



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 17.07.2026 - 31.08.2026

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Triin Laasi-Õige

kantsler

Haridus- ja Teadusministeerium

Meie 17.07.2026 nr 2-1/80172/7

Märgukiri auditi „Riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Haridus- ja Teadusministeeriumivalitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjete õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas 2025. aasta septembrist kuni 2026. aasta juulini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2025. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste andmine ja vahendamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist;
- uurisid, kas ja kuidas jälgitakse valitsemisalas riigieelarve seaduse §-s 60 sätestatud rahaliste kohustuste võtmise maksimaalsest piirmäärast kinnipidamist, milliseid kohustusi arvesse võetakse ja kas on olnud piirmäära ületamisi. Ülevaade selle sätte jälgimise praktikatest ja kitsaskohtadest on esitatud riigi kohta koostatud auditiaruandes.

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

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu puudustele osalemisel mittetulundusühingutes, toetuste andmisel ning eelarve planeerimisel, eelarvega seotud aruandluses ja kasutamata jäänud eelarve ülekandmisel järgmisesse aastasse. Märgekirjas on käsitletud järgmisi probleemkohti:

1. Infosüsteemidesse sisestatud Haridus- ja Teadusministeeriumi algne seadusega kinnitatud eelarve ei vasta 2025. aasta riigieelarve seaduse lisale ega ministri esimesele eelarve liigendamisele käskkirjale (vt märgekirja p 1.1). Samuti on tehtud vigu rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste ning Viljandi Täiskasvanute Gümnaasiumi eelarve liigendamisel või planeerimisel (vt p-d 1.2–1.3). Minister on 2025. aasta piirmääraga eelarvet muutnud veel ka pärast eelarveaasta lõppu, kulutanud 2025. aasta eelarvet majandusliku sisu vaates rohkem, kui seda eraldati, eksinud 2025. aasta jääkide ülekandmisel 2026. aastasse (vt p-d 1.5–1.7). Riigieelarve täitmise aruande detailsesse lisasse on andmete töötlemisel jäänud mittevastavused (vt märgekirja p 1.8).
2. Ministeeriumi põhivara tehingute kontrollimisel tuvastati, et raamlepingu mahtu on ületatud 218 391 euro võrra (vt p 2).
3. Tartu Linnavalitsusele eraldatud sihtotstarbelist toetustust auditeerides tuvastas Riigikontroll, et toetuse kontrolliks vajalik aruandlus ei ole piisav (vt p 3).
4. Ministeerium ei ole rohkem kui 10 aasta jooksul leidnud lahendust, et valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes oleks kooskõlas riigivara-seadusega (vt p 4).
5. Tööjõukulude kontrollimisel tuvastati, et kahes koolis on lepinguid sõlmitud hilinemisega (vt p 5).

Detailsemalt on märgekirjas kirjeldatud tähelepanekud koos soovistega esitatud märgekirja lisas 1.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgekirjas tehtud soovistude kohta hiljemalt **17. augustiks 2026**.

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

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ines Metsalu-Nurminen
auditosakonna peakontrolör

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

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 programmitegevuse 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 stsenaariumites¹) – 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

¹ Tegevuspõhise riigieelarve planeerimine ja selle täitmine toetub ühtsele metoodilisele raamistikule, mille üheks elemendiks on stsenaariumid. Kui valitsemisala kasutab eelarvestamisel valet stsenaariumi, mõjutab see nii valitsemisala enda tulemust kui ka kogu riigi vaate korrektsust. Stsenaariumid on Rahandusministeeriumil tarkvarasse ette seadistatud, kasutajad neid muuta ei saa. Näiteks on olemas järgmised stsenaariumid: Kinnitatud_eelarve (Riigikogu kinnitatud eelarve), Lisaeelarve (Riigikogus tehtav lisaeelarve), Ministri_liigendus (valitsemisala otsustustasandi muudatused), Eelarve_ule (eelmisest aastast ülekantud raha). (Allikas: Riigikontroll tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu põhjal.)

liigendustest kajastub algse eelarve stsenaariumis, ei ole ka infosüsteemis KAIS ministri liigenduste stsenaariumis kajastud 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.

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 muutmise 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.

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.

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.

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.

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

Analüüsides 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.

1.7. 2025. aasta jääkide ülekandmisel 2026. aastas 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. aastas 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 täitmisse 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.

1.8. Riigieelarve täitmise aruande käsitsi töötlemine tekitas vigu ning osa andmete mittevastavusi jäi parandamata

Riigieelarve täitmise aruande lisa, milles on esitatud 2025. aasta riigieelarve seaduses toodud kulude detailsem jaotus asutuste, majandusliku sisu ja liikide kaupa, sisaldas 4 real aritmeetilisi vigu. Lisaks oli ühe programmitegevuse kulude algne eelarve summas 100 000 eurot valel majandusliku sisu real. Need vead parandati auditi käigus.

Riigieelarve täitmise aruande detailsesse lisasse jäid sisse järgmised vead:

- õppelaenu tagasimaksmise kulud summas 5000 eurot on ühes vaates kajastatud sotsiaaltoetuste all, kuid teises vaates muude kulude koosseisus. See tähendab, et samasisulised andmed on näidatud erinevatel majandusliku sisu ridadel. Korrektne on neid andmeid näidata muude kulude arvestuses;
- varasemate aastate hasartmängumaksu jääk summas 260 086 eurot on kajastatud riigieelarve täitmise aruandes muude tuludest sõltuvate kulude lõplikus eelarves, kuid peaks kuluarvestuse infosüsteemi andmete kohaselt olema kajastatud edasiantud maksude lõplikus eelarves.

Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Riigi Tugiteenuste Keskuse vahel kehtestatud finantsarvestuse toimetamudeli kohaselt koostab tugiteenuste keskus eelarve täitmise aruande koostöös ministeeriumiga. Vead eelarve täitmise aruandes näitavad, et ministeerium ei ole piisavalt aruande koostamises osalenud ning eelarve täitmise andmete korrektsuses ja asjakohasuses veendunud. Riigikontroll juhib tähelepanu, et ministeerium on aruandekohustuslane ning vastutab oma valitsemisala andmete õigsuse eest. Ministeeriumil tuleks rohkem panustada riigieelarve täitmise aruande koostamisse ja andmete õigsuse kontrolli.

Riigikontrolli soovitusel Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile:

- sisestada riigi majandustarkvarasse SAP ja kuluarvestuse infosüsteemi KAIS algne eelarve ja selle muudatused õigetel andmeväljadel, et tagada riigieelarve andmete läbipaistvus, usaldusväärsus ja riigieelarve seaduse nõuete järgimine;
- lähtuda eelarveaastal kasutamata eelarvejääkide üleviimisel riigieelarve seaduse põhimõtetest ning lisaks Vabariigi Valitsuse liigendusele ka ministri kinnitatud eelarve jaotusest;
- tõhustada järelevalvet valitsemisala eelarve täitmise üle, ning kui raha on vaja ümber planeerida, teha seda eelarveaasta sees;
- lähtuda eelarvemuudatuste tegemisel eelarveklassifikaatoris nõutud detailsusest;
- panustada aruandekohustuslasena senisest enam riigieelarve täitmise aruande andmete õigsuse kontrolli.

2. Haridus- ja Teadusministeerium on arendustööde tellimisel ületanud raamlepingu mahtu

Haridus- ja Teadusministeeriumi põhivara tehingute kontrollimisel tuvastati, et raamlepingu mahtu on ületatud. Ministeerium sõlmis 28.09.2023 raamlepingu sisseastumise infosüsteemi SAIS 3 arendustööde tellimiseks. Raamleping kehtib kuni 31.10.2026 ja lepingu maksimaalne maksumus on 750 000 eurot, millele lisandub käibemaks.

Sisseastumise infosüsteemi SAIS 3 arendustööde arvelevõtmise kontrollimisel tuvastati, et 31.12.2025. aasta seisuga on arendustöid tellitud kokku summas 968 391 eurot ilma käibemaksuta. See tähendab, et raamlepingu alusel on tehtud tellimusi ka pärast raamlepingus sätestatud maksimaalse maksumuse täitumist, mille tulemusel ületati raamlepingu maksumust 218 391 euro võrra.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et Haridus- ja Teadusministeerium peab tõhustama hankelepingute täitmise jälgimist. Kui lepingu maht või maksumus hakkab ammenduma ning on jätkuvalt vajadus samade toodete või teenuste järele, tuleb aegsasti teha otsus uue hankemenetluse algatamiseks või muu riigihangete seadusega kooskõlas oleva lahenduse kohta. See aitab vältida olukorda, kus tellimusi tehakse pärast lepingu maksimaalse mahu ammendumist.

Ministeerium selgitas, et raamlepingu mahu täitumist ei märgatud suure töökoormuse tõttu ning tänaseks on nad teinud sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks mitmeid täpsustusi ja täiendusi: määratlenud selgemalt vastutajad, vähendanud infokanaleid, suurendanud läbipaistvust ning loonud

eeldused, et kontrollitegevused muutuvad andmepõhisemaks niipea, kui andmete kvaliteet seda võimaldab.

Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi kavandatud meetmed sisekontrollisüsteemi täiendamiseks asjakohased ning nende rakendamine peaks vähendama riski, et raamlepingu mahu täitumine jääb edaspidi õigel ajal märkamata.

3. Haridus- ja Teadusministeeriumi antud sihtotstarbeliste toetuste kasutamise aruandlus vajab täiustamist

Riigikontroll auditeeris Tartu Linnavalitsusele eraldatud sihtotstarbelist toetust, mille eesmärk oli tagada munitsipaalüldhariduskoolide valmisolek teha tasemetöid, ühtseid põhikooli lõpueksameid ja riigieksameid testide andmekogus. Lepingu kohaselt võis toetuse eest soetada omaavalitsuse pidamisel olevatele üldhariduskoolidele arvuteid ja lisaseadmeid. Lepingus olid sätestatud arvutitele esitatavad miinimumnõuded ning loetelu lisaseadmetest, mille ostmiseks oli toetuse kasutamine lubatud.

Auditi käigus tuvastati, et toetuse kasutamise aruanne sisaldas üksnes andmeid koolide kaupa soetatud arvutite arvu ning Tartu Linnavalitsuse tasandil kasutatud toetuse kogusumma kohta. Aruandes puudus täiendav teave, mille alusel oleks võimalik hinnata, kas soetatud seadmed vastavad toetuse andmise tingimustele, ning kontrollida, kas toetust on kasutatud sihipäraselt ja aruandlus on õige. Näiteks ei nähtunud aruandest, kas soetatud arvutid olid uued ja vastasid lepingus sätestatud miinimumnõuetele, samuti ei olnud aruande põhjal võimalik kindlaks teha, kas toetuse eest soetati lisaseadmeid ning kui soetati, siis milliseid.

Haridus- ja Teadusministeerium selgituse kohaselt hinnati toetuse kasutamise sihipärasust esmaste arvestuslike kontrollide kaudu, analüüsides kasutatud toetuse mahtu, soetatud seadmete arvu ning keskmise maksumuse põhjendatust võrreldes turuhinnaga. Kuludokumente ega tehnilisi kirjeldusi ei küsitud, kuna kõrvalekaldeid ei ilmnenud ning kontrolli peeti proportsionaalseks ja säästlikuks. Lisaks on ministeerium viidanud sellele, et koolid ei ole enam toonud välja arvutite puudust e-katseksamite läbiviimisel ning kavandatud on analüüsida koolide osalusnäitajaid katseksamitel.

Kui leping näeb ette, et toetust kasutatakse konkreetseks sihtotstarbeliseks tegevuseks, kuid aruandlus ei võimalda hinnata lepingu tingimuste täitmist samas detailsuses, jääb aruandluse eesmärk saavutamata ning olemasoleva info alusel ei ole võimalik hinnata toetuse kasutamise sihipärasust.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: tagada, et sihtotstarbelise toetuse aruandlus sisaldaks piisavat teavet, mille põhjal toetuse tingimuste täitmist kontrollida. Aruandlus peaks võimaldama mõistlikul tasemel hinnata, kas toetust kasutati lepingus lubatud kuludeks, ning andma piisava kindluse, et avalikku kasutati sihipäraselt.

Varasemates auditites tehtud soovitude täitmise kontrollimisel selgus, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste osalemine mittetulundusühingutes (MTÜ) ei ole viimase 11 aasta jooksul lahendust leidnud ning on jätkuvalt vastuolus riigivaraseadusega. Juba 2014. aasta auditiaruandes tõi Riigikontroll välja, et paljud ministeeriumi valitsemisala asutused (peamiselt kutsehariduskoolid) kuuluvad mitmesuguste MTÜ vormis tegutsevate erialaliitude liikmeskonda, et paremini korraldada asutuste jooksvaid tegevusi. Asutuste liikmeks olemine MTÜdes on aga vastuolus riigivaraseadusega (§ 6 lg 3), mille järgi võib riigi liikmeõigusi MTÜdes teostada üksnes Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium või Riigikantselei.

Viimaste aastate jooksul on ministeerium aktiivsemalt tegelenud ettevalmistustöödega Vabariigi Valitsusele riigivaraseadusega ette nähtud taotluse esitamiseks, kuid selle esitamiseni ei ole jätkuvalt jõutud.

Ministeeriumi selgituste kohaselt on välja selgitatud õiguslikud lahendused ning koostöös Rahandusministeeriumiga valitud edasine lähenemine. Plaan on edasi liikuda riigivaraseaduse kohase lahendusega. Valitsemisalaüleselt ei ole aga veel tehtud otsust, millised liikmesused on poliitika eesmärkide saavutamiseks vajalikud. Pärast sisulise analüüsi valmimist saab ministeeriumi sõnul viia osalused kooskõlla riigivaraseadusega.

2025. aastal on ministeeriumi valitsemisala asutused tasunud riigisisestele ühingutele liikmemaksusid kokku ca 91 450 eurot.

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

5. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala koolid on töölepingud sõlminud hilinemisega ja võlaõigusliku lepingu tasusid ei kajastata tekkepõhiselt

Tööjõukulude kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvates koolides ei ole töölepinguid sõlmitud õigel ajal. Sellele puudusele on Riigikontroll juhtinud tähelepanu juba mitmel varasemal aastal. Auditi käigus selgus, et töölepingu muudatused allkirjastati pärast nende kehtima hakkamist Kohtla-Järve Täiskasvanute Gümnaasiumis ning Majandus- ja Teeninduskolledžis allkirjastati võlaõiguslikud lepingud 4,5 kuu hilinemisega.

Riigikontrolli hinnangul tuleb töötamise tingimused kokku leppida enne tööde algust, et mõlemale poolele oleksid nende õigused ja kohustused selged ning tagatud oleks tehingute läbipaistvus. Kuna probleem on ilmnenud mitmel aastal järjest, on jätkuvalt soovitatav juhtida koolijuhtide tähelepanu vajadusele sõlmida töölepingud õigel ajal.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: tagada, et koolides sõlmitaks töölepingud enne tööde algust.