



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest

Arvamus
raamatupidamise
aastaaruande õigsuse
kohta

Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi konsolideeritud tulemiks –0,7 miljardit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2024. aasta seisuga 26,7 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistes osades õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui jätta arvestamata märkus varude saldo kohta.

Märkus varude saldo
kohta

Riigikontrollil ei olnud võimalik veenduda riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansi kirjel „Varud“ 31.12.2024. aasta seisuga kajastatud Kaitseministeeriumi¹ varude saldo õigsuses summas 0,7 miljardit eurot, kuna Kaitsevägi ei esitanud Riigikontrollile andmeid esmakordselt arvele võetud varude kohta ning puudub selgus, millised varud, millises mahus ja millises maksumuses on bilansis kajastatud ning millised on jäetud bilansis põhjendamatult kajastamata.

Arvamus tehingute
seaduslikkuse kohta

Riigikontrolli arvates on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2024. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2024. aasta lisaeelarve seaduse ja 2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadustega. Riigikontroll kontrollis, kas põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministeeriumide valitsemisala asutused on kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute tegemisel lähtunud neile antud eelarvest.

Riigikontrolli hinnangul annab riigi 2024. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetulusid 16,2 miljardit, kulusid 16,6 miljardit, investeeringuid 0,9 miljardit ja finantseerimistehinguid 0,8 miljardit eurot, usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta, kui mitte arvestada märkust Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta.

Märkus eelarve
täitmise aruande
kohta

Riigi 2024. aasta riigieelarve täitmise aruandes on Kaitseministeeriumi osas näidatud tegelikust väiksemana saadud toetuste tulusid 24,3 miljoni euro ulatuses, tehtud investeeringuid 16,9 miljoni ja kulusid 144,8 miljoni euro ulatuses. Riigikontroll on kahel järjestikusel aastal teinud samasisulise märkuse, kuna Kaitseministeerium ei ole riigieelarve täitmise aruandes lähtunud Eesti finantsaruandluse standardi põhimõtetest. Kaitseministeerium on kaitseotstarbeliste varade soetamisel eelarve täitmise aruandes

¹ Siin ja edaspidi on käsitletud Kaitseministeeriumi oma valitsemisala ulatuses kui riigiraamatupidamiskohustuslast. Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad Kaitsevägi, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Kaitseressursside Amet, Vätlisluureamet ja Eesti Sõjamuuseum.

Auditi peamised tähelepanekud

kajastanud osa tehinguid hetkel, mil kaupade juriidiline omandiõigus on välismaistelt tarnijatelt üle võetud, mitte siis, kui kaup on tegelikult Eestisse tarnitud ja kauba valdamisega seotud riskid on müüjalt Kaitseministeeriumile üle kandunud. 2023. aasta eelarve täitmise aruandes kajastas Kaitseministeerium põhjendamatult kokku 189,9 miljoni ning 2024. aastal 45,8 miljoni euro väärtuses kaitseotstarbelisi varasid, mille tegelik tarne Eestisse toimus järgmisel eelarveaastal. Kaitseministeerium pidanuks nende varade ostu kajastama tegelikust tarnest lähtuvalt.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud

Riigikontroll ei saa kinnitada, et Kaitseministeerium ei ole võtnud Euroopa Liidu kaitsealase koostöö sihtriikidele kaitseotstarbelise varustuse ja varude soetamiseks vahendite vahendamisel riigieelarvele riske. Riigikontrollile jäeti hinnangu andmiseks vajalikud lepinguid esitamata. 2024. aasta riigieelarve ja 2025. aasta riigieelarve seadusega on Kaitseministeeriumile antud luba vahendada Euroopa Liidu kaitsealase koostöö sihtriikidele kaitseotstarbelise varustuse ja varude soetamiseks vajalikke vahendeid. Loa andmisel on seaduses lähtutud eeldusest, et kaitseotstarbelise varustuse vahendamisel riigieelarvele riske ei võeta ning Kaitseministeeriumi eelarvet vahendamise eesmärkidel ei kasutata.

Auditi käigus ei olnud võimalik kindlaks teha, et toetuse vahendamise lepingutega ei võetud riigieelarvele riske, kuna Riigikontrollile ei esitatud kõiki hinnangu andmiseks vajalikke lepinguid. Seetõttu ei ole Riigikontrollile teada ka sõlmitud lepingute rahaline kogumaht, kuid teada on, et 2024. aasta jooksul laekus Kaitseministeeriumile toetuse ettemaksu 533,2 miljonit eurot. Riigikontroll on auditis esitatud kolmes lepingus ja varem auditeeritud lepingutes näinud, et Kaitseministeerium on tavapäraseid hanketegevuse ja toetusraha kasutamisega kaasnevaid riske riigieelarvele võtnud ning varasemates tehingutes Eesti eelarveraha ajutiselt nende tehingute rahastamiseks kasutanud.

Riigikontroll toob kuuendat aastat välja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväge sisekontrollisüsteemi puudused, mis mõjutavad varade, kulude ning nõuete arvestust nii raamatupidamises kui ka eelarve täitmises. Riigikontroll tuvastas probleeme lepingute halduses ja nende täitmise jälgimises, saadud kauba vastavuse ja kohalejõudmise kontrollimises ning arvelevõtmises nii ressursihalduse infosüsteemis kui ka raamatupidamises.

Ministeeriumite antavate riigisiseste toetuste jagamise põhimõtteid tuleks täpsustada, et tagada eelarveraha läbipaistev ja sihipärane kasutamine. Audit näitas, et riigisiseste toetuste jagamise probleemid on jäänud suuresti samaks, mis eelmisel aastal.

Auditi käigus ilmnis juhtumeid, kus toetusi oli jagatud konkreetseid eesmäärke seadmata ja tundmata huvi, milleks raha kasutatud on.

Üle poole riigisisestest toetustest makstakse tegevustoetustena. Riigieelarve seaduses sellist toetuse liiki ette nähtud ei ole. Tegevustoetuste ja projektipõhiste toetuste eristamine on sätestatud riigi raamatupidamise üldeeskirjas,² mille kohaselt kaasneb tegevustoetustega võrreldes projektipõhiste toetustega vabam rahakasutus. Näiteks ei pea määrama raha kasutamise täpset otstarvet, küsima tagasi toetuse kasutamata jääki ega kontrollima hiljem toetuse sihipärast kasutamist. Tegevustoetuste maksmisel esines ka olukordi, kus riigiasutused andsid toetust rohkem, kui toetuse saaja suutis ära kasutada. Et jagada toetusi (eelkõige tegevustoetusi, mis ei tulene eriseadustest) sihipäraselt ja senisest läbipaistvamalt, on vaja selgemaid reegleid.

Endiselt võtab eelarveaastal kasutamata jäänud raha jääkide selgitamine ligikaudu pool aastat ning nende jääkide ülekandmisel järgmisesse aastasse on eksitud riigieelarve seaduse ja Rahandusministeeriumi juhendiga kehtestatud nõuete vastu.

Peamiselt seisnevad valitsemisalade eksimused selles, et eelarvejääkide üleviimisel muudetakse riigieelarve sihtotstarvet, mis üldjuhul ei ole lubatud. Rahandusministeerium on ülekandmisel ületanud Vabariigi Valitsusele 2024. aasta riigieelarvega kehtestatud limiite ning kandnud teist korda üle 2023. aasta eelarve jääke summas 36,3 miljonit eurot.

Riigikontrolli soovitused

Auditi tulemusel tegi Riigikontroll mitmeid soovitusi kaitseministrile ja rahandusministrile.

Vabariigi Valitsuse seaduse järgi peab minister tagama sisekontrolli-süsteemi rakendamise ministeeriumi valitsemisalas. Kaitseministril tuleb võtta tarvitusele meetmed, et tagada majandustehingute kajastamisel Eesti finantsaruandluse standardi põhimõtetest lähtumine ning koostöös Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse peadirektori ja Kaitseväe juhatajaga tuleb kaitseministril lahendada varade arvestuses, inventeerimises ja teistes tööprotsessides tuvastatud probleemid.

Rahandusministril soovitas Riigikontroll vaadata üle riigisiseste toetuste jagamise põhimõtted ning tagada eelarvejääkide ülekandmiseks kehtestatud nõuete täitmine või hinnata regulatsiooni asjakohasust ja viia regulatsioon vastavusse tegelike vajadustega. Auditi aruande koostamise ajaks on Rahandusministeerium saatnud kooskõlastusringile riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille eesmärk on muu hulgas täpsustada seadusepilti, Vabariigi Valitsuse reservi, riigisiseste

² Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ (edaspidi üldeeskiri).

toetuste, kulude sihtotstarbe muutmist ja kasutamata eelarveraha ülekandmist puudutavaid sätteid.

Ministrid nõustasid Riigikontrolli soovitustega.

Kaitseminister kinnitas, et on taaslooonud Kaitseministeeriumi julgeoleku ja sisekontrolli osakonna ning siseaudiitori ametikoha valitsemisalas varade arvestuse, inventeerimise ja teiste tööprotsesside, sh lepingute haldamise, tõhustamiseks. Samuti plaanib ministeerium koostada tegevuskava varude raamatupidamisarvestuseks vajaliku info tagamiseks ning järgida avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit.

Rahandusminister lubas vaadata üle valitsemisalade juhendamise protsessi, juhised ning täiendada vajadusel riigieelarve seadust või selle rakendusakte. Minister on algatanud riigieelarve seaduse muutmise eelnõu, milles on muu hulgas täpsustanud ja täiendanud riigisiseste toetuste jagamise üldpõhimõtteid ning Vabariigi Valitsuse reservist välja andmata eelarve kasutamata jäägi üle kandmata jätmise põhimõtet.

Sisukord

Arvamus riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	6
Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige, kui jätta arvestamata märkus varude saldo kohta	6
Riigikontroll ei anna hinnangut raamatupidamiskirjel „Varud“ kajastatud Kaitseministeeriumi saldo õigsuse kohta	6
Riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundusasutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged	6
Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega, kui jätta arvestamata märkus Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta	7
Kaitsevägi ei esitanud detailset arvestust raamatupidamises arvele võetud varude ja nende inventeerimise kohta	7
Kaitseministeeriumi 2024. aasta eelarve täitmise aruanne ei ole õige	10
Riigikontroll ei saa kinnitada, et Kaitseministeerium ei ole võtnud riigieelarvele lubamatuid riske	12
Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväge finantsarvestusega seotud tööprotsess on vaatamata lubadustele jätkuvalt korrastamata	16
Riigisiseste toetuste jagamine tuleb muuta läbipaistvamaks	21
Vabariigi Valitsuse reservi ja 2024. aasta eelarve jäägi üleviimisel eksiti riigieelarve seaduse vastu	26
Sotsiaalkindlustusameti pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste aastainventuur on tehtud ja raamatupidamisega võrreldud	34
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	35
Ülevaade majandusaasta koondaruandest	40
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta	43
Lisa 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli järeldused	44
Lisa 2. Ülevaade kulude ja investeeringute eelarve täitmisest valitsemisalade kaupa 2022–2024	45

Arvamus riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

Riigi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige, kui jätta arvestamata märkus varude saldo kohta

Märkusega arvamus
aruande õigsuse
kohta

1. Riigi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab riigi 2024. aasta konsolideeritud tulemiks –0,7 miljardit eurot ja konsolideeritud varade mahuks 31.12.2024. aasta seisuga 26,7 miljardit eurot, kajastab kõigis olulistest osades õiglaselt, kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid, kui jätta arvestamata märkus varude saldo kohta.

2. Ülevaade Riigikontrolli auditeeritud tegevusvaldkondadest ning neis tehtud peamistest järeldustest majandustehingute raamatupidamises kajastamise ja riigieelarve seaduste järgimise kohta on antud lisa 1.

Riigikontroll ei anna hinnangut raamatupidamiskirjel „Varud“ kajastatud Kaitseministeeriumi saldo õigsuse kohta

Varude saldo õigsuse
kohta hinnangu
andmata jätmise

3. Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruandes on bilansis kirjel „Varud“ konsolideeritud summas 1,4 ja konsolideerimata 0,8 miljardit eurot muu hulgas kajastatud Kaitseministeeriumi varud mahus 0,7 miljardit eurot.

4. Riigikontrollil ei olnud audititoimingute käigus võimalik veenduda bilansis kajastatud varude saldo õigsuses. Hinnangu andmata jätmist põhjustanud asjaolu kohta vaata täpsemalt punktid 10–19.

Riigi sihtasutuste ja äriühingute ning riigitulundus-
asutuse raamatupidamise aruanded on üldjuhul õiged

Audiitorettevõtjate
arvamused riigi
sihtasutuste ja
äriühingute ning
riigitulundusasutuse
aastaaruannete kohta

5. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingute, riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste ja riigitulundusasutuse finantsnäitajaid. Nende üksuste raamatupidamise aastaaruannet on auditeerinud audiitorettevõtjad ning Riigikontroll on riigi raamatupidamise aastaaruandele arvamus avaldamisel arvesse võtnud nende arvamust.

6. Riigi äriühingute ja sihtasutuste ning riigitulundusasutuse 2024. aasta raamatupidamise aastaaruannetele on vandeaudiitorid andnud märkusteta arvamus.

Eelarveraha on kasutatud valdavalt kooskõlas riigieelarve seadustega, kui jätta arvestamata märkus Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta

Märkusega arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta

7. Riigieelarve täitmise aruande kohaselt olid riigi 2024. aasta eelarve tulud 16,2 miljardit, kulud 16,6 miljardit, investeeringud 0,9 miljardit ja finantseerimistehingud 0,8 miljardit eurot. Kuigi riigieelarve täitmise aruande koondosa näitajad olid olulises osas õiged, ei olnud selles aruandes korrektsed Kaitseministeeriumi eelarve täitmise andmed (vaata täpsemalt punktid 22–37). Riigikontrolli arvamusel on riigi majandustehingud olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2024. aasta riigieelarve seadusest, selle muutmise seadustest ning lisaeelarve seadusest.

Auditi ulatus

8. Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeerib Riigikontroll riigiasutuste eelarveraha kasutamise sihipärasust. Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigieelarve täitmise aruandes esitatud tegevuspõhise info õigsust, kuna tegemist on riigiasutuste tegevuse spetsiifikast lähtuva juhtimisinfoga, selle info kogumiseks ja koostamiseks ei ole ühtseid põhimõtteid ning kulumudelite rakendamisel puudub järjepidevus.

9. Ülevaade kulude ja investeeringute eelarve täitmisest perioodil 2022–2024 valitsemisalade kaupa on toodud lisas 2.

Kaitsevägi ei esitanud detailset arvestust raamatupidamises arvele võetud varude ja nende inventeerimise kohta

Märkus varude saldo kohta

Teadmiseks, et

Kaitseministeeriumi varude saldo oli 31.12.2024. a seisuga 723,9 miljonit eurot, sh

- 707,8 miljonit esmakordselt bilansis arvele võetud kaitseotstarbelised varud;
- 14,5 miljonit kütus ja toiduained;
- 1,6 miljonit eurot strateegilised varud.

Allikas: Kaitseministeeriumi käibeandmik

10. Riigikontroll teeb märkuse Kaitseministeeriumi **varude saldo** õigsuse kohta summas 723,9 miljonit eurot, kuna andmete auditeerimiseks esitamata jätmise tõttu ei saanud Riigikontroll veenduda bilansis kajastatud varude summa paikapidavuses. Kaitsevägi ei esitanud Riigikontrollile andmeid varude kohta, mis bilansis esmakordselt arvele võeti (707,8 miljonit eurot). Puudub selgus, millised varud, millises mahus, millises maksumuses on bilansis kajastatud ning millised on jäetud bilansist välja.

11. Kuni 2024. aasta lõpuni kehtis riigi raamatupidamises erandlik arvestuspõhimõte, mille kohaselt militaareesmärkidel kasutatavaid kaitseotstarbelisi varusid kajastati soetamise hetkel kohe kuluna. 2025. aastal kaotati see erand riigi raamatupidamise üldeeskirjast³ täielikult.

³ Rahandusministri 11.12.2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ (edaspidi üldeeskiri) § 58 lg 19.

12. Nüüd tuleb kaitseotstarbelisi varusid raamatupidamises kajastada varude tavapärase kajastamise reegli⁴ alusel ehk varu kajastatakse kuluna varu kasutuselevõtmisel või mahakandmisel. Arvestuspõhimõtte muudatuse tõttu võeti kaitseotstarbelised varud esimest korda bilansis arvele 2024. aasta 31. detsembri seisuga kogusummas 707,8 miljonit eurot. Selle tulemusena kasvas Kaitseministeeriumi varade bilansimaht umbes kolmandiku võrra.

13. Selgituste kohaselt on Kaitsevägi pidanud varude detailset arvestust (nimetuste, koguste, vastutavate isikute ja paiknemise asukohtadega) ressursihalduse tarkvaras Microsoft Dynamics AX (edaspidi DAX). Seevastu raamatupidamise programmis detailset varude arvestust ei hakka olema. Alates 2025. aastast võetakse kord kvartalis varud raamatupidamises arvele Kaitsevält saadud koondnumbri alusel. See tähendab, et raamatupidamises kajastatakse kaitseotstarbelised varud ühe summana.

Kaitsevägi ei suutnud esitada tõendeid laovarude kohta

Inventuur – üks olulisem sisekontrollimeede, mis annab kindluse, et asutuse tööprotsessid toimivad ja detailses arvestuses kajastatud andmed vastavad tegelikkusele. Inventuuri eesmärk on varude olemasolu, seisukorra ja väärtuse kinnitamine.

14. Kaitsevägi ei suutnud Riigikontrollile esitada tõendeid, et varude detailset arvestust on DAXis korrektselt peetud. Riigikontroll küsis Kaitsevält andmeid bilansis esmakordselt kajastatud varude laoväärtuse (707,8 miljonit eurot) aluseks olevate nimetuste ja maksumuste kohta, sealhulgas infot selle kohta, kui suur osa bilansis olevatest varudest on **inventeeritud**. Raamatupidamise regulatsioon⁵ on alati kohustanud varusid igal aastal inventeerima (sh ka bilansiväliselt arvestatavaid varusid). Kaitseväl ei õnnestunud varude arvestusest väljastada detailset infot arvele võetud varude koguste, maksumuste ja nende inventeerimise kohta ning Riigikontrollile edastada.

15. Varude saldo õigsuse tagamiseks on oluline, et analüütilises registris DAX oleks olemas varu artiklite detailsus, täpsus, jälgitavus ning võimalus igal ajal võrrelda laovarude väärtust (DAXi andmeid) bilansis (raamatupidamise programmis) kajastatud saldoga. DAXis tulnuks pidada varude bilansivälist detailset arvestust ka enne raamatupidamise põhimõtete muutmist.

Osa varusid jäi bilansis arvele võtmata

16. Kaitseväge poolt raamatupidamise programmi esitatud koondandmetest selgus, et vaatamata kaitseotstarbeliste varude kajastamise erandi täielikule kaotamisele on bilansis kajastatud kaitseotstarbelise varude liikidest⁶ vaid laskemoona ja ballistilise varustuse laoväärtus.

⁴ Varude kajastamise tavapärane reegel: kui üksus soetab kaupa, mis ei vasta põhivara kriteeriumitele ja mida ei võeta kohe kasutusse, kajastatakse neid aruandes varudena. Kauba kulu kajastatakse raamatupidamisarvestuses selles perioodis, mil antud varud võetakse kasutusele või kantakse maha (sh antakse toetuseks). Alates 2025. aastast erineb kaitseotstarbeliste varude eelarvestamine raamatupidamisarvestusest – kulu planeeritakse perioodis, mil need soetatakse (v.a individuaalne varustus RKIKi kesklaos). Allikas: Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 4, tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat.

⁵ Üldeeskiri, § 50 lg 2 p 1.

⁶ Üldeeskirja lisades 1 kuni 5 esitatud kontoplaani kasutusjuhendi kohaselt on kaitseotstarbeliste varade, varude ja väheväärtusliku vara liike 17, sealhulgas rivi- ja

Arvele jäid võtmata näiteks masinate hooldusvarustus ja varuosad, side- ja IT-varustus, vaatlusseadmed, insenerivarustus jm. Riigikontrollile antud põhjenduste kohaselt otsustati nii toimida Kaitseväes asutuse sisemistest reeglitest ja kasutusel olevast praktikast lähtudes.

17. Kaitseväe sisemine regulatsioon ei taga arvestuse vastavust riigi raamatupidamise põhimõtetele, sealhulgas kaitseotstarbelise varu kõigi liikide arvele võtmist. Kaitseväel tuleb riigi raamatupidamise üldeeskirja põhimõtteid järgida ja ei ole korrektne rakendada riigis kehtivat arvestuspõhimõtet valikuliselt asutuse enda äranägemise järgi.

18. Riigikontroll küsis infot ka nende varude kohta, mis jäeti bilansis arvele võtmata. Kaitseväl ei õnnestunud seda infot Riigikontrolli jaoks kokku panna.

Riigikontroll ei anna hinnangut Kaitseministeeriumi varudele

19. Eelnevast tulenevalt ei anna Riigikontroll hinnangut Kaitseministeeriumi varude saldo õigsuse kohta summas 723,9 miljonit eurot, sest Kaitsevägi ei täitnud lubadust anda enda varude ressursihalduse tarkvarast detailset infot esimest korda arvele võetud varude koguse ja maksumuse ning nende inventeerimise kohta, mis võimaldaks Riigikontrollil veenduda aruandes kajastatud varude summa õigsuses.

2024. aasta raamatupidamise aruannetest ei selgu, kui palju on varudest toetusena ära antud

20. Eelmises auditiaruandes kirjutas Riigikontroll, et seni kehtinud kaitseotstarbeliste varude kajastamise erandi tõttu ei selgunud 2023. aasta raamatupidamise aruannetest, kui palju on soetatud kaitseotstarbelist varu enda tarbeks ja kui palju on toetusena ära antud. Sama kehtib ka 2024. aasta aruande kohta. Alates 2025. aasta kohta koostatud aruannetest peaks olema see info kättesaadav.

21. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile koostöös Kaitseväe juhatusega:

- lähtuda raamatupidamise üldeeskirjast ja võtta Kaitseväe valduses olevad kõik uued kaitseotstarbelised varud viivitusega arvele;
- parandada ressursihalduse tarkvara selliselt, et tarkvarast oleks varude kohta võimalik välja võtta ka raamatupidamisarvestuseks vajalikku infot, sealhulgas andmeid varude, nende koguse, maksumuse ja inventeerimise kohta.

Kaitseministri vastus:

- Järgime avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit (üldeeskirja) ning võtame Kaitseväe valduses olevad kaitseotstarbelised varud arvele.

lahingumasinate hooldusvarustus ja varuosad; varustustabelites ettenähtud side- ja IT-varustus; insenerivarustus jm.

- Koostame tegevuskava, sh parendame ressursihalduse tarkvara ning kehtestame täiendavad sisekontrolli meetmed, et tagada varude raamatupidamisarvestuseks vajalik info.

Kaitseministeeriumi 2024. aasta eelarve täitmise aruanne ei ole õige

Märkus eelarve täitmise aruande kohta

22. Riigi 2024. aasta riigieelarve täitmise aruande Kaitseministeeriumi osas on näidatud tegelikust väiksemana tehtud investeeringuid 16,9 miljoni ja kulusid 144,8 miljoni euro ulatuses (ehk kokkuvõttes näidati kaitseotstarbeliste varade soetust 161,7 miljoni euro väärtuses tegelikust vähem) ning nendeks ostudeks kasutatud toetuste tulusid 24,3 miljoni euro ulatuses vähem.

Eelmise aasta viga mõjutab ka 2024. aasta aruandlust

23. Kaitseministeeriumi 2024. aasta eelarve täitmise aruandes on vea suuruse tuvastamisel arvestatud nii 2024. aasta kohta tehtud auditis tuvastatud vigasid (vt punktid 30 ja 57) kui ka 2023. aasta kohta läbiviidud auditis välja toodud vigasid, mis kanduvad 2024. aastasse. Riigi 2024. aasta riigieelarve täitmise aruande koondosas ja muudes riigi raamatupidamise aastaaruande osades on Riigi Tugiteenuse Keskus vead parandanud.

24. Eelmises auditis tegi Riigikontroll märkuse Kaitseministeeriumi valitsemisala 2023. aasta eelarve täitmise aruande kohta, kuna aruandes oli põhjendamatult kajastatud 189,9 miljoni euro väärtuses nende kaitseotstarbeliste kaupade kulu, mis olid müüja juures ning mille riskid ja hüved ei olnud Eestile üle tulnud. Nende kaupade eelarve täitmises kajastamiseks olid Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse (RKIK) ja Kaitseväe esindajad allkirjastanud juriidilise omandiõiguse ülevõtmise aktid.

Tehase vastuvõtutesti järel koostatud akti alusel omandiõiguse ülevõtt võib olla vajalik toiming

25. Riigikontroll nõustus oma eelmises auditis, et varade ostu protsessis võib olla vajalik toiming võtta juriidiline omandiõigus välismaistelt tarnijatelt üle tehase vastuvõtutesti (FAT) järel koostatud akti alusel enne selle kauba tegelikku tarnet Eestisse. Ka käesoleva auditiga ei võta Riigikontroll seisukohta, milliseid kokkuleppeid RKIK tarnijatega tegema peaks, vaid juhib tähelepanu sellele, kuidas juba tehtud tehinguid raamatupidamises kajastada tuleb.

26. Riigikontroll juhtis möödunud aastal tähelepanu probleemile, et neid tehinguid kajastatakse eelarve täitmise aruandes valesti. Nii raamatupidamises kui ka eelarve täitmises kajastamisel on oluline tehingu tegelik toimumise aeg ehk vara soetamine toimub siis, kui ostjal tekkis kaupade üle **valitsev mõju**.

27. Oma vastuses Riigikontrolli (eelmise auditi) aruandele nõustus kaitseminister esimesel võimalusel ajakohastama tehingute kajastamise põhimõtteid ja lähtuma riigi raamatupidamises kehtivatest põhimõtetest 2024. aasta eelarve täitmise aruande koostamisel.

Valitseva mõju kindlakstegemisel on oluline asjaolu, kellele langeb valdav osa varaobjektiga seotud majanduslikust kasust ja kes kannab valdava osa varaobjektiga seotud riskidest.

Allikas: Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 1

Kaitseministri kehtestatud põhimõtteid ei rakendatud valitsemisalas

Varaga seotud riskid on näiteks vara kaotsimine, kahjustumine või hävinemine. Valitsev mõju kauba üle ei pruugi ühtida nende juriidilise kuuluvusega.

Allikas: Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 1

„Kui vaadata eelarve kasvu, siis oleme neli aastat toiminud nagu idufirma. Võime öelda, et Lätis ja Leedus ka eelarve suureneb, aga Eesti eelarve on tekkepõhine [see tähendab, et eelarve vahendid loetakse kulutatuks siis, kui toode või teenus on kätte saadud – M. O.], neil aga kassapõhine. Seega räägivad nemad sellest, milliseid summasid nad toodet tellides välja maksavad, mitte sellest, millal tellitud kaup kohale jõuab.“

Allikas: Intervjuu RKIKi peadirektori Magnus-Valdemar Saarega, küsitles Meelis Oidsalu (Postimees, 04.06.2025)

Kaitseministeeriumi valitsemisala ei ole arvestuse rakendamisel olnud järjepidev

28. Kaitseminister muutiski riigi raamatupidamises kehtivatest põhimõtetest lähtudes ka valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja. Arvestuspõhimõtetest kaotati ära reegel, et erandkorras võib soetused kuludesse kanda juba juriidilise omandiõiguse ülevõtmise järel, ilma et riskid ja hüved oleks Eestile üle tulnud. Sise-eeskirja kohaselt läheb üldjuhul omandiõigus üle pärast tarnet lepingu tarneklauslis määratud ajal ja kohas.

29. Kaitseministeerium järgis 2024. aasta jooksul kaitseotstarbeliste kaupade ostul korrektse kajastamise põhimõtteid ehk arvestuses ei kajastatud selliste kaupade ostu, mille riskid ja hüved ei olnud Eestile üle tulnud.

30. 2024. aasta eelarve täitmise aruande koostamise ajal 2025. aasta aprillis tõstis RKIK juriidilise kuuluvuse ülevõtmisele viidates tagasiulatuvalt 2024. aastasse kolmelt tarnijalt tehtud ostud. Need ostud olid juba korrektselt kajastatud 2025. aasta investeeringutes (23,3 miljonit) ja kuludes (22,4 miljonit).

31. Nende kaupade tegelik tarne Eestisse toimus 2025. aastal, nende juriidiline kuuluvus võeti üle aga tehase vastuvõtutesti järel koostatud omandiõiguse ülevõtmise aktide alusel kalendriaasta lõpus ehk 17., 20. ja 27. detsembril 2024. Ühel juhul kolmest ei ole võimalik veenduda, kas ja millal tehase vastuvõtutest tegelikult tehti, kuna ei koostatud raamlepinguga nõutud vastavuskinnitust, mis tuli allkirjastada pärast tehase vastuvõtutesti edukat läbimist.

32. Riigikontrolli arvates ei ühti ka 2024. aastasse tõstetud tehingute valitsev mõju nende kaupade üle nende juriidilise kuuluvusega, sest soetamise protsessis ega lepingutes võrreldes eelmise aastaga põhimõttelisi muudatusi ei ole tehtud. Juriidilise omandi akti alusel üle võetud varadega seotud hüved ja riskid jäävad jätkuvalt müüjale, mitte ei tule üle Kaitseministeeriumile.

33. Hankelepingutes ja juriidilise kuuluvuse ülevõtmise aktides on kirjas, et varadega seotud riskid kanduvad müüjalt ostjale siis, kui toimub kauba tarne. Ka RKIKi juht on avalikkusele selgitanud, et eelarves kajastamisel on oluline eelkõige kauba kohale jõudmine. Kõigi 2023. aastal ja 2024. aastal tehase vastuvõtutesti järel koostatud omandiõiguse ülevõtmise aktide alusel kuludes kajastatud kaupade tarnekoht oli Eesti (v.a üks tarne, mis oli ette nähtud tarnida kolmandale riigile toetuseks).

34. Audit näitas, et Kaitseministeerium ei ole valitud (reeglitele mittevastava) arvestuspõhimõtte rakendamisel järjepidev. Tehase vastuvõtutesti järel koostatud omandiõiguse ülevõtmise akti alusel varade soetust ei kajastatud kalendriaasta vältel kordagi kuluna. Ainsa erandina tehti seda ainult viidatud ostude puhul eelmise kalendriaasta lõpus (detsembris) allkirjastatud omandiõiguse ülevõtmise aktide alusel.

Riigikontroll jääb oma
seisukoha juurde –
lähtuda tuleb
finantsaruandluse
standardi põhimõtetest

35. Riigikontroll juhib tähelepanu, et reeglitele vastavaid arvestus-
põhimõtteid tuleb aruandluse usaldusväärsuse ja võrreldavuse
tagamiseks rakendada järjepidevalt, mitte valikuliselt.

36. Tehingute kajastamisel tagasiulatuvalt ei ole võimalik muu hulgas
kindlaks teha, kas kajastamise hetkel oli kogu tellitud partii ka
komplektselt valmis toodetud ja vastav kogus Eestile tootja ruumides
eraldatud. Seda infot ei ole ka omandiõiguse ülevõtmise aktidel ehk
võimatu on tuvastada, mis on tarne tegelik seis hetkel, kui see eelarve
kuludes kajastatakse.

37. Kokkuvõtteks, raamatupidamises ja eelarvetäitmise aruandes ei ole
korrektna kajastada kaupa, mis ei ole tegelikult Eestisse jõudnud ning
mille valdamisega seotud riskid ja hüved ei olnud müüjalt ostjale, s.o
Kaitseministeeriumile, üle kandunud. Kui varad võetakse arvele enne
nende tarnet, ei saa olla kindel, et arvelevõetud kaubad jõuavad ka
kokkulepitud kvaliteedis ja koguses kohale. Seetõttu jääb Riigikontroll
eelmise auditi aruandes esitatud seisukohtade juurde (millega nõustus
oma vastuses ka kaitseminister) ja leiab, et Kaitseministeeriumi 2024.
aasta eelarve täitmise aruanne ei ole õige ning teeb märkuse
Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta.

38. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** lähtuda varade soetuste
kajastamisel Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruandes Eesti
finantsaruandluse standardi põhimõtetest.

Kaitseministri vastus: Lähtume edaspidi varade soetuste riigieelarve
täitmise aruandes ja raamatupidamises kajastamisel Riigikontrolli ja
Riigi Tugiteenuste Keskuse Eesti finantsaruandluse standardi
põhimõtete tõlgendusest.

Samas soovime arutada võimaluse üle, et juhul, kui tarnija kajastab
juriidilise omandiõiguse üleandmise järel tehingu oma raamatu-
pidamises ning esitab saldokinnituse selliseid tehinguid arvesse võttes,
saaks ka Kaitseministeerium oma raamatupidamises ja riigieelarve
täitmise aruandes vastava tehingu kajastada samas perioodis.

Riigikontroll ei saa kinnitada, et Kaitseministeerium ei ole võtnud riigieelarvele lubamatuid riske

39. Nii 2024. aasta riigieelarve kui ka 2025. aasta riigieelarve seaduses
on tekstiparagrahv, mis annab Kaitseministeeriumile või tema
valitsemisala asutustele loa vahendada Euroopa Liidu kaitsealase
koostöö sihtriikidele kaitseotstarbelise varustuse ja varude soetamiseks
vajalikke vahendeid. Raha selleks annavad Euroopa Liit ja Põhja-Atlandi
Lepingu Organisatsioon. Euroopa Liidu ja Eesti jaoks on olulised
kaitsealase koostöö riigid muu hulgas Moldova ja Ukraina.

Vahendamisel on võetud riigieelarvele riske

40. 2024. ja 2025. aasta riigieelarvetega ei ole Kaitseministeeriumile seatud vahendamiseks rahalist piirangut, kuna seda raha ei ole planeeritud ei vastava aasta riigieelarve seadusesse ega summat ei ole toodud ka tekstiparagrahvis. Riigieelarve seaduse § 26 lõike 1 kohaselt tuleb aga riigieelarves kajastada ka vahendid, mida riik planeerib eelarveaastal vahendada.

41. 2024. aasta riigieelarve seaduse III lugemise muudatusettepanekute seletuskirjas on, et kaitseotstarbelise varustuse vahendamisel riigieelarvele riske ei võeta ja Kaitseministeeriumi eelarvet kaitsealase koostöö sihtriikidele varustuse hankimiseks ei kasutata. Kaitseministeeriumi selgituse kohaselt ei planeeritud vahendamisega kaasnevat raha riigieelarvesse just seetõttu, et Kaitseministeeriumi eelarvet sihtriikidele varustuse hankimiseks ei kasutata ja riigieelarvele riske ei võeta.

42. Kuigi Kaitseministeerium on saanud koostööpartneritelt (doonoritelt) vahendamiseks ettemaksu, ei kajastu eelarveaasta lõpu seisuga kasutamata jäänud ettemaksu jääk eelarve täitmise aruandes ehk sealt ei selgu, kui palju oli ministeeriumile eelarveaastal vahendamiseks kokku makseid tehtud. Küll aga on ministeeriumi eelarve täitmise aruandes näidatud eelarveaastal toetusraha eest tehtud väljaminekud ja sellele vastav saadud toetuse tulu.

43. Kuna vahendamisel ei tohi Eesti kanda jääda tavapärased hanketegevuse ja toetusraha sihipärase kasutamisega kaasnevad rahalised riskid (näiteks tarnete hilinemine, kauba mittevastavus kokkulepitule, tõrked kauba kohalejäudmisel või selle töendamisel, aruandluse mittevastavus vms), peavad lepingud välistama selliste riskide realiseerumise võimaluse.

44. Kaitseministeerium on lubanud RKIKis hankeid korraldades soetada kaitseotstarbelist vara ja varustust Ukrainale ja Moldovale. Sõlmitud lepingute arvu, sõlmimise aega, rahalist kogumahtu ja võimalikke riske ei olnud võimalik selgeks teha, kuna Riigikontroll ei saanud kõigi küsitud lepingutega tutvuda.

45. Raamatupidamise andmetel on aga 2024. aastal Kaitseministeeriumi valitsemisala asutusele (RKIKile) laekunud vahendatava toetuse ettemaksu 533,2 miljonit eurot. Sellest ettemaksust on 2024. aasta jooksul ära kasutatud 124,8 miljonit eurot.

Riigikontrollile ei esitatud tutvumiseks lepinguid

46. Riigikontrolli audiitorid soovisid auditi ajal nende lepingutega tutvuda. Eesmärk oli veenduda, kas lepingute sisuks on toetuste vahendamine, kas nendega ei kaasne riske Eesti riigieelarvele.

47. Riigikontrollile esitati tutvumiseks vaid kolm toetuslepingut, mis hõlmasid väikse osa ehk natuke üle 10% RKIKi arvele tehtud

ettemaksust. Lepingute Riigikontrollile esitamata jätmist põhjendati lepingutega seotud ametnike suure töökoormusega.

48. Riigikontrollile tutvumiseks esitatud kolmes lepingus oli mitmeid punkte, mis viitavad, et RKIK on võtnud riske, mis lepingu mittekohase täitmise puhul võivad realiseeruda. Näiteks on toetuslepingusse kirjutatud kohustus osta kokkulepitud vara ja hoida seda enda kontrolli all seni, kuni see on lõplikule toetuse saajale üle antud ning viimane on allkirjastanud ka üleandmise-vastuvõtmise akti. Toetusraha mittesihipärase kasutamise korral võib doonor selle tagasi nõuda. Samuti võib doonor raha tagasi nõuda, kui on ületatud lepingu tähtaega.

Kaitseministeerium on vahendamiseks kasutanud enda eelarvet

49. Auditi käigus tutvutud lepingutes ja varasemates sarnastes tehingutes on Kaitseministeerium enda kanda võtnud tavapäraseid hanketegevuse ja toetusraha sihipärase kasutamisega kaasnevaid riske. Eelmise aasta auditis tuvastas Riigikontroll kaks sarnast tehingut, kus Kaitseministeerium pidi kasutama Eesti riigieelarve raha.

50. Näiteks vahendas Kaitseministeeriumi 2023. aastal tehingut, kus üks doonor taganes rahastamisotsusest (vaatamata doonori garantiikirja olemasolule) ning ajutiselt tuli kasutada ministeeriumi enda eelarvet. Nimelt otsustas kaitseminister 2023. aasta augustis rahastada Ukrainale ostetavat laskemoona ministeeriumi eelarvest summas 88,9 miljonit eurot. Kaitseministeerium eeldas, et saab selle ostu katteks doonorilt toetust.

51. Riigieelarvesse seda ostu planeeritud ei olnud ning ka regulatsiooni vahendamise lubamise kohta 2023. aasta riigieelarve seaduses ei olnud. 2023. aastal tasuti ministeeriumi enda eelarvest ettemaks 30% ning ülejäänud osa tasuti 2024. aasta augusti alguses.

52. Doonorriik loobus oma rahastamise nõusolekust 2024. aasta alguses, sest tehing viibis. 2024. aasta augusti lõpus sõlmiti leping teise doonorriigiga, kes oli nõus seda ostu toetama. Kuna doonor nõudis täpset aruandlust ja kauba kohale jõudmist tõendavat dokumentatsiooni ning tulenevalt RKIKi enda sisemistest protsessidest, vabastati (ja asendati toetusega) Eesti eelarve raha alles 2025. aasta jaanuaris. Teisisõnu oli ligi 1,5 aastat 88,9 miljonit eurot eelarves broneeritud ja Eesti ei saanud seda enda vajaduste katteks kasutada.

53. Kuna Riigikontrollile ei esitatud auditeerimiseks kõiki küsitud vahendamislepinguid, ei saa ta kinnitada, et Kaitseministeerium ei ole võtnud Euroopa Liidu kaitsealase koostöö sihtriikidele kaitseotstarbelise varustuse ja varude soetamiseks raha vahendamisel riigieelarvele riske.

Kaitseministri vastus: Eesti ja Ukraina vahel 1992. aastal vastu võetud sõpruse ja koostöö leping⁷ ning täpsemalt selle artikkel 3 sätestab kahe riigi vahel julgeoleku vallas koostöö arendamise. Samuti on Ukraina toetus ette nähtud 2023. aastal kinnitatud julgeolekupoliitika alustes ning sõjalise varustuse jagamine tuleneb ka Eesti ja Ukraina vahelisest julgeolekukoostöö ja pikaajalise toetuse kokkuleppest.⁸ Vabariigi Valitsus on korduvalt rõhutanud, et Eesti ja teised lääneriigid peavad tegutsema kiiremini ja toetama Ukrainat suurema sõjalise abiga, sest iga viivitatud päev maksab elusid ja seab ohtu Euroopa julgeoleku.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 60 lg 1 kohaselt kuulub Kaitseministeeriumi valitsemisalasse mh rahvusvahelise kaitsealase koostöö koordineerimine ja sellega on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (RKIK) tegelenud. Riigikontrolli kirjeldatud 2023. aasta tehing on osa RKIKi tavapärasest tegevusest. RKIK on Kaitseministeeriumi valitsemisala asutus, kelle põhiülesanne on mh valitsemisalale ja rahvusvaheliste kokkulepete alusel teiste riikide asutustele hankekorralduse osutamine, samuti NATO ja Euroopa Liidu Nõukogu otsuste ning rahvusvaheliste kokkulepete alusel volitatud ülesannete täitmine (RKIKi põhimääruse § 6 punktid 4 ja 13¹). Seega on hangete korraldamine RKIKi põhiülesanne ja selleks on RKIKile eraldatud eelarvelised vahendid.

Ukrainale tehtud annetused on toimunud Eesti ja Ukraina vahel sõlmitud kahepoolsete annetuslepete alusel ning siseriiklikult on lähtutud riigivaraseaduse § 2 lõikest 5, asjakohastel juhtudel ka konkreetse aasta riigieelarve seaduse §-st 11. Seejuures töötati 2024. aasta riigieelarve seaduse §-i 11 puudutav muudatus välja koostöös Rahandusministeeriumiga ning selle eesmärk oli reguleerida eelkõige just Ukraina sõjalisel abistamisel välisvahendite vahendamist. Välisriigi vahendite kasutamiseks ja vahendamiseks on tehtud koostöölepped konkreetsete välisriikidega.

2023. aasta tehing tehti RKIKi põhimääruse § 6 järgi ja see toimus RKIKi eelarve piires teadmise, et doonorriik hüvitab kasutatud vahendid konkreetse rahastamisraamistiku alusel. 2023. aasta suvel väljastas doonorriik ka rahastamist kinnitava garantiikirja, mis tähendab, et riskid kaitse-eelarve kasutamisele olid piisava kindlusega maandatud.

2024. aastal toimus laskemoona üleandmine Ukrainale vastavalt riigivaraseaduse § 2 lõikele 5 ning 2024. aasta augustis teise doonorriigiga sõlmitud koostöölepele, millega doonor kohustus Eestile hüvitama Ukrainale soetatud laskemoona maksumuse. Ukrainale abi üleandmiseks sõlmiti Eesti ja Ukraina vahel annetuslepe. Enne Ukrainale laskemoona üleandmist oli maksumuse hüvitamise lepe teise

⁷ Kättesaadav Riigi Teatajas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13138104>.

⁸ Kättesaadav: https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2024-06/2024.06.27_EE-UA%20kokkulepe%20EST.pdf.

doonorriigiga sõlmitud ehk doonor oli selleks ajaks kohustunud kandma Eestile annetuse kulud. Juhul, kui ükski riik ei oleks soovinud annetust rahastada, oleks RKIK tulenevalt oma põhiülesandest saanud tarnida soetatud laskemoona Eestisse ja anda selle üle Kaitseväele, kellele hangiti samal ajal täpselt sama laskemoona.

Juhime ka tähelepanu, et hankelepingute puhul on tegu eraõiguslike lepingutega, mis ei kuulu põhiseaduse § 121 ega välissuhtlemisseaduse reguleerimisalasse. Põhiseaduse § 121 reguleerib välislepinguid, millega Eesti Vabariik võtab endale rahvusvahelise avaliku õiguse valdkonda kuuluvaid siduvaid rahalisi kohustusi või mille rakendamine toob kaasa olulisi rahalisi kulutusi. Hankelepingute sõlmimine kuulub RKIKi põhiülesannete hulka ja need ei kuulu Riigikogus ratifitseerimisele. Muud rahvusvahelised kokkulepped, mis on sõlmitud välisriikide või Ukrainaga, et välisvahendeid vahendada või annetusi üle anda, ei ole välislepingud põhiseaduse § 121 mõttes, vaid rahvusvahelises koostöös tavapärased mittesiduvad rahvusvahelised kokkulepped, millega ei ole võetud Eesti riigile siduvaid rahalisi kohustusi.

Kokkuvõtlikult on ülal viidatud tehingute puhul olnud tegu tavapärase hanketegevuse ja rahvusvahelise koostööga, mille raames vahendati eraõiguslikku tehingut, millega kaasnevatele eelarvelistele riskidele oli algusest peale mõeldud ja riskid (sh riigi soetused) maandatud.

Riigikontrolli
kommentaar kaitse-
ministri vastuse kohta

Riigikontrolli kommentaar: Ukrainale ja teistele kaitsealase koostöö sihtriikidele abi vahendamisel ja sel otstarbel hangete korraldamisel ei tohi doonorriikide otsustest tulenevad või hankeprotsessis esineda võivad riskid jääda Eesti maksumaksjate kanda. Abi vahendamise mahule ei ole seatud rahalist piirangut, kuid Kaitseministeerium on lubanud (vt aruande punkt 41), et ministeeriumi enda eelarvet sihtriikidele varustuse hankimisel ja vahendamisel ei kasutata ja riigieelarvele riske ei võeta. Selles soovis Riigikontroll auditi ajal ka kindlust saada. Paraku ei esitanud Kaitseministeerium auditi ajal kõiki küsitud lepinguid. Seetõttu ei saa Riigikontroll kinnitada, et Kaitseministeerium ei võtnud riigieelarvele lubamatuid riske.

Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväe finantsarvestusega seotud tööprotsess on vaatamata lubadustele jätkuvalt korrastamata

Kaitseminister lubas
korrastada
tööprotsesse

54. Riigikontroll on viimasel kuuel aastal auditite tulemusena korduvalt juhtinud tähelepanu Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse (RKIK) ja Kaitseväe sisekontrollisüsteemi puudustele, mis mõjutavad varade, kulude ning nõuete arvestust nii raamatupidamises kui ka eelarve täitmises.

RKIKi ja Kaitseväe
sisekontrollisüsteemis
tuvastatud puudused
on jäänud samaks

55. Kaitseminister on nõustunud, et Kaitseministeeriumi valitsemisalas on vaja tõhustada varade arvestuse, inventeerimise ja teisi tööprotsesse, sh lepingute haldamist. Riigikontrolli eelmise aasta aruande eelnõule saadetud vastuses kirjutas kaitseminister, et nad on alustanud kehtivate tööprotsesside ülevaatamist ja jätkavad infosüsteemide arendamist.

56. Riigikontrolli käesolev audit näitas, et RKIKi ja Kaitseväe sisekontrollisüsteemide puudused on jäänud samaks. Sarnaselt varasemate aastatega on RKIKil ja Kaitseväel probleeme sõlmitud lepingute haldamise ja tarnitava kauba jälgimisega. Jätakuvalt ei ole tagatud, et pärast soetatud vara vastuvõtmist ja selle eest osalist ettemaksmist jälgitakse, millal ja mis koguses vara tegelikult Kaitseväkke kohale jõuab.

57. Riigikontroll tuvastas näiteks järgmised puudused:

- RKIK tasus 2024. aasta märtsis peale lepingumuudatusi ekslikult tarnijale umbes 79,1 miljonit USA dollarit ning sama aasta juulis lisaks veel umbes 8,7 miljonit USA dollarit. Tarnija tagastas 47,8 miljonit USA dollarit. Sellest ülejäänu (40,0 miljonit USA dollarit) jättis tarnija ettemaksu kontole sama lepingu tulevikutehingute katteks.

Enammakstud summa tagasiküsimist ei pidanud RKIK vajalikuks, sest pidas seda aeganõudvaks ja keerukaks. RKIK arvestas, et aja jooksul tehakse nagunii selle summa ulatuses ostusid.

- Teise tarnija kontol on alates 2018. aastast kogunenud ettemaksu jääk summas 9,6 miljonit eurot. RKIKilt saadud selgituste kohaselt on seda võimalik kasutada tulevaste arvete tasumiseks. Eelnevate aastate jooksul on RKIK tarnijalt küll kaupa juurde tellinud, kuid ei ole kasutanud võimalust tellimust ettemaksuga tasaarveldada.

RKIKi põhjenduste kohaselt ei ole selgust, mille katteks on plaan jääki kasutada, sest täpsed vajadused on alles kaardistamisel ning tegemist on pikaajalise lepinguga.

- Sarnaseid põhjendamatuid ettemakseid (väiksemates summates) tuvastasid Riigikontrolli audiitorid veel. Tehtud ettemaksete kõikehõlmavat ja korrektset kajastamist ning vastavust lepingutele saab kontrollida aastalõpu ettemaksete inventuuriga. Sarnaselt eelmise aastaga ei teinud RKIK (koostöös RTKga) ettemaksete inventuuri piisava põhjalikkusega.

Näiteks ei suudetud inventuuri käigus selgitada saldo erinevusi tarnijaga või oli mõne tarnija saldo sisuliselt üldse inventeerimata; inventuuritulemused kinnitati enne, kui inventeerimise toimingud olid lõpetatud ja oldi veendunud tarnijale tehtud ettemakse saldo õigsuses. Ettemakseid ei olnud jaotatud ettemakseteks kulude eest ja põhivara eest ning see võib tehingu lõpus viia veani ka eelarve täitmise aruandes.

Teadmiseks, et

Kaitseministeeriumi ettemaksete saldo oli 31.12.2024. a seisuga

- 218,9 miljonit eurot kulude eest;
- 213,5 miljonit eurot põhivara eest.

Allikas: Kaitseministeeriumi saldoandmik

Kuna kaitseotstarbelist erivarustust ostetakse ka lepingus kokkulepitud ettemakset kasutades, on oluline tagada ülevaade, milliste kaupade eest on ettemakse tasutud, millised kaubad on ettemakse arvelt kätte saadud ja milline on ettemakse jääk. Ettemaksed on suured, üldjuhul kuni 30% lepingumahust (ulatudes miljonitesse eurodesse).

Riigikontrolli hinnangul on riigieelarve raha säästlikuks ja sihipäraseks kasutamiseks oluline arvete kinnitamisel veenduda, et need vastavad lepingus kokku lepitule, ning mitte tasuda ettemakseid kokkulepitust suuremas summas. Kui tarnijale on ettemakse juba tasutud, tuleb veenduda, et tasumisele kuuluvad summad saavad ettemaksetega tasaarveldatud.

- Kauba üleandmise-vastuvõtmise dokumentides ja muudes ostudokumentides on vigu, mille tõttu ei ole võimalik alati veenduda, millise lepingu alusel on kaup saadud ning kas ja millal on kaup kohale jõudnud.

Näiteks on leping sõlmitud tagantjärele, hankelepingus on viidatud valele raamlepingule või kauba vastuvõtmise aktis on viidatud valele hankelepingule, saatelehtedel olev koguseline info ei ole vastanud tegelikule tarnele. Esines ka juhtumeid, kui RKIK kinnitas menetlusringis ostuarve, kuigi menetlemisel lisatud dokumendi järgi oli osa kaupa tarnimata või ei olnud menetlemisel lisatud infot, kas esialgu tuvastatud puudused said likvideeritud.

RKIK peab vigade esinemisel saatma dokumendid koostajale (Kaitseväele, tarnijale) tagasi ja paluma neid täiendada, mitte aga võtma kaupa nende alusel vastu. Samuti on oluline, et arvete kooskõlastamisel kontrollitakse alati, et on olemas kauba saamist tõendav dokument ning on saadud kogu nõuetekohane kaup.

- RKIK ei veendu, et ostutehingud on tehtud lepingutest lähtudes. Tihtilugu on sama tarnijaga sõlmitud erinevaid hankelepinguid ning erinevate lepingute tärned saabuvad osa kaupa eri ajal. Kui varem tasutud ettemaksu tõttu ei ole vaja tarnijale kauba eest raha juurde kanda, on RKIK unustanud raamatupidamisega vastavat infot jagada. Edastamata on jäänud info selle kohta, millise lepingu kaup kohale on jõudnud, ning andmata on jäänud juhised ettemaksuga tasaarveldamiseks. Seetõttu on lepingute, ettemaksude ja kaupade sidumisel tekkinud segadus, mida kinnitab ka asjaolu, et mõni tarnija ei ole aastalõpu saldot kinnitanud.

Riigieelarve raha läbipaistvaks ja säästlikuks kasutamiseks tuleb tehingute tegemisel jälgida lepingutes kokku lepitud tingimusi. Kui sama tarnijaga sõlmitud lepinguid ei eristata ja kohustisi ei seota õige lepingu ettemaksega, on risk, et puudub ülevaade, kas lepingute alusel tellitud ja ettemakstud kaubad on kätte saadud. Samuti on risk, et tehtud ettemaksest ei pruugi jätkuda, või vastupidi, tehtud ettemaksud jäetakse tasaarveldamata. Eespool

Saldo kinnitamine – oluline sisekontrolli protseduur, mis aitab tagada, et raamatupidamises kajastatud nõuded ja kohustised on õiged ning vastavad tegelikule olukorrale. Saldo kinnitus tarnija poolt on sõltumatu kinnitus kolmandalt osapoolelt, mis lisab tehingutele usaldusväärust. Kui tarnija ei kinnita saldot, võib see tähendada, et ta ei ole samal seisukohal ja näiteks ei tunnista ostutehingu toimumist.

kirjeldatud näited põhjendamatute ettemaksu jääkide kohta ilmestavad kirjeldatud riski realiseerumist tegelikkuses.

- RKIKil ja Kaitseväel on jätkuvalt probleeme tehingute algdokumentide ülesleidmisega, tehingute sisule selgituste andmise ning nende õigel ajal RTK-le esitamisega. Näiteks tuvastas Riigi-kontroll vead Kaitseväe põhivara etapiviisi ostude kajastamisel, mida oleks tulnud kajastada ka 2024. aasta eelarve täitmise aruandes.

Nimelt oleks 31.12.2024. aasta seisuga pidanud bilansis vähendama põhivara ettemaksete saldot, suurendama lõpetamata ehitiste saldot ning eelarve täitmises kajastama investeringute tegemist kogusummas 17,6 miljonit eurot. Viga tekkis, kuna RKIKi ja RTK vahelises suhtluses jäi ebaselgeks, kuidas neid tehinguid kajastada.

58. Lahendamata on ka probleem, et varasid ei võeta õigel ajal arvele. Tihtilugu kajastatakse põhivara Kaitseväe varaarvestuses mitmeid kuid hiljem, kui see on kätte saadud. Esines ka juhtumeid, mil välisriigilt saadud tasuta abi kajastati aastase hilinemisega või Kaitseväe laos seisis perioodil 2021–2024 soetatud põhivara, mis võeti mitmeaastase hilinemisega raamatupidamises arvele.

59. Samuti ei ole tagatud, et asjakohane dokumentatsioon kohe raamatupidamisse edastatakse. Varade ajaliselt suure viivitusega ja valede näitajatega arvele võtmisega kaasneb risk, et ei ole tagatud vara säilimine ja olemasolu.

Teadmiseks, et

Kaitseväe kaitseotstarbelise põhivara soetusmaksumuse saldo oli

- 31.10.2024. aasta seisuga **1073,5 miljonit eurot**;
- 31.10.2023. aasta seisuga **948,2 miljonit eurot**.

Allikas: Kaitseministeeriumi saldoandmik

Kaitseväel ei ole täielikku ülevaadet varade olemasolust, säilimisest, seisukorrast ega asukohast

Inventuuridega seotud auditotoiminguid ei olnud võimalik läbi viia

60. 31.10.2024. aasta seisuga jäi Kaitseväe andmetel inventeerimata kaitseotstarbelist põhivara 16 miljoni euro väärtuses, s.o 1% kaitseotstarbeliste varade kogu soetusmaksumusest. Eelmisel aastal oli inventeerimata ligikaudu 40 miljoni euro väärtuses vara. Samuti jäi inventeerimata mittekaitseotstarbelist vara vähemalt 0,6 miljoni euro ulatuses (eelmisel aastal 0,7 miljoni ulatuses).

61. Inventeerimata varaobjektide puhul ei saa Kaitsevägi veenduda, kas need on olemas ja turvaliselt hoitud, milline on nende tegelik seisukord ja asukoht. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt jäi osa varasid inventeerimata samadel põhjustel kui varasematel aastatel – varade liikumise tõttu ühest üksusest teise või ei jõutud soetatud vara inventuuri alguseks arvele võtta. Varasid ei jõutud õigel ajal arvele võtta mitmel põhjusel: viivitused kauba vastuvõtmisel, dokumentide viibimine, süsteemis tehtavate toimingute aeglus jms.

62. Sarnaselt varasemate aastatega soovis Riigikontroll tutvuda auditi käigus Kaitseväe põhivara inventuuride dokumentatsiooniga ja osaleda põhivara inventuurides, Kaitsevägi ei suutnud aga piisavalt operatiivselt Riigikontrolli inventuuri toimumise aegadest teavitada, mistõttu ei olnud Riigikontrolli audiitoritel võimalik inventuurides osaleda ja inventuuride vaatlemisega seotud audititoiminguid läbi viia.

RKIKil võtab dokumentide otsimine mitmeid kuid

63. Riigikontrolli audiitorid käisid kokkuleppel Kaitsevägega väljavalitud varade olemasolus inventuuriväliselt veendumas. Selle tulemusena tuvastasid Riigikontrolli audiitorid 11 varaobjektist 3, mille asukohta ei suudetud kindlaks teha, kuna need ei asunud ressursihalduse tarkvaras märgitud kohas. Tagantjärele teavitati Riigikontrolli, et need varud asusid teises laos, kui ressursihalduse tarkvaras märgitud oli.

64. Lisaks vajab parandamist ka RKIKi dokumendihaldussüsteem. Asutus ei suutnud kolme kuu jooksul Riigikontrolli audiitoritele esitada majandustehinguid tõendavaid algdokumente.

65. Riigikontroll küsis dokumente, mis peaksid eelduslikult olema dokumendihaldussüsteemist kergesti leitavad, sest õigusaktide ja valitsemisala sisekordade järgi kuuluvad need süsteemselt registreerimisele ja säilitamisele (näiteks raam- ja hankelepingud, lepingulisad, ostutellimused ja ostuarved, arvete DAXi kinnitusring, kauba üleandmise-vastuvõtmise aktid, vara arvele võtmise aktid). Lõpuks dokumendid leiti ja esitati Riigikontrollile.

66. Riigikontroll toonitab jätkuvalt, et hästi üles ehitatud ja toimiv sisekontrollisüsteem on väga oluline. Kaitsevaldkonna eelarvemahu suurenemisega kaasneb suur vastutus ja tuleb tagada, et riigi eelarveraha kasutataks läbipaistvalt ja eesmärgipäraselt või säästlikult.

67. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile koostöös RKIKi peadirektori ja Kaitseväge juhatajaga:

- tagada süsteemne lepingute haldamine, sh täitmise jälgimine, ja info operatiivne edastamine raamatupidamisele;
- võtta Kaitseväge valduses olevad varad viivitusega arvele ja seeläbi tagada inventuuri käigus nende ülelugemine;
- täiendada dokumendihaldussüsteemi selliselt, et oleks tagatud korrektse dokumentatsiooni tõhus ja süsteemne haldamine või koolitada dokumendihaldussüsteemi kasutajaid.

Kaitseministri vastus: Nõustume vajadusega tõhustada Kaitseministeeriumi valitsemisalas varade arvestuse, inventeerimise ja teisi tööprotsesse, sh lepingute haldamist. Oleme nimetatud tegevusteks taasloonud Kaitseministeeriumi julgeoleku ja sisekontrolli osakonna ning siseaudiitori ametikoha, et lahendada muu hulgas Riigikontrolli aruandes toodud kitsaskohti ning tugevdada kvaliteeti ja tõsta usaldusväärsust.

Oleme koostöös RKIKi ja Riigi Tugiteenuste Keskusega alustanud erakorralist inventuuri tehtud ettemaksete ja nende arvestuse kohta ning täiendame vastavalt ka finantsarvestuse toimemudelit.

Peame oluliseks selgitada, et pangaülekandeid teeb teenusasutus neile antud info alusel. 40 miljoni dollarilise ettemaksu osas edastas RKIK lepingu muudatuse koos korrigeeritud maksegraafikuga, teenusasutus tasus tarnijale kogu ettemakse, jättes aga arvestamata graafiku juures olnud märke, et summad sisaldavad ka juba tehtud makseid.

Otstarbekuse printsiibist lähtuvalt ei pidanud RKIK summa tagasküsimist mõistlikuks, kuna lähitulevikus olid vastavad maksed maksegraafikus juba niikuinii ette nähtud. Kinnitame, et käesoleva vastuse edastamise ajaks on nii masinad kui ka varuosad, mille eest ettemaks tehti, Eestisse saabunud ja Kaitseväele üle antud.

9,6 miljoni eurose ettemakse puhul on tegemist väga pikaajalise (kaheksa aastat) lepinguga, mille osas kasutab RKIK seda ressursi varuosade ja teenuste hankimiseks. Masinad on pidevas kasutuses ning vajavad nii korralist hooldust kui ka varuosi, mistõttu puudub oht, et ettemaks jääb kasutamata.

Riigisiseste toetuste jagamine tuleb muuta läbipaistvamaks

Probleeme on riigisiseste toetuste jagamisel

68. 2023. aasta auditis juhtis Riigikontroll tähelepanu riigisiseste toetuste jagamise probleemidele. Toetuse jagamine ei olnud alati läbipaistev, toetusi anti viisil, mis ei taganud võrdset võimalust toetust saada, või anti toetust selgeid eesmärgi seadmata ja aruandlust nõudmata.

69. 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas (edaspidi seletuskiri) avalikustatud info plaanitavate riigisiseste toetuste kohta ei olnud süsteemne ega täielik ehk sellest ei selgunud, millistes tegevusvaldkondades ja missugustel alustel plaaniti toetusi jagada. Seletuskiri on aga ainuke allikas, millest saab infot vastaval eelarveaastal toetuste jagamiseks kavandatud raha kohta.

70. Teatavasti on alates 2020. aastast Eesti riigieelarve seadus täielikult tegevuspõhine – kõik kulud on jaotatud tegevustele ja neid ei ole võimalik eristada majandusliku sisu järgi. Muu hulgas ei ole võimalik eristada jagamiseks planeeritud toetuste mahtu.

71. 2024. aasta seletuskirja ülesehitust võrreldes 2023. aasta seletuskirjaga oluliselt muudetud ei ole. See tähendab, et endiselt puudub seletuskirjas terviklik ülevaade, kui palju ja millistel alustel ministeeriumid riigisiseseid toetusi jagavad.

72. 2025. aasta seletuskirja toetuste lisa⁹ on parandatud ja täiendatud veeruga, kuhu on märgitud toetuse eraldamise alus. Lisas sisalduv info

2025. aasta seletuskirja lisa on detailsem, aga ebaühtlase kvaliteediga

⁹ Lisa 3 „Kavandatavad toetused juriidilistele isikutele valitsemisalade ja programmide lõikes“.

on aga ebaühtlase kvaliteediga. Mõni valitsemisala on selles eraldi ridadel välja toonud väga väikese mahuga toetused (alla 10 000 euro), mõnel teisel on aga loetletud ainult suuremad toetused.

73. Ka toetuse eraldamise aluse kirjeldus on erinev. Näiteks on osal toetuse ridadel alusena märgitud ministri määrus, käskkiri või sõlmitud leping, kuid puudub märke avatud taotlusvooru kohta, teistel on märgitud ka määruse pealkiri, kolmandatel on toetuse eraldamise alus jäänud sootuks märkimata.

74. Riigikontroll soovib Rahandusministeeriumil ühtlustada toetuste lisas esitatava info sisu ja ulatust, et oleks võimalik saada asjakohane ülevaade, millistes valdkondades ja programmides, kui palju ja millistel alustel on eelarveaastal plaanis riigisiseseid toetusi jagada.

75. 2024. aastal jagasid valitsemisalad kokku 4,4 miljardi euro eest toetusi (sinna hulka ei ole arvestatud 4,0 miljardit sotsiaaltoetusi) ning need moodustasid eelarve kulude täitmisest natuke üle veerandi. Võrreldes eelmise aastaga on antud toetuste maht kasvanud 21,9 miljoni euro võrra. Antud toetustest moodustasid omakorda enamiku (75%) ehk 3,3 miljardit riigisiseseid toetused. Välistoetusi, sh Euroopa Liidu raha, jagati võrreldes siseriiklike toetustega kolm kord vähem – umbes 1,1 miljardit eurot.

76. Käesolevas auditis uuris Riigikontroll, kuidas on jagatud toetusi nendel juhtudel, kui toetuse maksmise alused ei tulene mõnest õigusaktist.

77. Oluline osa riigisisestest toetustest jagatakse tulenevalt õigusaktides sätestatust või halduslepingutest. Näiteks saab Tervisekassa tegevustoetust mittetöötava pensionäri ravikindlustuseks, mida makstakse tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel. Lepingu alusel saab Tervisekassa tegevustoetust tervishoiuteenuse pakkumiseks. Ülikoolid saavad tegevustoetust halduslepingute alusel jne. Sellistel juhtudel on toetuse maksmise eesmärk ja kasutamise reeglid enamasti kirja pandud kas õigusakti või lepingusse.

78. Muudel juhtudel on riigisiseste toetuste jagamise probleemid jäänud samaks.

- Näiteks on toetusi jagatud selgeid eesmärke seadmata ja aruandlust nõudmata. Projektipõhise toetuse tunnustega toetusi on paigutatud tegevustoetuse alla.

Rahandusministeerium kajastas näiteks tegevustoetusena sisult projektipõhist toetust Rahandusministeeriumi finantskirjaoskuse avalikul konkursil edukaks osutunud asutusele ja Kultuuri-ministeerium kajastas tegevustoetusena sisult projektipõhist toetust eesti keele õpetamiseks tasemel A1–B1. Tegemist oli projektipõhiste toetustega, kuna need anti konkreetseks otstarbeks (luua paremad

Probleemid riigisiseste toetuste jagamisel on jäänud samaks

Projektipõhine toetus on näiteks sihtasutusele konkreetsele otstarbel antud toetus, mille eesmärgipärased kulud kuuluvad saaja poolt töendamisele ja ülejääk tagastamisele. Seda antakse investeringuteks (põhivara soetuseks) või tegevuskuludeks. Näiteks andis Sotsiaalministeerium SA-le Viljandi Haigla toetust Tervikumi rajamiseks.

Tegevustoetus on näiteks mitmetulundusühingule tegevuskulude katmiseks antud toetus, lähtudes MTÜ põhikirjalistest ülesannetest ja arengudokumentides määratud eesmärkidest. Näiteks

- kohalikele omavalitsustele antav toetus- ja tasandusfond;
- toetus, mille MKM annab Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA-le majanduskulude katteks.

Allikas: üldeeskiri, § 24; tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat

alusteadmised finantskirjaoskusest või õpetada eesti keelt). Samuti viitasid projektipõhiste toetustele Riigikontrollile esitatud algdokumendid.

- Puudulik oli ka projektipõhiste toetuste järelevalve. Kui leping näeb raha ette konkreetseks otstarbeks, kuid aruandlus lepingu täitmise kohta ei ole sisuline, ei täida aruandlus oma eesmärki ning kontroll toetuse kasutamise sihipärasuse üle on puudulik.

Riigisiseste toetuste jagamise üldisi reegleid ei ole paika pandud

79. Riigisiseste toetuste liigitamine tegevustoetusteks ja projektipõhisteks toetusteks tuleneb riigi raamatupidamise üldeeskirjast ja tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatust. Riigieelarve seaduses sellist liigitust ei ole ning eraldi tegevustoetuse liiki ette pole nähtud.

80. Riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenevad toetuste arvestuses kajastamise põhimõtted, kuid üheski õigusaktis ei ole paika pandud toetuste andmise üldist raamistikku (näiteks kohustus korraldada avalik konkurss, seada konkreetset eesmärgid ja sihtotstarve, kohustus arvestada aasta jooksul vajamineva toetuse mahuga ja ülejääk tagasi küsida, luba teha pikemaajalisi ettemakseid).

81. Raamatupidamise reeglitel põhinevast liigitusest lähtudes kaasneb tegevustoetustega projektipõhiste toetustega võrreldes vabam rahakasutus¹⁰ – raha kasutamise täpset otstarvet ei pea määrama, toetuse kasutamata jääki ei pea valitsemisalad tagasi küsima ning toetuse sihipärasuses kasutamist ei pea hiljem kontrollima.

82. Tegevustoetust antakse jooksvaks aastaks, lähtudes toetuse saaja põhikirjalistest ülesannetest või arengudokumentides määratud eesmärkidest. Kui projektipõhise toetuse puhul saab raha lepinguga anda ainult tegelike projektikulude ulatuses, siis tegevustoetuse eraldamisel on lubatud raha lepinguga anda ulatuses, mida toetuse saaja suudab oma põhikirjaliste ülesannete täimisel ühe aastaga ära kasutada.

83. Riigikontroll arvates jääb ebaselgeks, millist eesmärki soovitakse riigieelarvelise tegevustoetuse eraldamisega saavutada, kui toetuse eraldamisel viidatakse ainult toetuse saaja põhikirjalistele ülesannetele. Põhikirjaliste ülesannete või arengudokumentidega on võimalik seostada kõiki toetusi, sest toetuse saaja (näiteks mittetulundusühing, äriühing, sihtasutus) võibki üldjuhul tegeleda ainult põhikirjas või asutamislepingus määratud tegevustega. Sellest tulenevalt on oluline suuremat tähelepanu pöörata tegevustoetuste planeerimisele, nende eraldamise eesmärkidele, sisule ja summa kujunemisele juhtudel, kui nende eraldamine ei tulene eriseadusest või halduslepingutest.

¹⁰ Rahandusministri 11.12.2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ §-d 24–25.

Tegevustoetuste summad on ajalooliselt välja kujunenud, aasta-aastalt neid suurendatakse

84. Riigikontrolli audiitorid uurisid pisteliselt ka tegevustoetusteks makstava summa suuruse kujunemist sõlmitud lepingutes. Enamikul auditeeritud juhtudel oli tegemist varasematel aastatel kokkulepitud summadega, mida on aastate möödudes suurendatud.

85. Eelarvetaotlusi koos sisukate põhjendustega ühingutelt üldjuhul ei küsita, ei ole võimalik tuvastada ka, et oleks peetud läbirääkimisi tegevustoetuse summa üle (nagu seda tehakse näiteks ministeeriumitega aasta riigieelarve koostamise protsessis). Samuti ei pea tegevustoetuse saajad selgitama saadud toetuse kasutamise sihtostarvet, kasutamata jätmise põhjuseid ega jäägi järgmisesse aastasse üleviimise põhjendatust.

86. Ka 2024. aasta auditis tuvastati, et mõningatel juhtudel annavad tegevustoetust riigiasutused rohkem, kui toetuse saaja suudab aastaga ära kulutada. Näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt Metrosert ASile eraldatud kasutamata tegevustoetuse jääk on 4,3 miljonit, Justiits- ja Digiministeeriumi poolt SA-le Eesti Mälu Instituut eraldatud toetuse jääk on 1,0 miljonit, Kaitseministeeriumi poolt SA-le CR14 eraldatud tegevustoetusest on kasutamata 790 000 eurot.

87. Riigikontrolli audiitoritele selgitati, et aastasest vajadusest suuremate summade ülekandmine toetuse saajatele on lubatud¹¹ toetuse saaja finantsriskide maandamiseks (kui toetuse saaja põhitegevuse iseloomust tingituna võetakse lepingulisi kohustusi ühest aastast pikemaks perioodiks).

88. Riigikontroll juhib tähelepanu, et toetuse saajate aastast vajadust ületavate tulevaste kohustuste katteks ettemaksete tegemine ja saajate juures kasutamata toetuse jääkide hoidmine ei ole riigieelarve seisu-kohast majanduslikult otstarbekas. Kuna tegevustoetuse formaat ei nõua aruannete küsimist ja raamatupidamises kajastatakse see makse kohe kuludes (ehk bilansis peeta ettemaksu üle arvet), ei ole riigiasutustel tihtilugu raha jäägist ka täpset ülevaadet. Samas, kui jääk oli teada, siis üldjuhul järgneva aasta makset selle jäägi võrra ei vähendatud.

89. Rahandusministeeriumist saadud selgituste kohaselt tegeletakse ka riigisiseste toetuste jagamise põhimõtete ülevaatamisega. Auditi aruande koostamise ajal on Rahandusministeerium välja töötanud riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega täpsustatakse ka riigisiseste toetustega seonduvat.

Tulevaste kohustuste katteks ettemaksete tegemine ei ole majanduslikult otstarbekas

¹¹ Rahandusministri 11.12.2003. a määruse nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“ § 25 lg 12: erandina võib finantsriskide maandamiseks tegevustoetust üle kanda rohkem kui ühe aasta mahus toetuse saaja finantsriskide maandamiseks, kui toetuse saaja põhitegevuse iseloomust tingituna võetakse lepingulisi kohustusi ühest aastast pikemaks perioodiks.

90. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- parandada riigieelarve seletuskirja nii, et jagatavate toetuste osa oleks terviklik, ülevaatlik ja ühetaoline ning see sisaldaks infot selle kohta, kellele, kui palju ja mille alusel toetust antakse;
- vaadata üle ja leppida kokku riigisiseste toetuste jagamise üldised põhimõtted (muu hulgas vajadus luua selgus toetuste liigitamisel, kohustus tagada võrdne juurdepääs toetustele, nõue seada rahakasutusele konkreetsed eesmärgid ja selgitada tegelik rahavajadus ning teha järelevalvet toetuse kasutamise ja saavutatud tulemuste üle), et nii toetuse jagamine kui ka kasutamine oleks läbipaistev, säästlik ja sihipärane.

Rahandusministri vastus: Nõustume soovitustega. Jätkame riigieelarve seletuskirja toetuste lisa täiendamist, et jagatavate toetuste kohta leitav info oleks võimalikult terviklik ning ühetaoline. Tuleb arvestada, et riigieelarve eelnõu koostamise ajal pole alati teada kõiki detailseid viiteid toetuste jagamise tingimuste kohta, näiteks riigieelarve seaduse alusel jagatavate toetuste tingimused saab kehtestada peale aastase eelarve vastuvõtmist. Seetõttu on toetuste lisa ka tulevikus mõnevõrra ebaühtlane. Toetuste lisa koostab iga valitsemisala peamiselt käsitööna.

Käesoleva aasta riigieelarve seaduse muutmise eelnõus oleme täpsustanud ja täiendanud riigisiseste toetuste jagamise üldpõhimõtteid. Sealhulgas on kavandatud eelnõus reguleeritud toetuste liigitamine, toetuste andmisel eesmärkide (andmise põhimõtete ja tingimuste) seadmine, järelevalve teostamine toetuste kasutamise üle, toetuste tagasinõudmise alused ning toetuste andmekogu loomise põhimõtted. Rahandusministeerium jätkab riigieelarvest antavate toetuste kasutamisega seotud probleemidele (näiteks probleemid kohustuste võtmisel) lahenduste leidmisega ning täiendab juba kooskõlastamisele saadetud eelnõu asjakohase tagasisidega toetuste jagamise ja kasutamise kohta.

Vabariigi Valitsuse reservi ja 2024. aasta eelarve jäägi üleviimisel eksiti riigieelarve seaduse vastu

91. Riigikontroll on varasemates auditaruannetes korduvalt juhtinud tähelepanu eelarvestamisega seotud probleemidele ning teinud rahandusministrile mitmeid soovitusi eelarvestamise meetodika ülevaatamiseks ning kehtestatud põhimõtete kontrollimeetmete väljatöötamiseks.

92. Viimastel aastatel on Riigikontroll detailsemalt kirjutanud tähelepanekutest Vabariigi Valitsuse reservi planeerimise ja kasutamise kohta, pärast eelarveaasta lõppu eelarveotsuste tegemise ning eelarvejääkide ülekandmise kohta.

93. Rahandusministeerium on käesoleva auditaruande kirjutamise ajal koostanud uue riigieelarve seaduse eelnõu, millega loodetakse mitmetele murekohtadele lahendus leida. Samuti on Rahandusministeerium jooksvalt täpsustanud juhiseid eelarvestamise käsiraamatus.

Vabariigi Valitsuse reserv – osa riigieelarvest, mida kasutatakse ettenägematute kulutuste katteks ja sihtotstarbeliselt Vabariigi Valitsuses heaks kiidetud tegevuste rahastamiseks.

Vabariigi Valitsuse reservi sihtotstarbelised vahendid – raha, mida kasutatakse Vabariigi Valitsuses eelnevalt heaks kiidetud tegevustele. Seega on sihtotstarbeliste vahendite vajadus valitsuse tasemel teada ja otsustatud varem valitsuse tava-tööprotsessi või riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamise käigus.

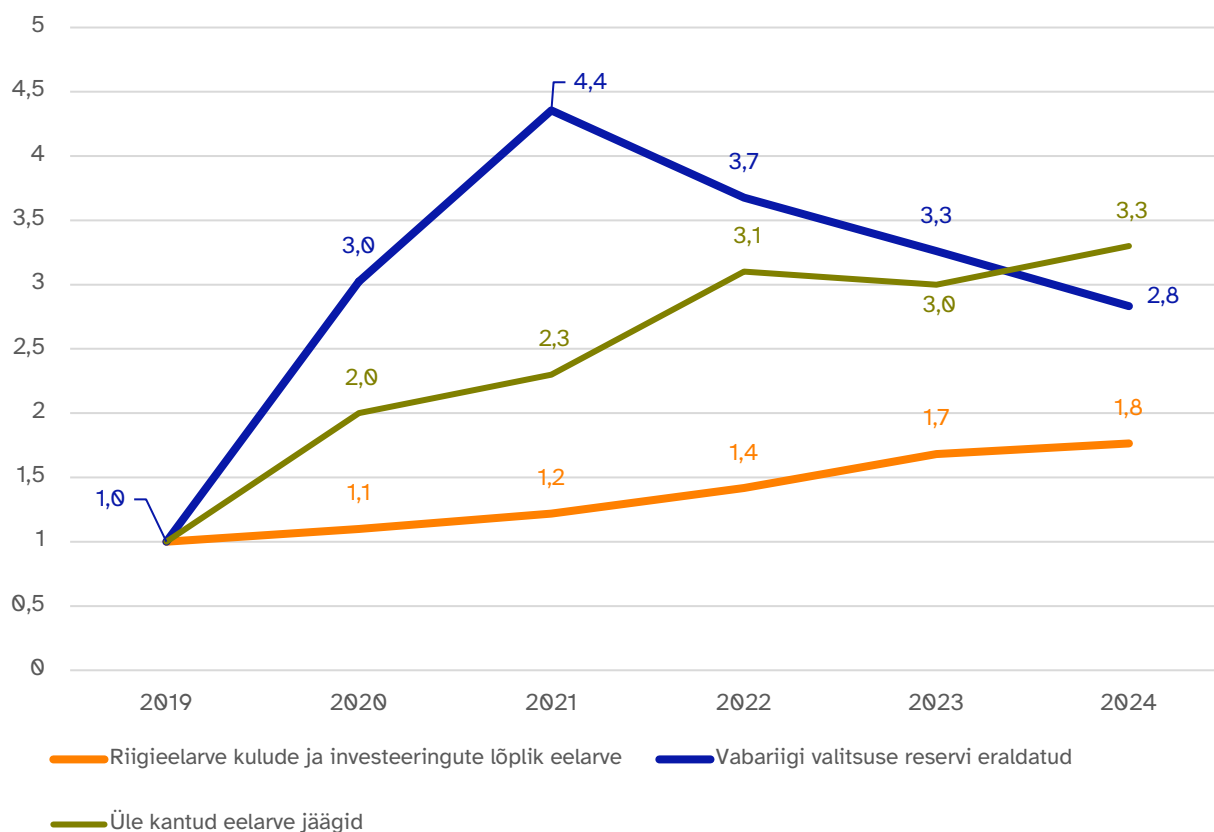
Allikas: tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat

94. 2024. aastal on jätkunud **Vabariigi Valitsuse reservi** ja sellest eraldatud raha vähenemine (149 miljonilt 143 miljonile eurole, reservi suunatud mahu muutust vt joonis 1). 2024. aastal jagati enamik (85%) reservist **sihtotstarbelise rahana** ehk Vabariigi Valitsuse poolt eelnevalt heaks kiidetud tegevuste rahastamiseks. Tegemist ei ole erakorraliste ja ettenägematute väljaminekutega, vaid ette teada ja varasemate Vabariigi Valitsuse tehtud otsustega, mida viib täide ehk rahaeralduse otsused koostab rahandusminister.

95. Ligemale pool ehk 43% sihtotstarbeliselt jaotatud summast eraldati ministeeriumitele aasta viimase kahe kuu jooksul (novembris ja detsembris). Lisaks (tekkepõhisele) Eesti Raudtee ASi 2024. aasta kahjumi katmisele eraldati aasta viimastel kuudel sihtotstarbelisest reservist raha näiteks ka hoonete energiasäästumeetmetega seotud kuludeks ja IKT küberturvalisuse projektide teostamiseks. Viimaste rahaeralduste puhul oli vähetõenäoline, et aasta lõpukuudel eraldatud raha ka ära jõutakse kasutada, mistõttu raha kandub üle järgmisesse aastasse.

96. 2024. aasta auditis tuvastas Riigikontroll ühe Vabariigi Valitsuse reservist tehtud rahaeralduse otsuse, mis oli vormistatud lõppenud eelarveaastasse (7. jaanuaril 2025 tehtud rahaeraldus 2024. aastasse summas ca 392 000 eurot).

Joonis 1. Eelarve, Vabariigi Valitsuse reservi ja üle kantud eelarvejääkide mahu muutus kordades perioodil 2019–2024 (muutus kordades, 2019. aasta = 1)



* Aastatel 2020–2021 eraldati Vabariigi Valitsuse reservi raha ka koroonaviiruse levikust tingitud lisakulutuste katmiseks, aastal 2022 energiakriisi ja Ukraina sõjast tingitud lisakulutuste katmiseks.

** Alates 2020. aastast kaotati kulude eelarve ülekandmisel mahulised piirangud, enne seda oli piiriks 3% liigendatud (piirmääraga) kulu mahust, 100% investeeringute ja investeeringutoetuste mahust.

*** 2024. aastal muudeti 2023. aastast üle toodud vahendite eelarvet peamiselt Vabariigi Valitsuse otsustega, millega peatati kulutuste tegemine 2024. aastal ja planeeriti need 2024. aastale järgnevatel aastatel. 2023. aastast 2024. aastasse üle toodud eelarvet vähendati kokku 12,3 miljonit eurot.

**** 2024. ja 2025. aastasse üle kantud eelarve ei sisalda Kaitseministeeriumi valitsemisala kulude ja põhivara soetuste vähendamisest tekkinud jääke (vt käesoleva aruande p-d 22–37). 2024. aastal peaks üle viidud eelarve olema 189,9 miljoni euro võrra suurem ja 2025. aastal 28,2 miljoni euro võrra väiksem.

Allikas: 2019.–2024. aasta riigieelarve täitmise aruanded

97. Riigikontroll on korduvalt juhtinud tähelepanu, et riigieelarve kaotab kehtivuse eelarveaasta lõppemisel. Riigieelarve tähtajalisus välistab uuel kalendriaastal eelarvet puudutavate rahastamisotsuste tegemise lõppenud kalendriaasta kulude katteks.

Rahandusministeerium on Vabariigi Valitsuse reservi jääke üle viinud 36,3 miljoni euro võrra rohkem, kui raha tegelikult üle jäi

98. Vabariigi Valitsuse reservi 2024. aastal kasutamata jäänud osa kinnitati 6 kuud pärast eelarveaasta lõppemist riigi majandusaasta aruande allkirjastamisega samal päeval (30.06.2025).

99. Reservi kasutamata osa järgmisesse eelarveaastasse üleviimisel tuleb arvestada nii jäägiga, mille ulatuses ei ole veel tehtud reservi raha eraldamise otsuseid, kui ka jäägiga, mis on raha eraldamise otsustega valitsemisaladele eraldatud, kuid jäänud mingis osas kasutamata.

Seadusest tulenev¹² võimalus, pikendada raha kasutamist ühe eelarveaasta võrra, kehtib mõlema jäägi kohta ühiselt.

100. 2024. aasta Vabariigi Valitsuse reservi eraldamata jääke kanti 2025. aastasse üle 72,6 miljonit. Lisaks kandsid valitsemisalad, Riigikantselei ja põhiseaduslikud institutsioonid üle neile eraldatud, kuid kasutamata jäänud Vabariigi Valitsuse reservi jääke kokku 36,7 miljoni euro ulatuses. 2025. aastasse kanti seega reservi jääke üle kokku 109,2 miljonit eurot.

101. Riigikontrolli arvutuste kohaselt oleks pidanud see summa olema 36,3 miljoni euro võrra väiksem (vt joonis 2). Ilmneb, et Rahandusministeerium kandis 2025. aastasse üle 2023. aasta eelarve jääke. Eksimuse summa on samas suurusjärgus, mis valitsemisalad, Riigikantselei ja põhiseaduslikud institutsioonid enda kasutamata eelarvega koos 2025. aastasse üle viisid.

102. Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt arvestatakse eelarve- raha kasutamise üheaastase pikendamise printsiipi reservi eraldamata osale ja reservist valitsemisaladele eraldatud rahale eraldiseisvalt.

Joonis 2. Vabariigi Valitsuse reservi 2024. aasta jäägi ülekandmise skeem



* RETA – riigieelarve täitmise aruanne

Allikas: Riigikontrolli arvutused

¹² Eelarvejääkide ülekandmine ehk riigieelarve raha kasutamise pikendamine ühe eelarveaasta võrra on lubatud tulenevalt riigieelarve seaduse § 59¹ lõikest 1. Kehtivad järgmised põhimõtted:

- Piirmääraga eelarve jääke on lubatud üle viia kuni 100% ainult üks kord, kui need on vajalikud samaks (eelmisel aastal planeeritud) otstarbeks.
- Tuludest sõltuvate kulude ja investeeringute tegemiseks kogunenud jäägid viiakse üle 100%.
- Jääkide mahtusid on lubatud täpsustada 15. maini.
- Ülekandmisel peab säilima seaduses määratud, valitsuses otsustatud ja ministri kehtestatud eelarve kasutamise otstarve. See tähendab, et ülekandmisel ei tohi muuta eelnevalt määratud vahendite sihtotstarvet ega majanduslikku sisu.

Allikas: Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat

Kogu Vabariigi Valitsuse reservi tuleb vaadata tervikuna

2024. aastast 2025. aastasse üle
kantud eelarve osakaal (%)
valitsemisala 2024. aasta lõpliku
eelarve summast:

- Kliimaministeerium: 40,9%
- Kultuuriministeerium: 19,0%
- Kaitseministeerium: 16,2%
- Haridus- ja Teadusministeerium: 14,5%
- Välisministeerium: 13,1%
- Siseministeerium: 8,8%
- Justiits- ja Digiministeerium: 7,0%
- Majandus- ja Kommunikatsiooni-
ministeerium: 6,8%
- Regionaal- ja Põllumajandus-
ministeerium: 6,0%
- Riigikantselei: 5,6%
- Rahandusministeerium: 4,3%
- Vabariigi Valitsus: 2,2%
- Sotsiaalministeerium: 0,7%

Kokku: 8,7%

Allikas: 2024. aasta riigieelarve
täitmise aruanne ja selle lisad

Jääkide ülekandmisel on oluline säilitada sihtotstarvet

103. Riigikontroll ei nõustu Rahandusministeeriumi käsitlesega ja leiab, et kogu Vabariigi Valitsuse reservi eelarvesse planeeritud raha ja selle kasutamist tuleb vaadata ühe tervikuna. Vabariigi Valitsuse reservi jäägi arvestusele ei ole tehtud erandit, mistõttu kehtib kogu tervikule üldine reegel, mis lubab pikendada raha kasutamist ühe aasta võrra. Vastasel juhul saab valitsemisaladele eraldatud reserviosa kasutamist pikendada täiendavalt veel ühe eelarveaasta võrra, kuigi Vabariigi Valitsuse reservi vaates võib tegemist olla eelmis(t)est aasta(te)st üle toodud rahaga, mille kasutamist ei saaks enam pikendada.

104. Eeltoodust tulenevalt on Riigikontroll seisukohal, et Rahandusministeerium on ülekandmisel ületanud Vabariigi Valitsusele 2024. aasta riigieelarvega kehtestatud limiite ning kandnud teist korda üle 2023. aasta eelarve jääke summas 36,3 miljonit eurot.

105. Samasugune olukord oli väiksemas mahus ka 2023. aastast 2024. aastasse ülekandmisel. Riigikontrolli arvutuste kohaselt kanti 2023. aastast 2024. aastasse üle reservi jääke 9,3 miljonit eurot rohkem, kui seaduse järgi lubatud oli.

106. Vaatamata sellele, et tegevuspõhine riigieelarve ja seda toetavad infosüsteemid on kasutusel olnud rohkem kui viis aastat (alates 2020. a) ning ministeeriumid kinnitavad, et tegelevad eelarve täitmise jälgimisega aasta sees jooksvalt, võttis ka 2024. aasta eelarve jääkide selgitamine kaua aega. Ministeeriumid kinnitasid oma ja rahandusminister Vabariigi Valitsuse 2024. aasta jäägid 5–6 kuud pärast eelarveaasta lõppemist.

107. 2024. aastal viidi 2025. aastasse üle kokku 1,7 miljardit eurot ehk 2024. aasta lõpliku eelarve mahust umbes 8,7%. Võrreldes 2023. aastast 2024. aastasse üle toodud jääkidega on 2024. aastast 2025. aastasse ülekantud eelarve 130,8 miljoni euro võrra suurem (vt joonis 1).

108. Ka käesoleva auditi ajal tutvusid Riigikontrolli audiitorid ministeeriumite koostatud 2024. aasta jääkide ülekandmise seletuskirjadega. Võrreldes eelmise aastaga ei ole seletuskirjad muutunud sisukamaks. Osas valitsemisalades on tegevuste kaupa kirjeldatud jääkide tekke põhjuseid ja edasist kasutamist. Teistes valitsemisalades on lühidalt nenditud, et järgmisel aastal jätkatakse eelmisel aastal alustatuga.

109. Ka üleviimise põhjused on eelmise aastaga sarnased. Kokkuvõttlikult on sageli esinevad ülekandmise põhjused järgmised: alustatu lõpuleviimine, lepingutega võetud kohustustega katmine, tarnete viibimine, varasemate kärbete katmise vajadus jms.

110. Võimaluse pikendada riigieelarve raha kasutamist ühe eelarveaasta võrra annab riigieelarve seaduse paragrahv 59¹. Pikendamisel on aga tingimus, et seda kasutatakse vaid riigieelarvega määratud otstarbeks.

Riigieelarve on riigi aastane rahastamiskava, milles kajastatakse raha, mida riik eelarveaastal plaanib koguda, saada toetusena, vahendada ja kasutada. Teisisõnu on eelarve muu hulgas eelarvekulude ja investeringute sihtotstarbe plaan ehk eelarvekulu tegemine peab olema kooskõlas eelnevalt heaks kiidetud eelarvega, mitte ei peaks kulutuste tegemise plaani tagantjärele tegelikkusele vastavaks kohandama.

Rahandusministeeriumi juhised viitavad ülekandmisel eelarve detailsemale jaotusele

111. Riigikontroll lähtus eelarvejääkide ülekandmise auditeerimisel lisaks riigieelarve seadusega sätestatud ka Rahandusministeeriumi tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus toodud eelarve ülekandmise juhise (avaldatud 3. jaanuaril 2025). Selle järgi peab eelarvejääkide ülekandmise (sh nende ühekordse ülekandmise kontrollil) ja sihtotstarbe määramisel lähtuma nii riigieelarves määratud, valitsuses otsustatud kui ka ministri ja asutuse juhi käskkirjaga kehtestatud eelarve sihtotstarbest (liigendusest).

112. Riigikontrolli arvates on selline lähenemine kooskõlas riigieelarve seaduse põhimõtetega, mille järgi ei piirdu eelarve sihtotstarbe määramine ainult vastava aasta riigieelarve seaduses toodud jaotusega (ehk eelarve pildiga).

113. Riigieelarve seaduse § 31 kohaselt peavad nii Vabariigi Valitsus kui ka minister ja põhiseaduslikud institutsioonid riigieelarvet täiendavalt liigendama. Ka liigendamise tulemus on riigieelarve.

114. Näiteks peab Vabariigi Valitsus liigendama riigieelarves märgitud ministeeriumi valitsemisala investeringud kinnisasjadesse objektide kaupa. Ministril on kohustus liigendada riigieelarves märgitud valitsemisala eelarve nii asutuste kui ka majandusliku sisu järgi kooskõlas [eelarveklassifikaatoriga](#). See määratleb eelarve liigenduse detailsuse ning tähendab, et näiteks nii tööjõukulud kui ka toetused tuleb eristada asutuste ja eelarve objektide kaupa.

115. Riigieelarve seadusega (näiteks § 56) on Riigikogu andnud raamistikku, mille sees võib Vabariigi Valitsus või minister muuta ilma Riigikogu täiendava nõusolekuta riigieelarve liigendust ja seekaudu ka riigieelarvega määratud sihtotstarvet. Ka nende muudatuste tulemus on riigieelarve. Siinjuures on oluline, et ülekandmisel ei oleks valitsemisaladel eelarve muutmiseks suuremad õigused kui riigieelarve kehtivuse ajal.

116. Riigikontrolli audiitorid nägid eelarvejääkide üleviimist kontrollides, et ministeeriumide tegelik praktika erineb kehtestatud juhistest. Enamik ministeeriume on lähtunud jääkide arvestamisel ainult eelarve seaduses olevast valitsemisala tegevuspõhisest jaotusest vastaval aastal.

117. Võttes lisaks tegevuspõhisele jaotusele arvesse ka valitsemisala asutuste ja majandusliku sisu jaotuse, tuvastasid Riigikontrolli audiitorid,

[Eelarveklassifikaator](#) – piiritletud arvestuspõhimõtete ja -objektide kogum, millest lähtutakse eelarvestamisel ja finantsarvestuse pidamisel, traditsioonilisel või tegevuspõhisel viisil teenustele kulude jaotamisel, eelarve limiitide ja kasutamise piirangute seadmisel ja jälgimisel, eelarve kasutamisel ning strateegilises planeerimises.

Allikas: tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat

Jääkide ülekandmise praktika erineb kehtestatud juhistest

et asutuse või majandusliku sisu detailsuses eraldatud raha on rohkem kasutatud kui eelarves ette nähtud või on tehtud lubamatuid muudatusi. Eelarve sihtotstarvet muudeti jääkide ülekandmise käskkirjade vormistamisel või vahetult pärast käskkirja kinnitamist – jäägid tõsteti ühelt tegevuselt teisele, ühelt asutuselt teisele või muudeti majanduslikku sisu, tõstes raha majandamiskuludelt tööjõukuludele jne.

118. Näiteks tuvastasid Riigikontrolli audiitorid 2024. aasta eelarve täitmisel järgmised olulisemad juhtumid.

- Kaitseministeerium muutis veel 2025. aasta mais ministri käskkirjaga 2023. aastast üle kantud eelarve jaotust – ajal, mil puudub õiguslik alus muuta isegi 2024. aasta eelarvet.
- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium muutis 2023. aasta jääkide 2024. aastasse üleviimise käskkirja kinnitamise järel jääkide jaotust erinevate tegevuste vahel, kui sisestas jääke kuluarvestuse infosüsteemi KAIS. Sama tegi ka Kliimaministeerium. Ministeeriumid on muutnud ülekantud eelarve andmeid viisil, mille tõttu ei ole võimalik Riigikontrolil veenduda arvestuse ning ülekantavate jääkide andmete õiguses.
- Kliimaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning teistel valitsemisaladel on eelarveklassifikaatori tasemel liigendatuna ridu, millel on 2024. aasta eelarve täitmine positiivne ehk teisisõnu on raha rohkem kasutatud, kui eelarves oli ette nähtud. See omakorda tähendab, et valitsemisalad oleks pidanud ülekandmist vähendama, aga detailses vaates seda alati ei tehtud. Üksikutel ridadel olevad summad ulatuvad mõnel juhul 1,1–1,9 miljoni euroni.
- Valitsemisalad tõstsid 2025. aastasse ülekantavaid summasid ümber erinevate kontode vahel. Näiteks on Sotsiaalministeerium majandamiskulude arvelt suurendanud sotsiaaltoetusi 4,2 miljonit ja tööjõukulusid 4,5 miljonit eurot; Rahandusministeerium on suurendanud tööjõukulude ülekandmist 3,3 miljoni euro võrra (majandamiskulude ja/või toetuste arvelt) ning Välisministeerium suurendanud majandamiskulusid 1,7 miljonit eurot.

Haridus- ja Teadusministeerium on asutuste ja objektikoodide detailsuses vaadatuna viinud üle 2024. aastal kasutamata jäänud eelarvet vähemalt 2,5 miljoni euro võrra lubatust rohkem. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning PRIA viisid 2025. aastasse rohkem tööjõukulude eelarve raha, kui neil oli 2024. aastal täitmise jääki (vastavalt 0,7 miljonit ja 1,1 miljonit eurot).
- Valitsemisalad on 2025. aastasse üle kandnud ka 2023. aastast üle toodud eelarvejääke. Riigikontrolli arvutuste kohaselt viis Siseministeerium üle selliseid jääke vähemalt summas 2,4 miljonit,

Justiits- ja Digiministeerium 1,1 miljonit ning Kliimaministeerium 0,5 miljonit eurot.

119. Riigikontrolli arvutused näitavad, et piirmääraga eelarvet on 2025. aastasse seadusega lubatust rohkem üle kantud vähemalt 39 miljonit eurot (sealhulgas ka punktis 104 toodud summa). Usaldusväärset vea suurust on Riigikontrollil keeruline välja tuua, kuna mõned ministeeriumid on muutnud 2023. aastast üle toodud raha sihtotstarvet; kasutanud eelarvet rohkem, kui raha eraldati (esinevad positiivsed jäägid); või muutnud eelarvet valesti. Riigikontrolli välja toodud vead põhinevad KAISI andmetel tehtud üleriigilisel analüüsil.

120. Riigikontroll on ministeeriumitele, sh Rahandusministeeriumile, saatnud märgukirjad, milles on muu hulgas eelarvejääkide ülekandmisel tuvastatud probleeme detailsemalt käsitletud.

121. Riigikontrollile on ministeeriumid selgitanud, et ei nõustu selle käsitlemisega ning praktiline on lähtuda ainult seaduses olevast valitsemisala tegevuspõhisest jaotusest (ehk eelarve pildist). Saadud selgituste kohaselt pingutavad kõik valitsemisala asutused ühiselt valitsemisala tegevustulemuste saavutamise nimel, mistõttu on nende arvates lubatud eelarvet asutuste või majandusliku sisu ridade vahel vabalt jagada.

122. Riigikontrolli arvates tuleb ministeeriumitel kehtivat regulatsiooni järgida, seeläbi on tagatud eelarveraha kasutamise läbipaistvus ja sihipärasus. Kui kehtiv regulatsioon ei vasta tegelikele vajadustele või toob kaasa täiendavat bürokraatiat, tuleks see üle vaadata.

123. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** tagada kehtiva eelarve jääkide ülekandmise regulatsiooni täitmine või hinnata regulatsiooni asjakohasust ning viia regulatsioon vastavusse tegeliku vajadusega.

Rahandusministri vastus: Nõustume, et 2024. aasta eelarve jääkide üleviimisel esines vigu. Rahandusministeerium vaatab üle valitsemisalade juhendamise protsessi, juhised ning täiendab vajadusel riigieelarve seadust või selle rakendusakte.

Rahandusministeeriumi hinnangul oli 2024. aasta Vabariigi Valitsuse reservi jääkide ülekandmine kooskõlas kehtivate regulatsioonide ja juhenditega. Rahandusministeerium jääb Vabariigi Valitsuse reservi ülekandmise arvestuspõhimõtte tõlgendamisel Riigikontrolliga eriarvamusele. Eelarveraha kasutamise üheaastase pikendamise printsiipi reservi eraldamata osale ja reservist valitsemisaladele eraldatud rahale arvestatakse eraldiseisvalt. Riigieelarve seaduse (RES) § 59¹ lg 1 annab ülekandmise definitsiooni ja selleks on riigieelarve vahendite kasutamise tähtaja pikendamine ühe eelarveaasta võrra. Riigieelarve vahendite kasutamise eeldusena on RES §-is 53 kirjeldatud

õigus kasutada riigieelarve vahendeid sihtotstarbeliselt ja ainult siis, kui vastavad vahendid on eelarves ette nähtud või kui käesolevast seadusest ei tulene teisiti. Valitsemisala ei saa eelarvet kasutada, kui talle neid vahendeid eraldatud ei ole. See tähendab, et kasutamise tähtaega arvestatakse sellest hetkest, kui valitsemisala on saanud õiguse eelarve kasutamiseks.

Käesoleva aasta riigieelarve seaduse muutmise eelnõus sätestatakse põhimõtte, et Vabariigi Valitsuse reservist välja andmata eelarve kasutamata jääke üle ei kanta.

Riigikontroll soovib mitmes punktis Rahandusministeeriumil tagada valitsemisalade korrektne eelarve planeerimine ja rakendamine. Juhime tähelepanu, et Rahandusministeerium peab kehtestama regulatsioonid ja valitsemisalasid juhendama, kuid oma eelarve planeerimise ja kasutamise korrektsuse eest vastutab iga valitsemisala ise.

Riigikontrolli
kommentaar
rahandusministri
eriarvamuse kohta

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb Vabariigi Valitsuse reservi ülekandmise küsimuses oma seisukoha juurde.

Rahandusministeeriumi käsitluses rakendatakse raha kasutamise tähtaja pikendamist reservi eraldamata osale ja reservist valitsemisaladele eraldatud rahale eraldiseisvalt. Sealjuures ei võta Rahandusministeerium arvesse, et riigieelarve mõistes on tegemist ühe ja sama rahaga, mille kasutamise tähtaja mitmekordse pikendamise erisust riigieelarve seaduses ette ei ole nähtud.

Kuigi valitsemisalad ei saa raha kasutada enne, kui sellekohane reservist eraldamise otsus on tehtud, ei ole raha kasutamise tähtaja pikendamine võimalik, kui eraldis on saadud eelmisest aastast üle toodud raha arvelt ehk selle raha kasutustähtaega on juba üks kord pikendatud.

Kuna Rahandusministeerium on võimaldanud valitsemisaladel 2024. aastal eraldatud ja kasutamata jäänud reservi raha järgmisesse aastasse üle viia, on tinglikult tegemist reservi jooksva aasta raha kasutamise pikendamisega. Seda summat silmas pidades tuleb arvestada, et jaotamata reservi jäi eelmisest aastast üle toodud raha ning selle ulatuses ei oleks Rahandusministeerium tohtinud reservi eraldamata osa üle viia.

Sotsiaalkindlustusameti pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste aastainventuur on tehtud ja raamatupidamisega võrreldud

2024. aasta pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste nõuded ning kohustised on inventeeritud

124. Aastast 2018 alates ei suutnud Sotsiaalkindlustusamet kõikehõlmavat pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste aastainventuuri läbi viia. 2023. aastal võttis Sotsiaalkindlustusamet nõuete ja kohustiste inventeerimise põhjalikumalt ette, kuid jõudis vaid osalise tulemuseni.

125. Sotsiaalkindlustusameti 2024. aasta saldode aastainventuur on mahuka ja põhjaliku töö tulemusena tehtud kõikehõlmavalt.

126. Sotsiaalkindlustusamet ei jõudnud inventuuri tulemusi õiges aruandeaastas kajastada, mistõttu peaksid 31.12.2024. a seisuga Sotsiaalministeeriumi ja riigi bilansis kajastatud nõuded olema 0,1 mln euro võrra tegelikust väiksemad ja kohustised 1,0 miljoni euro võrra tegelikust suuremad. 2024. aasta tulemiaruanDES ja riigieelarve täitmise aruanDES peaksid sotsiaaltoetuste kulud olema 1,0 mln võrra suuremad. Sotsiaalkindlustusamet tegi paranduskanded 2025. aastasse, kuna 2024. aasta saldoandmike korrigeerimise tähtaeg oli inventuuri lõpetamise ajaks möödunud.

127. Riigikontroll tervitab Sotsiaalkindlustusameti plaani edaspidi iga kuu lõpus võrrelda erinevate registrite käibeid ja selgitada erinevuste põhjusi, et nõuete ja kohustiste aastalõpu inventuurid tulevikus sujuvamalt õnnestuksid.

/allkirjastatud digitaalselt/

Janar Holm
riigikontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal soovitusi Kaitseministeeriumile ja Rahandusministeeriumile. Ministrid saatsid ajavahemikul 19.–22.08.2025 oma vastuse Riigikontrolli soovituste kohta.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Kaitseminister: Oleme tutvunud riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditi kontrolliaruande eelnõuga, Riigikontrolli märkustega Kaitseministeeriumi varude saldo õigsuse ning 2024. aasta eelarve täitmise aruande kohta ning aruandes toodud soovitustega. Täname Riigikontrolli tehtud töö ja toodud tähelepanekute eest ning kinnitame, et võtame materjaliarvestuse parandamist Kaitseväes olulise prioriteedina. Ühtlasi täname nii 5. kui ka 18. augustil 2025 toimunud kohtumiste eest.

Rahandusminister: Täname Riigikontrolli läbiviidud auditi ja meeldiva koostöö eest. Nõustume enamiku auditi käigus tõstatatud probleemidega ja arvestame antud soovitustega edasise töö korraldamisel.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p>Andmete esitamine raamatupidamises arvele võetud varude ja nende inventeerimise kohta</p> <p>21. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile koostöös Kaitseväe juhatusega:</p> <ul style="list-style-type: none"> lähutada raamatupidamise üldeeskirjast ja võtta Kaitseväe valduses olevad kõik uued kaitseotstarbelised varud viivitusega arvele; parandada ressursihalduse tarkvara selliselt, et tarkvarast oleks varude kohta võimalik välja võtta ka raamatupidamisarvestuseks vajalikku infot, sealhulgas andmeid varude, nende koguse, maksumuse ja inventeerimise kohta. <p>p-d 10–20</p>	<p>Kaitseministri vastus:</p> <ul style="list-style-type: none"> Järgime avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit (üldeeskirja) ning võtame Kaitseväe valduses olevad kaitseotstarbelised varud arvele. Koostame tegevuskava, sh parendame ressursihalduse tarkvara ning kehtestame täiendavad sisekontrolli meetmed, et tagada varude raamatupidamisarvestuseks vajalik info.
<p>Kaitseotstarbeliste varude kajastamine enne Eestisse saabumist</p> <p>38. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: lähutada varade soetuste kajastamisel Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruandes Eesti finantsaruandluse standardi põhimõtetest.</p> <p>p-d 22–37</p>	<p>Kaitseministri vastus: Lähtume edaspidi varade soetuste riigieelarve täitmise aruandes ja raamatupidamises kajastamisel Riigikontrolli ja Riigi Tugiteenuste Keskuse Eesti finantsaruandluse standardi põhimõtete tõlgendusest.</p> <p>Samas soovime arutada võimaluse üle, et juhul, kui tarnija kajastab juriidilise omandiõiguse üleandmise järel tehingu oma raamatupidamises ning esitab saldokinnituse selliseid tehinguid arvesse võttes, saaks ka Kaitseministeerium oma raamatupidamises ja riigieelarve täitmise aruandes vastava tehingu kajastada samas perioodis.</p>
<p>Riigikontrolli seisukoht kaitseotstarbelise abi vahendamise seaduslikkuse kohta</p> <p>53. Kuna Riigikontrollile ei esitatud auditeerimiseks kõiki küsitud vahendamislepinguid, ei saa ta kinnitada, et Kaitseministeerium ei ole võtnud Euroopa Liidu kaitsealase koostöö sihtriikidele</p>	<p>Kaitseministri vastus: Eesti ja Ukraina vahel 1992. aastal vastu võetud sõpruse ja koostöö leping ning täpsemalt selle artikkel 3 sätestab kahe riigi vahel julgeoleku vallas koostöö arendamise. Samuti on Ukraina toetus ette nähtud 2023. aastal kinnitatud julgeolekupoliitika alustes ning sõjalise varustuse jagamine tuleneb ka Eesti ja Ukraina vahelisest julgeolekukoostöö ja pikaajalise toetuse kokkuleppest. Vabariigi Valitsus on korduvalt</p>

<p>kaitseotstarbelise varustuse ja varude soetamiseks raha vahendamisel riigieelarvele riske.</p> <p>p-d 39–53</p>	<p>rõhutanud, et Eesti ja teised lääneriigid peavad tegutsema kiiremini ja toetama Ukrainat suurema sõjalise abiga, sest iga viivitatud päev maksab elusid ja seab ohtu Euroopa julgeoleku.</p> <p>Vabariigi Valitsuse seaduse § 60 lg 1 kohaselt kuulub Kaitseministeeriumi valitsemisalasse mh rahvusvahelise kaitsealase koostöö koordineerimine ja sellega on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (RKIK) tegelenud. Riigikontrolli kirjeldatud 2023. aasta tehing on osa RKIKi tavapärasest tegevusest. RKIK on Kaitseministeeriumi valitsemisala asutus, kelle põhiülesanne on mh valitsemisalale ja rahvusvaheliste kokkulepete alusel teiste riikide asutustele hankekorralduse osutamine, samuti NATO ja Euroopa Liidu Nõukogu otsuste ning rahvusvaheliste kokkulepete alusel volitatud ülesannete täitmine (RKIKi põhimääruse § 6 punktid 4 ja 131). Seega on hangete korraldamine RKIKi põhiülesanne ja selleks on RKIKile eraldatud eelarvelised vahendid.</p> <p>Ukrainale tehtud annetused on toimunud Eesti ja Ukraina vahel sõlmitud kahepoolsete annetuslepete alusel ning siseriiklikult on lähtutud riigivaraseaduse § 2 lõikest 5, asjakohastel juhtudel ka konkreetse aasta riigieelarve seaduse §-st 11. Seejuures töötati 2024. aasta riigieelarve seaduse §-i 11 puudutatav muudatus välja koostöös Rahandusministeeriumiga ning selle eesmärk oli reguleerida eelkõige just Ukraina sõjalisel abistamisel välisvahendite vahendamist. Välisriigi vahendite kasutamiseks ja vahendamiseks on tehtud koostöölepped konkreetsete välisriikidega.</p> <p>2023. aasta tehing tehti RKIKi põhimääruse § 6 järgi ja see toimus RKIKi eelarve piires teadmise, et doonorriik hüvitab kasutatud vahendid konkreetse rahastamisraamistiku alusel. 2023. aasta suvel väljastas doonorriik ka rahastamist kinnitava garantiikirja, mis tähendab, et riskid kaitse-eelarve kasutamisele olid piisava kindlusega maandatud.</p> <p>2024. aastal toimus laskemoona üleandmine Ukrainale vastavalt riigivaraseaduse § 2 lõikele 5 ning 2024. aasta augustis teise doonorriigiga sõlmitud koostöölepele, millega doonor kohustus Eestile hüvitama Ukrainale soetatud laskemoona maksumuse. Ukrainale abi üleandmiseks sõlmiti Eesti ja Ukraina vahel annetuslepe. Enne Ukrainale laskemoona üleandmist oli maksumuse hüvitamise lepe teise doonorriigiga sõlmitud ehk doonor oli selleks ajaks kohustunud kandma Eestile annetuse kulud. Juhul, kui ükski riik ei oleks soovinud annetust rahastada, oleks RKIK tulenevalt oma põhiülesandest saanud tarnida soetatud laskemoona Eestisse ja anda selle üle Kaitseväele, kellele hangiti samal ajal täpselt sama laskemoona.</p> <p>Juhime ka tähelepanu, et hankelepingute puhul on tegu eraõiguslike lepingutega, mis ei kuulu põhiseaduse § 121 ega välissuhtlemisseaduse reguleerimisalasse. Põhiseaduse § 121 reguleerib välislepinguid, millega Eesti Vabariik võtab endale rahvusvahelise avaliku õiguse valdkonda kuuluvaid siduvaid rahalisi kohustusi või mille rakendamine toob kaasa olulisi rahalisi kulusi. Hankelepingute sõlmimine kuulub RKIKi põhiülesannete hulka ja need ei kuulu Riigikogus ratifitseerimisele. Muud rahvusvahelised kokkulepped, mis on sõlmitud välisriikide või Ukrainaga, et välisvahendeid vahendada või annetusi üle anda, ei ole välislepingud põhiseaduse § 121 mõttes, vaid rahvusvahelises</p>
--	--

	<p>koostöös tavapärased mittesiduvad rahvusvahelised kokkulepped, millega ei ole võetud Eesti riigile siduvaid rahalisi kohustusi.</p> <p>Kokkuvõtlikult on ülal viidatud tehingute puhul olnud tegu tavapärase hanketegevuse ja rahvusvahelise koostööga, mille raames vahendati eraõiguslikku tehingut, millega kaasnevatele eelarvelistele riskidele oli algusest peale mõeldud ja riskid (sh riigi soetused) maandatud.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Ukrainale ja teistele kaitsealase koostöö sihtriikidele abi vahendamisel ja sel otstarbel hangete korraldamisel ei tohi doonorriikide otsustest tulenevad või hankeprotsessis esineda võivad riskid jääda Eesti maksumaksjate kanda. Abi vahendamise mahule ei ole seatud rahalist piirangut, kuid Kaitseministeerium on lubanud (vt aruande punkt 41), et ministeeriumi enda eelarvet sihtriikidele varustuse hankimisel ja vahendamisel ei kasutata ja riigieelarvele riske ei võeta. Selles soovis Riigikontroll auditi ajal ka kindlust saada. Paraku ei esitanud Kaitseministeerium auditi ajal kõiki küsitud lepinguid. Seetõttu ei saa Riigikontroll kinnitada, et Kaitseministeerium ei võtnud riigieelarvele lubamatuid riske.</p>
<p>Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväge tööprotsessi jätkuv korrastamine</p> <p>67. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile koostöös RKIKi peadirektori ja Kaitseväge juhatajaga:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tagada süsteemne lepingute haldamine, sh täitmise jälgimine, ja info operatiivne edastamine raamatupidamisele; • võtta Kaitseväge valduses olevad varad viivituseeta arvele ja seeläbi tagada inventuuri käigus nende ülevõtte; • täiendada dokumendihaldussüsteemi selliselt, et oleks tagatud korrektse dokumentatsiooni tõhus ja süsteemne haldamine või koolitada dokumendihaldussüsteemi kasutajaid. <p>p-d 54–66</p>	<p>Kaitseministri vastus: Nõustume vajadusega tõhustada Kaitseministeeriumi valitsemisalas varade arvestuse, inventeerimise ja teisi tööprotsesse, sh lepingute haldamist. Oleme nimetatud tegevusteks taasloonud Kaitseministeeriumi julgeoleku ja sisekontrolli osakonna ning siseaudiitori ametikoha, et lahendada muu hulgas Riigikontrolli aruandes toodud kitsaskohti ning tugevdada kvaliteeti ja tõsta usaldusväärsust.</p> <p>Oleme koostöös RKIKi ja Riigi Tugiteenuste Keskusega alustanud erakorralist inventuuri tehtud ettemaksete ja nende arvestuse kohta ning täiendame vastavalt ka finantsarvestuse toimemudelit.</p> <p>Peame oluliseks selgitada, et pangaülekandeid teeb teenusasutus neile antud info alusel. 40 miljoni dollarilise ettemaksu osas edastas RKIK lepingu muudatuse koos korrigeeritud maksegraafikuga, teenusasutus tasus tarnijale kogu ettemakse, jättes aga arvestamata graafiku juures olnud märke, et summad sisaldavad ka juba tehtud makseid. Otstarbekuse printsiibist lähtuvalt ei pidanud RKIK summa tagasiküsimist mõistlikuks, kuna lähitulevikus olid vastavad maksed maksegraafikus juba niikuinii ette nähtud. Kinnitame, et käesoleva vastuse edastamise ajaks on nii masinad kui ka varuosad, mille eest ettemaks tehti, Eestisse saabunud ja Kaitsevägele üle antud.</p> <p>9,6 miljoni eurose ettemakse puhul on tegemist väga pikaajalise (kaheksa aastat) lepinguga, mille osas kasutab RKIK seda ressursi varuosade ja teenuste hankimiseks. Masinad on pidevas kasutuses ning vajavad nii korralist hooldust kui ka varuosi, mistõttu puudub oht, et ettemaks jääb kasutamata.</p>
<p>Riigisiseste toetuste jagamine</p> <p>90. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • parandada riigieelarve seletuskirja nii, et jagatavate toetuste osa oleks terviklik, ülevaatlik 	<p>Rahandusministri vastus: Nõustume soovitustega. Jätkame riigieelarve seletuskirja toetuste lisa täiendamist, et jagatavate toetuste kohta leitav info oleks võimalikult terviklik ning ühetaoline. Tuleb arvestada, et riigieelarve eelnõu koostamise ajal</p>

<p>ja ühetaoline ning see sisaldaks infot selle kohta, kellele, kui palju ja mille alusel toetust antakse;</p> <ul style="list-style-type: none"> • vaadata üle ja leppida kokku riigisiseste toetuste jagamise üldised põhimõtted (muu hulgas vajadus luua selgus toetuste liigitamisel, kohustus tagada võrdne juurdepääs toetustele, nõue seada rahakasutusele konkreetsed eesmärgid ja selgitada tegelik rahavajadus ning teha järelevalvet toetuse kasutamise ja saavutatud tulemuste üle), et nii toetuse jagamine kui ka kasutamine oleks läbipaistev, säästlik ja sihipärane. <p>p-d 68–89</p>	<p>pole alati teada kõiki detailseid viiteid toetuste jagamise tingimuste kohta, näiteks riigieelarve seaduse alusel jagatavate toetuste tingimused saab kehtestada peale aastase eelarve vastuvõtmist. Seetõttu on toetuste lisa ka tulevikus mõnevõrra ebaühtlane. Toetuste lisa koostab iga valitsemisala peamiselt käsitööna.</p> <p>Käesoleva aasta riigieelarve seaduse muutmise eelnõus oleme täpsustanud ja täiendanud riigisiseste toetuste jagamise üldpõhimõtteid. Sealhulgas on kavandatud eelnõus reguleeritud toetuste liigitamine, toetuste andmisel eesmärkide (andmise põhimõtete ja tingimuste) seadmine, järelevalve teostamine toetuste kasutamise üle, toetuste tagasinõudmise alused ning toetuste andmekogu loomise põhimõtted. Rahandusministeerium jätkab riigieelarvest antavate toetuste kasutamisega seotud probleemidele (näiteks probleemid kohustuste võtmisel) lahenduste leidmisega ning täiendab juba kooskõlastamisele saadetud eelnõu asjakohase tagasisidega toetuste jagamise ja kasutamise kohta.</p>
<p>Vabariigi Valitsuse reservi ja ülekantava 2024. aasta eelarve jäägi täpsustamine</p> <p>123. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: tagada kehtiva eelarve jääkide ülekandmise regulatsiooni täitmine või hinnata regulatsiooni asjakohasust ning viia regulatsioon vastavusse tegeliku vajadusega.</p> <p>p-d 91–122</p>	<p>Rahandusministri vastus: Nõustume, et 2024. aasta eelarve jääkide üleviimisel esines vigu. Rahandusministeerium vaatab üle valitsemisalade juhendamise protsessi, juhised ning täiendab vajadusel riigieelarve seadust või selle rakendusakte.</p> <p>Rahandusministeeriumi hinnangul oli 2024. aasta Vabariigi Valitsuse reservi jääkide ülekandmine kooskõlas kehtivate regulatsioonide ja juhenditega. Rahandusministeerium jääb Vabariigi Valitsuse reservi ülekandmise arvestuspõhimõtte tõlgendamisel Riigikontrolliga eriarvamusele. Eelarveraha kasutamise üheaastase pikendamise printsiipi reservi eraldamata osale ja reservist valitsemisaladele eraldatud rahale arvestatakse eraldiseisvalt. Riigieelarve seaduse (RES) § 59¹ lg 1 annab ülekandmise definitsiooni ja selleks on riigieelarve vahendite kasutamise tähtaja pikendamine ühe eelarveaasta võrra. Riigieelarve vahendite kasutamise eeldusena on RES §-is 53 kirjeldatud õigus kasutada riigieelarve vahendeid sihtotstarbeliselt ja ainult siis, kui vastavad vahendid on eelarves ette nähtud või kui käesolevast seadusest ei tulene teisiti. Valitsemisala ei saa eelarvet kasutada, kui talle neid vahendeid eraldatud ei ole. See tähendab, et kasutamise tähtaega arvestatakse sellest hetkest, kui valitsemisala on saanud õiguse eelarve kasutamiseks.</p> <p>Käesoleva aasta riigieelarve seaduse muutmise eelnõus sätestatakse põhimõte, et Vabariigi Valitsuse reservist välja andmata eelarve kasutamata jääke üle ei kanta.</p> <p>Riigikontroll soovib mitmes punktis Rahandusministeeriumil tagada valitsemisalade korrektne eelarve planeerimine ja rakendamine. Juhime tähelepanu, et Rahandusministeerium peab kehtestama regulatsioonid ja valitsemisalasid juhendama, kuid oma eelarve planeerimise ja kasutamise korrektsuse eest vastutab iga valitsemisala ise.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb Vabariigi Valitsuse reservi ülekandmise küsimuses oma seisukoha juurde.</p> <p>Rahandusministeeriumi käsitluses rakendatakse raha kasutamise tähtaja pikendamist reservi eraldamata osale ja reservist</p>

	<p>valitsemisaladele eraldatud rahale eraldiseisvalt. Sealjuures ei võta Rahandusministeerium arvesse, et riigieelarve mõistes on tegemist ühe ja sama rahaga, mille kasutamise tähtaja mitmekordse pikendamise erisust riigieelarve seaduses ette ei ole nähtud.</p> <p>Kuigi valitsemisalad ei saa raha kasutada enne, kui sellekohane reservist eraldamise otsus on tehtud, ei ole raha kasutamise tähtaja pikendamine võimalik, kui eraldis on saadud eelmisest aastast üle toodud raha arvelt ehk selle raha kasutustähtaega on juba üks kord pikendatud.</p> <p>Kuna Rahandusministeerium on võimaldanud valitsemisaladel 2024. aastal eraldatud ja kasutamata jäänud reservi raha järgmisesse aastasse üle viia, on tinglikult tegemist reservi jooksva aasta raha kasutamise pikendamisega. Seda summat silmas pidades tuleb arvestada, et jaotamata reservi jäi eelmisest aastast üle toodud raha ning selle ulatuses ei oleks Rahandusministeerium tohtinud reservi eraldamata osa üle viia.</p>
--	--

Ülevaade majandusaasta koondaruandest

Riigi majandusaasta koondaruanne on koostatud, lähtudes riigieelarve seadusest ja Eesti finantsaruandluse standardist. Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatakse riigi raamatupidamise aastaaruanne (s.t riigi konsolideeritud ja konsolideerimata aruanne) koos riigieelarve täitmise aruandega, täiendav info kohalike omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta ning tegevusaruanne.

Riigi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse koos valitsemisala asutustega 17 riigiraamatupidamiskohustustase finantsandmed, millele lisanduvad Riigimetsa Majandamise Keskuse, 59 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ning 28 äriühingu näitajad. Täiendavat infot esitatakse 79 kohaliku omavalitsuse kohta, samuti on toodud nende valitseva mõju all olevate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja tütarettevõtjate näitajad. Info valitsussektori ja avaliku sektori kohta sisaldab peale eelneva avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja nende otsese või kaudse valitseva mõju all olevaid üksusi.

Riigi majandusaasta koondaruande koostamise eest vastutab rahandusminister ning riigi raamatupidamist korraldab Riigi Tugiteenuste Keskuse finantsarvestuse osakond.

Auditi eesmärk

Riigieelarve seaduse järgi on Riigikontrolli kohustus auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrollil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust.

Auditi eesmärk on avaldada arvamust riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab konsolideeritud ja konsolideerimata varade ja kohustiste bilanssi 31.12.2024. aasta seisuga, konsolideeritud ja konsolideerimata tulemiaruanne, netovara muutuste aruanne ja rahavoogude aruanne 31.12.2024 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisa. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet.

Arvamuse avaldamise põhimõtted

Hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele tähendab, et

- raamatupidamise aastaaruanne on õige, kui selle koostamisel on lähtutud Eesti finantsaruandluse standardist ning avalikustatud on kogu oluline info, mis annab riigi finantsseisundist õiglase ülevaate;
- tehingud on seaduslikud, kui tehingud on tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2024. aasta riigieelarve seaduse, riigi 2024. aasta lisaeelarve seaduse ja 2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadustega.

Märkusena esitatakse leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude olulisuse tõttu mõjutavad Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja/või tehingute seaduslikkuse kohta. Tähelepanekutena esitatakse leiud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses. Olulisus sõltub tähelepaneku sisust ja rahalisest mahust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal. Olulisus näitab piiri, mille ületamisel võib vale või puuduv info muuta lugeja järeldusi. Olulisuse rahaline väärtus leitakse protsendina riigieelarve kulude ja investeeringute

summast. Vigade hindamisel arvestatakse ka olulisuse selliste kvalitatiivsete teguritega nagu sisu, kontekst (nt tahtlikkus) ja võimalik kahju (nt saamata jäänud tulu, majanduslik ebaotstarbekus).

Auditi ulatus

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta, hindas Riigikontroll, kas raamatupidamise aastaaruanne vastab Eesti finantsaruandluse standardile. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. Eesti finantsaruandluse standard tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2024. aasta riigieelarve seadusest, selle muutmise seadustest ja lisaeelarve seadusest. Selleks kontrolliti, kas tulud on riigieelarvesse kogutud; kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud tehtud sihipäraselt; kas iga-aastase eelarveseadusega kehtestatud eelarvest ja selles tehtud muudatustest on kinni peetud.

Samuti kontrollis Riigikontroll, kas riigiasutus on võtnud kohustusi ainult siis, kui talle on selleks riigi-eelarvest raha ette nähtud, ning kas riigieelarve täitmise aruandes või riigieelarve vahendite kasutamisel on kõik tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud liigendatud sellisel viisil, et nende majanduslik sisu või otstarve on selgelt kindlaks määratud. Eelarve täitmise aruande kontrollimisel hinnati, kas aruanne on koostatud aasta eelarvega samas detailsuses ning kas tehtud korrigeerimised on olnud õigustatud.

Ulatuse piirang

Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigieelarve täitmise aruandes esitatud tegevuspõhise info õigsust, kuna tegemist on riigiasutuste tegevuse spetsiifikast lähtuva juhtimisinfoga ning selle info kogumiseks ja koostamiseks ei ole ühtseid põhimõtteid ning kulumudelite rakendamisel puudub järjepidevus. Riigikontroll on hinnanud riigieelarve täitmise aruandes tulude, kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute koondarvude õigsust ning nende vastavust raamatupidamisele ja kuluarvestuse infosüsteemile (KAIS). Kuivõrd raamatupidamise infosüsteem tegevuspõhist arvestust ei võimalda, tuleb riigieelarve täitmise aruandes tugineda KAISI tegevuspõhistele andmetele. Sealjuures peavad KAISI tegevuspõhised koondandmed ühtima andmetega raamatupidamises majandusliku sisu järgi. Seeläbi veendutakse, et KAISI on kõik arvestuseks vajalikud andmed sisestatud ning kulude ja investeeringute jaotamine tegevustele on täielik.

Riigi majandusaasta koondaruande koosseisus esitatud tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvandmed, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest. Riigikontroll ei ole teinud audititoiminguid, et kontrollida riigi majandusaasta koondaruande koosseisus avalikustatud täiendavat infot omavalitsuste, avaliku sektori ja valitsussektori kohta.

Auditi käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi käigus. Nende standardite järgi tuleb audit

kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab põhjendatud kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on kontrollitud ulatuses olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ning 2024. aasta riigieelarve seadusega, selle muutmise seadustega ja lisaelarve seadusega.

Audititoimingute käigus koguti tõendusmaterjali finantsaruannetes esitatud arvandmete ja muu avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi kui terviku tulemuslikkuse kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased ja juhtkonna raamatupidamislikud hinnangud põhjendatud.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta ning riigieelarve täitmise aruande usaldusväärsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 30.06.2025.

Auditi meeskond

Auditis osalesid auditiosakonna raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse meeskonna audiitorid, auditit juhtis auditijuht Gerli Eisberg.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80151.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi majandusaasta koondaruande kohta

30.08.2024 – Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

31.08.2023 – Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

29.08.2022 – Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

30.08.2021 – Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

28.08.2020 – Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

29.08.2019 – Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

29.08.2018 – Riigi 2017. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad ja Riigikontrolli järeldused

Tabelis on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute raamatupidamises kajastamise ja riigieelarve seadustega kooskõlas olemise kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht on võetud riigi 2024. aasta konsolideerimata tulemiaruandest.

Hinnangu andmisel on lähtutud sellest, et tehingud on olulises osas kajastatud raamatupidamises korrektselt ja tehingute tegemisel on olulises osas järgitud riigieelarveseadusi.

Auditeeritud valdkond	Rahaline maht 2024 (eurodes)*	Kas tehingud on kajastatud korrektselt?	Kas tehingute tegemisel on järgitud riigieelarve seadusi?
Tulude kogumine , sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, kaupade ja teenuste müük, muud tulud	14,6 miljardit	Jah	Jah
Toetuste saamine , sh vahendamine	1,2 miljardit	Jah	Jah, v.a. Kaitseministeeriumi eelarve täitmises väiksemana näidatud toetuste tulu 24,3 miljonit eurot
Toetuste andmine , sh vahendamine	8,4 miljardit	Jah	Jah
Tegevuskulude tegemine ja kohustuste võtmine, sh edasiantud maksud, tööjõu- ja majandamiskulud, muud tegevuskulud, finantskulud	7,9 miljardit	Jah, v.a. Kaitseministeeriumi varude saldo kohta tehtud märkuse puhul	Jah, v.a. Kaitseministeeriumi eelarve täitmises väiksemana näidatud kulud 144,8 miljonit eurot
Tehingud riigivaraga , sh investeeringud	915,5 miljonit**	Jah	Jah, v.a. Kaitseministeeriumi eelarve täitmises väiksemana näidatud investeeringud 16,9 miljonit eurot
Riigi raha hoiustamine , sh intressitulu võlakirjadelt, deposiitidelt ja laenudelt, muud finantstulud	53,0 miljonit***	Jah	Jah
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes, mittetulundusühingutes ja tulundusasutuses; riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine (osaluste ost ja müük ning laekunud dividendid)	498,6 miljonit***	Jah	Jah

* Rahaline maht on arvestatud absoluutväärtuses.

** Riigi 2024. aasta riigieelarve täitmise aruande põhjal.

*** Riigi 2024. aasta konsolideerimata rahavoogude aruande põhjal.

Allikas: Riigikontroll

Lisa 2. Ülevaade kulude ja investeeringute eelarve täitmisest valitsemisalade kaupa 2022–2024

Tabelis on antud ülevaade sellest, kui palju valitsemisalad eelarveaastal raha ära kulutasid (eurodes). 2023. aastal muutis valitsus oluliselt ministeeriumite struktuuri. Töö ümberkorraldamine puudutas otseselt viit ministeeriumit.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga liitusid struktuuriüksused Sotsiaalministeeriumist. Keskkonnaministeeriumi baasil loodi Kliimaministeerium, millega liitusid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist ehituse- ja transpordi valdkond ning energeetika. Maaeluministeeriumi baasil loodi Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning sellega liitusid üksused Rahandus-, Sotsiaal- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist.

Ka 2024–2025 on jätkatud ümberkorraldustega. Muudatustega kaasnes muu hulgas andmete aegridade võrreldavuse halvenemine, kuna tabelis on andmed toodud nii, nagu nad aruannetes vastavatel aastatel olid (s.t ei ole muudatustega korrigeeritud).

Valitsemisala / eelarve liigendus	2024	2023	2022
Vabariigi Valitsus			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-3 010 900 524	-2 891 766 179	-2 573 417 000
Muud toetused	-1 014 452 656	-1 074 759 087	-972 618 000
Muud tegevuskulud	-1 996 447 868	-1 817 007 092	-1 600 799 000
Riigikantselei			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-18 200 422	-17 947 787	-17 521 428
Sotsiaaltoetused	-7 500	-7 500	-18 750
Muud toetused	-612 228	-623 073	-1 569 419
Tööjõukulud	-8 848 408	-9 161 309	-8 558 662
Majandamiskulud	-6 294 167	-5 961 558	-5 399 941
Muud tegevuskulud	-805	-237	-3 159
Finantskulud	-3 382	0	0
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-66 680	-150 302	-431 610
Haridus- ja Teadusministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-997 923 767	-935 550 840	-838 558 289
Sotsiaaltoetused	-34 213 510	-27 969 592	-24 279 434
Muud toetused	-595 938 775	-565 129 913	-531 931 134
Tööjõukulud	-235 080 054	-205 030 676	-161 616 010
Majandamiskulud	-90 360 140	-96 093 158	-85 424 762
Muud tegevuskulud	-1 873 180	-94 989	-125 366
Finantskulud	-417	-573	-645

Valitsemisala / eelarve liigendus	2024	2023	2022
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-22 657 528	-79 197 937	-79 529 793
Justiits- ja Digiministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-225 307 619	-221 566 500	-196 584 103
Sotsiaaltoetused	-70 099	-30 671	-15 242
Muud toetused	-9 851 476	-13 086 872	-8 474 053
Tööjõukulud	-145 898 566	-140 521 636	-117 722 263
Majandamiskulud	-53 710 686	-53 390 085	-56 130 588
Muud tegevuskulud	-1 534 835	-1 644 611	-1 608 885
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-5 262 253	-7 162 701	-6 007 328
Kaitseministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-1 047 109 498	-1 005 603 637	-663 661 930
Sotsiaaltoetused	-18 202 171	-15 883 650	-12 058 919
Muud toetused	-118 683 441	-79 466 115	-62 156 721
Tööjõukulud	-191 709 619	-178 209 276	-151 064 938
Majandamiskulud	-441 393 643	-482 792 715	-264 034 803
Muud tegevuskulud	-68 307 979	-65 093 302	-51 843 149
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-524 775 332	-282 718 097	-186 744 299
Kliimaministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-805 354 393	-482 745 145	-134 677 213
Sotsiaaltoetused	-19 100	-22 647	-12 910
Muud toetused	-450 460 779	-263 950 606	-51 068 051
Tööjõukulud	-92 720 331	-67 835 133	-43 385 448
Majandamiskulud	-92 849 109	-60 747 348	-29 774 108
Muud tegevuskulud	-324 947	-1 236 690	-1 313 280
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-191 437 182	-128 903 867	-5 058 696
Kultuuriministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-376 297 637	-363 860 925	-328 786 054
Sotsiaaltoetused	-874 884	-1 038 447	-2 104 804
Muud toetused	-299 379 449	-287 721 010	-251 628 077
Tööjõukulud	-15 678 148	-15 907 871	-14 026 298
Majandamiskulud	-13 598 066	-14 785 258	-17 035 825
Muud tegevuskulud	-44 202 608	-40 956 213	-39 484 625
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-573 342	-186 719	-477 290

Valitsemisala / eelarve liigendus	2024	2023	2022
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-1 175 224 292	-1 071 752 131	-975 954 855
Sotsiaaltoetused	-14 500	-7 500	-5 500
Muud toetused	-749 811 609	-687 596 882	-645 491 105
Tööjõukulud	-53 182 129	-61 337 233	-66 110 017
Majandamiskulud	-38 235 460	-68 963 322	-81 218 759
Muud tegevuskulud	-311 153 853	-148 549 191	3 087 037
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-28 176 835	-95 307 948	-252 232 018
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-635 190 140	-561 235 020	-436 156 558
Sotsiaaltoetused	-8 109	-1 600	0
Muud toetused	-522 433 564	-468 266 098	-360 270 199
Tööjõukulud	-67 868 546	-57 979 398	-44 874 224
Majandamiskulud	-30 667 155	-24 781 699	-20 935 838
Muud tegevuskulud	-2 690 648	-1 006 858	-2 219 440
Finantskulud	-159 443	152 441	-339 480
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-13 017 848	-12 777 876	-6 182 535
Rahandusministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-478 801 450	-371 565 019	-282 979 532
Sotsiaaltoetused	-2 416 402	-1 355 095	-1 760 083
Muud toetused	-34 136 771	-39 801 939	-114 991 525
Tööjõukulud	-104 205 011	-98 214 057	-90 696 672
Majandamiskulud	-35 077 485	-32 395 477	-32 447 542
Muud tegevuskulud	-1 267 836	-1 094 797	-625 586
Finantskulud	-278 562 814	-178 217 704	-23 675 743
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-24 190 459	-22 602 951	-17 589 632
Siseministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-552 191 611	-549 991 703	-510 466 673
Sotsiaaltoetused	-1 623 416	-1 580 479	-1 209 181
Muud toetused	-17 522 691	-19 118 885	-15 013 808
Tööjõukulud	-301 036 954	-294 168 283	-248 685 564
Majandamiskulud	-125 922 063	-117 509 613	-105 608 613
Muud tegevuskulud	-56 431 193	-68 793 035	-91 745 043

Valitsemisala / eelarve liigendus	2024	2023	2022
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-46 265 789	-55 161 644	-44 846 733
Sotsiaalministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-7 072 502 071	-7 467 013 039	-6 851 698 071
Sotsiaaltoetused	-3 896 459 329	-3 586 370 661	-3 059 619 509
Muud toetused	-490 970 460	-848 509 333	-1 014 404 280
Tööjõukulud	-197 704 299	-452 136 538	-181 674 651
Majandamiskulud	-46 620 895	-136 150 252	-230 072 328
Muud tegevuskulud	-2 424 330 243	-2 426 069 335	-2 346 270 759
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-16 709 377	-17 999 047	-18 373 408
Välisministeerium			
KULUD, sh käibemaks ja alljärgnevad liigid	-118 132 374	-114 379 315	-95 001 139
Sotsiaaltoetused	-39 500	-40 000	-6 750
Muud toetused	-37 245 191	-36 826 996	-22 861 588
Tööjõukulud	-37 795 959	-37 286 671	-33 136 226
Majandamiskulud	-34 383 180	-33 309 585	-30 666 384
Muud tegevuskulud	307 345	401 022	174 421
INVESTEERINGUD, sh käibemaks	-16 527 455	-12 959 242	-7 382 146

* Riigikontroll on teinud kahel järjestikusel aastal märkuse Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta. Kaitseministeeriumi osas on 2024. aastal näidatud tegelikust väiksemana tehtud investeeringuid 16,9 miljoni ja kulusid 144,8 miljoni euro ulatuses ning nendeks ostudeks kasutatud toetuste tulusid 24,3 miljoni euro ulatuses vähem. 2023. aastal on näidatud tegelikust suuremana tehtud investeeringuid 22,7 miljoni ja kulusid 167,2 miljoni euro ulatuses ning nendeks ostudeks kasutatud toetuste tulusid 24,3 miljoni euro ulatuses.

Allikas: Riigikontroll kuluarvestuse infosüsteemi KAIS andmete põhjal