



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 21.07.2026 - 31.08.2026

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Jürgen Ligi
rahandusminister
Rahandusministeerium

Meie 21.07.2026 nr 2-1/80172/19

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

Austatud rahandusminister

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

Auditi käigus tegid audiitorid Rahandusministeeriumi valitsemisalas 2025. aasta septembrist kuni 2026. aasta juunini 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 ning vahendamine,
 - laenude andmine ja võtmine,
 - raha paigutamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - saadud ja antud siirded (teiste valitsemisaladega),
 - osaluste arvestus ja asutajaõiguste teostamine,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
- 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;

- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist.

Riigikontroll ei tuvastanud Rahandusministeeriumi valitsemisala riigieelarve täitmise aruande õigsuses, tööjõu- ja majandamiskulude tegemisel, investeeringute tegemisel ning kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestusega seotud sisekontrollisüsteemi toimimises, raamatupidamises kajastamisel ega tehingute seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Riigi raamatupidamise aastaaruande kohta tervikuna koostatud auditiaruandes on Riigikontroll toonud välja muu hulgas järgmised auditis tuvastatud probleemid: ei ole selge, kas ministeeriumide valitsemisalad peavad kinni riigieelarve seadusega sätestatud kohustuste võtmise piirmäärast, ministeeriumide valitsemisalad ei ole eelarvejääkide ülekandmisel ja kasutamisel järginud riigieelarve seadusest ning eelarvejääkide ülekandmise regulatsioonist tulenevaid nõudeid ning Vabariigi Valitsuse praktika muuta eelarveaasta jooksul korduvalt sihtotstarbelisest reservist rahastatavaid tegevusi vähendab riigieelarve läbipaistvust.

Käesolevas märgukirjas on Riigikontroll välja toonud probleemid riigieelarve planeerimisel ja eelarvedistsipliinist kinnipidamisel, mis on Rahandusministeeriumi vastutusalas.

1. Rahandusministeerium ei kontrolli kuluarvestuse infosüsteemi (KAIS) andmete õigsust. Selle tulemusel esineb andme- ja sisulisi vigu 2025. aasta riigieelarves ja lisaeelarvetes, 2025. aasta riigieelarve täitmise aruande andmetes ning avalikkusele kuvataval eelarve juhtimislaua. Eelarve ja aruanded valmivad mahuka käsitöö tulemusel ning selle käigus on lisandunud täiendavaid eksimusi.
2. Rahandusministeerium ei ole riigieelarve seaduse, selle rakendusaktide ega enda koostatud juhendite rakendamisel järjekindel.
3. Ebapiisav on avalikkusele esitatav informatsioon eelarveprotsessis tehtud otsuste kohta, kuna puudub kättesaadav terviklik ülevaade riigi eelarvestrateegiate rahastamiskavade vahel tehtud muudatustest eelarves.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta **hiljemalt 17. augustiks 2026.**

Riigikontroll tänab Rahandusministeeriumi valitsemisala teenistujaid koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning arvestuse parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

- 1. Rahandusministeeriumil ei kontrolli piisavalt kuluarvestuse infosüsteemi (KAIS) andmete õigsuse üle, selle tulemusel esineb andme- ja sisulisi vigu 2025. aasta riigieelarves ja lisaeelarvetes ning 2025. aasta riigieelarve täitmise aruande andmetes. Eelarve ja aruanded valmivad mahuka käsitöö tulemusel ning selle käigus on lisandunud täiendavaid eksimusi**

- 1.1. Kuluarvestuse infosüsteemis (KAIS) olevad riigieelarve andmed vajavad parandamist, et tagada õige aruandlus**

Rahandusministeeriumi (RAM) juhtimisel on riigieelarve detailsemate andmete kättesaadavus Riigikogule ja avalikkusele viimastel aastatel oluliselt paranenud. Loodud on KAISi andmeid kasutatav *Tableau* juhtimislaud¹ nii riigieelarve eelnõu kui ka Riigikogu poolt vastuvõetud eelarve andmete detailsemaks avamiseks, riigieelarve kasutamise andmete igakuiseks seireks² ning loodud on kuluarvestuse infosüsteemi aruanded Riigikogule.

Andmete kättesaadavaks tegemise kõrval on vähem tähelepanu osutatud andmete kvaliteedile. Riigikontroll on varasemates auditites korduvalt juhtinud tähelepanu vigadele riigieelarves ja selle alusandmetes. Ka riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi märjukirjas RAMile tõi Riigikontroll välja, et KAISi andmetes esineb vigu. Analoogsed probleemid korduvad ka 2025. aasta andmetes.

Valitsemisalade riigieelarve täitmise aruannete ja ülekandmise käskkirjade kontrollimisel täheldas Riigikontroll, et KAISis ei kajastatud 2025. aasta lõplikku eelarvet ja 2025. aasta eelarve täitmist õigesti. 2025. aasta riigieelarve alusandmetes esinevate vigade kõrvutamisel 2026. aasta eelarvega on märgata sarnaseid vigu ka käimasoleva eelarveaasta andmetes, kuid kuna eelarveaasta kestel on eelarve pidevas muutumises, ei saa nende vigade kandumist lõplikkusse eelarvesse veel kinnitada.

Riigikontroll tuvastas KAISis järgmised suuremad andmeerinevused 2025. aasta eelarve andmetes:

- 1) Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM), Justiits- ja Digiministeeriumi (JDM), Kaitseministeeriumi (KAM) ja Kultuuriministeeriumi (KUM) Riigikogus vastu võetud 2025. aasta riigieelarve andmed kajastuvad KAISis võrreldes eelarve seaduse lisaga osaliselt muudetuna. Näiteks on HTMi valitsemisala asutuste tööjõukulud näidatud 28 miljoni euro võrra suuremana kui vastu võetud eelarves ning majandamiskulud 24 miljoni ja muud toetused 4 miljoni euro võrra väiksemana, JDM majandamiskulud ligikaudu 543 000 euro võrra suuremana ja tööjõukulud sama summa võrra väiksemana. Samuti on KAMi muude toetuste eelarve näidatud KAISis 135 000 euro võrra suuremana ja majandamiskulud sama summa võrra väiksemana. KUMi majandamiskulude eelarve on KAISis toodud ligikaudu 159 000 euro ja tööjõukulud 95 000 euro võrra suuremana ning muude toetuste eelarve 254 000 euro võrra väiksemana. KAISis algse eelarve vaates kajastatud muud (nt ministri eelarvemuudatused) annavad eelarve

¹ 2026. aasta riigieelarve juhtimislaud <https://public.tableau.com/app/profile/riigieelarve/viz/RE2026/Kulud>

² 2026. aasta kuine riigieelarve täitmise juhtimislaud
<https://public.tableau.com/app/profile/riigieelarve/viz/2026REseire/Avaleht>

kujunemisest eksitava pildi, justkui oleks Riigikogu sellise eelarvejaotuse vastu võtnud. Samuti ei ole KAISI andmete põhjal võimalik usaldusväärselt tuvastada tehtud muudatuste tegelikku ulatust: need võivad aruandluses jääda näitamata või olla ala- või ülehinnatud. Kuna eelarve aruandluses kasutatakse KAISI andmeid, võib viga kanduda edasi andmetesse, mida esitatakse Riigikogule ja avalikkusele.

- 2) Siseministeerium (SIM) ja Sotsiaalministeerium (SOM) on 2025. aasta lisaeelarvete andmete KAISI sisestamisel muutnud kulurea eelarvet rohkem, kui sel kulureal oli algset eelarvet. SIMi valitsemisalas on selliseid muudatusi ligikaudu 400 000 euro ning SOMi valitsemisalas 1,15 miljoni euro ulatuses. Nende muudatuste katteallikaks on olnud kas eelmisest aastast üle kantud raha või aasta kestel ministri liigendusega antud eelarvereale lisandunud raha. Näiteks kasutati ühel juhul Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse (TEHIK) programmi tegevuse töõjõukulude eelarvet rohkem (ligikaudu 45 000 eurot), kui eelarves sellel real raha. See tähendab, et muudatuse allikaks kujunes sisuliselt mõni teine sama programmi tegevuse eelarve. Eelnimetatud summade jaotust ei saa muuta riigieelarve muutmise või lisaeelarvega, sel moel saab muuta vaid Riigikogu poolt algselt vastu võetud ja/või muudetud eelarvet. Ülekantud eelarve, Vabariigi Valitsuse reservist eraldatud eelarve, Vabariigi Valitsuse korraldusega ümber liigendatud eelarve ja ministri poolt ümber liigendatud eelarve muutmine ei ole enam Riigikogu kontrolli all.
- 3) Lisaks lisaeelarvetele on KAISis kulurea eelarvet muudetud rohkem, kui sellel on algselt eelarvet, ka ministri liigendusega. Näiteks on JDMi valitsemisalas ministri muudetud kulurea eelarveid 778 000 euro ulatuses ning nende muudatuste katteallikas on olnud 2024. aastast üle kantud raha (mille sihtotstarbe muutmine ei ole lubatud). REMi valitsemisalas on samasuguseid muudatusi tehtud 107 000 euro ulatuses ja KLIMI valitsemisalas 19 000 euro ulatuses.
- 4) RAM kooskõlastab valitsemisalade riigieelarve raha ülekandmise käskkirjad tavapäraselt 15. maiks (üldjuhul on tegemist eelnõudega, mitte lõplike käskkirjadega). RAMiga ei kooskõlastata aga pärast 15. maid tehtavaid muudatusi, kui valitsemisalad muudavad näiteks üle kantud raha jaotust tegevuste, asutuste, majandusliku sisu ja muude eelarve sihtotstarvet määravate tunnuste vahel (ehk muudavad üle kantud raha sihtotstarvet). Lisaks riigi kohta koostatud auditaruandes viidatud 2024. aastast 2025. aastasse üle viidud eelarvejääkide mahtude vähendamisele (57,7 miljonit eurot) on ministrid teinud ka muid muudatusi võrreldes algselt üle kantud summadega.

Valitsemisalade 2024. aasta jääkide ülekandmisel esines mitmeid eksimusi, 2025. aastasse sisestatud andmetes ja ülekandmise käskkirjades esineb vigu ning andmeid on korduvalt muudetud, seepärast ei saa sihtotstarbe muutmise kogumõju 2025. aasta eelarvele usaldusväärselt välja tuua.

Erinevatel kuupäevadel³ võetud KAISI andmete analüüs näitas, et HTMi valitsemisalas on muudetud 2024. aasta ülekantud raha jaotust 2,1 miljoni, JDMi valitsemisalas 4,4 miljoni, SIMi valitsemisalas 3,7 miljoni ning SOMi valitsemisalas 4,3 miljoni euro ulatuses. Tehtud muudatustes sisalduvad ümbertõstmised nii programmi tegevuste, asutuste kui ka majandusliku

³ Riigikontroll võttis KAISist andmed 2025. aasta 16. septembri ning 2026. aasta 10. aprilli ja 8. juuli seisuga.

sisu vahel. Nende muudatuste õiguspärasust ei suutnud valitsemisalad Riigikontrollile usaldusväärselt selgitada.

Näiteks on HTM näinud 2024. aastast üle kantud rahast ette Viljandi Täiskasvanute Gümnaasiumi eelarve, ent gümnaasiumi valitsemine võeti kohalikult omavalitsuselt üle alles 01.09.2025. Kooli kogu 2025. aasta eelarve summas 296 000 eurot moodustab ainult 2024. aastast üle kantud rahast. Siinjuures ei ole HTM suutnud veenvalt selgitada, milliseid 2024. aastal pooleli jäänud või edasilükkunud tegevusi kool ellu viis ning miks ei olnud 2025. aasta eelarves planeeritud kooli ülalpidamiseks 2025. aasta viimase kvartali kulusid.

Mõned muudatused olid sealjuures tehtud veel 2026. aastal, mil enam ei ole õiguspärane muuta isegi 2025. aasta eelarve liigendust, rääkimata 2024. aastast üle kantud raha jaotusest.

Kuna KAIS on ainus infosüsteem, kust on võimalik saada infot kogu riigi ehk kõigi institutsioonide ja valitsemisalade (sh tegevuspõhise) eelarve ja selle täitmise kohta ning selles sisalduvaid andmeid kuvatakse avalikkusele alates 2025. aastast ka Rahandusministeeriumi veebilehel riigieelarve juhtimislaua, on oluline, et need andmed oleksid õiged.

Riigikontroll juhtis auditis valitsemisalade ja Rahandusministeeriumi tähelepanu korduvalt sellele, et KAISis ei olnud osal juhtudel 2025. aasta lõplik eelarve ja/või eelarve täitmise andmed õiged. Ministeerium koostöös valitsemisaladega kõrvaldas puudused osaliselt auditi käigus, kuid osa vigu ei ole enam tagantjärele võimalik parandada.

Riigikontrolli hinnangul on oluline, et RAM kontrolliks jooksvalt KAISis olevate andmete korrektsust ning juhiks valitsemisalade ja institutsioonide tähelepanu paranduste tegemise vajadusele. Kõiki valitsemisalade tehtud vigu eelarve kajastamisel ei ole pärast eelarveaasta lõppemist võimalik korrastada ning neid saab vältida vaid asjakohaste juhiste ning andmete regulaarse ja süsteemse kontrollimisega. Juhul kui ilmneb, et andmevigade tekkimise põhjuseks on infosüsteemi reeglite mittevastavus kajastamispõhimõtetele, tuleb RAMil infosüsteemi reeglid ajakohastada. Riigikontroll juhib tähelepanu, et õigete andmete tagamine, samuti eelarvejääkide ja ülekandmise summade väljaarvutamine on RAMi ja valitsemisalade ülesanne ning võimalikud ebakõlad infosüsteemis tuleb lahendada enne riigieelarve täitmise aruande esitamist ja ülekandmise käskkirjade kinnitamist.

Rahandusminister nõustus 2024. aasta auditis soovitusega tegeleda süsteemsemalt KAISi andmekvaliteedi parendamisega ning lubas üle vaadata seire ja kontrollitoimingud ning suurendada regulaarse seire rolli RAMis. Riigikontrolli hinnangul ei ole RAMi tehtav seire veel piisavalt tõhus, et tagada andmete korrektsus.

1.2. Eelarve ja selle täitmise aruanded koostatakse jätkuvalt olulises osas käsitööna ning selle käigus tekib palju vigu

Auditi käigus juhtis Riigikontroll korduvalt valitsemisalade ja Rahandusministeeriumi tähelepanu vigadele riigieelarves ja lisaeelarvetes. Suurimaks komistuskiviks on osutunud riigieelarve seaduse lisa, milles on avatud kulude eelarve täiendavalt asutuste ja majandusliku sisu ning eelarve rahastamisallikate kaupa.

Näiteks esineb 2025. aasta riigieelarve ja selle lisa vahel väiksemaid andmeerinevusi, mis ei mõjuta küll olulisel määral lõpptulemit, kuid annab tunnistust sellest, et eelarve ja selle lisa on koostatud kas erineva seisuga andmete põhjal või on tehtud emmas-kummas käsitsi, üksteisest sõltumatuid parandusi. Eelarve lisas on näiteks liidetud Riigikantselei käibemaksukulu (1,46 miljonit eurot) programmi tegevuse kuludele. Lõpptulemusena ei ole see põhjustanud viga eelarve kogumahus, kuid selle tulemusel ei ole programmi tegevuse, programmi ja tulemusvaldkonna eelarve kasutatav samadel põhimõtetel kui valitsemisalade samaväärsel planeerimistasandi eelarve.

Vigu esineb ka 2025. aasta esimese lisaeelarve lisas, kus on näiteks liidetud Kultuuriministeeriumi käibemaksukulu programmi tegevuse eelarvele (ümaradatult 8300 eurot). Sotsiaalministeeriumi tulemusvaldkonna „Tervis“ andmeid on parandatud käsitsi, mille tulemusel erineb tulemusvaldkonna eelarve kokku 1000 euro võrra selles sisalduvate kuluridade eelarvete summast. Teises lisaeelarves on Kliimaministeeriumi valitsemisala kulude kogueelarvet suurendatud käsitsi tehtud sisestusveaga ligikaudu 10 000 euro võrra (kahe arvu järjekorras tekkis vahetus).

Ehkki 2025. aastal tehtud vead koosmõjus KAISI andmevigadega ning eksimustega eelarve muutmisel ja ülekandmisel ei osutunud ulatuslikuks, annavad need signaali piisava kontrolli puudumisest valitsemisalades. Mitmed valitsemisalad väljendasid auditi käigus seisukohta, et eelnõude korrektsuse eest vastutab RAM, kes sageli ei anna valitsemisaladele võimalust eelnõuga tutvuda ja oma andmeid üle kontrollida enne, kui eelnõu või selle muudatusettepanekud esitatakse Vabariigi Valitsusele või Riigikogule.

Mahuka käsitöö tõttu esines nii 2025. aasta riigieelarve kui selle lisa täitmise aruannetes ning muudes eelarve kujunemist ja riigieelarve täitmist puudutavates majandusaasta koondaruande andmetes viga. Näiteks puudusid Riigikontrollile esitatud riigieelarve täitmise aruandes (RETA) seaduse lisas mitmed eelarveread üldse. Mitmed andmevead jäid aruandes parandamata ning selle tulemusel kinnitati nii riigi koondaruanne kui ka mitmete valitsemisalade esitatud eelarve täitmise aruanded vigadega. Need vead ei olnud siiski üksikult ega kogumis sedavõrd olulised, et mõjutada Riigikontrolli arvamust riigieelarve täitmise aruannete õigsuse kohta.

Enim viga esines RETAs riigieelarve lisas, mille detailsuses eelarve haldamine ei ole jõukohane mitmetele valitsemisaladele ehkki ministril on olnud kohustus juhtida eelarvet samas detailsuses (asutuste ja majandusliku sisu lõikes kooskõlas eelarveklassifikaatoriga) ka varasematel aastatel.

Valitsemisalad on siinkohal riigieelarve jooksva jälgimisel ja/või RETAde koostamisel lähtunud vaid „seaduse pildi“ detailsusest ning sellest detailsemad eelarve andmed on jäetud tähelepanuta. Samal ajal põhinevad detailsetel andmetel nii RAMi, valitsemisalade kui ka väliste osapoolte andmeanalüüsid ning sageli ka Vabariigi Valitsuse ning Riigikogu tehtavad eelarveotsused.

Esmakordselt 2024. aasta eelarvejääkide ülekandmisel ning 2025. aastal tehtud riigieelarve seaduse muudatustega rõhutati, et ministril on kohustus liigendada riigieelarve asutuste ja majandusliku sisu kaupa kooskõlas eelarveklassifikaatoriga, ehkki see säte (RES, § 31 lg 2) on sisult muutumatuna kehtinud alates 2014. aastast.

Riigikontrollile kontrollimiseks esitatud riigieelarve lisa täitmise aruande tööversioonis oli kokku 10 007 erinevat kulu- ja koondrida (osa ridu summeeruvad detailsetest kuluridadest, mille lõikes

asutuste eelarve kinnitati). Sellest 882 real (8,8% ridadest) esines vigu arvnäitajates, sealjuures mõnel real esines vigu nii algses ja lõplikus eelarves kui ka täitmises ning eelarve ja selle täitmise vahe arvutuses või ka kahel-kolmel neist. Lisaks esines andmetes ka muid vigu (nt asutuste või programmi tegevuste nimedes) või ebatäpsusi andmetes, aruandes oli puudu ka osa kulu- ja koondridasid. Kokku oli parandamist või täiendamist nõudvaid ridu ligikaudu 4900 ehk 49% kõikidest ridadest.

Valitsemisalade ning Riigi Tugiteenuste Keskuse vahel kokku lepitud finantsarvestuse toimetumise kohaselt koostab tugiteenuste keskus eelarve täitmise aruande koostöös ministeeriumiga. Vead eelarve täitmise aruandes (RETA) näitavad, et aruanded on koostanud tugiteenuste keskus üksi ning ministeeriumid ega Rahandusministeerium (viimane ennekõike aruande koondosade ja Vabariigi Valitsuse osas) ei ole piisavalt aruande koostamises osalenud ning eelarve täitmise andmete korrektsuses ja asjakohasuses veendunud. Riigi Tugiteenuste Keskuse tööd raskendavad viivitused kulude aluseks olevate algdokumentide saamisel ning pidevad muudatused eelarve ja selle täitmise andmete aluseks olevate kulumudelite muutmises KAI Sis. Tööd raskendavad ka muudatused, mille minister teeb pärast riigieelarve kehtivuse lõppu eelarve või eelnevast aastast üle kantud raha jaotuses. Näiteks kinnitasid ministrid HTMi ja SIMi lõpliku 2025. aasta liigenduse alles 2026. aasta märtsis ning riigisekretär 2026. aasta mais.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et ministeeriumid on aruandekohustuslased ning vastutavad oma valitsemisala andmete õigsuse eest. Riigikontroll ei pea õigeks, et Riigi Tugiteenuste Keskus on jäetud riigieelarve täitmise aruande koostamisel suures osas üksi ning erinevad probleemid aruandes või KAI Si andmetes ilmnevad alles Riigikontrolli kontrollitoimingute tulemusena. Ministeeriumidel ja Rahandusministeeriumil kui riigi eelarvepoliitika koordineerijal tuleb rohkem panustada riigieelarve täitmise aruande koostamisse ja andmete õigsuse kontrolli.

Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- seirata regulaarselt ja süsteemselt kuluarvestuse infosüsteemi andmeid, et tagada eelarve ja selle täitmise andmete õigsus;
- juhendada järjepidevalt valitsemisalasid, milliseid eelarvereegleid tuleb eelarve muutmisel silmas pidada, et vähendada vigade teket;
- rakendada eelnõude ja aruannete koostamisel mitmesilmaprintsiipi ja täiendavaid andmekontrolle ning vähendada käsitöö osakaalu nende valmimises;
- võtta riigieelarve täitmise aruande koostamisel samaväärne juhtroll kui riigieelarve koostamisel.

2. Rahandusministeerium ei ole riigieelarve seaduse, selle rakendusaktide ega enda koostatud juhendite rakendamisel järjekindel

Riigikontroll on valitsemisalade majandustehingute ja riigieelarve täitmise aruannete ja eelarvejääkide ülekandmise kontrollimisel täheldanud, et Rahandusministeerium ei ole riigieelarve seaduse, selle rakendusaktide ning enda koostatud juhendite (valdavalt avaldatud RAMi kodulehel tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu koosseisus) rakendamisel järjekindel.

See omakorda põhjustab eksimusi riigieelarve seaduse reeglite vastu (sh eelarvejääkide ülekandmisel), suurendab riigieelarve ja selle menetlusprotsessi läbipaistmatust ning võib tingida valitsemisalade ebavõrdse kohtlemise sarnastes olukordades. Kuna erandite tõttu ei ole tagatud ühetaoline info

kõikide valitsemisalade kohta ning lubatud erandite kohta ei esitata avalikult kättesaadavat infot (nt andmete juures või käsiraamatus), siis võib see andmete tarbijaid eksitada või viia valedele järeldustele.

Auditi tulemusena täheldas Riigikontroll järgmist:

- 1) Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu kohaselt kajastatakse finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimise eelarve ja selle kasutamine eelarve kindlaksmääratud vahendina (liik 20), kui tehing kaetakse riigisisest rahast. Kui raha on saadud välistoetustest, siis kasutatakse kajastamisel liike 32 ja 41. Muid viise sellise tehingu kajastamiseks ette nähtud ei ole. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (REM) valitsemisala 2025. aasta eelarve täitmise aruande kontrollimisel selgus, et Maaelu Edendamise Sihtasutusega (MES) sõlmitud halduslepingute alusel anti 24 miljonit eurot Euroopa Liidu programmiperioodi 2021–2027 raha MESi hallatavatesse sihtfondidesse. See kulu aga ei kajastatud välistoetustest antavana, vaid arvestusliku kuluna (liik 10), mille puhul ei ole kulutustele limiiti seatud ning neid saab teha ka selleks (piisavalt) eelarvet planeerimata. Riigikontroll ei saanud auditi käigus selgust, mis põhjusel kajastati välisvahenditest rahastatud finantseerimistehing eelarveliigil 10 ning miks ei kasutatud välisvahendite tavapärasest eelarvestamise loogikat (ehk kajastamist liigiga 41). REM viitas oma vastuses, et vajadus kajastada tehing finantseerimistehinguna selgus alles siis, kui lisaeelarveks ei saanud enam ettepanekuid teha, ning kajastamine toimus vastavalt RAMilt saadud suunistele.

Kuna tehing ei olnud kajastatud välistoetustest, on 2025. aasta riigieelarve täitmise aruandes REMi valitsemisala lõplikus finantseerimistehingute eelarves viga ehk et lõplik eelarve on kajastatud 24 miljoni euro võrra tegelikust suuremana. See põhjustab vea ka aruande koondosas lõplikus finantseerimistehingute eelarves ja eelarve jäägis.

- 2) Täiendava arvestuse pidamiseks ja piirmäärade seadmiseks kasutatakse eelarve objekte. Muu hulgas on eelarve objekti kohustuslik kasutada seadusest tulenevate kulude ning investeeringuks või investeeringutoetuseks ette nähtud raha kajastamisel.

Auditeerimisel tuvastas Riigikontroll mitmeid juhtumeid, kus valitsemisalad ei rakenda riigieelarve koostamisel, kasutamisel ja jääkide ülekandmisel objektikoodi ühe ja sama põhimõtte alusel. Näiteks kasutatakse eelarve planeerimisel ja kulude tegemisel sama objektikoodi, kuid ministri eelarve liigendamise käskkirjas seda objektikoodi eelarve eristamiseks ei kasutata või eemaldatakse see sihtotstarvet eristav objektikood jääkide ülekandmise käigus. Näiteks on kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse järgi indekseeritav palgafond kajastatud eelarves üldjuhul arvestusliku kuluna (liik 10) ning eristatud objektikoodiga. JDMi ja SOMi valitsemisalas on need kulud aga kajastatud piirmääraga rahana (liik 20), teistes valitsemisalades sellist eristamist kasutusel ei ole. JDMis on sealjuures kohtunike ja prokuröride palgafond kajastatud arvestusliku kuluna (liik 10). JDM ei ole aga sellele objektikoodile piirmääraga (liik 20) eelarvet ministri liigenduses, kuigi nii raamatupidamistarkvaras SAP kui ka KAISis on eelarve ja tehtud kulud vastavalt kajastatud. Ministeeriumi sõnul on objektikood võetud kasutusele finantsarvestuses täpsema analüüsi tegemiseks, kuid käskkirjaga limiite ei seata, kuna selleks puudub vajadus.

Riigikontroll on seisukohal, et ühte ja sama arvestusobjekti ei saa kasutada nii üleriigilise info saamiseks kui ka sisemisteks vajadusteks. RAM peaks selgepiiriliselt kindlaks määrama, millised kasutuselevõetud objektikoodid on vabatahtlikud ja millised määravad kindlaks sealjuures ka üleriigiliselt raha sihtotstarvet või näiteks tähtajaliselt eelarvesse planeeritud raha.

Kaitseministeeriumi investeeringute kontrollimisel selgus, et riigieelarves üle 10 miljoni eurose maksumusega investeeringuobjektina kajastuv „Liitlaste taristu“ eelarve ei kajasta kõiki selle objektiga seotud kulusid. Sellesse objekti panustatakse ka NATO toetustega. Ministeeriumi sõnul on see objektikood kasutusel vaid selleks, et eristada eelarvest sihtotstarbeliselt eraldatud raha, mitte selleks, et jälgida, kui palju liitlaste taristu peale raha kulunud on.

Riigikontrolli arvates ei ole investeeringute puhul objektikoodi eesmärk ainult spetsiifilist rahaeraldist või eelarveallikat eristada, vaid on piiritleda investeeringu objekt, siinkohal teatud konkreetse liigituse alusel grupeeritud kinnisasjade kogum (nt liitlaste taristu), ning anda selle kohta eelarveperioodide ülene terviklik info kaasnenum kulude kohta.

Riigikontroll on seisukohal, et eelarve kasutamise läbipaistvuse ja järjepidevuse tagamiseks tuleb kogu eelarvetsükli ulatuses rakendada samu eelarvestamise põhimõtteid ning vajalikud erandid tuleb kehtestada õigusaktidega. Juhul kui eelarveklassifikaatoris toodud eelarve sihtotstarvet täpsustavatel arvestusobjektidel ei ole tähendust eelarve täitmises, tuleks kaaluda nende kasutamisest loobumist. Valitsemisala sisemisteks vajadusteks tuleks kasutada muid arvestusobjekte, mitte neid, mille puhul on ette nähtud või kokku lepitud nende kohustuslik kasutamine.

- 3) Nii 2024. kui ka 2025. aasta riigieelarve jääkide ülekandmise käskkirjade kooskõlastamisel ei ole RAM kõikide valitsemisalade puhul lähtunud riigieelarve seaduse, „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimuste ja korra ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise korra“ (RES/RE määrus) või enda koostatud juhiste põhimõtetest. Näiteks tuleb ülekandmisel säilitada raha sihtotstarvet, mis määratakse muu hulgas ka riigieelarve lisaga ning ministri või asutuste juhi eelarve liigenduse käskkirjaga, mis on eelarveklassifikaatoriga kooskõlas. RAM on kooskõlastanud põhiseaduslike institutsioonide ja REMi eelarve jääkide ülekandmise käskkirjad sellele puudusele tähelepanu juhtimata.
- 4) RAM täpsustas 2025. aasta riigieelarve jääkide ülekandmise juhise⁴ punktis 22, et riigieelarves planeeritud eelarve jaotust tulemusvaldkondade ja programmi tegevuste vahel võib muuta, kui selle on heaks kiitnud eelmisel aastal Vabariigi Valitsus (strateegiapuu muudatused). Vaatamata sellele on RAM lubanud raha ülekandmist ka juhtudel, kui programmi tegevuste vahelist jaotust on muudetud ka ilma Vabariigi Valitsuse heakskiiduta, mistõttu ei ole sellise ülekantava raha sihtotstarbe säilimine enam üheselt kontrollitav.

Riigikontrolli analüüs näitab, et sel viisil on ülekantud raha sihtotstarvet muutnud KLIM 3,4 miljoni euro ja SIM 1,1 miljoni euro ulatuses. Riigikontrolli hinnangul võivad sellised muudatused viidata

⁴ Eelarveraha ülekandmine <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohise-eelarvestamise-kasiraamat/eelarve-vahendite-ulekandmine>

asjaolule, et tegu ei ole eelarve sihtotstarbega kooskõlas olevate kohustuste katteks raha üleviimisega, vaid pigem viiakse üle jäägid, millel pole konkreetset sihtotstarvet.

Kaitseministeeriumi programmi tegevuste muudatused 2026. aastal võrreldes 2025. aastaga on lahti kirjutatud Vabariigi Valitsuse sellekohase otsuse seletuskirjas, kuid Riigikontrolli hinnangul ei ole seda tehtud kõikehõlmavalt. Muudatuste võrdlemisel eelarve jääkide käskkirjaga ilmnes ka hulgaliselt muudatusi, mis Vabariigi Valitsuse otsuse seletuskirjas ei kajastu. Nii näiteks on kaitsetahte edendamise ja liitlaste kohaloleku tagamise tegevuste jääk suunatud riigikaitseliste investeeringute korraldusse ning riigikaitseliste investeeringute korralduse tegevusse suunatakse ka väeloometegevuste jääke, kuid neid muudatusi ei ole Vabariigi Valitsuse otsuse seletuskirjas avatud. Märkumise koostamise ajal on Kaitseministeerium muutmas 2025. aasta riigieelarve raha ülekandmise käskkirja ning Riigikontroll ei ole saanud lõplikku versiooni auditeerida. Sellele teeb Riigikontroll järelkontrolli 2026. aastat käsitlevas auditis.

- 5) 2024. aasta auditi märkumises juhtis Riigikontroll rahandusministri tähelepanu asjaolule, et tuludest sõltuvate kulude kasutamata eelarveraha ülekandmisel ei rakendata samu põhimõtteid kui piirmääraga raha ülekandmisel, ehkki regulatsioonid erandeid ette ei näe.

Riigieelarve seaduse ülekandmise sätted ei erista piirmääraga ja piirmäärata raha ülekandmist ega reguleeri nende ülekandmise korda. Vastav kord on kehtestatud RES/RE määrusega. Määruse § 11 järgi pikendatakse riigieelarves kinnitatud piirmääraga eelarve kasutamist ning riigieelarve seaduse § 32 lõike 2 punktis 1 nimetatud tuludest sõltuvate kulude eelarve kasutamist ühe eelarveaasta võrra. Ka määruses ei ole sätestatud piirmäärata raha (antud juhul tuludest sõltuvate kulude eelarve) ülekandmisele erandeid. Praktikas ja Rahandusministeeriumi tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatust lähtudes kajastatakse ülekantavate summade käskkirjas vaid piirmääraga raha.

Riigikontroll tegi rahandusministrile soovitusi tagada kasutamata eelarve raha ülekandmise regulatsiooni täitmine või hinnata regulatsiooni asjakohasust ning viia see vastavusse tegeliku vajadusega.

Rahandusministeerium nõustus auditi käigus, et teema vajab paremat selgitamist ja sätestamist õigusaktides, ning kinnitas, et see on jätkuvalt plaanis. Riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande auditi lõpuks vastavaid muudatusi algatatud ei olnud.

Riigikontroll leiab jätkuvalt, et erandid tuleks selguse huvides reguleerida riigieelarve seaduses või muudes õigusaktides. Juhul kui mingile osale tuludest sõltuvast eelarvest (nt kulud, mis tehakse majandustegevusest laekuvate tulude arvelt) peaksid kehtima teistsugused piirangud kui näiteks saadud toetustele (mille puhul kasutaja määrab üldjuhul toetuse andja), siis tuleks see selgepiirilisel viisil sätestada.

Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:

- tagada eelarveprotsessis kõikide valitsemisalade puhul ühetaoline lähenemine ning mitte kalduda sealjuures kõrvale õigusaktides kehtestatud reeglitest ning Rahandusministeeriumi enda koostatud juhistest;

- hinnata kehtivate regulatsioonide asjakohasust ning vajaduse korral viia regulatsioon vastavusse tegeliku vajadusega;
- hinnata iga erandi kaalumisel selle õiguspärasust. Avalikustada tehtud erandid kas käsiraamatus üldreegli juures või muus kõigile andmetarbijatele kättesaadavas kohas. Vastavalt võimalustele avaldada erandite kohta info ka nende andmete juures, mida need erandid mõjutavad.

3. Avalikkusel puudub kättesaadav terviklik ülevaade, millised muudatused on eelarves tehtud riigi eelarvestrateegiate rahastamiskavade vahel

Eelarvestrateegia, mis koostatakse igal aastal vähemalt järgmise aasta ja sellele järgneva kolme aasta kohta, peab muu hulgas sisaldama ka eelarvestrateegia (RES) perioodiks tulemusvaldkondadele kavandatud maksimaalse raha jaotust ministeeriumi valitsemisalale aastate kaupa (RES, § 25¹ lg 3 p 7).

Kui poliitika eesmärgid on võrreldes eelmise eelarvestrateegiaga muutunud, peab strateegia sisaldama ka võrdlust eelmise ja uuendatud eelarvestrateegia vahel. See võrdlus ei hõlma kõiki rahastamiskava muutusi võrreldes eelmise aastaga. Strateegias esitatakse lisaks rahastamiskavale ka ülevaade meetmetest riigieelarvelistele asutustele (põhiseaduslike institutsioonide ja valitsemisalade kaupa). Need meetmed sisaldavad nii poliitikamuudatuste mõju tuludele ja kuludele kui ka muid Vabariigi Valitsuse eelarvepoliitilisi valikuid.

Samas ei hõlma meetmete maksumus kõiki konkreetse aasta eelarvestrateegia vahelisi muudatusi. Meetmete tabeli puuduseks on ka see, et selles ei ole võimalik eristada ei asutusi, majanduslikku sisu ega üldjuhul ka rahastamisallikat. Näiteks ei ole võimalik üksnes meetmete tabeli või sellel põhineva juhtimislaua andmetele ja/või riigieelarve seletuskirjale tuginedes üheselt tuvastada, millisel eelarvereval on kajastatud kokkulepitud eelarvekärbe või mõni muu meede.

2025. aasta kulude ja investeeringute maht (koos käibemaksuga) 2024–2027 rahastamiskavas⁵ oli 19,38 miljardit eurot. 2025–2028 rahastamiskavas⁶ kujunes vastavaks eelarvemahuks 19,07 miljardit eurot. Seega vähenes kogueelarve uue RESiga 0,31 miljardi euro võrra. 2025–2028 rahastamiskavas toodud 2025. aasta eelarvet mõjutav kulumetmete maht⁷ aga näitab võrreldes eelneva RESiga 0,04 miljardi eurost suurenemist. Seega ei ole meetmete tabelist võimalik saada infot selle kohta, millest koosneb eelarve vähenemine 0,35 miljardi euro. KAISI andmetest nähtub, et peamiselt on vähenemine toimunud prognooside muutustest teistele osapooltele edasiantavates maksudes (nt kohaliku omavalitsuse tulumaksuosa, sotsiaalkindlustusmaksud ja -maksed jm), arvestuslikes kuludes (pensionid, sotsiaaltoetused jm) ning välistoetustes (0,05 miljardit eurot). Seda infot aga samaväärsel moel, nagu eelnimetatud meetmete infot, eelarvestrateegias esitatud ei ole.

Auditi käigus taotles Riigikontroll, et Rahandusministeerium esitaks info, mis kirjeldab mitte ainult tehtud kärpeid, vaid kõiki kahe eelarvestrateegia vahelisi muudatusi. RAM viitas kärbeta ja meetmete

⁵ Riigi eelarvestrateegia 2024–2027, lk 213–215 <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Riigi%20eelarvestrateegia%202024-2027.pdf>

⁶ Riigi eelarvestrateegia 2025–2028, lk 255–258, <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-11/Riigi%20eelarvestrateegia%202025-2028.pdf>

⁷ Riigi eelarvestrateegia 2025–2028, lk 259–264, <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-11/Riigi%20eelarvestrateegia%202025-2028.pdf>

tabelile 2025. aasta riigieelarves ning asjaolule, et majandusprognoosiga täpsustatavate piirmäärata kuludes tehakse muudatusi suvise majandusprognoosi järel. Auditi käigus ei esitatud aga koondandmestikku, mis seoks eri tabelites ja infosüsteemi stsenaariumides kajastatud muudatused ning viiks nende kogusumma kokku rahastamiskavade vahelise erinevusega.

Riigikontrolli hinnangul peab olema loodud usaldusväärne koondandmestik, mis võimaldab kontrollida eelarve planeerimise käigus tehtud muudatusi ja otsuseid. Riigikontrolli arvates ei ole tegu üksnes dokumenteerimise puudusega. Tervikliku koondandmestiku puudumisel ei ole Riigikogul ja avalikkusel võimalik veenduda, millises ulatuses viidi valitsuse otsustatud kärped ja muud eelarvemeetmed ellu ja kas avaldatud summad annavad muudatustest õige ülevaate.

Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: teha avalikkusele kättesaadavaks terviklik ülevaade riigi eelarvestrateegiate rahastamiskavade vahelistest muudatustest, et oleks võimalik jälgida muudatuste põhjust, rahalist mõju ja eelarves kajastamise õigsust.