastasse ei ole säilinud ministri käskkirjadega kinnitatud 2025. aasta eelarve sihtotstarve, mistõttu on eksitud riigieelarve seaduse põhimõtte vastu ja viidud eelarve jääki lubatust rohkem üle.

Vastus: Ei nõustu järeldusega, et 2025. aasta jääkide ülekandmisel 2026. aastasse muudeti eelarve kasutamise sihtotstarvet 0,93 miljoni euro ulatuses.

Tegevuse „Juurdepääsu tagamine üld- ja kutseharidusele“ puhul suunati eestikeelsele õppele ülemineku seotud avatud taotlusvoorude läbiviimiseks kavandatud vahendite jääk riigikoolidele põhjusel, et taotlusvoorude vahendid avatakse koolidele alles pärast rahastamisotsuste tegemist. Jääkide ülekandmise metoodika ei võimalda aga pärast jääkide

ülekanndmist vahendeid samal viisil asutustele ümber jaotada. Seetõttu kanti vastavad vahendid üle riigikoolide eelarveridadele ning vähendati samas ulatuses 2026. aasta jooksul koolidele eraldatavat eelarvet.

Meie hinnangul ei muutunud seejuures vahendite sisuline eesmärk ega kasutusotstarve. Vahendid jäid kasutusse sama programmi tegevuse raames ning sama eesmärgi saavutamiseks. Muutus puudutas üksnes vahendite administratiivset paigutust viisil, mis võimaldas tagada nende tegeliku kasutamise vastavalt kavandatud eesmärgile.

Me ei vaidlusta ministri liigenduse õiguslikku tähtsust. Vaidlustame järelduse, et administratiivse või majandusliku liigenduse muutmine tähendab automaatselt sihtotstarbe muutmist. Tegevuspõhise eelarvestamise loogika kohaselt tuleb sihtotstarvet hinnata programmi tegevuse ja eesmärgi tasandil; administratiivne liigendus ei ole automaatselt sihtotstarve. Keskne küsimus on, milline programmi tegevus või eesmärk tegelikult muutus.

Tegevuse „Teadusasutuste ja teadlaskonna arengu toetamine“ puhul toimus jääkide korrigeerimine sama programmi tegevuse piires. Lähtusime seejuures arusaamast, mis tugines Rahandusministeeriumilt saadud meetodilistele suunistele, et sama programmi tegevuse sees tekkivat üle- ja alatäitmist on lubatud käsitleda saldeerituna. Ka Riigikontrolli tähelepanekust nähtub, et Rahandusministeerium aktsepteerib selliste olukordade korral vähemalt ületäitmise võrra ülekantava jäägi vähendamist.

Meie hinnangul tuleneb erimeelsus eelkõige meetodilisest tõlgendusküsimusest selle kohta, millisel detailsusastmel tuleb tegevuspõhises ja tekkepõhises eelarveraamistikus hinnata sihtotstarbe säilimist ning eelarvevolituste järgimist. Kui programmi tegevus ja eesmärk ei muutu ning Riigikontroll ei ole tuvastanud vahendite kasutamist väljaspool programmi tegevust või eesmärki, ei saa üksnes asutustevahelise või majandusliku sisu liigenduse muutusest automaatselt järeldada sihtotstarbe muutmist.