

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 17.07.2026 - 31.08.2026

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Keit Kasemets
riigisekretär
Riigikantselei

Meie 17.07.2026 nr 2-1/80172/5

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

Austatud riigisekretär

Riigikontroll tegi riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Riigikantseleis 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 Riigikantseleis 2025. aasta septembrist kuni 2026. aasta juulini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid Riigikantselei 2025. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - tööjõukulude arvestus;
 - majandamiskulude tegemine;
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist;
- uurisid, kas ja kuidas jälgitakse Riigikantseleis 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 praktikast ja kitsaskohtadest on esitatud riigi kohta koostatud auditiaruandes.

Tehtud audititoimingute tulemusena soovib Riigikontroll juhtida tähelepanu järgmistele puudustele eelarvedistsipliinist kinnipidamisel ja toetuste jagamise süsteemis.

1. Riigikantselei eelarve planeerimise täpsus ja eelarve täitmise jooksev seire vajab parandamist, kuna 2025. aastal on kulutatud tööjõukulude ja antud toetuste eelarvet kokku umbes 169 000 eurot rohkem, kui selleks raha eraldati. Kogu asutuse kulude eelarvet ei ületatud. Lisaks on 2025. aasta riigieelarve

seaduse lisas kajastatud käibemaks summas u 1,46 miljonit ekslikult tulemusvaldkonna ja programmi tegevuse kulude real (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 p 1).

2. Riigikantselei 2025. aasta eelarve viimane käskkiri kinnitati alles mais 2026, mistõttu on 2025. aasta eelarvet kasutatud ilma õigusliku aluseta ja eksides sellega riigieelarve seaduse vastu (vt märgukirja lisa 1 p 2).

3. Riigikantselei programmidokument aastateks 2026–2029 avalikustati alles auditi ajal, kuid jäi kinnitamata. Selle info avaldamata jätmine või hiline avaldamine ei ole kooskõlas riigieelarve läbipaistvuse ja arusaadavuse nõudega (vt märgukirja lisa 1 p 3).

4. Riigikantselei toetuste jagamist reguleeriv kord ei ole piisav ning toetuste jagamise korraldus ei ole endiselt läbipaistev ega taga avaliku raha heaperemehelikku kasutamist (vt märgukirja lisa 1 p 4).

Detailsemalt on märgukirjas kirjeldatud tähelepanekud koos soovitustega esitatud märgukirja lisas 1.

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

Riigikontroll tänab Riigikantselei teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning eelarvestamise parandamisel Riigikantseleis.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Riigikantselei ületas 2025. aasta tööjõukulude ja antud toetuste piirmääraga eelarvet ja 2025. aasta riigieelarve seaduse lisas on käibemaks kajastatud ekslikult tulemusvaldkonna ja programmi tegevuse kulude real

Üldine eelarvestamise põhimõte näeb ette, et väljamineku tegemiseks peab eelnevalt olemas olema eelarve, mille on kinnitanud minister või asutuse juht. Eelarve ületäitmine näitab, et väljaminekute tegemisel on ületatud volitusi ehk väljaminekute tegemiseks ei ole olnud vastaval real raha ette nähtud. Riigikontroll tuvastas, et Riigikantselei ületas piirmääraga eelarvet 2025. aastal antud toetuste (72 000 eurot) ja tööjõukulude (97 000 eurot) osas. Ületäitmine tehti majandamiskulude arvelt, seega piirmääraga eelarvet koondsummas ei ületatud ja ületamise võrra kanti jääki vähem ka üle.

Riigikantselei selgituse kohaselt tekkis eelarve kasutamisel aasta lõpus olukordi, kus ei olnud võimalik majanduslikku sisu õigesti ette näha, ning kuna eelarveaastale järgneval aastal ei saa enam eelarvet muuta, on teatud kontode lõikes täitmine ületanud eelarvet.

Riigikontrolli hinnangul ei määra raha sihtotstarvet üksnes Riigikogu kinnitatud riigieelarve ja Vabariigi Valitsuse liigendus, vaid ka ministri ja asutuse juhi eelarve liigendamise käskkirjad. Selle tulemusel tekkivat eelarvet tuleb järgida ning muudatused peab enne raha kasutamist kinnitama volitatud isik. Kirjeldatud juhul oleks tulnud eelarvet muuta käskkirjaga enne, kui majandamiskulude arvelt hakati muid kulusid tegema. Riigikontrolli hinnangul tuleks Riigikantseleil järelevalvet eelarve täitmise üle tõhustada.

Riigikantselei 2025. aasta riigieelarve seaduse lisas on käibemaks summas 1 459 711 eurot kajastatud ekslikult tulemusvaldkonna ja programmi tegevuse kulude real. Eelarve koondsumma on õigesti kajastatud ilma käibemaksuta. Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu punkti 5.3 kohaselt planeeritakse tegevuspõhises eelarves kulud (v.a käibemaksukulu) teenuste kaupa ja esitatakse riigieelarves programmi tegevuste, programmide ja tulemusvaldkondade lõikes. Käibemaksukulu planeeritakse arvestusliku eelarvena (liik 10), välja arvatud tuludest sõltuvate rahaliste vahendite puhul. Seega peab käibemaks riigieelarve seaduse lisas kajastuma eraldi real, sest lisa erinevatel ridadel esinevad vead moonutavad eelarve tervikpilti ja ei ole tagatud võrreldavus teiste ridadega. Kuigi Rahandusministeerium koondab ja kontrollib asutuste eelarveandmeid, vastutab ka asutus enda kohta esitatud andmete õigsuse eest.

Riigikontrolli soovitusel riigisekretärile:

- tõhustada järelevalvet eelarve täitmise üle ning enne raha kasutamist planeerida eelarveaasta sees raha vajaduse kohaselt ringi;
- järgida kulude planeerimisel tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatut.

2. Riigikantselei 2025. aasta viimane eelarvekäskkiri kinnitati alles mais 2026

Riigikantselei 2025. aasta eelarve täitmise aruande kontrollimisel selgus, et Riigikantselei 2025. aasta lõplik eelarve kinnitati käskkirjaga 20.05.2026, pärast Riigikontrolli küsimust. Riigikantselei selgituse kohaselt oli see jäänud inimliku faktori tõttu õigel ajal tegemata.

Kuna riigieelarve seaduse § 27 lg 2 kohaselt kaotab riigieelarve kehtivuse järgneva aasta 1. jaanuaril, pole riigieelarve seadusega kooskõlas selle muutmine pärast eelarveaasta lõppu. Riigikontroll on seisukohal, et riigieelarve raha kasutamine enne, kui selleks on õiguslik alus, ei ole kooskõlas riigieelarve seadusega ning muudab riigisekretäri otsustusõiguse eelarveküsimustes formaalsuseks.

Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: järgida riigieelarve seadust ning teha eelarves muudatusi ajal, mil eelarve kehtib.

3. Riigikantselei aastate 2026–2029 programmidokumendi lõplik versioon jäi kinnitamata

Riigieelarve kasutamisega on lahutamatu seotud tehtud plaanid, milleks riigieelarve raha kulutatakse, ehk programmidokumendid. Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise korra § 10 lõike 2 alusel avalikustatakse ministri (sh ka riigisekretäri) kinnitatud programmid Riigikantselei veebilehel pärast seda, kui Vabariigi Valitsus on riigieelarve seaduse § 31 lõike 1 alusel riigieelarve täiendavalt liigendanud. Korras ei ole määratud konkreetset tähtaega, mille jooksul info avaldatud peab olema.

Pärast Riigikontrolli küsimust mais 2026 lisas Riigikantselei programmidokumendi projekti enda kodulehele. Programmdokumendi lõplik versioon (kus oleks pärast riigieelarve menetluse lõppu dokumenti uuendatud) jäi Riigikantseleil kinnitamata asutuse sisemise vea tõttu. Riigikantselei lubas üle vaadata asutusesised protseduurid.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et programmidokument on ainuke infoallikas, mis avab lähemalt, milliseid tegevusi kavandatakse vastava aasta riigieelarve raha kasutades ellu viia. Selle info avaldamata jätmine või hiline avaldamine ei ole kooskõlas riigieelarve läbipaistvuse ja arusaadavuse nõudega.

Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: pärast riigieelarve menetluse lõppu uuendada programmidokumenti ja avaldada kinnitatud dokument kohe ka Riigikantselei kodulehel.

4. Toetuste jagamine ei ole endiselt läbipaistev ega taga riigi raha heaperemehelikku kasutamist

Riigikontroll on juhtinud Riigikantselei tähelepanu puudustele toetuste andmise korralduses nii 2023. kui 2024. aasta majandusaasta aruande auditis. 2025. aasta majandusaasta aruande auditis Riigikontroll konkreetseid Riigikantselei antud toetusi ei kontrollinud, kuid järelkontrolli raames uuris, kas ja mil määral on eelnevatel aastatel tehtud soovitusi rakendatud.

Riigikontroll tõi 2024. aastat käsitleva auditi tulemuste kohta saadetud märgukirjas välja, et endiselt ei ole selge, mil viisil peaksid toetusraha soovijad teada saama, mis valdkondi ja tegevusi Riigikantselei peab vajalikuks toetada ning mis ajal ja viisil on toetuse saamiseks võimalik

Riigikantselei poole pöörduda, et oma algatusi või projekte tutvustada. Korras ei ole kehtestatud näiteks ka toetuse saaja vastavuse nõudeid (nt maksuvõla puudumise, majandusaasta aruannete esitamise tähtaegsuse nõuded) ning konkursside korraldamise (nt hindamiskomisjonide moodustamise), otsustuskorras toetuse määramise ja kooskõlastamise ning toetuse kasutamise aruannete kooskõlastamise põhimõtteid.

Oma vastuses Riigikontrolli märgukirjale lubas Riigikantselei üle vaadata toetuste andmisega seotud sisemised tööprotsessid ja korrad, et oleks tagatud riigieelarve raha kasutamise läbipaistvus.

Vastuses tõi Riigikantselei muu hulgas välja, et tol hetkel kehtinud riigieelarve seaduse § 53¹ „Riigisiseste toetusprogrammide vahendite kasutamine“ andis ministrile õiguse kehtestada oma määrusega tingimused ja korra, mille kohaselt toimub ministeeriumi valitsemisalas riigisiseste toetusprogrammide elluviimine. Riigisekretäril sellise korra kehtestamise pädevus puudub, kuid riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõuga riigisekretärile selline pädevus plaaniti anda. Lõpuks jäi see muudatus siiski seadusest välja.

2025. aasta majandusaasta aruande auditis selgus, et muudatusi toetuste jagamisel (avalike konkursside korraldamine, sisemise korra kehtestamine, kus oleks kehtestatud nõuded toetuse saajatele, toetuse kasutamise aruannete kooskõlastamise põhimõtted jms) pole tehtud.

Riigikantselei sõnul on toetuste andmise valdkonna reguleerimine jätkuvalt koostamisel, see jäi ootele seoses teenistuja vahetumisega.

Raamatupidamise andmetel jagas Riigikantselei toetusi 2025. aastal erasektori ühingutele ca 2,7 miljonit eurot (sellest 2,5 miljonit eurot moodustas toetus MTÜ-le Eesti Meediaettevõtete Liit; selle maksmise kohustus pandi Riigikantseleile lisaeelarve seadusega). 2024. aastal jagati erasektori ühingutele toetusi summas ca 60 000 eurot. Seega, ka seadusest tulenevat toetust arvestamata on antud toetuste summa oluliselt suurenenud.

Riigikontrolli hinnangul tuleb Riigikantseleil leida võimalus täiendada toetuste andmise sisekontrollisüsteemi ning toetuse andmist reguleerivat korda.

Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: täiendada toetuste andmise sisekontrollisüsteemi ning toetuse andmist reguleerivat korda, et tagada toetuste läbipaistev ja heaperemehelik jagamine ausa konkurentsi kaudu.