



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 17.08.2026 – 31.08.2026

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Maarjo Mändmaa
kantsler
Sotsiaalministeerium

Meie 17.08.2026 nr 2-1/80172/20

Täiendatud märgukiri auditi „Riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Sotsiaalministeeriumi 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 Sotsiaalministeeriumi 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 vahendamine ja andmine,
 - pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - pensionieraldiste arvestus,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus,
 - asutajaõiguste teostamine;
- 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 tööjõukulude, majandamiskulude ja põhivara tehingute tegemisel, pensionieraldiste arvestusega ega kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestusega seotud sisekontrollisüsteemi toimimises, raamatupidamises kajastamisel ega tehingute seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu puudustele eelarve planeerimises ja kasutamises; pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramises, arvestamises ja maksimises ning antud toetuste sisekontrollisüsteemis.

Märgukirjas on käsitletud järgmisi probleemkohti:

1. Sotsiaalministeeriumil on probleeme eelarvedistsipliini tagamisega (vt märgukirja lisa 1 p 1):

- 2025. aasta lisaeelarve seadustega vähendati osa eelarveridade summasid rohkem, kui 2025. aasta riigieelarve seadusega nendele ridadele raha planeeritud oli. See tähendab, et lisaeelarve seadusega on muudetud ka eelarvet, mille minister on täiendavalt juurde lisanud. Kokku oli selliste ridade esialgne piirmääraga eelarve 2,6 miljonit eurot ja vähendati neid lisaeelarvega kokku 3,8 miljonit eurot. Selle tulemusena tekkis ühel real eelarve ületäitmine summas 97 000 eurot. Riigikontrolli arvates segunesid sellisel viisil Riigikogu ja ministri otsustustasandil tehtud eelarvemuudatused. Riigieelarve muutmise seaduse või lisaeelarvega tuleb kajastada Riigikogu pädevusse kuuluvaid muudatusi. 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.
- Kuluarvestuse infosüsteemis KAIS olid Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2025. aasta lisaeelarve andmetes vead, mis kandusid edasi ministeeriumi riigieelarve täitmise aruandesse.
- 2024. aastast 2025. aastasse üle toodud raha on ümber tõstnud tulemusvaldkondade, programmide, tegevuste, kontode ja asutuste vahel 4,2 miljoni euro ulatuses. Osa ümbertõstmisi viitab sihtotstarbe muutmisele, millega on eksitud riigieelarve seaduse põhimõtete vastu.

2. Sotsiaalkindlustusameti määratud pensionide ja hüvitiste auditeerimisel tuvastati puudused infosüsteemide SKAIS 1 ja SKAIS 2 arenduses, mille tõttu on tehtud topelt või vales summas paindliku vanaduspensioni ja kogumispensioni täiendavate sissemaksete määramise otsuseid. Seepärast on tehtud ka vales summas makseid ning ka raamatupidamisarvestus ei näita tegelikku ja õiget seisu paindliku vanaduspensioni ja kogumispensioni täiendavate sissemaksete kohta (vt lisa 1 p 2).

3. Sotsiaalministeeriumi antud toetuste kontrollimisel tuvastati puudusi sisekontrollisüsteemis. Auditis tuvastati, et toetuse kasutamise aruanne esitati ja kasutamata toetuse raha summas 3,1 miljonit eurot tagastati hilinemisega (vt lisa 1 p 3).

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

Riigikontroll tänab Sotsiaalministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on abi eelarvestamise ja sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Eksimused eelarvedistsipliini vastu

Riigieelarve seaduse § 76 lõike 1 kohaselt peab eelarveraha planeerimine ja kasutamine olema õiguspärane ja läbipaistev. Auditi käigus selgusid järgmised puudused valitsemisala eelarve planeerimises ja kasutamises.

1.1. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas vähendati 2025. aasta lisaeelarvetega osa kuluridade eelarvet rohkem, kui 2025. aasta riigieelarvega nendele ridadele algselt raha planeeritud oli. Nende muudatuste katteallikaks on olnud kas eelmisest aastast üle kantud raha või aasta kestel ministri liigendusega eelarvereale lisandunud rahaga. Kokku tehti selliseid muudatusi 1,15 miljoni euro ulatuses.

Eelnimetatud summade jaotust ei saa muuta riigieelarve muutmisega 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 ja ministri poolt ümber liigendatud eelarve muutmine ei ole enam Riigikogu kontrolli all. Ühel juhul vähendati Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse (TEHIK) tööjõukulude eelarvet rohkem, kui sellele kokku eelarvet oli (ligikaudu 45 000 eurot) ehk muudatuse katteallikaks kujunes sisuliselt mõni teine sama programmi tegevuse eelarve. Selle real aga kajastati ka kulude täitmist ligi 52 000 euro ulatuses, mille tulemusel kujunes selle rea ületäitmiseks kokku 97 000 eurot.

1.2. Kuluarvestuse infosüsteemis KAIS olid järgmised vead 2025. aasta lisaeelarve andmetes: TEHIKu piirmääraga majandamiskulude eelarvet tegevusel „Tervise ebavõrdsuse vähendamine ja ravikindlustuse tagamine“ oli vähendatud 13 547 euro võrra ja samas summas suurendatud tegevuse „Vaimse tervise edendamine“ majandamiskulusid ning Tervise Arengu Instituudi piirmääraga tööjõukulude eelarvet tegevusel „Terviseriskide ennetamise ja tervise edendamise korraldamine“ vähendatud 40 000 euro võrra ja samas summas suurendatud tegevuse „Uimastite tarvitamise ennetamine ja vähendamine“ tööjõukulusid. Ministeeriumi selgitusel tekkisid vead seetõttu, et Rahandusministeeriumi tehtud KAISi andmete tsentraalse uuendamise käigus jäid viimased lisaeelarve parandused KAISi fikseeritud seisust välja. Tavapäraste andmeuuenduste käigus kajastusid need parandused aga KAISi jooksvas seisus.

Riigikontrollile algselt esitatud Sotsiaalministeeriumi eelarve täitmise aruandes olid lisaeelarve andmed korrektsed, kuna need kajastati KAISi jooksva seisu alusel. Pärast KAISi jooksva ja fikseeritud seisu andmete erinevuse tuvastamist viidi eelarve täitmise aruande andmed vastavusse KAISi fikseeritud seisuga. Selle tulemusena kandusid KAISi fikseeritud seisus olnud vead eespool nimetatud summades Sotsiaalministeeriumi eelarve täitmise aruandesse. Riigikontroll juhib tähelepanu, et infosüsteemi seadistustest sõltumata peavad riigieelarve täitmise aruandes esitatud andmed vastama Riigikogu vastuvõetud eelarvetele ning aruande kinnitaja peab veenduma esitatud andmete õigsuses.

1.3. Lisaks selgus, et Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on 2024. aastast 2025. aastasse üle toodud raha ümber tõstnud tulemusvaldkondade, programmide, tegevuste, kontode ja asutuste vahel

4,2 miljoni euro ulatuses. Osa ümbertöstmisi on tehtud põhjusel, et eelarve sai algselt valesti planeeritud, muud ümbertöstmised viivad eelarve vastavusse tegelikult tehtud kuludega või on seotud tugiteenuste kulude jaotuse muutmisega. Riigikontrolli hinnangul ei ole need ümbertöstmised kooskõlas riigieelarve seadusega.

Riigieelarve seaduse § 59¹ lg 2 kohaselt võib üle kantud riigieelarve raha tulemusvaldkondade ja programmi tegevuste vahelist jaotust ning administratiivse ja majandusliku sisu põhist liigendust muuta, kui see on seotud ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse ümberkorraldamise või lõpetamisega või tulemusvaldkonna või programmi tegevuse muutmisega. 2025. aastal Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas riigiasutusi ümber ei korraldatud ja eelarve programmipuud ei muudetud.

Riigikontrolli soovitus Sotsiaalministeeriumi kantslerile: lähtuda eelarvemuudatuste tegemisel ja eelarveaastal kasutamata eelarvejääkide üleviimisel riigieelarvega kehtestatud reeglitest.

2. Infosüsteemide SKAIS 1 ja SKAIS 2 arenduses on puudusi, mille tõttu on tehtud topelt või vales summas nii pensioni kui ka hüvitise määramise otsuseid

Pensionide ja hüvitiste kontrollimisel tuvastati auditis nii sotsiaalkaitse infosüsteemi SKAIS 1 kui ka SKAIS 2 arenduses puudusi, mille tõttu on tehtud topelt või vales summas määramise otsuseid. Seepärast on tehtud ka vales summas makseid ning ka raamatupidamisarvestus ei näita tegelikku ja õiget seisu.

2.1. Paindliku vanaduspensionide suurendav kordaja on SKAIS 1 vea tõttu arvestatud väiksemas määras, mille tõttu määrati, arvestati ja maksti vähem vanaduspensionide

Riikliku pensionikindlustuse seaduse kohaselt on isikul õigus paindlikule vanaduspensionile mis tahes ajal pärast vanaduspensionikka jõudmist. Vanaduspensionide suurendavat kordajat rakendatakse pensionile juhul, kui pensionile minnakse pärast riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud pensioniiga.

Vanaduspensionide suurendamise protsent sõltub isiku vanusest pensioni määramisel, riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud pensionieast, Statistikaameti elutabelist ja Euroopa Keskpanka intressimäärast. Paindliku vanaduspensionide suurenduskordaja väärtuse arvestus on infosüsteemis SKAIS 1 automaatne protsess.

Auditis selgus vanaduspensionide suurenduskordaja väärtuse arvestuse ülekontrollimisel ühe isiku näitel, et vanaduspensionide suurendava kordaja väärtus peaks olema 199,71%, kuid SKAIS 1 on vanaduspensionide määramisel arvestanud kordaja väärtuseks 170,42%. Selle tõttu on auditis kontrollitud isik saanud igakuiselt vähemalt 185 euro võrra väiksemat paindlikku vanaduspensionide, kui tal on õigus saada.

Sotsiaalkindlustusameti (SKA) selgituse kohaselt on tegemist arendusveaga sotsiaalkaitse infosüsteemis SKAIS 1. Infosüsteem kasutab pensionide suurendava kordaja väärtuse arvutamise aluseks fikseeritud vanaduspensionidega 63 aastat, mis on kehtiv 1952. aastal või varem sündinud

meeste puhul, aga ei arvesta aastatel 1944-1952 sündinud naiste vanaduspensioniea järkjärgulise muutumisega.

Auditis leitud vea põhjal tegi SKA kontrollipäringu ning tuvastas, et selle infosüsteemi arendusvea tõttu on 3 isikule määratud, arvestatud ja makstud paindlik vanaduspension vales summas. SKA sõnul tehakse uued määramise otsused ja pensioni juurdemaksed koos viivistega siis, kui infosüsteemi viga saab parandatud. Riigikontrolli arvates tuleb tagasimaksetega tegeleda viivitamatult ja ka kontrollipäringut tuleb korrata veendumaks, et rohkem ei oleks selliseid inimesi, kelle pensioni summas on tehtud viga.

Vales summas tehtud paindliku vanaduspensioniea määramise otsuste tõttu on vanaduspensioniea kulu Sotsiaalministeeriumi valitsemisala tulemiaruanes ja riigieelarve täitmise aruanes näidatud tegelikust väiksemana.

2.2. Kogumispensioniea täiendavaid sissemakseid on määratud, arvestatud ja deklareeritud SKAIS 2 vea tõttu topelt

Sotsiaalkindlustusamet teeb kuni 3-aastast last kasvatavale lapse vanema kogumispensioniea ehk II pensionisamba kontole igal kuul täiendava kogumispensioniea sissemakse, kui vanem on liitunud II sambaga.

Kogumispensioniea täiendavate sissemaksete määramise, arvestamise ja deklareerimise kontrollimisel tuvastati auditis ühe isiku näitel, et perioodil juuli–september 2025 on tehtud topelt määramise otsused. Selle tõttu oli raamatupidamises kajastatud kulu ja tehtud II sambasse sissemakse topelt ehk 255 eurot rohkem, kui isikul oli õigus hüvitist saada.

SKA selgituse kohaselt on tegu infosüsteemi SKAIS 2 anomaaliaga määramise tühistamise protsessis. SKA sõnul avastasid nad vea ise augustis 2025 ja andsid selle parandamiseks teada IT-toele, kuid nende parandustegevused ei olnud lõplikud, mistõttu kajastusid veel perioodis juuli–september topelt määramise otsused ja topelt hüvitise arvestus. 2025. aasta lõpu seisuga on vead raamatupidamisarvestuses ja tulu- ja sotsiaalmaksu deklaratsioonidel, mille alusel tehakse II sambasse sissemakseid, parandatud.

Kuna infosüsteemi SKAIS 2 vea põhjus ei ole veel välja selgitatud ega parandatud, on jätkuvalt risk, et tehakse topelt määramise otsuseid, kajastatakse topelt kulu ja tehakse topelt II samba sissemakseid.

SKA selgituse kohaselt on topelt määramiste tuvastamiseks täiendatud sisekontrollisüsteemi käsitsi tehtava kontrollipäringuga.

Arvestades infosüsteemides SKAIS 1 ja SKAIS 2 menetletavate pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste suurt mahtu, on Riigikontrolli arvates ebamõistlik, et amet peab tegema vigade vältimiseks täiendavalt käsitsi korrigeerimisi. Infosüsteemid peavad olema arendatud viisil, mis muudavad ameti igapäevase töö efektiivsemaks ja tagavad usaldusväärse raamatupidamisarvestuse, tekitamata arvestusse süsteemseid vigu. Infosüsteemi vigadest tingitud riskide realiseerumisel on otsene mõju nii inimese sissetulekule kui ka mainekahju ametile.

Riigikontrolli soovitus Sotsiaalministeeriumi kantslerile: tagada, et infosüsteemide SKAIS 1 ja SKAIS 2 arendusvigade parandamine oleks IT-arenduste prioriteediks Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas, nii et see võimaldaks usaldusväärset ja õiget arvestust ning amet saaks oma tööprotsesse efektiivsemaks muuta.

3. Sotsiaalministeeriumi antud toetuste kontrollimisel tuvastati puudusi sisekontrollisüsteemis

Riigikontroll auditeeris SA-le Viljandi Haigla taaste- ja vastupidavusrahastu investeerimisprojekti „Tervikumi rajamine“ abikõlbmatu käibemaksu tasumiseks riigieelarvest antud toetust kogusummas 18,3 miljonit eurot.

Käibemaksu tasumiseks antud toetuse kasutamise tähtaeg lõppes 31.12.2025. Umbes nädal aega pärast aruande esitamise tähtaega esitas haigla ka toetuse kasutamise aruande, milles näidati muu hulgas ka kasutamata jääki 3,1 miljonit eurot. Lepingu lahutamatuks osaks olevate üldtingimuste kohaselt tuli kasutamata jäänud toetus tagastada 10 tööpäeva jooksul alates toetuse kasutamise perioodi lõpust või taotleda lepingu pikendamist. Kasutamata toetuse tagasimakse toimus 10.02.2026 – pärast seda, kui Riigikontrolli audiitor esitas (06.02.2026) Sotsiaalministeeriumile päringu kasutamata toetuse tagastamise kohta. Seega esitati aruanne pärast kehtestatud tähtaega ning kasutamata toetuse tagastamine toimus pärast ettenähtud tagastamistähtaega.

Riigikontroll on ka varem juhtinud tähelepanu, et Sotsiaalministeeriumi kontroll lepinguliste tähtaegade järgimise üle ei ole piisav. Näiteks tuvastas Riigikontroll 2023. aastat käsitlevas auditis, et Tervisekassa ei tagastanud Sotsiaalministeeriumile Ukraina sõjapõgenikega seotud kuludeks eraldatud toetuse jääki tähtaegselt. Kasutamata jääk viidi üle 2024. aastasse ning toetuse kasutamise lepingut pikendati pärast lepingu lõppemist mitu kuud hiljem.

Riigikontrolli hinnangul tuleb tagada lepingu täitmine vastavalt kehtivatele tingimustele seni, kuni seda ei ole muudetud.

Riigikontrolli soovitused Sotsiaalministeeriumi kantslerile:

- ajakohastada toetuse kasutamise lepingute üldtingimused selliselt, et aruandluse menetlemise ja kasutamata jäägi tagastamise tähtaegade loogika oleks üheselt mõistetav ning vastaks tegelikule menetluspraktikale;
- täiendada sisekontrollitoiminguid, et lepinguliste tähtaegade täitmine oleks süsteemselt kontrollitud ega sõltuks üksikjuhtumipõhistest meeldetuletustest.