

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 17.07.2026 - 31.08.2026

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Ahti Kuningas

kantsler

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Meie 17.07.2026 nr 2-1/80172/9

Märgukiri auditi „Riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisaslas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisaslas 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 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisaslas 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
 - maa müügist tulude kogumine ja arvestamine,
 - toetuste andmine ja vahendamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - finantseerimistehingud,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - osaluste arvestus ja asutajaõiguste teostamine,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
- uurisid, kas ja kuidas jälgitakse valitsemisaslas 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;
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist.

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu järgmistele puudustele investeringute ja majandamiskulude eelarvestamises ning raamatupidamises kajastamises, samuti maa müügist tulude kogumisel ning valitsemisala eelarve täitmise aruandes. Märgekirjas on käsitletud järgmisi probleemkohti:

1. Maa- ja Ruumiametis tuleb üldeskirjaga vastavusse viia maa müügi tulude ja nõuete arvestuse põhimõtted ning kirjeldada need raamatupidamise sise-eeskirjas ning leida tehniline lahendus järelmaksunõuete korrektseks kajastamiseks (vt märgekirja lisa 1 p 1).
2. Ministeerium on eksinud majandamiskulude ja põhivarade kajastamisel üldeskirja arvestuspõhimõtete vastu (vt lisa 1 p-d 2-3).
3. Maa- ja Ruumiamet on eksinud tuludest sõltuvate kulude lõpliku eelarve jaotamisel programmide vahel (vt lisa 1 p 4).

Detailsemalt on märgekirjas kirjeldatud tähelepanekud koos soovitudesga esitatud märgekirja lisa 1.

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

Riigikontroll tänab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitudes on abi sisekontrollisüsteemi töhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Maa- ja Ruumiameti maa müügi tulude ja nõuete arvestuse põhimõtted tuleb viia vastavusse üldeeskirja põhimõtetega

Riigikontroll auditeeris Maa- ja Ruumiameti maade müügitegevust ning sellest müügist tekkiva tulu kajastamist raamatupidamises, sh riigivara avalikul enampakkumisel müüdud maade, kasutusvalduses oleva maa otsustuskorras müügi, järelmaksuga müügitehingute ning reformimata maast tehtavate juurdelõigete hüvitiste kajastamist.

Riigikontroll tuvastas, et Maa- ja Ruumiametis ei ole maa müügi tulude ja nõuete arvestuse põhimõtted avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendiga (edaspidi üldeeskiri) vastavuses, ei ole piisavalt läbi mõeldud ega valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas kirjeldatud. Samade probleemide kohta on Riigikontroll teinud soovitusi ka varasemates auditites endisele Maa-ametile. Ameti sõnul on arvestuse põhimõtetega tegelemine jäänud tagaplaanile, kuna viimastel aastatel on asutus olnud mitme ministeeriumi haldusalas ning esmatähtsaks on peetud muid raamatupidamise üleviimise probleeme.

Riigikontrollile antud selgituste kohaselt on Maa- ja Ruumiameti eesmärk kajastada maa müügiga seotud arved ettemaksearvetena ja tulu sel hetkel, kui raha laekub. See põhimõte ei ole tekkepõhisele arvestusele vastav ehk arvestust tuleb pidada majandustehingu toimumise, mitte raha laekumise järgi. Üldeeskirja § 23 kohaselt kajastatakse tulu ja nõue raamatupidamises nõudeõiguse tekkimisel siis, kui tulu laekumine hinnatakse tõenäoliseks. Tulu laekumise tõenäosuse hindamise ning bilansiväliste tulude ja nõuete arvestuse põhimõtted ja toimingud tuleb kirjeldada ameti raamatupidamise sise-eeskirjas. Seega võib tulu kajastamine alles raha laekumisel olla põhjendatud üksnes juhul, kui nõudeõigus on tekkinud, kuid nõude laekumist ei ole enne raha saamist hinnatud tõenäoliseks. See ei kohaldu ettemaksetele, mis on saadud enne maa müügi kajastamise tingimuste täitumist ning mis tuleb kajastada kohustisena.

Ameti sõnul on põhimõtte rakendamist takistanud majandustarkvara SAP tehnilised piirangud, eelkõige tagatisraha korrektse arvestamise võimekuse puudumine. Kontrollitud tehingutest nähtus, et tulu kajastamise praktika ei ole ühtne: kümnest tehingust enamiku puhul kajastati tulu raamatupidamises laekumisel, kahel juhul arve väljastamisel ning ühel juhul enampakkumise tulemuste kinnitamise korralduse väljaandmise kuupäeval. Ametist saadud info kohaselt on näiteks maa otsustuskorras müümisel olnud ka mitmeid tehingust loobujaid.

Olulisem puudus ilmnes järelmaksuga müügitehingute kajastamisel. Alates 01.01.2022 jõustunud riigivaraseaduse § 105¹ alusel on võimalik võõrandada maareformi käigus hoonestusõigusega koormatud maad ning võimaldada ostjale tasumist järelmaksuga. Auditis selgus, et selliste järelmaksulepingute puhul ei võetud kokkulepitud summat nõudena arvele kohe lepingu sõlmimisel ehk nõudeõiguse tekkimisel, vaid igakordsed järelmaksu laekumised kajastati tuluna nende saamisel. Järelmaksude laekumist ja lepingu summa jääki jälgitakse eraldi Exceli tabelis. Maa- ja Ruumiameti järelmaksuga müügitehingute kajastamine ei vasta üldeeskirjale §-le 23, mille kohaselt tuleb tulu ja nõue bilansis arvele võtta nõudeõiguse tekkimisel.

Riigikontrolli päringu järel koostati raamatupidamise õiend, millega kajastati 2025. aastal täiendavalt 1,86 miljonit eurot maa müügi tulu, suurendati lühiajalisi nõudeid 0,22 miljoni ning pikaajalisi nõudeid 1,64 miljoni euro võrra. Kuna kõnealuseid lepinguid on sõlmitud alates 2022. aastast, viitab see, et aastatel 2022–2024 ei ole nende lepingute müügitulu ja nõudeid tekkepõhiselt õigel ajal kajastatud. Lisaks kajastati lühiajaline nõue kontogrupis „nõuded ostjate vastu“, kuid oleks tulnud kajastada kontogrupis „laenu- ja liisingunõuded“.

Kontrollimisel selgus ka, et kontol 381100 kajastatakse hüvitisi, mis on saadud juurdelõigete eest, mida tehakse reformimata maast sellega piirnevatele kinnisasjadele. 2025. aastal kajastati sellel kontol selliseid hüvitisi ligikaudu 103 000 eurot. Avaliku sektori kontoplaani kasutusjuhendi järgi kajastatakse kontogrupis 381 põhivara müügist tekkivat kasumit või kahjumit ning kontol 381100 maa müügi hind. Kuna piirneva kinnisasjaga juurdelõikena liidetav reformimata maa ei ole ameti bilansis põhivarana kajastatud, ei ole saadud hüvitis seotud bilansis kajastatud maa müügiga. Seetõttu tuleks juurdelõigete eest saadud hüvitisi kajastada pigem muu tuluna, mitte maa müügi tuluna. Ameti selgituse kohaselt on neid hüvitisi kajastatud maa müügi kontol ministeeriumi varasema seisukoha alusel, mille järgi käsitati juurdelõike tegemist sisuliselt vara võõrandamisena.

Kui ameti maa müügi tulude ja nõuete kajastamise põhimõtted ei ole selgelt raamatupidamise sise-eeskirjas määratud ega ühetaoliselt rakendatud, ei pruugi aruanded anda õiget ülevaadet Maa- ja Ruumiameti nõuetest, tuludest ega eelarve täitmisest. Järelmaksulepingute puhul on risk, et nõuded ja tulu jäävad lepingu sõlmimisel (tekkepõhiselt) arvele võtmata ning tulu kajastatakse hiljem ehk alles raha laekumisel. Tekkepõhise arvestuse printsiibi rikkumise tõttu ei ole tulud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala eelarve täitmise aruandes ja tulemiaruanes näidatud õiges perioodis. Järelmaksuga maa müügi nõuded sarnanevad sisult laenu- või liisingunõuetega, mitte tavapäraste ostjatelt laekumata arvetega. Eelarve täitmise aruandes kajastatakse laenu- ja liisingunõudeid finantseerimistehingute plokis. Samuti võib käsitsi Excelis arvestust pidades juhtuda, et ametil ei ole täielikku ülevaadet summadest, mis on ostjatelt laekumata. Seetõttu on oluline maa müügi tulude ja nõuete arvestuse põhimõtted ja töökorraldus üle vaadata.

Riigikontrolli soovitused Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerile koostöös Maa- ja Ruumiameti ning Riigi Tugiteenuste keskusega:

- viia maa müügi tulude ja nõuete arvestuse põhimõtted vastavusse üldeeskirjaga ning kirjeldada need raamatupidamise sise-eeskirjas;
- leida tehniline lahendus järelmaksunõuete korrektseks kajastamiseks (säilitades samal ajal kliendipõhise ülevaate nõuete ja laekumiste kohta).

2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on kajastanud põhivaras majandamiskulu

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tellis Statistikaametilt ettevõtja elujõulisuse indeksi ja selle tööriista eksperimentaalarenduse ning võttis kõik tehtud tööd arvele immateriaalse põhivarana summas 975 600 eurot. Vara soetusmaksumusse kapitaliseeriti ka selle indeksi tulevaste teenuste prototüübi ja rakendusürituste kulud 100 000 eurot, mis ei ole seotud arendatud varaga ja

Riigikontrolli hinnangul on tegemist uurimisväljaminekutega. Lisaks kapitaliseeriti infosüsteemi tutvustamise ja koolitustegevuse kulud 65 000 eurot, mis on perioodikulud.

Raamatupidamise Toimkonna juhendi 5 järgi võetakse immateriaalsed põhivarad arvele nende soetusmaksumuses, mis koosneb ostuhinnast ja soetamisega otseselt seotud kulutustest. Perioodi kuludena kajastatakse koolitusega seotud kulutusi, reklaamile tehtud kulutusi ja üldiseid halduskulutusi.

Auditeeritu sõnul püstitati elujõulisuse indeksi arenduse käigus hüpotees, et sama metoodikat saaks kasutada ka raudteesektoris ning kaupade klassifitseerimisel, et tolliprotseduure lihtsustada. Sellest lähtuvalt telliti vastavad lisatööd, et hinnata lahenduse rakendatavust laiemas kontekstis. Kommunikatsioonitegevuste eesmärk ei olnud tavapärane teavitus, vaid sihtrühmadelt ja avalikkuselt sisulise tagasiside kogumine arendusjärgus oleva tööriista kohta.

Lähtudes tehingu dokumentidest, ei olnud uue prototüübi väljatöötamine ja rakendusülevaatu läbiviimine seotud arendatud varaga, vaid kasutati ära elujõulisuse indeksi infosüsteemi väljatöötamisel saadud teadmisi, et ka teistes valdkondades teha midagi samalaadset. Lepingulised kommunikatsioonitegevused, nagu tutvustusmaterjalide koostamine, koolitustegevus ja eksperimentaalarenduse tutvustamine, suurendavad kasutajate teadmisi, kuid ei mõjuta tarkvara funktsionaalsust või võimekust, mistõttu ei saa neid kulutusi vara maksumuses kajastada. Auditi ajal viga parandati.

Riigikontrollile auditis antud selgitused käsitlesid eelkõige projekti eesmärki ja selle rahastamist teadus- ja arendustegevuseks ette nähtud rahast. Rahastamisallikas ja selle eelarveline sihtotstarve võivad olla olulised kulutuste sihipärasuse hindamisel, kuid need ei määra kulutuste raamatupidamislikku kajastamist. Iga soetatud töö ja teenuse puhul tuleb selle majanduslikust sisust lähtudes eraldi hinnata, kas kulutus vastab immateriaalse põhivara kajastamise tingimustele ning oli otseselt vajalik konkreetse varaobjekti kavandatud kasutusvalmidusse viimiseks. Neile tingimustele mittevastavad kulutused tuleb kajastada perioodikuluna sõltumata sellest, et need tehti teadus- ja arendustegevuseks ette nähtud rahaga. Projekti nimetamine investeringuks või teadus- ja arendustegevuseks ei ole iseseisev alus selle raames tehtud kõigi kulutuste kapitaliseerimiseks.

Riigikontrolli soovitus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerile: kajastada tehingud raamatupidamises nende majandusliku sisu järgi, et anda õige ülevaade asutuse majandustehingutest.

3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on majandamiskuludes kajastanud kapitaliseeritava kulutuse

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) tellis koostöös kahe Eesti asutuse ja kolme välispartneriga 235 300 euro eest ettevõtete tegevuse keskkonna-, sotsiaalse ja majandusliku mõju väljaselgitamise platvormi (ESG Tool) arendustööd, mida rahastati Interregi Läänemere piirkonna programmist. Veebirakendus loodi peamiselt Soome, Eesti, Läti ja Leedu ettevõtetele, et aidata neil mõista ja täita jätkusuutlikkuse standardeid. Platvormi arendamise lepingus määrati projekti

partnerite osamaksete protsendid, MKMi osamakse projekti juhtpartnerina oli 90 520 eurot. Tööd tehti kolmes osas ja võeti vastu 2025. aasta novembris.

MKM kajastas arendustööd raamatupidamises majandamiskuluna, põhjendades seda sellega, et loodud platvorm ei jää asutuse ega talle IT-teenust osutava asutuse hallata. Hanke- ja projekti-dokumentides ei olnud aga üheselt määratud, kellele kuuluvad platvorm, selle lähtekood ja intellektuaalomandi õigused, kellel on õigus otsustada platvormi kasutamise, juurdepääsu, edasiarendamise, üleandmise ja tegevuse lõpetamise üle ning kuidas jaotatakse partnerite vahel pärast projekti lõppu platvormi majutamise, hooldamise, infoturbe ja edasiarendamise kulud. Samal ajal võttis asutus projekti juhtpartnerina kohustuse kanda aastatel 2026–2028 platvormi majutus- ja hoolduskulusid kokku 19 996 eurot.

Üldeeskirja § 13 järgi kajastatakse vara selle riigiraamatupidamiskohustuslase üksuse bilansis, kellel on selle vara üle valitsev mõju (st kontrollib antud vara kasutamist) ja kes kannab põhilisi vara kasutamisega seotud riske (nt juhtivpartnerina majutus- ja hoolduskulude kandmine). Kui mitmed riigiraamatupidamiskohustuslase üksused finantseerivad ühiselt vara soetamist ja kasutavad hiljem saadud vara ühiselt, kusjuures vara ei ole võimalik füüsiliselt erinevatele kasutajatele jaotada, jaotatakse finantseerijate ühise kirjaliku kokkuleppe alusel vara nii, et igaüks võtab arvele tema poolt kasutatava osa varast.

Riigikontroll on seisukohal, et mitme partneri koostöös loodava vara puhul tulnuks partnerite kirjalikus kokkuleppes selgelt kindlaks määrata, kelle kontrolli all on vara pärast selle valmimist, millised omandi-, kasutus- ja otsustusõigused saab iga partner ning kuidas jaotuvad partnerite vahel vara edasise kasutamise ja haldamisega seotud kohustused ja kulud. Partnerite rahaliste osamaksete määramisest üksi ei piisa, kui jääb selgusetuks, millise vara või kasutusõiguse iga partner oma panuse eest saab. Ühtlasi peab MKMil olema selge sisuline ja õiguslik alus võtta enda kanda sellise vara majutus- ja hoolduskulud, mille kasutamist ja edasist käekäiku ta ei kontrolli. Kui asutus seevastu kontrollib platvormi kasutamist ja kannab selle kasutamisega seotud põhilisi riske, tuleb platvorm või asutuse kontrollitav osa sellest kajastada immateriaalse põhivarana.

Riigikontrolli soovitus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerile: kehtestada põhimõtted, et mitme partneri koostöös loodava vara puhul määratakse enne arenduskulude tegemist kirjalikult kindlaks vara kuuluvus, partnerite kasutus- ja otsustusõigused ning vara edasise haldamisega seotud kohustuste ja kulude jaotus.

4. Maa- ja Ruumiameti tuludest sõltuvate kulude lõpliku eelarve jaotus programmi tegevuste vahel ei olnud õige

Riigikontroll tuvastas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala 2025. aasta eelarve täitmise aruande kontrollimisel, et selle lisas ei olnud programmi tegevusel „maaparanduse poliitika rakendamine“ Maa- ja Ruumiametil tuludest sõltuvate muude kulude limiiti, kuna ameti nende kulude lõpliku eelarve jaotus programmi tegevuste vahel ei olnud õige. Küll aga oli näidatud nende kulude täitmist (tööjõukulud) summas 216 131 eurot.

Ministeeriumi selgituse kohaselt ei toiminud eelarve jaotusreegel asutuse kulumudelis õigesti, mistõttu ei olnud õiged eelarve liikide 40 (välistoetus ning sellest sõltuvad vahendid) ja 44 (majandustegevusest saadud tulud) puhul programmi tegevuste lõplikud eelarved. Auditi käigus parandati viga eelarve liigi 44 osas.

Riigikontrolli soovitus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerile: tagada, et kulumudeli jaotusreeglid on õiged.