



riigikontroll  
National Audit Office of Estonia

# Riigikontrolli 2025. aasta majandusaasta aruanne

Tallinn, 5. mai 2026

**Riigikontrolli majandusaasta aruanne**

**01.01.2025–31.12.2025**

**Asutuse nimetus: Riigikontroll**

**Asutuse registrikood: 74000056**

**Aadress: Kiriku 2/4, 15013 Tallinn**

**Telefon: +372 640 0700**

**E-post: riigikontroll@riigikontroll.ee**

**Kodulehekülg: <http://www.riigikontroll.ee>**

**Asutuse juht: Janar Holm**

**Audiitor: Sirius Audit OÜ**

Majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Dokument koosneb 57 leheküljest.

## Sisukord

Kelle heaks töötab Riigikontroll?	4
Finantsauditi olemus	5
Tulemusauditi olemus	5
Vastavusauditi olemus	6
Juhtimine ja struktuur	7
Auditi- ja analüüsitegevus 2025. aastal	8
Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus	17
Personal	18
Peamised finantsnäitajad aastatel 2021–2025	19
Bilanss	20
Tulemiaruanne	21
Rahavoogude aruanne	22
Riigieelarve täitmise aruanne	23
Raamatupidamise aastaaruande lisad	24
Riigikontrolör Janar Holmi kõne 5. novembril 2025 Riigikogu täiskogu ees transpordi ja liikuvusvaldkonna eesmärkidest ja tegelikkusest ning riigi rahandusest	37
Riigikontrolör Janar Holmi kiri 12. veebruaril 2025 peaminister Kristen Michalile tuuleparkide vähempakkumist puudutava seaduseelnõu kohta	42
Riigikontrolör Janar Holmi kiri 11. juunil 2025 Riigikogu rahanduskomisjoni esimehele Annely Akkermannile riigi 2025. aasta lisaeelarve seaduse eelnõu kohta	43
Riigikontrolör Janar Holmi kiri 19. augustil 2025 rahandusminister Jürgen Ligile riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta	48
Riigikontrolör Janar Holmi ettekanne 26. septembril 2025 Lääneranna Gümnaasiumi Lihula õppehoones konverentsil „HaridusLood. Kas jagub? Kes vastutab?“	54

# RIIGIKONTROLLI TEGEVUSARUANNE

## Kelle heaks töötab Riigikontroll?

Riigikontroll on maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu audiitor, kelle ülesanne on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest talle pakkunud. Riigikontrolli töö tulemused on suunatud Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele.

Kui Riigikontroll ja ministrid on diskussioonipartnerid, kelle ülesanne on auditite käigus teha tööd selle nimel, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seadustega raamid diskuteerimiseks, teiselt poolt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet, seadusi järginud. Sealjuures ei huvita Riigikontrolli mitte ainult tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas seadused ja valitsuse tegevus on piisavad, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning selline aruandlus, mis annaks kulutamisest adekvaatse pildi. Niisiis on suhtlemisel Riigikoguga eesmärk teha ettepanekuid riigi juhtimise (s.o eelkõige maksumaksja raha kasutamise) parandamiseks. Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada, samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab soovitusi tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad.

Maksumaksja on ses suhteahelas mõistagi kõige enam omaniku rollis: temata poleks raha, mida kasutada, selleta ei oleks põhjust raha kasutamist auditeerida ega kumbagi – ei raha kasutamist ega auditi tulemusi – arvustada. Kuna teemast sõltumata on küsimus tegelikult alati maksumaksja ehk omaniku rahas, jõuavad veebilehe ja ajakirjanduse vahendusel avalikkuse ette ka Riigikontrolli audititulemused.

Nii põhiseaduse kui ka Riigikontrolli seaduse järgi on Riigikontroll sõltumatu institutsioon, kes otsustab ise auditite tegemise, nende aja ja iseloomu üle. Riigikontroll aga ei ole huvitatud sõltumatusest sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditeid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; võimalikult suur kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) on Riigikontroll valmis kaaluma nende soove, kelle heaks ta töötab. Peamiselt selguvad audititeemad siiski seire tulemusena. See tähendab süstemaatilist teabe kogumist Riigikontrolli huviorbiidis olevate eluvaldkondade kohta, et saada ülevaade probleemidest ja riigi tegevusest nende lahendamisel. Peale uute audititeemade otsimise jälgib Riigikontroll asjade käiku ka valdkondades, mida on juba auditeeritud, jälgides auditites välja toodud puuduste parandamist või võttes plaani järelauditi.

Riigikontrolli-suguste institutsioonide kohta kasutatakse rahvusvahelises pruugis väljendit „kõrgeim auditasutus“ (*supreme audit institution*), mis tähendab peale põhitegevuse – auditite – kaasarääkimist ka avaliku sektori muus audititegevuses. Riigikontrolli audiitorid nõustavad ametnikke juhtimise, raamatupidamise, sisekontrollisüsteemide ja siseauditi arendamisel. Kokkuvõttes ikkagi selle nimel, et jälgimise all oleks võimalikult väikeste kulutustega võimalikult suures ulatuses maksumaksja raha.

## Finantsauditi olemus

Riigieelarve seadus sätestab Riigikontrolli kohustuse anda hinnang Vabariigi Valitsuse koostatud majandusaasta aruande kohta. Selle ülesande täitmiseks kavandatakse ja korraldatakse finantsauditeid selliselt, et riigi seisukohast olulisemad rahavood, varad ja kohustused saaksid auditeeritud. See võib riskihinnangutest lähtudes tähendada finantsauditeid nii ministeeriumides ja nende allasutustes kui ka riigi asutatud sihtasutustes, riigi osalusega äriühingutes jm.

Finantsaudit koosneb

- raamatupidamise aastaaruande auditist, mis sisaldab arvamust finantsaruannete kohta;
- seaduslikkuse auditist, milles vaadatakse tehingute kooskõla riigieelarve seadusega.

Raamatupidamise aastaaruannet auditeerides soovib Riigikontroll anda aruande lugejale kindlust, et aastaaruanne kajastab õigesti aruandva üksuse tegevust perioodi jooksul ja finantsolukorda perioodi lõppedes. Tehingute seaduslikkuse auditeerimisel hindab Riigikontroll, kas auditeeritav on oma majandustegevuses kinni pidanud tema tegevusele kohaldatavatest olulisematest õigusaktidest.

Samuti toob Riigikontroll hinnangut andmata välja auditi käigus tehtud tähelepanekud finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta.

## Tulemusauditi olemus

Tulemusauditi eesmärk on anda Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele igakülgset teavet selle kohta, kui hästi on riik seatud eesmärgi täitnud. Enamasti seisneb see avalikkuse informeerimises riigi tegevuses esinevatest vajakajäämistest. Ent Riigikontroll ei piirdu üksnes puuduste sedastamise ja iseloomustamisega, vaid püüab analüüsida ka probleemide põhjusi ning pakkuda ideid, kuidas neid ületada. Samuti on tulemusauditi eesmärk tuvastada parimat halduspraktikat ja aidata kaasa selle levimisele.

Tulemusauditi ja selle aluseks oleva seire objektiks on eelkõige igapäevaelus ilmnevad probleemid ja avaliku sektori tegevus nende lahendamisel. Seejuures püüab Riigikontroll keskenduda probleemidele, mis mõjutavad pikaajaliselt paljusid inimesi ning mille puhul on alust oletada süsteemseid puudusi riigi tegevuses.

Tulemusaudit keskendub põhiliselt kolmele aspektile: säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele.

**Säästlikkust** (eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist) Riigikontroll üldjuhul eraldi ei hinda, küll aga võidakse hinnanguid säästlikkuse kohta anda tõhusust uurides.

**Tõhusust** hinnates analüüsib Riigikontroll avaliku sektori hallatavaid protsesse, seda, kas ja kuidas oleks samade ressurssidega võimalik tegevuse tulemit suurendada või saavutada sama väiksemate kuludega.

**Mõjusust** hinnates analüüsib Riigikontroll

- õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist;
- tegevusega tegelikult saavutatud mõju võrrelduna soovitud mõjuga (kui mõju kajastav info puudub või on ebapiisav, püütakse vajalikku teavet ise koguda).

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe saavutamise eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuste planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna vajadusi.

## Vastavusauditi olemus

Vastavusauditis hinnatakse, kas tegevus, majandustehingud ja info on olulises osas kooskõlas õiguslike alustega, mis suunavad ja piiravad auditeeritava tegevust.

Vastavusauditi üldine eesmärk on anda kindlust, et auditeeritavad koguvad ja kulutavad oma raha kooskõlas asjakohaste õiguslike alustega, ning seeläbi edendada head valitsemistava, mis seisneb läbipaistvuse ja aruandekohustuslikkuse printsiibi järgimises. Lisandväärtust andev eesmärk on probleemide väljaselgitamine, nende põhjuste avamine ja asjakohaste soovituste tegemine.

## Juhtimine ja struktuur

Riigikontrolli juht on alates 2018. aasta aprillist riigikontrolör Janar Holm.

Riigikontrollis oli 2025. aastal kolm struktuuriüksust:

- auditiosakond, mille peakontrolör on Ines Metsalu-Nurminen;
- analüüsiosakond, mille peakontrolör on Märt Loite;
- arendus- ja haldusteenistus, mille direktor on Maris Vaino.

Otse riigikontrolöri alluvuses olid lisaks peakontrolöridele ja direktorile tema nõunikud, abi ja kommunikatsioonijuht.

## Auditi- ja analüüsitegevus 2025. aastal

### Auditiosakond

2025. aastal valmis Riigikontrolli auditiosakonnal 14 auditit ja ülevaadet ning lisaks sellele mitmeid märgukirju. Auditijuhid ja audiitorid tutvustasid oma töid Riigikogu komisjonide istungitel, seminaridel ja meedias.

Auditiosakonna seire ja auditite keskmes on järgmised valdkonnad: haridus, sotsiaalkaitse ja tervishoid; taristu, energeetika ja keskkond; siseturvalisus ja riigikaitse; infotehnoloogia; kohalikud omavalitsused ning riigi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus. Alljärgnevalt on toodud 2025. aasta auditite põhisõnumid teemade kaupa.

### Riigi raamatupidamine

#### *Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus*

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.

Riigikontrollil ei olnud võimalik veenduda riigi konsolideeritud ja konsolideerimata bilansi kirjel „Varud“ 31.12.2024. aasta seisuga kajastatud Kaitseministeeriumi 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.

Riigieelarve täitmise aruanne annab usaldusväärset teavet riigi kogutud tulude, tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta, kui mitte arvestada märkust Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande kohta. Riigi 2024. aasta riigieelarve täitmise aruandes on Kaitseministeeriumi osas näidatud tegelikust väiksemana saadud toetuste tulused 24,3 miljoni euro ulatuses, tehtud investeeringuid 16,9 miljonit ja kulusid 144,8 miljoni euro ulatuses.

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.

### Infotehnoloogia

#### *Riigiasutuste infotehnoloogia investeeringud ja kulud*

Aastatel 2019–2024 on auditis vaadeldud asutuste IT-kulutused tervikuna (s.t nii IT-investeeringud kui ka -kulud) kasvanud. Kui IT-investeeringud kõigi asutuste peale kokku olid 2019. aastal 45 miljonit eurot, siis 2024. aastaks on need pea kahekordistunud 83 miljonini. Suurimad investeeringud on tehtud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas. Ülevaatest jäid välja Kaitseministeeriumi valitsemisala ja julgeolekuasutused.

Välistoetuste osakaal IT-investeeringutest jäi vaadeldud ajavahemikul 30–40% vahele. Ülevaates käsitletud asutuste IT-halduskulud (jooksvad IT-kulud) kahekordistusid kogu vaadeldud perioodi jooksul. 2019. aastal olid need kokku 38 miljonit, 2024. aastal aga 77 miljonit eurot. IT-personalikulud kasvasid vaadeldud perioodil nii IT-majades kui ka ülejäänutes vaadeldud riigiasutustes. Kui 2019. aastal olid

need kõigis vaadeldud asutustes kokku 40 miljonit, siis aastaks 2024 juba 97 miljonit eurot. IT-personalikulude kasv oli tingitud töötajate arvu ja palkade kasvust.

## **Kohalikud omavalitsused**

### *Hooldereform*

Hooldereformi esimesed poolteist aastat on näidanud, et reformi tulemusel loodud rahastusmodeliga on keeruline saavutada pikaajaliselt nii avaliku raha tõhusat kasutust kui ka reformi eesmärgi. Mudelisse, millega kõigile hooldekodudele on tagatud avaliku rahastuse toel kulude kate kindlas ulatuses, on sisse kirjutatud avaliku sektori kulude kontrollimatu suurenemise risk. Meetmeid riski maandamiseks ei ole, loodetakse üksnes turukonkurentsile.

Riigi ja omavalitsuste eelarvete vaatest on senine areng olnud murettekitav. Reformiga kaasnenud hooldekoduteenuse hinnakasv on olnud kiire ja tugevalt alaprognoositud. Mudeli toimeloogikas on justkui kummipaelaefekt, mis peab avaliku sektori rahastuse mahte teenuse hinnakasvule automaatselt järele tõmbama, muidu libiseb käest reformi peaeesmärk muuta hooldekoduteenus inimestele püsivalt taskukohasemaks.

Hooldekodukohti on piirkonniti puudu, sobivat kohta on keeruline leida ja selle saamine keskmise pensioni eest on muutumas ebarealistlikuks lubaduseks. Omavalitsused said reformiga lisaraha, kuid selle jaotus omavalitsuste vahel on reformi eesmärgi arvestades ebaühtlane. Samuti on reform suurendanud halduskoormust.

### *Narva linna ühingute juhtimine ja järelevalve nende üle*

Narva linna valitseva mõju all olevate ühingute nõukogu liikmed on pea eranditult linnavolikogu liikmed ja sagedased muudatused linna valitavas võimukoalitsioonis toovad muudatused ka nõukogude koosseisus. Pärast 2021. aasta kohalike valimisi oli auditi ajal Narvas võimul juba 6. koalitsioon ja enamiku ühingute nõukogudes on selle ajaga tehtud muudatusi 4–5 korda. Nõukogu koosseisude suhteline lühiajalisus vähendab nõukogu kui ühingu juhtorgani seadusjärgset tähendust. Mitmes Narva ühingu on nõukogu olnud justkui laiendatud juhatus, mis tegeleb rohkem ühingu igapäevaasjadega kui strateegilise juhtimisega.

Narva linn on vähe kasutanud võimalusi kontrollida oma ühinguid. Pärast 2019. aasta korruptsioonijuhtumit ASis Narva Vesi ei ole linn ühingute kontrollisüsteemi kriitiliselt üle vaadanud ja linnavolikogu revisjonikomisjon ei ole enamikule ühingutele praeguse volikogu valitsemisperioodil tähelepanu pööranud. Seadustest tulenevaid otseseid kohustusi ühingute juhtimisel on üldjuhul täidetud, kuid puuduvad selged ootused ja eesmärgid, mille põhjal hinnata, kas ühingutes osalemine on omavalitsuse ülesannetest lähtudes vajalik.

## **Riigikaitse ja siseturvalisus**

### *Elektriga varustavate objektide turvalisus*

Elektriga varustamine on elutähtis teenus, mille osutamisega seotud olulistel objektidel on rakendatud erineval tasemel füüsilise kaitse meetmeid. ASile Elering kuuluval elektriga varustaval objektil, mis on seni ainsana määratud riigikaitseobjektiks, on järgitud füüsilise turvalisuse tagamise nõudeid, mis on paika pandud riigikaitseobjekti kaitse korraga.

Seevastu teistele olulistele elektrivarustust tagavatele objektidele, mida riigikaitseobjektiks pole määratud, ei ole füüsilise turvalisuse tagamiseks eraldi nõudeid kehtestatud. Ettevõtte peavad ise otsustama, millised füüsilise kaitse meetmed on asjakohased, kuid vajavad selleks senisest rohkem

infot Kliimaministeeriumilt kui elutähtsat teenust korraldavalt asutuselt. Seni on osa ettevõtete rakendatud meetmetest olnud nõrgemad võrreldes riigikaitseobjektile seatud nõuetega. Samas on needki objektid olulised, et tagada elektriga varustamine.

## **Taristu, energeetika ja keskkond**

### *Transpordiameti loomine ja selle tulemused*

Audit näitas, et ei amet ise ega valdkonda juhtiv Kliimaministeerium pole uue ameti loomise õppetundide ega tulemuste vastu huvi tundnud ning transpordi ja liikuvuse valdkonna juhtimine on jätkuvalt killustunud.

Transpordiameti loomisel seati moodustatavale asutusele mitmeid eesmärke, kuid vähesed neist olid sõnastatud viisil, et nende saavutamist oleks võimalik üheselt hinnata – enamasti puudusid eesmärkidel mõõdetavad kriteeriumid, sh saavutamise aeg. Seetõttu on võimatu ka hinnata, kas Transpordiameti loomisega on avalike teenuste kvaliteet paranenud või mitte.

### *Ühistranspordi korraldamine (maakondliku ühistranspordi järelaudit)*

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole ühistranspordi valdkonda juhtinud viisil, mis lähtuks inimeste tegelikest liikumisvajadustest. Maakondlik ühistransport ei moodusta ülejäänud transpordivõrguga tervikut, muu hulgas puudub ühtne piletimüügisüsteem. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole paika pannud ühistranspordi teenustaseme norme, kus oleks määratud, mis tasemel ühendusi tuleb olemasoleva rahastuse puhul tagada – tasemel, millest madalamale väljumiste sagedus ja ühendused ei tohi langeda.

### *Ülevaade riigivara kasutamise ja säilimise kohta 2024.–2025. aastal „Transpordi ja liikuvuse valdkonna eesmärgid ja tegelikkus“*

Transpordi ja liikuvuse valdkonna läbivaks jooneks on ambitsioonikad eesmärgid ja kulukad kohustused, mille saavutamine või täitmine ei ole riigi rahaliste võimaluste tõttu realistlik. Riigikontroll hindas transpordi ja liikuvuse valdkonna arengudokumentides seatud eesmärke ja riigile võetud kohustusi ning võrdles neid riigi eelarvestrateegias valdkonnale kavandatud rahaga. Seda tehes tugines Riigikontroll ministeeriumide ja asjassepuutuvate asutuste arvutustele, kui palju võib nende eesmärkide saavutamiseks ja kohustuste täitmiseks raha kuluda, ning varasemate auditite tulemustele.

Riigiteede seisukorra säilitamiseks, riigiteede ja raudteede ehituseks ning raudteel turvalisuse suurendamiseks on perioodil 2026–2030 puudu vähemalt 1,35 miljardit eurot. Summa on veelgi suurem, kui Rail Balticu I etapi ehitustööde lõpetamiseks saab Eesti Euroopa Liidu uue perioodi eelarvest vähem kui loodetud 1,2 miljardit eurot. Võimalused sellel perioodil sedavõrd suures mahus transpordi ja liikuvuse valdkonna lisarahastamiseks on piiratud ning raha vajavad ka teised valdkonnad.

Kõiki võetud eesmärke ei ole olemasoleva rahastusega ja riigi võimalusi arvestades võimalik ellu viia. Seega on oluline, et Vabariigi Valitsus otsustaks koostöös Riigikoguga, millised eesmärgid, mis tähtjaks ja mis rahaga tuleb kindlasti ära teha ning mida ja kuidas oleks võimalik veel kokku tõmmata või ajatada. Samuti on oluline välja selgitada, mida need otsused endaga kaasa toovad ehk millised on nende otsuste tulemusel aasta või kümne pärast meie teed, raudteed, ühistransport ja liiklusolukord. Veelgi enam, milline on meetmete rakendamise või rakendamata jätmise mõju Eesti arengule, sealhulgas regionaalarengule, tööhõivele ja konkurentsivõimele.

### *Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades (järelaudit)*

Metsaraied aladel, mis olid välja valitud Rail Balticu raudteetrassi rajamisel tekitatava kahju hüvitamiseks, näitasid seda, et Keskkonnaamet ei järgi endiselt Riigikontrolli 2023. aasta soovitusi veenduda, et raie mõju loodusväärtustele on enne raieloa kinnitamist hinnatud. Rail Balticu juhtum näitas, et Keskkonnaameti töökorraldus võimaldab jätkuvalt teha raieid aladel, mille suur loodusväärtus on ametile teada ja vajalik info kahju vältimiseks on ametil olemas.

Selle tagajärjeks oli nii loodus- kui ka majanduslik kahju. Hävitati ühe liigi jaoks kõige sobivamad asenduselupaigad ja tekitatud kahju kompenseerimiseks tuli täiendavalt kaitse alla võtta 26 korda rohkem metsamaad, mida ei ole enam võimalik tavapärasel viisil majandada.

Lisaks venis Rail Balticu arendamiseks vajaliku Lõuna-Pärnumaa maakonnaplaneeringu vastuvõtmine üle poole aasta.

### *Keskkonnatasude määramine ja järelevalve keskkonnakasutuse üle*

Keskkonnaameti tegevus keskkonna kasutamiseks lubade (keskkonnaluba) andmisel, keskkonna kasutamise arvestusmetoodika kinnitamisel ja keskkonna kasutamise üle järelevalve tegemisel ei ole piisav veendumaks, et keskkonnatasusid makstakse tegeliku keskkonnakasutuse alusel ja samas olukorras olevaid ettevõtteid koheldakse sarnaselt.

Kuna keskkonnalubade tingimused ja keskkonnakasutuse arvestuse alused on puudulikud, ei ole ametil isegi põhjendatud kahtluse korral enamasti võimalik üheselt välja selgitada, kas keskkonnatasusid on makstud tegeliku keskkonnakasutuse alusel.

Kaheksast keskkonnakasutuse valdkonnast kahes ei ole Kliiministerium kehtestanud keskkonnakasutuse arvestusmetoodikat või puudub Keskkonnaameti juhend keskkonnakasutuse arvestamise kohta. Kahes valdkonnas on metoodika oluliste puudustega. Neljas valdkonnas aga arvestavad ettevõtted keskkonnakasutust erisugustel alustel ja selle tulemusel ei toimu ka keskkonnatasude maksmine ühtsete reeglite järgi.

### ***Tervishoid, haridus ja sotsiaalkaitse***

#### *Kiirabi korraldus*

Kiirabi mõte on osutada vältimatut abi olukordades, kus inimeste elu ja tervis on ohus. Eestis kiirabi sageli sellel eesmärgil ei kasutata ja seetõttu võivad inimesed jääda elupäästva abita. Sel on mitmeid põhjuseid: paljude kiirabikutsete raskusaste hinnatakse tegelikkusest kõrgemaks, kiirabi kasutatakse tihti mitte-erakorraliste patsientide transportimiseks haiglate vahel ja osa kiirabi tööst kuulub tegelikult perearstide või sotsiaaltöötajate vastutusalasse.

Need kiirabi valdkonna probleemid on olnud kaua lahendamata, sest valdkonnal puudub selge juht, kiirabi korraldamise ülesanded on killustunud ja vastutus on hajus.

#### *Terviseandmete õigsuse, täpsuse ja ajakohasuse tagamine*

Terviseandmete õigsus, täpsus ja ajakohasus on kvaliteetse ravi eelduseks, sest sellised andmed võimaldavad teha põhjendatud raviotsuseid. Riigikontrolli hinnangul on patsientide terviseinfo Eestis sageli puudulik: teave on ebatäpne või raskesti mõistetav ning dokumente esitatakse tervise infosüsteemi hilinenult või üldse mitte. Kuigi sellistest puudustest tulenevad otsesed ravivead on harvad, ohustab kehv andmekvaliteet ravi järjepidevust, tekitab inimestele põhjendamatu raskusi ja piirab ligipääsu sotsiaaltoetustele. Lisakoormus ja -kulu langeb ka tervishoiutöötajatele ning riigiasutustele.

Sotsiaalministeerium on kuni viimase ajani käsitlenud dokumenteerimise puudulikkust paratamatusena – nõuded on ajakohastamata, valdkonnal puudub selge eestvedaja ning otsust tänapäevasele rahvusvahelisele dokumenteerimisstandardile ülemineku kohta ei ole tehtud.

#### *Haridusliku erivajadusega noorte kutseõpingute ja tööle siirdumise toetamine*

Haridus- ja Teadusministeerium ei ole koolipidajana taganud, et kõik kutseõppeasutuste õpilased saaksid õigusaktidega ette nähtud tuge. Vajaliku toeta on õpilastel raskem õpingutes ja tööelus edukalt hakkama saada ning realiseerida oma arengupotentsiaali.

Kutsekoolidest enamik ei tule nõuetekohase tugiteenuste ja -meetmete pakkumisega toime. Kutsekoolides on puudus kvalifitseeritud tugispetsialistidest, mistõttu võib õpilase hariduslik erivajadus jääda märkamata.

Selleks, et muuta toevajaduse hindamine kvaliteetsemaks ning tagada tugiteenuste kättesaadavus, tuleb Haridus- ja Teadusministeeriumil kutsekoolidele pakkuda senisest enam nii korralduslikku kui ka rahalist tuge.

#### *Ülevaade erihoolekandeteenuste kättesaadavusest*

Sotsiaalkindlustusamet ja Sotsiaalministeerium pole leidnud lahendusi, kuidas muuta suure nõudluse tingimustes riigi korraldatavad erihoolekandeteenused kättesaadavaks enim abi vajavatele inimestele.

Valitsus ja Riigikogu on küll aastaid olnud informeeritud probleemidest, mis on seotud intellektipuudega ja psüühikahäiretega inimeste abivajadusega, kuid laiema avaliku surve puudumine ning suuremat ühiskondlikku tähelepanu pälvivate pakiliste teemade olemasolu pole soodustanud selle temaatika murede jõudmist otsustajate fookusesse.

Selle kõige tulemusena on erihoolekandeteenuste kohtadest suur puudus, teenuste järjekorrad ebamõistlikult pikad ja inimesed peavad sobiva koha leidmiseks sageli läbima aastatepikkuse katsumusrohke teekonna.

#### **Fookus aastaks 2026**

Riigikontrolli auditiosakonna suurema tähelepanu all on 2026. aastal tervishoiuvaldkonna auditeerimine. Selle tulemusena valmib sügisel tervishoiu teemal Riigikontrolli aastaaruanne. Finantsauditites on jätkuvalt tähelepanu eelarvestamise protsessil ja riigieelarve läbipaistvusel.

## Analüüsiosakond

2025. aastal koostas Riigikontrolli analüüsiosakond kaks auditoruannet, mis käsitlesid vastavalt riigieelarves kasutamata jäävat raha ning riigi osalusega äriühingute keskkonnanäesmärke. Tööde tulemusi tutvustati Riigikogu komisjonide istungitel, seminaridel ja meedias.

### *Riigieelarve kasutamata raha*

Riigikontroll analüüsis riigieelarvelistel asutustel kasutamata jäänud raha, mida oli 2024. aastal kokku 2,15 miljardit eurot. Sellest omakorda umbes 1,7 miljardit kanti või kandus kulutamiseks 2025. aastasse. Seejuures selgus, et osa rahast ei olnud ministeeriumide kinnitusel isegi mitte plaanis kasutada, samuti põhjustasid märkimisväärse hulga jääki mitmeaastase iseloomuga projektid ning ajaliselt edasinihuvad projektid. Tekkinud on ka olukord, kus vastuseks valitsuse soovile riigi kulusid kärpida jätavad ministeeriumid osa riigieelarve rahast kasutamata ja kannavad selle üle järgmisse aastasse, et hoida finantsilise toimetuleku puhvrit. Ülekandmiste, nihkumiste või ärajäämise mõju tegevustele ja tulemustele otseselt ei jälgita. Probleem on samuti, et pole ühtseid andmeid, mis võimaldaks hinnata, kui suur on sellise raha osakaal, mis on erinevate kohustustega broneeritud ja ootab väljamaksmist või raamatupidamisliku kulu tekkimist.

Riigikontroll toonitas, et raha ministri otsustega ülekandmine ja riigieelarve kasutamise reeglitele vastav automaatne ülekandmine ei ole probleemid iseeneses, aga see ei tohiks toimuda lihtsalt inertsist. Auditi põhjal ei olnud paista, et ministeeriumid ja eelarvepoliitikat koordineeriv Rahandusministeerium suudaksid täielikult veenduda, et toimub vaid selline raha kasutusõiguse pikendamine, mis on seadusega lubatud ja ka sisuliselt tingimata tarvilik. See omakorda soodustab ministeeriumides riigi kui terviku seisukohalt pigem ebatõhusat käitumist. Ühe lahendusena soovitab Riigikontroll juurutada praktika, et raha ülekandmisel toimuks sisuline taotlemine, lähtudes ministeeriumi juhtkonna suunistest, prioriteetidest ning valitsemisala/allasutuse eesmärkidest.

### *Kasvuhoonegaaside heite vähendamine riigi osalusega äriühingutes*

Riigikontroll vaatas, kas riik on omanikuna astunud samme kasvuhoonegaaside vähendamiseks 19 riigile kuuluva äriühingu puhul, mis on väiksema jalajäljega ning pole otseselt seotud energeetikasektori kui peamise emissioonitekitajaga. Kliimanetraalsuse eesmärk puudutab aga kõiki äriühinguid – nii riigi kui ka eraomandis olevaid – ning kõik äriühingud omakorda mõjutavad kogumõjus seatud sihtide saavutamist. Selgus, et riik pole äriühingute omanikuna keskkonnajalajälje vähendamise teemat piisavalt läbi mõelnud.

Ratsionaalseks toimetulekuks varem poliitilisel tasandil seatud ambitsiooniga saavutada aastaks 2050 kliimanetraalsus on Riigikontrolli hinnangul tarvis praeguses faasis läbi mõelda, milliste riigile kuuluvate äriühingute puhul on nende tegevusvaldkonda, suurust ja mõju arvestades võimalik ja mõistlik kasvuhoonegaaside vähendamisele keskselt eesmärke seada ning milliste puhul jätta see juhatuse tasemele, et vältida põhjendamatu koormust. See võib aidata välja selgitada ka regulatiivseid takistusi-probleeme ja jagada eraettevõtetega riigi äriühingute parimat praktikat, kuidas vältida majandusmõju, mille talumine ei ole jõukohane, ning liigset halduskoormust.

### **Fookus aastaks 2026**

Analüüsiosakonna fookuses on 2026. aastal analüüsida riigiametite tööjõukulude juhtimise, SmartCapi fondide käekäigu ning maksutulude kogumise riskide kohta mootorsõidukimaksu näitel.

## Riigikontrolli auditiaruanded ja muud publikatsioonid 2025. aastal

Auditid on toodud valitsemisalade kaupa. Kui audit puudutab mitut valitsemisala, on see toodud nende kõigi juures, välja arvatud kõiki ministeeriume puudutav auditiaruanne riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, mis on märgitud vaid aruannet kokku paneva Rahandusministeeriumi juures, Kaitseministeeriumi juures (kuna aruanne käsitles olulises osas sealseid probleeme) ning rubriigis „Varia“.

- Ministeeriumide juures ei ole eraldi märgitud ka Riigikontrolli aastaaruannet ehk ülevaadet riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2024.–2025. aastal „Transpordi ja liikuvuse valdkonna eesmärgid ja tegelikkus“.

### Haridus- ja Teadusministeerium

- Riigieelarve kasutamata raha
- Haridusliku erivajadusega noorte kutseõpingute ja töölesiirdumise toetamine

### Justiits- ja Digiministeerium

- Riigiasutuste infotehnoloogia investeeringud ja kulud

### Kaitseministeerium

- Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

### Kliimaministeerium

- Riigieelarve kasutamata raha
- Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2024.–2025. aastal „Transpordi ja liikuvuse valdkonna eesmärgid ja tegelikkus“
- Ühistranspordi korraldamine (maakondliku ühistranspordi järelaudit)
- Keskkonnatasude määramine ja järelevalve keskkonnakasutuse üle
- Kasvuhoonegaaside heite vähendamine riigi osalusega äriühingutes
- Auditi „Loodusväärtuste kaitse ja raied kaitstavates metsades“ järelaudit
- Transpordiameti loomine ja selle tulemused
- Elektriga varustavate objektide turvalisus

### Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

- Riigieelarve kasutamata raha
- Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2024.–2025. aastal „Transpordi ja liikuvuse valdkonna eesmärgid ja tegelikkus“

- Kasvuhoonegaaside heite vähendamine riigi osalusega äriühingutes

### **Rahandusministeerium**

- Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
- Kasvuhoonegaaside heite vähendamine riigi osalusega äriühingutes

### **Regionaal- ja Põllumajandusministeerium**

- Riigieelarve kasutamata raha
- Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2024.–2025. aastal „Transpordi ja liikuvuse valdkonna eesmärgid ja tegelikkus“
- Ühistranspordi korraldamine (maakondliku ühistranspordi järelaudit)
- Kasvuhoonegaaside heite vähendamine riigi osalusega äriühingutes

### **Siseministeerium**

- Riigieelarve kasutamata raha
- Elektriga varustavate objektide turvalisus

### **Sotsiaalministeerium**

- Terviseandmete õigsuse, täpsuse ja ajakohasuse tagamine
- Ülevaade erihoolekandeteenuste kättesaadavusest
- Kasvuhoonegaaside heite vähendamine riigi osalusega äriühingutes
- Haridusliku erivajadusega noorte kutseõpingute ja töölesiirdumise toetamine
- Hooldereform
- Kiirabi korraldus

### **Kohaliku omavalitsuse valdkond**

- Narva linna ühingute juhtimine ja järelevalve nende üle
- Haridusliku erivajadusega noorte kutseõpingute ja töölesiirdumise toetamine
- Hooldereform

### **Varia**

- Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2024.–2025. aastal „Transpordi ja liikuvuse valdkonna eesmärgid ja tegelikkus“

- Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kõik auditaruanded on kättesaadavad Riigikontrolli veebilehel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

\* \* \*

Riigikontrolli esindajad tutvustasid auditaruandeid Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istungitel, lisaks veel alatiste komisjonide istungitel. Riigikontrolör Janar Holm pidas parlamendi täiskogu ees aastaraportit tutvustava kõne, vastas Riigikogu liikmete küsimustele, saatis märgukirju, avaldas artikleid ja tutvustas Riigikontrolli töö tulemusi konverentsidel nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt (vt „Lisa“).

\* \* \*

2025. aastal viidati ajakirjanduses Riigikontrolli ja riigikontrolöri töö tulemustele ligi 2700 korda.

## Riigikontrolli arendus- ja haldusteenistus

Arendus- ja haldusteenistuse ülesanne on toetada Riigikontrolli põhitegevust ehk auditite tegemist. Toetus hõlmab auditite kvaliteedi- ja metoodikatuge, andmeanalüütika arendust, personalitööd, välissuhtlust, infotehnoloogia kasutamist, hoone haldust ja asjaajamist, finantsjuhtimist ja raamatupidamist ning õigusnõustamist.

Arendusvaldkonna peamised ülesanded on seotud Riigikontrolli auditite kvaliteedi tagamise süsteemi käigushoidmise ja arendamisega, organisatsiooni strateegilise planeerimise korraldamise, teabehalduse tagamise, õigusnõustamise, personalitöö tagamise, välissuhtluse korralduse ja auditite tegemiseks vajalike infosüsteemide arendamisega.

Auditikvaliteedi ja -metoodika ning asjaajamise valdkonnas keskenduti auditimeeskondade jooksvale nõustamisele ja toetamisele.

Andmeanalüütika valdkonna arendusprojektid hõlmasid eelkõige riigi majandusaasta koondaruande automatiseeritud andmevahetuse lahenduse täiendamist, mis võimaldab pseudonüümitud andmete abil vähendada audiitorite töökoormust. Töö tõhustamise eesmärgil analüüsiti tehisaru kasutuselevõtu võimalusi, tehti riskianalüüs ning koostati tehisaru kasutamise põhimõtted.

Välissuhtluse valdkonnas jätkati Euroopa kõrgeimate auditiasutuste katusorganisatsiooni EUROSAI IT-töörühma (ITWG) eesistumisega seonduva tegevuskava elluviimist, millest lähtudes korraldati elutähtsa taristu auditeerimist käsitlev virtuaalne kevadseminar. Samuti korraldati Tšehhis hübriidvormis aastakoosolek, mille keskseks teemaks olid avalikud e-teenused. ITWGs keskenduti muu hulgas tehisaru kasutamise auditeerimise rahvusvahelise e-koolituse väljatöötamisele. Välissuhtluse vallas külastas Tallinna Araabia Ühendemiraatide riigikontrolör koos delegatsiooniga, võõrustati OECD ja Soome justiitsministeeriumi esindajaid ning Moldova noori riigiametnikke.

Infotehnoloogia valdkonnas keskenduti peale rutiinse töö infoturbe haldamise süsteemi Eesti infoturbestandardi (E-ITS) nõuetele vastavuse tagamisele ning läbiti nii E-ITSi eel- kui ka põhiaudit.

Personalitöö, finantsarvestuse ja õigusnõustamise valdkonnas suuri muudatusi ei toimunud.

Auditiosakonna ning arendus- ja haldusteenistuse koostöös käivitati Riigikontrolli kollegiaalhindamise projekt (*peer-review*), mille käigus hindavad Rootsi ja Soome kõrgeimad auditiasutused, kas Riigikontrolli finants- ja tulemusauditite planeerimisprotsess vastab üleilmse kõrgeimate auditiasutuste katusorganisatsiooni INTOSAI standarditele. Kollegiaalhindamise lõpparuanne valmib 2026. aasta esimesel poolaastal.

Arendus- ja haldusteenistuse eestvedamisel valmistati ette ja võeti kasutusse uus välisveeb.

## Personal

2025. aasta lõpus oli töö- või teenistussuhtes Riigikontrolliga 78 inimest, kellest aktiivselt töötas 74. Omal soovil töölt lahkujaid oli 2025. aasta vältel 8,27% ja personali koguvoolavus 9,65% (sisaldab nii omal soovil lahkujaid kui ka tööandja algatusel töösuhte lõpetamisi).

Riigikontrolli teenistujaist ligi 53% on asutuses töötanud kümme või rohkem aastat, 29% on töötanud kuni 5 aastat ning 6–9 aastat töötanute osakaal on 18%.

Valdavalt on Riigikontrolli teenistujad kõrgharidusega: kõigist töötajaist 97,3%, sh 85,9% magistri- või sellega võrdsustatud tasemel.

Riigikontrolli sooline jaotus on püsiv: 2025. aasta lõpu seisuga oli teenistujate hulgas mehi 35% ja naisi 65%. Teenistujate keskmine vanus oli ligikaudu 45 aastat ning suurim on 41–50-aastaste teenistujate vanuserühm (42%), sellele järgneb 31–40-aastaste teenistujate vanuserühm (33%).

## Peamised finantsnäitajad aastatel 2021–2025

Raamatupidamise aastaaruande olulisemad arvandmed on esitatud järgmises tabelis.

	2025	2024	2023	2022	2021
<b>Bilansinäitajad</b>					
Varad aasta lõpus (tuhandetes eurodes)*	584	529	579	630	520
Kohustused aasta lõpus (tuhandetes eurodes)	584	529	579	630	520
<b>Tulemiaruaruande näitajad</b>					
Tegevustulud (tuhandetes eurodes)	0	1	0	49	26
Tegevuskulud (tuhandetes eurodes)	-5 918	- 5 666	-5 783	-5 422	-5 060
Finantstulud ja -kulud (tuhandetes eurodes)	-2	-1	-2	0	0
<b>Muud näitajad</b>					
Töötajate keskmine arv (inimest taandatud täistööajale)	72	77	77	77	74
<b>Eelarve ja selle täitmise näitajad</b>					
Tulude eelarve (tuhandetes eurodes)	0	0	0	0	0
Tulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	0	1	0	49	26
Kulude eelarve (tuhandetes eurodes)	6 601	6 592	6 583	6 189	5 807
Kulude eelarve täitmine (tuhandetes eurodes)	5 917	5 652	5 757	5 400	4 809

\* Korrigeeritud tekkepõhiste siirete esitusviisi muudatustest tulenevalt.

Riigikontrolli tegevust rahastatakse riigieelarvest, mille kinnitab iga aasta kohta Riigikogu.

# RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE

## Bilanss

(tuhandetes eurodes)

	Lisa	31.12.2025	31.12.2024
<b>Varad</b>			
Käibevara			
nõuded ja ettemaksed	3	361	237
<b>Käibevara kokku</b>		<b>361</b>	<b>237</b>
Põhivara			
materiaalne põhivara	4	93	103
immateriaalne põhivara	5	130	189
<b>Põhivara kokku</b>		<b>223</b>	<b>292</b>
<b>Varad kokku</b>		<b>584</b>	<b>529</b>
<b>Kohustised</b>			
Lühiajalised kohustised			
võlad tarnijatele		103	62
võlad töövõtjatele	6	246	230
muud kohustised ja saadud ettemaksed	7	167	171
<b>Lühiajalised kohustised kokku</b>		<b>516</b>	<b>463</b>
Pikaajalised kohustised			
eraldised	8	68	66
<b>Pikaajalised kohustised kokku</b>		<b>68</b>	<b>66</b>
<b>Kohustised kokku</b>		<b>584</b>	<b>529</b>
<b>Kohustised ja netovara kokku</b>		<b>584</b>	<b>529</b>

## Tulemiaruanne

(tuhandetes eurodes)

	Lisa	2025	2024
<b>Tegevustulud</b>			
saadud välismaine sihtfinantseerimine		0	1
<b>Tegevustulud kokku</b>		<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Tegevuskulud</b>			
tööjõukulud	10	-4 330	-4 175
majandamiskulud	11	-1 230	-1 168
muud tegevuskulud	12	-255	-237
põhivara amortisatsioon	4, 5	-103	-86
<b>Tegevuskulud kokku</b>		<b>-5 918</b>	<b>-5 666</b>
<b>Tegevustulem kokku</b>		<b>-5 918</b>	<b>-5 665</b>
Intressikulu		-2	-1
<b>Kulud kokku</b>		<b>-5 920</b>	<b>-5 666</b>
<b>Aruandeperioodi tulem</b>		<b>-5 920</b>	<b>-5 666</b>
<b>Netofinantseerimine eelarvest</b>			
<b>Saadud siirded</b>			
Siirded teiste riigiraamatupidamis-kohustuslastega	2	5 824	5 687
Tekkepõhised siirded		96	-21
<b>Saadud siirded kokku</b>		<b>5 920</b>	<b>5 666</b>
<b>Tulem</b>		<b>0</b>	<b>0</b>

## Rahavoogude aruanne

(tuhandetes eurodes)

	Lisa	2025	2024
<b>Rahavood põhitegevusest</b>			
tegevustulem		-5 918	-5 665
põhivara amortisatsioon	4, 5	103	86
käibemaksukulu põhivara soetuseks	12	3	13
põhitegevusega seotud käibevarade netomuutus		0	5
põhitegevusega seotud kohustiste netomuutus		-29	-16
<b>Kokku rahavood põhitegevusest</b>		<b>-5 759</b>	<b>-5 577</b>
<b>Rahavood investeerimisest</b>			
tasutud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamisel	4, 5, 12	-65	-110
<b>Kokku rahavood investeerimisest</b>		<b>-65</b>	<b>-110</b>
<b>Rahavood finantseerimisest</b>			
rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega	2	5 824	5 687
arvelduskrediidi muutus		0	0
<b>Kokku rahavood finantseerimisest</b>		<b>5 824</b>	<b>5 687</b>
<b>Puhas rahavoog</b>		<b>0</b>	<b>0</b>

## Riigieelarve täitmise aruanne

(tuhandetes eurodes)

Sisu selgitus	Esialgne eelarve	Lõplik eelarve	Täitmine	Täitmise ja lõpliku eelarve vahe
<b>KULUD</b>	<b>-6 015</b>	<b>-6 601</b>	<b>-5 917</b>	<b>684</b>
sh arvestuslikud vahendid	-224	-224	-258	-34
põhivara amortisatsioon	-75	-75	-103	-28
riigikontrolöri tööjõukulu	-97	-97	-101	-4
sotsiaalmaks	-33	-33	-34	-1
esinduskulu	-19	-19	-18	1
finantskulu			-2	-2
sh piirmääraga vahendid	-5 546	-6 132	-5 408	724
sh käibemaks	-245	-245	-251	-6
<b>INVESTEERINGUD</b>	<b>0</b>	<b>-34</b>	<b>-37</b>	<b>-3</b>
sh piirmääraga vahendid	0	-34	-34	0
käibemaks			-3	-3

Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta on esitatud lisas 13.

Kulude ja investeeringute kogusummast tuuakse eraldi välja piirmääraga vahendid, lähtudes riigieelarve seaduse §-st 32. Piirmäärata vahenditeks peetakse kulusid, mille suurus tuleneb seadusest või mille tegemise võimalikkus sõltub tulu tekkimisest ja millele riigieelarve seaduses esitatud eelarve piirmäärana ei kehti. Riigikontrolli piirmäärata kuludeks on riigikontrolöri tööjõukulud, mille suurus määratakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse alusel.

## Raamatupidamise aastaaruande lisad

### **Lisa 1. Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused**

Riigikontrolli 2025. aasta raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas Eesti finantsaruandluse standardiga ja riigieelarve seadusega, kasutades soetusmaksumuse printsiipi. Selle põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses, avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis ning Raamatupidamise Toimkonna juhendites osas, mis ei erine avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendist.

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud tuhandetes eurodes.

#### **Finantsvarad ja -kohustised**

Finantsvaradeks peetakse raha, lühiajalisi finantsinvesteeringuid, nõudeid ostjate vastu ning muid lühi- ja pikaajalisi nõudeid. Finantskohustisteks peetakse tarnijatele tasumata arveid ning muid lühi- ja pikaajalisi võlakohustisi.

Finantsvarad ja -kohustised võetakse algul arvele nende soetusmaksumuses, milleks on finantsvara või -kohustise eest makstud või saadud tasu õiglane väärtus. Algne soetusmaksumus sisaldab kõiki finantsvara või -kohustisega otseselt seotud tehingukulutusi. Finantsvara eemaldatakse bilansist siis, kui asutus kaotab õiguse finantsvarast tulenevatele rahavoogudele või annab kolmandale osapoolale üle varast tulenevad rahavood ning enamiku finantsvaraga seotud riskidest ja hüvedest. Finantskohustis eemaldatakse bilansist siis, kui see on rahuldatud, lõpetatud või aegunud.

Nõuded ja finantskohustised kajastatakse bilansis korrigeeritud soetusmaksumuses.

#### **Raha**

Riigiasutustele kasutamiseks vajalik raha on tsentraliseeritud Rahandusministeeriumisse (riigikassasse). Igal tööpäeval saab Riigikontroll riigikassast raha ülekannete tegemiseks ja annab riigikassasse Riigikontrollile tulnud laekumised. Arveldusi riigikassaga kajastatakse aruandluses siiretena. Rahavoogude aruandes on kasutatud kaudset meetodit, kus tegevustulemit on korrigeeritud mitterahaliste tulude ja kuludega ning nõuete ja kohustiste muutusega ning eristatud rahavood investeerimis- ja finantseerimistegevusest. Arveldused riigikassaga on kajastatud finantseerimistegevuse rahavoogudes (rahalised siirded teiste riigieelarveliste asutustega).

#### **Arvestus- ja esitusvaluuta**

Riigikontrolli tehingute arvestusvaluuta ja aruande esitusvaluuta on euro.

#### **Varade ja kohustiste jaotus lühi- ja pikaajaliseks**

Varad ja kohustised on bilansis jaotatud lühi- ja pikaajaliseks, lähtudes sellest, kas vara või kohustise eeldatav kasutusiga või maksetähtaeg saabub ühe aasta jooksul või kauem arvestatuna bilansikuupäevast.

#### **Nõuded**

Nõuded kajastatakse korrigeeritud soetusmaksumuses (s.o nominaalväärtus miinus tagasimaksed ning vajaduse korral tehtavad allahindlused).

## **Materiaalne ja immateriaalne põhivara**

Materiaalseks ja immateriaalseks (füüsilise substantsita) põhivaraks peetakse varasid hinnangulise kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 10 000 eurost (ilma käibemaksuta). Põhivara soetusmaksumusse arvatakse kulutused, mis on vajalikud vara kasutusele võtmiseks, v.a põhivara soetamisega kaasnevad maksud, lõivud, laenukasutus-, koolitus- ja lähetuskulud, mis kajastatakse nende tekkimisel aruandeperioodi kuluna.

Väljaminekud põhivara rekonstrueerimiseks, mis vastavad materiaalse põhivara mõistele ja vara bilansis kajastamise kriteeriumidele, liidetakse põhivara maksumusele.

Põhivara kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Kulumi arvestamisel kasutatakse lineaarset meetodit. Amortisatsioonimäär määratakse igale põhivaraobjektile eraldi, lähtudes selle hinnangulisest kasulikust tööeast.

Materiaalne ja immateriaalne põhivara eemaldatakse bilansist kas nende müümise hetkel või siis, kui nende edasine kasutamine või müük ei tekita tõenäoliselt majanduslikku kasu.

Materiaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel sõiduauto kasuliku elueaga 5 aastat ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia seadmed kasuliku elueaga 3–5 aastat.

Immateriaalse põhivarana on Riigikontrollis arvel arvutitarkvara kasuliku elueaga 3–5 aastat. Riigikontrolli dokumendihaldussüsteemi kasulikuks elueaks on arvestatud 10 aastat.

## **Renditud varad**

Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

## **Eraldised ja tingimuslikud kohustised**

Bilansis kajastatakse eraldisena enne bilansipäeva tekkinud kohustisi, millel on seaduslik või lepinguline alus või mis tulenevad aruandekohustuslase senisest tegevuspraktikast, mis nõuab varast loobumist ja mille suurus saab usaldusväärselt hinnata, kuid mille lõplik maksumus või maksetähtaeg ei ole kindlalt fikseeritud. Pikaajalised eraldised diskonteeritakse intressimääraga 4%.

Töösuhte lõppemise hüvitist kajastatakse eraldisena bilansis juhul, kui selle maksmise kohustus tuleneb seadusest, selle realiseerumine on tõenäoline ja seda saab usaldusväärselt mõõta.

Lubadused, garantiid ja muud kohustused, mille realiseerumise tõenäosus on väike või mille suurus ei ole usaldusväärselt mõõdetav, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades tingimuslike kohustistena.

## **Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine**

Välisvaluutas fikseeritud tehingute kajastamisel on aluseks võetud tehingu toimumise päeval kehtinud Euroopa Keskpanga valuutakursid. Välisvaluutas fikseeritud monetaarsed finantsvarad ja -kohustised hinnatakse aasta lõpu seisuga ümber bilansipäeval ametlikult kehtinud Euroopa Keskpanga valuutakursside alusel. Välisvaluutatehingutest saadud kasum ja kahjum kajastatakse tulemiaruanDES kuluna.

## **Kulude arvestus**

Kulusid kajastatakse tekkepõhiselt. Põhivara või varude soetamisega kaasnevad mittetagastatavad maksud ja lõivud kajastatakse soetamise momendil kuluna, mitte varade ega varude soetusmaksumusena.

## **Siirded**

Riigi rahalisi vahendeid haldab Rahandusministeeriumi riigikassa osakond, kes annab riigiasutustele raha ülekannete tegemiseks ja saab riigiasutustelt neile laekunud raha ülekandepäeval. Vastavaid rahalisi liikumisi kajastatakse siiretena. Samuti kajastatakse siiretena teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega toimunud muid varade, kohustiste, tulude ja kulude vastastikuseid üleandmisi.

Riigikontroll kannab kõik saadud tulud riigieelarvesse ning saab kõikideks kulutusteks raha riigieelarvest, mistõttu on tekkepõhise arvestuse tulemlati null. Aruandeperioodi jooksul tehakse siirete kandeid kassapõhiselt. Aruandeperioodi lõpul tehakse tekkepõhine korrigeerimine, millega viiakse tulemiaruanne nulli. Kui aruandeperioodil on positiivne tulemlati, siis see kajastatakse bilansis kohustisena (Rahandusministeeriumi ees), ja kui on negatiivne tulemlati, siis see kajastatakse bilansis nõudena (Rahandusministeeriumi vastu).

## **Sihtfinantseerimine**

Sihtfinantseerimine kajastatakse tuluna tegevuskulude tegemise või põhivara soetamise perioodil, kui sihtfinantseerimise tingimustega ei kaasne sisuline tagasinõude või laekumata jäämise risk; kui eksisteerib sisuline tagasinõude või laekumata jäämise risk, kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna vastava riski kadumisel. Kui sihtfinantseerimine on küll laekunud, kuid selle arvel ei ole veel kulutusi tehtud, kajastatakse saadud vahendid ettemaksena. Kui sihtfinantseerimise saamisega seotud kulutused on tehtud ja puudub sisuline toetuse laekumata jäämise risk, kuid toetus on veel laekumata, kajastatakse sihtfinantseerimine tuluna ja nõudena.

Kui sihtfinantseeritavate tegevuskulude finantseerimisel kasutatakse n-ö Rahandusministeeriumi sildfinantseeringut, siis bilansis kajastatakse seda kui laenukohustist (arvelduskrediit).

## **Bilansipäevajärgsed sündmused**

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustiste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmsid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva 05. mai 2026 vahel, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

Bilansipäevajärgsed sündmused, mida ei ole varade ja kohustiste hindamisel arvesse võetud, kuid mis võivad oluliselt mõjutada järgmise aruandeaasta tulemust, avalikustatakse raamatupidamise aastaaruande lisades.

## **Riigieelarve täitmise aruanne**

Aruande ülesehituses on arvestatud 2025. aasta riigieelarve seaduse § 1 lõikes 2 („Riigikontroll“) määratud kirjetega. Aruanne on võrreldav tulemiaruandega (vt lisa 13).

## Tehingud seotud osapooltega ja teiste avaliku sektori üksustega

Raamatupidamise aastaaruandes avalikustatakse tehingud seotud osapooltega. Seotud osapooled on riigikontrolör, peakontrolörid ja direktor, samuti nende lähedased pereliikmed ja juriidilised isikud, kelle üle nimetatud isikutel on kontroll või oluline mõju. Neile makstud tasud ja arvestatud eraldised on avalikustatud lisades 10 ja 8. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega on avalikustatud lisas 2.

### Lisa 2. Tehingud teiste avaliku sektori üksustega

(tuhandetes eurodes)

Nõuded ja kohustised	Lühiajalised nõuded ja ettemaksed	Lühiajalised kohustised
<b>31.12.2024</b>		
riigiraamatupidamiskohustuslased	230	176
<b>Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku</b>	<b>230</b>	<b>176</b>
<b>31.12.2025</b>		
riigiraamatupidamiskohustuslased (lisa 3)	326	175
<b>Nõuded ja kohustised avaliku sektori üksustega kokku</b>	<b>326</b>	<b>175</b>

Kohustistest moodustasid maksukohustised ca 167 000 eurot (31.12.2024. a seisuga ca 170 000 eurot, vt lisa 7).

Tegevuskulud	2025	2024
riigiraamatupidamiskohustuslased	297	295
riigi valitseva mõju all olevad sihtasutused ja äriühingud	572	632
kohaliku omavalitsuse üksused ja nende valitseva mõju all olevad üksused	0	1
muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud ja nende valitseva mõju all olevad üksused	13	5
avaliku sektori sidusüksused (olulise mõju all olevad üksused)		
<b>Tegevuskulud avaliku sektori üksuste ja nende sidusüksustega kokku</b>	<b>882</b>	<b>933</b>

Riigiraamatupidamiskohustuslastega seotud tegevuskuludest moodustas käibemaksukulu ca 254 000 eurot (31.12.2024. a seisuga ca 224 000 eurot, vt lisa 12). Riigi valitseva mõju all olevate üksustega toimunud tehingutest moodustas rendikulu Riigi Kinnisvara ASile ca 436 000 eurot (2024. aastal ca 523 000 eurot).

Siirded teiste riigiraamatupidamiskohustuslastega	2025	2024
siirded riigikassaga ülekannete tegemiseks ja laekumiste vastuvõtmiseks (vt rahavoogude aruanne)	5 824	5 687
siire tulemi elimineerimisest	96	-21
<b>Kokku siirded tulemiaruanandes</b>	<b>5 920</b>	<b>5 666</b>

**Lisa 3. Nõuded ja ettemaksed** (tuhandetes eurodes)

	31.12.2025	31.12.2024
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud	35	7
Tekkepõhiste siirete nõue Rahandusministeeriumi vastu	326	230
<b>Nõuded ja ettemaksed kokku</b>	<b>361</b>	<b>237</b>

**Lisa 4. Materiaalne põhivara** (tuhandetes eurodes)

	Infotehnoloogia-seadmed	Transpordi-vahendid	Kokku
<b>Seisuga 31.12.2024</b>			
Soetusmaksumus	177	19	196
Akumuleeritud kulum	-74	-19	-93
Jääkmaksumus	103	0	103
<b>2025. aasta liikumised</b>			
Soetused ja parendused	20	0	20
Amortisatsioonikulu	-30	0	-30
<b>Liikumised kokku</b>	<b>-10</b>	<b>0</b>	<b>-10</b>
<b>31.12.2025</b>			
Soetusmaksumus	196	19	216
Akumuleeritud kulum	-103	-19	-123
Jääkmaksumus	93	0	93

**Lisa 5. Immateriaalne põhivara** (tuhandetes eurodes)

	Tarkvara	Kokku
<b>31.12.2024</b>		
Soetusmaksumus	537	537
Akumuleeritud kulum	-348	-348
Jääkmaksumus	189	189
<b>2025. aasta liikumised</b>		
Soetused ja parendused	14	14
Amortisatsioonikulu	-73	-73
<b>Liikumised kokku</b>	<b>-59</b>	<b>-59</b>
<b>31.12.2025</b>		
Soetusmaksumus	551	551
Akumuleeritud kulum	-421	-421
Jääkmaksumus	130	130

**Lisa 6. Võlad töötajatele** (tuhandetes eurodes)

	31.12.2025	31.12.2024
Võlad töötajatele	0	0
Väljateenitud puhkusetasu ja sellelt arvestatud maksukohustised	246	230
<b>Võlad töötajatele kokku</b>	<b>246</b>	<b>230</b>

**Lisa 7. Muud kohustised ja saadud ettemaksed** (tuhandetes eurodes)

	31.12.2025	31.12.2024
Sotsiaalmaks	94	101
Tulumaks	58	56
Töötuskindlustusmaks	6	7
Kogumispension	6	4
Erisoodustuste tulumaks	3	2
Viitvõlad	0	1
<b>Muud kohustised ja saadud ettemaksed kokku</b>	<b>167</b>	<b>171</b>

**Lisa 8. Eraldised** (tuhandetes eurodes)

	Perioodi algul	Kasutatud perioodi jooksul	Tühistatud/ lisandunud perioodi jooksul	Arvestatud intressikulu	Üle antud	Perioodi lõpul
<b>2024</b>						
Töösuhte lõppemise hüvitis	64	0	0	2	0	66
<b>Kokku</b>	<b>64</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>66</b>
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	64					66
<b>2025</b>						
Töösuhte lõppemise hüvitis	66	0	0	2	0	68
<b>Kokku</b>	<b>66</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>68</b>
sh lühiajalised	0					0
pikaajalised	66					68

2019. aasta lõpul arvestati riigikontrolöri ametiaja lõppemisest tulenev hüvitis summas 49 000 eurot eraldise ja tööjõukuluna. 2023. aasta muutus jaguneb kaheks: intressid varasemalt hinnatud eraldiselt ja palgaskasvust tingitud muutus. 2024. aasta muutus ja 2025. aasta muutus on saldeeritud intressi muutuseks, kuna palgaskasvu osa võrreldes eelmise aastaga vähenes.

**Lisa 9. Siduvad kohustised** (tuhandetes eurodes)

	31.12.2025	31.12.2024
<b>Mittekatkestatavate kasutusrentide tuleviku rendimaksete summa lepingutähtaegade alusel</b>		
Hooned	0	131
<b>Kokku</b>	<b>0</b>	<b>131</b>

2024. aastal oli siduva kohustisena arvestatud Riigi Kinnisvara ASiga sõlmitud lepingu alusel Riigikontrolli büroohoonete kolme kuu kasutusrendimaksed. 2025. aastal sõlmiti samade ruumide rendiks uus leping, mille alusel enam siduvat kohustist ei teki.

**Lisa 10. Tööjõukulud** (tuhandetes eurodes)

	2025	2024
<b>Töötasukulud</b>		
avaliku teenistuse ametnike töötasud	2 350	2 281
töötajate töötasud	752	703
valitavate ja ametisse nimetatute töötasud	101	96
ajutiste lepinguliste töötajate töötasud	3	3
<b>Töötasukulud kokku</b>	<b>3 206</b>	<b>3 083</b>
<b>Erisoodustused</b>	<b>23</b>	<b>30</b>
sotsiaalkindlustusmaks	1 069	1 030
töötuskindlustusmaks	25	24
tulumaks erisoodustustelt	7	8
<b>Maksud tööjõukuludelt ja erisoodustustelt kokku</b>	<b>1 101</b>	<b>1 062</b>
<b>Tööjõukulud kokku</b>	<b>4 330</b>	<b>4 175</b>
<b>Keskmine töötajate arv taandatuna täistööajale</b>		
avaliku teenistuse ametnikud	54	57
töötajad	17	19
valitavad ja ametisse nimetatud isikud	1	1
<b>Kokku</b>	<b>72</b>	<b>77</b>
<b>Kõrgemale ja tegevjuhtkonnale arvestatud töötasud</b>	<b>2025</b>	<b>2024</b>
riigikontrolör	98	92
peakontrolörid	148	138
direktor	67	52
<b>Kokku</b>	<b>313</b>	<b>282</b>

**Lisa 11. Majandamiskulud** (tuhandetes eurodes)

	2025	2024
Administreerimiskulud	190	176
Lähetuskulud	56	54
Koolituskulud	45	32
Kinnistute, hoonete ruumide majandamiskulud	566	628
Sõidukite üalpidamiskulud	22	21
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	310	219
Inventari majandamiskulud	9	2
Töötervishoiu kulud	14	20
Mitmesugused majanduskulud	18	16
<b>Kokku</b>	<b>1 230</b>	<b>1 168</b>

**Lisa 12. Muud tegevuskulud** (tuhandetes eurodes)

	2025	2024
Käibemaksukulu tegevuskuludelt	252	224
Käibemaksukulu põhivara soetuselt	3	13
<b>Kokku</b>	<b>255</b>	<b>237</b>

Rahavoogude aruandes on käibemaksukulu põhivara soetuselt kajastatud investeeringute grupis.

**Lisa 13. Selgitused riigieelarve täitmise aruande kohta** (tuhandetes eurodes)

**Lõpliku eelarve kujunemine**

	Eelarve- positsiooni kaasatud kulud	Investeeringud
Esialgne eelarve 2025. a riigieelarve seaduse alusel	-6 015	0
Üle toodud eelmisest aastast riigikontrolöri 20.05.2025. a käskkirja nr 1-1.1/32 alusel	-620	0
Riigieelarve muutmise seadus 2025 .a teine lisaeelarve	34	-34
<b>Kokku lõplik eelarve</b>	<b>-6 601</b>	<b>-34</b>

## Võrdlus tulemiarundega

	Tegelikud kulud
<b>Tulud kokku tulemiarundes</b>	<b>0</b>
<b>Kulud kokku tulemiarundes</b>	<b>-5 920</b>
<b>Kulud riigieelarve täitmise aruandes</b>	
kulud koos käibemaksuga	-5 915
investeeringu käibemaksu kulu	-3
eraldiste moodustamise ja intressikulu	-2
<b>Kulud riigieelarve täitmise aruandes kokku</b>	<b>-5 920</b>
<b>Tulud riigieelarvesse</b>	<b>0</b>

## RIIGIKONTROLÖRI ALLKIRI MAJANDUSAASTA ARUANDEL

Riigikontrolli 31.12.2025 lõppenud majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest. Sellele on lisatud sõltumatu vandeaudiitori aruanne.

Riigikontrolli tegevjuhtkond on koostanud majandusaasta aruande ning riigikontrolör on selle läbi vaadanud ja Riigikogule esitamiseks heaks kiitnud.

(allkirjastatud digitaalselt)

Janar Holm  
riigikontrolör

05.05.2026

## SÕLTUMATU VANDEAUDIITORI ARUANNE



## LISA. RIIGIKONTROLÖRI AASTAKÕNE RIIGIKOGUS, OLULISEMAID KIRJU JA ARTIKLEID

## Riigikontrolör Janar Holmi kõne 5. novembril 2025 Riigikogu täiskogu ees transpordi ja liikuvusvaldkonna eesmärkidest ja tegelikkusest ning riigi rahandusest

Austatud istungi juhataja! Lugupeetud Riigikogu liikmed!

Alustan täna sealt, kus eelmisel aastal siin teie ees lõpetasin. Riigieelarve ja eelarvestamise probleemid on kahjuks muutunud minu aastakõnede refrääniks. Aasta tagasi andsin ülevaate Riigikontrolli aastaaruandest, mis keskendus tegevuspõhise riigieelarve reformi tulemustele. Või siis täpsemalt – kasinatele tulemustele. Mis on aasta jooksul muutunud?

Valitsus esitas hiljuti Riigikogule arutamiseks riigieelarve baasseaduse muutmise eelnõu. Selle eesmärk on muu hulgas suurendada eelarve arusaadavust ja läbipaistvust ning tõhustada riigieelarve raha kasutamist. Eelnõus on mitmeid muudatusi, millega lahendatakse probleeme, millele ka Riigikontroll on tähelepanu juhtinud.

Mõistlik on, et korrastatakse ministeeriumide jagatavate riigisiseste toetuste andmise põhimõtteid ning täpsustatakse kohaliku omavalitsuse rahastamisega seonduvat.

Riigieelarve selguse huvides on hea, et mitterahalised kulud ehk põhivara amortisatsiooni kajastav eelarve osa viiakse lõpuks seadusest seletuskirja ning lõpetatakse sellega seotud asjatu segadus eelarvepildis. Need muudatused on igati vajalikud.

Mäletatavasti oli ka aasta tagasi Riigikogu menetluses eelmine riigieelarve baasseaduse muutmise eelnõu, millega sooviti samuti muuta riigieelarve arusaadavamaks ja läbipaistvamaks. Siis viitasin, et eelnõu on ebaõnnestunud, kuna kavandatavad muudatused on seatud eesmärki silmas pidades täiesti kasutud ja ei muuda võrreldes eelnevaga sisuliselt midagi.

Nüüd, aasta hiljem, ongi uue eelnõuga kavas loobuda eelmise aasta muudatusega siiski sisse viidud riigieelarve lisast, mis on mahukas, raskesti kasutatav, väheinformatiivne, täitevõimule mittesiduv. Samuti on see tekitanud ministeeriumidele palju asjatut tööd.

Soovitan ka sellel aastal menetletava eelnõu puhul tühja tööd mitte teha ja tõsiselt kaaluda, kas ka sedapuhku on kõik kavandatud muudatused ikkagi sisulised ja vajalikud. Kas eelarvega liigutakse suurema arusaadavuse ja selguse suunas? Arvan, et mitte.

Võrreldes olemasoleva lahendusega ei teki mitte midagi kvalitatiivselt uut. Riigieelarve lisa lihtsalt kaotatakse ning seal sisalduv tuuakse üldisemal kujul seaduse põhiteksti. Muu jääb samaks. Ka see, et nende seadusesse tõstetavate kuluridade taga olevat rahasummat saab minister jätkuvalt muuta. Isegi Riigikogus tehtavad muudatused ei ole nende eelarveridade puhul ministritele siduvad. Raha kasutamise paindlikkus on kindlasti vajalik, kuid totaalne ja ka Riigikogu tahet tühistav paindlikkus muudab Riigikogus tehtud otsused mõttetuks. Muudatus on, aga muutust ei ole. Milleks seda vaja?

Riigieelarve mõte on siiski see, et riigieelarve vastuvõtmisega annab Riigikogu loa maksumaksja raha kasutada, kontrollides sellega ühtlasi valitsuse tegevust ning seades sellele piirid. Kavandatav seadusemuudatus on sellest mõttest päris kaugel. Paljudel juhtudel sama kaugel, kui Riigikogule riigieelarves alles jäetud otsustusõiguse tasand on praktilisest elust. Miks ma nii ütlen?

Kahtlusteta on Riigikogu roll käsitleda riigieelarve menetlemisel rahajaotust strateegilisemal tasandil. Vaieldamatult peab Riigikogul otsuseid tehes olema nn helikopterivaade. Kuid kahjuks on Riigikogu ja avalikkus nende riigieelarves esitatud eesmärkide ja mõõdikutega sageli saadetud helikopteri

lennukõrguse asemel süvakosmosesse. Nii sügavale, et tõsiseltvõetava sideme loomiseks eraldatava raha ja seotud eesmärkidega ei oleks abi ka teleskoobist.

Riigieelarvega Riigikogule pakutavat kosmosereisi ilmestas minu hinnangul väga hästi Riigikogu liikme Aivar Sõerdi muudatusettepanek, mille ta esitas 2026. aasta riigieelarve eelnõusse ja mis on selgelt teadlikult ironiamaiguline. Sellega tegi Riigikogu liige ettepaneku suurendada tulemusvaldkonna „Õigusriik“ programmi tegevuse rida „Konkurentsivõimelise ärikeskkonna tagamine“ 5 miljoni euro võrra, et vältida Eesti tuntavat langust ülemaailmses innovatsiooniindeksis 16. kohalt halvimal juhul 22. kohale. Selline koht on märgitud konkurentsivõimelise ärikeskkonna tagamise mõõdiku sihttasemenä 2026. aastaks.

Strateegiline juhtimisotsus. Lausa suurepärasel kooskõlas nn tegevuspõhise riigieelarve käsiraamatuga. Aga kellele raha eraldatakse? – Teadmiseks, et selle rea all rahastatakse nii Justiits- ja Digiministeeriumi, Patendiameti, Konkurentsiameti kui ka kohtu teenuseid. Kui suur võimalus on üldse nende asutuste rahastamise kaudu kohta indeksis parandada? Mille jaoks täpsemalt see raha peaks minema? Kuidas üldse mõjutab täiendava 5 miljoni euro eraldamine edenemist innovatsiooniindeksis? Äkki piisaks 1 miljoni eraldamisest? Äkki ei ole üldse vaja edenemiseks lisaraha, vaid tuleks vähendada bürokraatiat või jätta hoopis midagi rahastamata, mis konkurentsivõimet vähendab?

Aga kõik Riigikogus tehtavad muudatusettepanekud peaksid sellest nn tegevuspõhise eelarve loogikast lähtudes olema tegelikult sellised. Kas keegi päriselt tahab sellist sisutut asendustegevust? Milleks?

Eelarve kosmosereisil oleks natukegi abi sisukamast manuaalist. Mõtlen siin seletuskirja. Seletuskiri on küll ajaga muudetud sisukamaks, kuid pikk tee on veel minna. Vaja oleks riigieelarve ja seletuskirja suuremat kooskõla ning täpsemaid arvandmeid riigieelarves olevate kuluridade sisu kohta. Samuti selgesõnalisemat kasutusotstarvet iga kulu kohta ning võimalust võrrelda kavandatavat kulu eelmistel aastatel samaks otstarbeks tehtud kuludega. Seletuskirja sisukamaks muutmiseks ei ole vaja ühtegi seadust muuta ja seletusele pikkust lisada. Vastupidi – vaja on täpsust ja konkreetlust.

Rahandusministeeriumi väljatöötatud ükslehed ja riigieelarve juhtimislaud on hea täiendus, et saada eelarvest kiiret aimu – ka maailma kirjandusklassikast on tehtud lühendatud ja lihtsustatud variante. Neile, kellel süvenemiseks jaksu, aega või tahtmist ei ole.

Aga 20 miljardi jagamine ei ole lihtne ja seda ei saa lihtsustada. Otsustamiseks ja sisukaks arvamiseks ei piisa aimu saamisest – need, kes vastutavad, on kohustatud aru saama. Dokumentidest, mitte kokkuvõtetest, memodest või ametnike antavatest kiirülevaadetest.

Sisukas riigieelarve ja selle seletuskiri ning otsustusõiguse tagasivõtmine, mis praegu on pea täielikult loovutatud ministeeriumide kasuks, annaks eelarvearutelude ajal sisulise võimaluse arutada, kas raha kasutamine kavandatud viisil on mõistlik ja vajalik. Seda infot ei ole vaja ainult Riigikogule, vaid ka avalikkusele – neile, kes tunnevad ka ettevõtja või eraisikuna huvi, kuidas nende makstud makse on kavas kasutada, ja seavad selle vajaduse korral ka küsimuse alla. Ilma selleta riigi rahandust korda ja kulusid kontrolli alla ei saa.

Head kuulajad!

Seekord käsitleb Riigikontrolli aastaaruanne transpordi ja liikuvuse valdkonda, mille kohta oleme teinud viimaste aastate jooksul pea tosin auditit. Käesolev aastaaruanne raamib neid kokkuvõttenä.

Oleme vaadanud, kuidas on võrreldes auditites käsitletud ajaga edenenu riigi võetud kohustuste täitmine ja arengudokumentides seatud eesmärkide saavutamine. Olgu selleks siis näiteks põhivõrgu maanteede nõutud kujul väljaehitamine 2030. aasta lõpuks; liikluses hukkunute ja raskesti vigastatute

arvu vähendamine; riigile kuuluvatele suurema kasutatavusega kruusateedele tolmuva katte panemine aastaks 2030. Või siis riigiteede seisukorra säilitamine vähemalt tasemel „hea“. Kui nimetada neist lihtsalt mõnda. Võrdlesime seatud eesmärgi ja riigile võetud kohustusi riigi eelarvestrateegias vastavaks otstarbeks planeeritud rahaga.

Kokkuvõttes nägime, et perioodil 2026–2030 on selleks, et täita kohustusi ja eesmärgi, mis on seotud riigiteede seisukorra säilitamisega, riigiteede ja raudteede ehitamisega ning raudteel turvalisuse suurendamisega, puudu vähemalt 1,35 miljardit eurot. Seda juhul, kui Eesti saab Rail Balticu I etapi lõpetamiseks Euroopa Liidu uue perioodi eelarvest loodetud 1,2 miljardit eurot. Iga saamata jäänud euro lisandub viidatud 1,35 miljardile eurole.

Tuletan meelde, et kahel järgmisel aastal ulatub riigieelarve puudujääk prognoosi järgi maksimaalselt lubatava 4,5%-ni sisemajanduse kogutoodangust ning 2029. aastal 3,6%-ni. Seetõttu peaks olema selge, et seatud eesmärkide ja võetud kohustuste täitmine ei ole riigi rahakoti võimalusi arvestades määratud tähtaegade jooksul realistlik. Ja valikute tegemine saab veelgi suurema tähtsuse.

Olukorra muudab keerulisemaks see, et pigem kulbi kui lusikaga vajavad raha ka teised valdkonnad. Viimase aasta jooksul oleme teinud erinevates riigielu valdkondades mitmeid auditeid, kus joonistusid välja juhtumid, kus riik ei suuda raha puuduse tõttu täita seadusest tulenevaid kohustusi.

Näiteks ei täideta Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas sotsiaalhoolekande seadusest tulenevat kohustust tagada erihoolekandeteenuste kättesaadavus. Seetõttu on kohtadest suur puudus ning sobiva koha leidmiseks tuleb inimestel sageli läbida aastatepikkune katsumusterohke teekond. Näiteks ei pruugi tavajärjekorras ootav autismispektri häirega inimene praeguse olukorra jätkudes oma eluaja jooksul kohta saada. Rõhutan – erihoolekannet vajavatele inimestele vajaliku toe tagamine ei ole midagi, mida võib teha, vaid see on midagi, mida peab tegema. Seda nõuab seadus.

Või siis näide haridusvallast. Haridus- ja Teadusministeerium ei ole koolipidajana suutnud tagada, et kõik kutseõppeasutuste õpilased saaksid õigusaktidega ettenähtud tuge. 90% kutsekoolidest tunnistab, et nad ei suuda haridusliku erivajadusega õpilastele pakkuda tugimeetmeid ja tugiteenuseid, kuigi neil õpilastel on selleks seaduse järgi õigus.

Samal ajal vedas Haridus- ja Teadusministeerium sellest sügisest jõustunud noorte koolikohustuse pikendamist, et vähendada haridustee katkemist pärast põhikooli. Uus kohustus inimestele – samal ajal, kui ministeerium ise ei suuda enda vanu kohustusi täita.

Paljud tugiteenuseid vajavad noored õpiks meelsasti ka ilma seadusest tuleneva kohustuseta kutsekoolis, kui ministeerium täidaks enda kohustust luua neile selleks võimalus.

Üha vähem saab tõsiselt rääkida, et riik võiks teha midagi uut või pakkuda midagi senisest rohkem, kui selle eelduseks on suurem hulk lisaraha. Selle asemel muutub üha kesksemaks küsimus, kas infrastruktuuri või erinevate eluvaldkondade teenuseid on üleüldse võimalik hoida senisel harjumuspärasel tasemel.

Näited aastaaruandest. Riigiteede seisukorra hoidmine praeguse taseme lähedal tähendab, et perioodil 2026–2029 on vaja juurde üle 300 miljoni euro rohkem eelarveraha, kui praegu riigi eelarvestrateegias on kavandatud.

Maapiirkondade elanikud kurdavad, et maakondliku ühistranspordi puhul ei vasta sõiduplaanid nende tegelikele vajadustele – väljumisajad on halvad ja marsruudid ebasobivad. Maakondlikuks ühistranspordiks eraldatava raha hulk küll suureneb – aastal 2024 eraldatud 72 miljonilt aastaks 2029 kavandatud 87 miljoni euroni –, kuid see läheb aga lihtsalt sama taseme hoidmiseks.

Või siis näide liiklusohutuse valdkonnast, kus liiklusohutlike kohtade ohutumaks muutmiseks on aasta-aastalt aina vähem raha jagunud. Kui 2021. aastal oli eraldatud raha eest võimalik ümber ehitada 42 liiklusohutlikku kohta, siis 2025. aastal suudetakse vaid 10.

Kindlasti on võimalik mõningaid kitsaskohti leevendada, kui otsida kokkuhoiukohti valdkonna sees või muuta olemasolevaid lahendusi inimestele sobivamaks. Aga ka sellega ei lähe alati hästi.

Näiteks on transpordivaldkonnas räägitud aastaid ühtsest üle-eestilisest ühistranspordi piletimüügi-süsteemist ja raudteeliinide ning kohalike ja kaugbussiliinide sõiduplaanide ühitamisest. Oleks liikuvusprobleemide lahendamisel paljudele abiks. Suurt raha ei nõuaks. Arukat eestvedamist küll. Aga midagi ei juhtu. Ainult teema pidevalt uuesti avastamine ja lõputu jutt sellest, kuidas seda teha tuleks.

Aga näiteid saab tuua ka teistest valdkondadest. Aasta alguses lõpetasime hooldereformi puudutava auditi. Arvutused näitasid, et eesmärk saada hooldekodukoht keskmise pensioni eest on ilmselgelt muutumas ebarealistlikuks. Keeruline on vältida isegi hooldatava poolt makstava tasu senise osakaalu suurenemist – ka see nõuab suurel hulgal raha.

Minu eesmärk täna siin ei ole viidata sellele, et raha on puudu. Sellest ei ole abi ja see ei üllata ka kedagi. Raha on alati puudu – vajadused ja unistused on võimalustest suuremad.

Paraku ka paljud riigi enda arengudokumendid lähevad kaasa unistustega, unustades võimalused. Valikuid ei tehta, prioriteete ei seata, paljudele antakse lootust, teades, et tegelikult on vähestel võimalus.

Riigi strateegiadokumendid ja neis seatud sihid ei tohiks olla magus vale, vaid peaks kõnelema realistlikult sellest, millised on riigi prioriteedid, ja esitama jõukohaseid valikuid. Ilma selleta ei ole neid mõtet teha ja aega raisata. Sellega tekitatakse pettumust ja võõrandumist. Inimestel on õigus unistada – riigil on kohustus tegutseda, mitte pakkuda oma inimestele unenägusid.

Tegevuspõhise riigieelarve reformi puudutavates aruteludes esitatakse praeguse eelarve tugevusena seda, et meie riigieelarve on seotud strateegilise planeerimisega. Sean selle sisulise seotuse ja ka teostatavuse praegust olukorda arvestades kahtluse alla. Taotlusena õige, kuid kaugel tõest.

Sellist riiki, mis meile strateegiadokumentidest vastu vaatab, ei jaks me kunagi üleval pidada ning riigieelarvesse mahutada. Mitte kunagi! Enne seda kui unistada riigi strateegilise planeerimise sidumisest riigieelarvega, tuleks strateegilised eesmärgid ise siduda päriselu ja tegelike võimalustega.

Austatud Riigikogu liikmed!

Riigikontrolli audiitorid alustasid mõne nädala eest riigi 2025. aasta majandusaasta koondaruande auditit, kus erilise tähelepanu all saab olema Kaitseministeeriumi valitsemisala. Mõistetaval põhjusel.

Eelmise majandusaasta koondaruande auditi käigus tuvastasime tõsiseid probleeme Kaitseministeeriumi, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ja Kaitseväge töökorralduses. Omajagu segadust oli nii varade kui ka kulude arvestuses. Rääkimata raskustest leida üles majandustehingute dokumendid. See tekitab usaldamatust olukorras, kus kaitsekulud kasvavad kiiresti ja usaldust tuleks just luua.

Positiivne on see, et Kaitseministeerium ja Kaitsevägi on kinnitanud, et teevad sihipärast tööd kõigi probleemide võimalikult kiireks lahendamiseks. See saab olema keeruline. Vastuse, kas probleemid on lahendatud, saame anda järgmise aasta septembri alguses. Tegu ei olnud üksikute vigadega, vaid üha võimenduvate süsteemsete probleemidega, mis on lahendamata jäänud juba varasematel aastatel.

Rõhutan, et tuvastatud probleemid ei ole taandatavad kitsalt raamatupidamislikeks probleemideks või olukorraks, kus lihtsalt „paberid peavad olema korras“. Tehniliste küsimustega me aruandes avalikkust ei koorma – neid me lahendame auditi tegemise käigus. Oleme töökorralduses välja toonud sisulise segaduse, millel on rahaliselt hinnatavad tagajärjed.

Üheks praktiliseks näiteks on 8 aasta eest lepingupartneri rahakotti potsatanud ja tardunud ettemaks summas 9,6 miljonit eurot. See on toiminud sisuliselt nagu pikaajaline intressivaba laen Eesti maksumaksja kulul. Ja seda olukorras, kus paljudes riigielu valdkondades on raha puudu.

Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisalaga seonduvad probleemid said küll laiemas tähelepanu osaliseks, kuid puudutasid ainult osa auditist. Ka sellel korral pidime tõdema, et endiselt võtab riigiasutustel eelarveaastal kasutamata jäänud raha jääkide väljaselgitamine ligikaudu pool aastat. Paraku tõdesime ka seda, et nende jääkide ülekandmisel järgmisesse aastasse on eksitud riigieelarve seaduse vastu.

Kui kasutamata eelarveraha tohib järgmisesse aastasse üle kanda vaid ühe korra, siis auditis tuvastasime, et 2025. aastasse on kolm ministeeriumi üle kandnud ka eelarvejääke, mille nad on 2023. aastast ühe korra juba üle toonud. Sealjuures on Rahandusministeerium ise Vabariigi Valitsuse reservi jääke üle viinud 36,3 miljoni euro võrra rohkem, kui Vabariigi Valitsusele 2024. aasta riigieelarvega kehtestatud limiit võimaldas. Seda raha sellel aastal kasutada ei tohi.

Riigikontroll soovitas aruande mitmes punktis Rahandusministeeriumil tagada valitsemisalade eelarve korrektne planeerimine ja rakendamine. Vastuses auditile ei pidanud Rahandusministeerium seda soovitusi õiglaseks ning pidas vajalikuks juhtida Riigikontrolli tähelepanu sellele, et Rahandusministeerium peab kehtestama regulatsioonid ja juhendama valitsemisalasid, kuid oma eelarve planeerimise ja kasutamise korrektsuse eest vastutab iga valitsemisala ise.

Jah, vaieldamatult vastutab iga ministeerium oma eelarve planeerimise ja kasutamise korrektsuse eest ise, kuid Rahandusministeeriumi kohustus on seirata ja hinnata riigieelarve raha ja riigi ressursside kasutamist ning probleemide esinemise korral neile reageerida ning probleemid lahendada. See on just nimelt Rahandusministeerium, kes vastutab süsteemi toimimise eest, ning sellise rolli lahendamiseks ei saa leppida. Reeglite kehtestamise ja juhendamise kõrval tuleb seista ka reeglite jõustamise ja nende järgimise eest. Vastutust vaikselt kõrvale poetada ei saa.

Aga nagu ikka, on mul Riigikogule pakkuda ka väga häid sõnumeid. Kui välja arvata eespool käsitletud probleemid Kaitseministeeriumi valitsemisalal, on ministeeriumide valitsemisalades arvepidamine jätkuvalt valdavalt hästi korraldatud. See peegeldub ka Riigikontrolli koondhinnangus riigi raamatupidamise aastaaruandele, mida rahandusminister siin äsja teile tutvustas. Auditeerimine näitas, et riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab kõigis olulistel osadel õiglaselt riigi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

On põhjust teiste hulgas tunnustada Riigi Tugiteenuste Keskuse tööd riigi raamatupidamise korraldamisel.

Lõpetuseks. Järgmisel aastal keskendub Riigikontrolli aastaaruanne jällegi Eesti tervishoiu suundumustele – nagu ka 3 aastat tagasi. Siis viitas tollane tervise- ja tööminister, et oleme jõudnud selle piirini, kus otsuseid enam edasi lükata ei saa. Nüüd hindamegi järgmise aastaaruande tegemise käigus, kas ministri viidatud edasilükkamatud otsused on tehtud.

## Riigikontrolör Janar Holmi kiri 12. veebruaril 2025 peaminister Kristen Michalile tuuleparkide vähempakkumist puudutava seaduseelnõu kohta

Austatud peaminister

Vabariigi Valitsus kavandab 13. veebruaril 2025 elektrituruseaduse ja energiamajanduse korralduse seaduse eelnõu arutelu. Seoses eemalviibimisega ei ole mul võimalik Vabariigi Valitsuse istungil osaleda ning seetõttu edastan oma seisukoha ja ettepaneku kirjalikult.

Vabariigi Valitsus käsitles nimetatud eelnõu 6. veebruaril 2025 peetud kabinetinõupidamisel. Eelnõu arutelul viitasin vastuoludele kabinetiaruteluks valitsusele esitatud materjalides ja ka ebakohtadele energeetikaga seotud otsustamisprotsessis laiemalt.

Eelkõige näen probleemina seda, et ei eelnõust ega ühestki teisest materjalist ei ole võimalik tuvastada seda, et just see eelnõus esitatav valik tagaks tulevikus Eesti konkurentsivõimet toetava ja tarbijatele parima võimaliku elektrienergia hinna. Ebaselged või mitmeti tõlgendatavad on stsenaariumide lähtekohaks olevad eeldused ning kättesaadavad ei ole arvutused, millega on ühe või teise tulemuseni jõutud. Informatsiooni on kohati võimatu saada.

26. jaanuaril 2025 valitsusliidu erakondade esimeeste tehtud valikute järel on koostatud selgitusteks nn üksleht, mis on Eesti jaoks põhimõtteliste pikaajaliste ja rahaliselt mastaapset mõju omavate otsuste langetamiseks ilmselgelt väheinformatiivne ja ebapiisav. Seda kinnitab ka, et otsustajad ise on selle olulisi aspekte erinevalt kirjeldanud.

Jaanuari keskel palus Riigikontroll Kliimaministeeriumil edastada Eesti elektritarbimise prognooside kohta täpsema info ja materjalid, mille Kliimaministeerium on poliitika kujundamisel aluseks võtnud, sealhulgas Eleringi elektritarbimise prognoosist oluliselt erinenud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse elektritarbimise prognoosi koos selle koostanud ekspertide nimede, arvutuste ja kaalutlustega.

Ligi kuu ignoreeris Kliimaministeerium Riigikontrolli saadetud küsimusi ja pärast mitut meeldetuletust saime lakoonilise vastuse, et Kliimaministeeriumil Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse elektritarbimise prognoosi puudutavat analüüsi ei ole. Kliimaministeerium selgitas, et „taastuvenergia toetustega seoses kasutatud suurem 15,4 TWh/a tarbimismaht on vajalik tuletis eeldusest, et aastaks 2034 toetatakse lisaks senistele toetusmeetmetele ka meretuult 4 TWh/a ulatuses (1 TWh toetusmaht 10 miljonit eurot) ning 2 TWh/a ulatuses maismaatuult (1 TWh toetusmaht 65 miljonit eurot) ning seejuures taastuvenergia tasu ei ületa 1,3 s/kWh”.

Teiste sõnadega öeldes on viidatud sellele, et investeeringute eelduseks ei ole Eestis mitte prognoositav elektrienergia tarbimise maht, vaid soovitud investeeringute mahust tuletatakse sobilik tarbimise prognoos. Pean sellist lähenemist problemaatiliseks ja arusaamatuks.

Olen seisukohal, et enne elektrituruseaduse ja energiamajanduse korralduse seaduse eelnõu heakskiitmist ja Riigikogule edastamist oleks mõistlik fikseerida selge ja argumenteeritud strateegiline vaade energiamajanduse arengukavas, mille koostamine on käimas. Vajaduse korral tuleks arengukava ettevalmistamise protsessi oluliselt kiirendada.

Mõistan, et pikaajaline otsustamatus tingib vajaduse kiireks valikute tegemiseks, kuid sedavõrd kaalukad, kulukad ja Eesti konkurentsivõime vaates kesksed valikud peaksid põhinema parimal hetketeadmisel ja analüüsil ning spetsialistide ärakuulamisel.

## Riigikontrolör Janar Holmi kiri 11. juunil 2025 Riigikogu rahanduskomisjoni esimehele Annely Akkermannile riigi 2025. aasta lisaeelarve seaduse eelnõu kohta

### Austatud rahanduskomisjoni esimees

Riigi 2025. aasta lisaeelarve seaduse eelnõu paragrahvis 2 on reguleeritud lisaeelarves laiale riigikaitsele eraldatava raha eristamine ülejäänud lisaeelarvega eraldatavast või ümbertõstetavast rahast. Laiale riigikaitsele eraldatav raha eristatakse seletuskirja järgi selleks, et oleks võimalik suurema täpsusega hinnata lisaeelarve täitmist. Samuti selleks, et 2025. aastal kulutamata jääva laia riigikaitse raha kasutamist ei oleks võimalik pikendada ühe eelarveaasta võrra.

Paraku ei selgu eelnõust, millistel valitsemisaladel ja kui palju lisaeelarve raha paragrahvi 2 alusel eristatakse. Eelnõu paragrahvi 2 oleks oluline täpsustada ning määrata minimaalselt vähemalt valitsemisalade kaupa laiale riigikaitsele eraldatav konkreetne rahasumma, millele paragrahvi 2 režiim laieneb. Seletuskiri ei ole selle olemusest tulenevalt täpsustamiseks sobiv dokument. Liiasi ei selgu ka seletuskirjast üheselt summad, mille puhul paragrahvis 2 ettenähtud korda tuleks rakendada.

Seletuskirja järgi „Kuludest ja investeeringutest 44,2 miljonit on täiendavad vahendid laia riigikaitse projektidele, mis on hädavajalikud riigikaitse tagamiseks mittesõjalistes valdkondades“. Samas kui liita kokku seletuskirjas erinevate valitsemisalade all selgesõnaliselt toodud täiendav laia riigikaitse tarbeks määratud raha, on tulemuseks mõnevõrra väiksem kogusumma – 42 miljonit eurot. Siinkohal on ka arvestamata Riigikogu menetluse käigus tehtavad võimalikud muudatused, mis võivad esialgses eelnõus ja seletuskirjas esitatavat veel täiendavalt muuta.

Riigikontrolli üks ülesanne on hinnata, kas põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministeeriumide valitsemisala asutused on kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute tegemisel lähtunud neile antud eelarvest. Juhul kui eelnõu paragrahvi 2 ei täpsustata, ei piiritle Riigikogu selgelt, kellele ja millises ulatuses kõnealuse raha kasutamise režiim kehtib. Samuti ei ole Riigikontrollil võimalik sätte ebamäärasuse tõttu hiljem hinnata, kas selles sättes sisalduvat nõuet on täidetud, s.t kas valitsemisalad on raha sihipäraselt kasutanud ja kehtestatud eelarvest kinni pidanud. Aga ennekõike – sätte täitmise kontrollimise võimatusest suurem probleem on see, et jääb ebaselgeks seadusandja täpne tahe.

## Riigikontrolör Janar Holmi intervjuu „Taassünni perioodist võiks retsepti otsida tänanegi valitsus“ 15. augustil 2025 ajalehele Harju Elu (küsitlajaks Ülo Russak)

Riigikontrolör Janar Holm on ametis 9. aprillist 2018, teist ametiaega. Maailm on selle lühikese ajaga palju muutunud. Kas on muutunud ka probleemid, millega riigikontroll kokku puutub? Harju Elu küsimustele vastab riigikontrolör Janar Holm.

### **Teisele ametiajale asudes ütlesite riigikogus vannet andes 11. aprillil 2023, et riigi probleemid on samad, aga paljudes valdkondades veel teravamaks muutunud? Kas täna ütleksite sama, riigi ees seisvad probleemid aina süvenevad?**

Täna, aastal 2025, võin öelda, et probleemid on tõesti süvenenud. Seda paljuski ka objektiivsetel põhjustel, seotud sõjaga Ukrainas. Teist ametivannet andes viitasin probleemidele baasteenustes, see tähendab kitsaskohtadele tervishoius, hariduses, transpordis, ka julgeolekus. Praegu käib meie lähinaabruses täiemahuline sõda, mis nõuab ka meilt palju tähelepanu, aega ja raha, selle asemel et tegeleda nende küsimustega, mis puudutavad meie harjumuspärast igapäevast elu.

### **Kui paneksite riigi ees seisvad probleemid ritta, siis kuidas need reastuksid?**

Kitsaskohti, mida esmajoones markeerida, on tegelikult palju, ja ma pole kindel, et see pingerida probleemide sügavuse välja toob. Aga proovin. Esiteks – üldine meeleolu. Inimeste ja ettevõtjate ebakindlus. Perspektiivitunde puudumine, teadmatuse ja hirmu tulevikus. Meil on ennegi raskeid aegu olnud, võtame või Eesti Vabariigi taassünni perioodi. Hirmu ja ebakindlust aitas siis ületada vabanemise lootus, usk tulevikku. Tollest ajast võiks retsepti otsida tänanegi valitsus: valitsus peaks käituma rohkem ettearvatavalt, see peaks suurema stabiilsuse. Riik peaks olema oma inimeste ja ka ettevõtjatega suhtlemisel empaatilisem, ei tohiks kanda opositsiooni-koalitsiooni maitsetut suhtlemisstiili üle suhtlemisele inimestega. Tuleb ausalt rääkida, mis olukorras riik hetkel on, tuleb seletada ja seletada.

Teine küsimus on julgeolek. Riigikontrolli vaates on esmatähtis, kas need ressursid, mida me kaitseotstarbel kulutame, on ikka parimal viisil kulutatud.

Kolmandaks tõstaksin energeetika. Hetkel on otsuste tegemise aeg. Tegelikult on otsuste tegemiseks õige aeg küll juba möödas, aga tegemata otsused tuleb ikkagi ära teha, leida vastus küsimusele – milline on meie energiapoliitika. Terviklik tulevikuvaade – see meil praegu puudub.

Neljandaks küsimus: kas oleme oma riigi ehitanud nii suureks, et seda on üha keerulisem maksutulust üleval pidada. Riik on enda kanda võtnud hoomamatu hulga projekte ja projektikesi, mille tagajärjel kannatab baasfunktsioonide tagamine. Ehk oleks õigem jätta midagi tegemata, mida tingimata tegema ei pea. See puudutab ka tasuta jagatavate hüvede pealetungi. Pakkuda tasuta asju ainult neile, kes seda vajavad.

Viiendaks – riigi eelarve. Kui eelarvet riigile tehakse, siis peaksid kõik, vähemalt tegijad ise, debati pidamiseks aru saama, millele maksumaksja raha kulutatakse.

Süvenemas on tendents, et riigiasutused tahavad oma asjaajamist järjest enam varjata märkga „asutusesiseseks kasutamiseks“, kuigi dokumendid peaksid olema avalikuks kasutamiseks. Samas tahavad needsamad asutused järjest laiemalt isikuandmeid kasutada, mis riivab kodanike õigusi.

### **Riigi valitsemine algab eelarvest. Ühes intervjuus toodi välja, et olete tegevuspõhist eelarvet kritiseerinud 24 korda, oktoobris 2024 koos õiguskantsler Ülle Madisega. Kas oleks mõistlikum tagasi minna kulupõhisele eelarvele?**

Me pole kritiseerinud tegevuspõhist eelarvet kui printsiipi, vaid seda, et hetkel ei ole eelarvest võimalik välja lugeda, kui palju, kellele ja milleks raha kulub. Ma ei räägi pastaka ja nõöbi detailsusega teadmisest, vaid mõistlikust täpsusest. Praeguse eelarve kaitseks väidetakse, et eelarve aitab siduda riigi strateegiaid eelarvega. Ei aita, sest sellist seost ei ole eelarvega loodud. Võib olla isegi õnneks, sest olgem ausad – arengukavad ei ole ka suures osas tegeliku eluga kooskõlas. Neis on rohkem unistusi kui eelarves võimalusi.

### **Millega riigiametnikud, eriti rahandusministeeriumi spetsialistid põhjendavad, miks riik ei saa eelarvet muuta läbipaistvamaks?**

Mõne poliitiku poolt on öeldud, et see on üldse pseudoteema, sest fookus peab olema sellel, et riigi kulud ei ületaks riigi tulusid. Aga demokraatlikus riigis peab olema võimalik arutleda ka selle üle, kas sinna, kuhu raha on plaanis eelarvega anda, seda ikka vaja on. Väikeste ja aeglaste sammudega arusaadavama eelarve suunas me ehk ka liigume, praegugi on kooskõlastamisel eelnõu, millega taotletakse täpsustavaid muudatusi läbipaistvuse poole.

Soomlastel, keda me ikka eeskujuks seame, on kasutusel klassikaline kulupõhine eelarve, nagu meilgi varem oli, ja nende parlamendiliikmed käivad edukalt sellest üle. Lõpuks olgu eelarve mille põhine tahes, aga peab olema võimalik aru saada, kellele, kui palju ja mille jaoks raha kulutatakse. Kui eelarvest ei saa välja lugeda seda informatsiooni, pole see toimiv. Nagu telefon, millel on küll palju funktsioone, aga kui helistada ei saa, pole telefonil mõtet.

### **Olete Rail Balticu ehitust piisavalt kritiseerinud. Kas usute, et see saab valmis selle kümnendi lõpuks nagu lubatud?**

Kes reisiplaane pikalt ette teevad, kindlasti pettuvad, kui planeerivad kümnendivahetuseks rongireisi Tallinnast Varssavisse või Berliini. Väga palju eeldusi on selleks täitmata. Kui me Eestis nüüd – rõhk sõnal nüüd – ka pingutame, siis Läti on päris hädas oma investeringutega. Siin tooksin aga ühe positiivse momendi – pean tunnustama Rail Baltic Estoniat, kes on teinud väga head tööd, Eestis asjad liiguvad. Varsti võiksid liikuda ka rongid. Võrreldes Läti ja Leeduga ehitatakse meil ka odavamalt. Kiitus puudutab aga viimast paari aastat, alguses kaotasime meiegi trassi ettevalmistamisel aega. Algne plaan oli ju RB valmis saada aastaks 2026.

### **Kas olete auditeerinud ka venekeelsete koolide üleminekut eestikeelsele õppele? Kas see on reaalne?**

Väga kaua oli meie haridussüsteemi eesmärk, et vene õppekeelega põhikooli lõpetaja oskaks eesti keelt vähemalt B1-tasemel ehk valdaks keelt edasiõppimiseks hädavajalikul tasemel. Aastal 2022 tegime auditi venekeelsetes koolides, analüüsisime, kuidas on seal eesti keele õppimise ja õpetamisega. Riigil oli pikaaegne eesmärk, et B1-tasemel keeleoskuse omandaks 90 protsenti põhikooli lõpetajatest, aga reaalselt olid selleks suutelised vaid 60 protsenti õpilastest. Me oleme riigina riigikeele õpetamisega olnud hädas juba aastaid.

Auditi lõpufaasis otsustati üleminek eestikeelsele õppele, loomulikult vaatasime siis ka ülemineku temaatikat. Täielikule eestikeelsele õppele üleminek tähendab palju suuremat väljakutset nii õpilastele kui ka õpetajatele. Neil, kes kohe esimesest klassist alates eesti keelega alustavad, on natuke lihtsam. Üleminek neljandas klassis on keeruline, eriti kui ka vanematel puudub oskus või tahe lapsi kodus toetada. Otsus üle minna eestikeelsele õppele on küll kõigi jaoks raske, aga ühiskonna sidususe mõttes, ennekõike venekeelsetele noortele mõeldes, oli see otsus paratamatu.

**Energiamajanduses, riigikontrollilt samuti palju kriitikat saanud valdkonnas, on teil ette näidata kindel töövõit – meretuuleparkide rajamist ei toetata 2,6 miljardi euroga. Üleöö valitsus toetamisotsuse vastu võttis, üleöö koos kliimaminister Yoko Alenderiga ka kaotas.**

Eesti riigil on vaja selget energiapoliitikat, mis peaks vastu vähemalt kümme aastat. Või nagu hiljaaegu ettevõtja Heiti Hääl ütles: meie energiapoliitika on viimase aasta jooksul kolm korda muutunud. Energiapoliitikas ei saa teha investeerimisotsuseid, kui energiapoliitika ei pea vastu ühte nädalavahetust ja puudub ettearvatavus.

**Milles küsimus? Kas meil puuduvad spetsialistid, kes aitaksid energiapoliitika koostada, perspektiivi paika panna?**

Energiapoliitika ei saa sündida nädalavahetusel kolme inimese videokonverentsi teel, mille tulemuseks on üks leht. Energiamajanduses tuleb esmalt koostada arengukava ja siis langetada otsuseid selle elluviimiseks. Mitte, et teeme otsuse mingi energialiigi toetamiseks ja siis hakkame selle ümber punuma arengukava. Arvan, et targad ja koolitatud inimesed on meil selleks olemas, küsimus on pigem nende kuuldavõtmises ja arutelukultuuris.

**Mida riigikontrolörina arvate hiljutisest katsest kaotada Tallinnas lasteaiakohtade tasu?**

Tasuta asju pole olemas. Järgmisel hetkel võetakse tasuta jagatu maksudena või muul moel tagasi. Raskemas olukorras olevaid peresid ja vanemaid inimesi tuleb aidata. Mitte aga jagada valimatult tasuta teenuseid. Ka nii suurel omavalitsusel nagu Tallinn on mõistlik suuremat pilti vaadata. Näiteks – milline on sellise otsuse mõju lasteaiakohtade kättesaadavusele.

**Kas olete tundnud end vahel uuriva ajakirjanikuna – teete ära tohutu töö, arutate mingi probleemi ühiskonna ees üksipulgi lahti, näitate ära võimalikud lahendused, aga kasu ei midagi, kõik jätkub vanaviisi...?**

Ma pole kunagi illusioone teinud, et kõik probleemid, millest kirjutan või räägin, järgmisel päeval nagu võluvitsaga lahenduse leiavad. Samas võiksin nimetada aga päris mitmeid juhtumeid, kus juba auditeerimise käigus on saanud asjad korda. Saame sageli ka otsuste tegemise protsessis – eelnõude kooskõlastamisel või valitsuse istungil – mõningaid probleeme ennetavalt ära hoida või oleme suutnud midagi kiirendada. Teinekord jälle – kui riigikontroll läheb mõnda teemat auditeerima –, selgub justkui ootamatu tõsiasi, et just selle probleemi lahendamiseks asutuses parasjagu tegeldaksegi.

Palju sünnib ka pärast auditit, paljud probleemid leiavad lahenduse. Ja kui ei leia, pöördume nagu ka uuriv ajakirjandus nende küsimuste juurde uuesti tagasi. Sealt võib tekkida see tunne, et riigikontroll küll auditeerib ja räägib, aga midagi ei muutu. Olgu tegu siis riigieelarve, energeetika, tervishoiu või transpordiküsimustega. Need on kõik väga suured valdkonnad, mida korrapealt ei muuda. Samas ei tohi ühelgi ametnikul tekkida tunnet, et riigikontroll juhtis korraks tähelepanu, elame üle, küll kõik vanamoodi edasi läheb. Tegelikult peab riigiasutustel olema teadmine, et kui midagi korda ei saa, siis tuleb riigikontrolör sama küsimuse juurde tagasi. Uuesti ja uuesti. Kuni probleem leiab lahenduse.

**Kuidas suudab Eesti kasutada Euroopa Liidu eelarvelist raha?**

Suured plaanid, mis Eestil on Euroopa rahade kasutamiseks, pahatihti ei täitu. Äraseletatult: Euroopa Liidu eelarveperioodi alguses kavandame meile eraldatavate summade võimalikult kiiret kasutamist. Tegelikult jääb palju raha kavandatud ajaks kasutamata, mis tähendab, et palju kavandatust jääb ka tegemata. Kuigi see on ka teiste riikide probleem, peame kohe kindlasti rohkem pingutama, et Euroopast saada olevad summad kavandatud ajal ja paremini ära kasutada.

## **Kas Eesti riigis riigikontrolöri vaatevinklist midagi ka hästi on?**

Meie riigis on väga palju asju hästi. Riigikontrolli ülesanne on tegeleda probleemidega ning keskenduda teemadele, mis meil hästi pole. Või mis võiksid olla paremini. Kui rääkida aga sellest, mis hästi, siis näiteks võrreldes paljude teiste riikidega on meil korruptsiooni tase madal. Infotehnoloogia areng avalikus sektoris ning e-teenused on olnud tasemel. Samas näeme, et teised riigid hakkavad meile järele jõudma, mõned on juba möödagi läinud.

Häid asju võib veel palju üles lugeda, aga riigikontroll oma piiratud ressursiga – meil on ametis 76 inimest – keskendub sellele, mis vajab järeleaitamist. Olgu siin öeldud, et kümme aastat tagasi oli meil palgalehel üle 100 inimese. Ka meie üritame väiksema inimeste arvuga rohkem jõuda, mitte ei kutsu ainult teisi oma tööd efektiivsemalt tegema.

## **Mida ütleksite veel...?**

Rõhutaksin erivajadustega inimeste probleeme. Nad on ühiskonnas suures vähemuses, nende hääl on nõrk ja nad on sageli väga hädas. Näeme ka oma auditite puhul, et see teema jätab sageli otsustajad ja avalikkuse külmaks. Oleme näiteks tuvastanud, et riik ei paku neile seadusega lubatud abi ja toetust. Mõnes teises valdkonnas tekiks seaduse mittetäitmisel arvestatav probleem. Kaasaegset riiki mõõdetakse just selle järgi, kuidas me oma nõrgemaid suudame aidata, keskmine tekib ikka tugevamate ja nõrgemate kokkuliitmisel. Ja me tahame olla ju arenenud riikide seas.

## Riigikontrolör Janar Holmi kiri 19. augustil 2025 rahandusminister Jürgen Ligile riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Austatud rahandusminister

Tänan Teid võimaluse eest avaldada arvamust riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu) kohta. Eelnõus käsitletakse mitmeid olulisi probleeme, millele Riigikontroll on tähelepanu juhtinud. Põhjendatud on kaotada eelmisel aastal sisse viidud mahukas, kuid raskesti kasutatav, väheinformatiivne ja ministeeriumidele palju asjatut tööd tekitav riigieelarve lisa ja soov esitada seda infot kompaktsemalt. Riigieelarve selguse huvides on positiivne, et mitterahaline eelarve (ehk põhivara amortisatsiooni kajastav eelarve osa) viiakse riigieelarve seadusest seletuskirja. Positiivne on ka see, et määratakse kindlaks kohaliku omavalitsuse tulubaasi hulka kuuluvad ja sellest välja jäävad toetused ning korrastatakse riigisiseste toetuste põhimõtted.

Toon järgnevalt välja Riigikontrolli arvamuse riigieelarve seaduse probleemsete aspektide kohta.

### **1. Riigieelarve ülesehitus ja sisu vajavad põhimõttelisemaid muudatusi, millega ei tohiks viivitada.**

Riigikontroll toetab eelnõuga võetud suunda määrata riigieelarve seaduse tasemel ministeeriumide eelarvete kulud administratiivse ja majandusliku sisu järgi. Oluline on tuua riigieelarve seadus kiiremini lähemale tegelikule elule ja formaadile, mille põhjal peamiselt riigi raha kasutamist valitsemisalades juhitakse ning mille vastu Vabariigi Valitsus ja Riigikogu eelarve otsustusprotsessis tegelikku huvi tunneb ja mida otsustusprotsessis kasutab. See annaks Riigikogule võimaluse riigieelarve menetlemise ajal eelarvevalikute üle sisukamalt arutada ning ka avalikkusel paremini mõista kellele, kui palju ja milleks raha eraldatakse.

Samas, püüdlust siduda raha kasutamist tulemustega tuleb kindlasti jätkata. Seda infot on võimalik sisukalt esitada eelarve seletuskirjas. Senine kogemus näitab paraku, et napib oskust rakendada ulatuslikult tegevuspõhist eelarvet ning selle rakendamine on süsteemitu. Küllap oleks võimalik ja ka mõistlik rakendada mõne konkreetse rahastusobjekti suhtes tegevuspõhist lähenemist juhul, kui tegelik oskus ja võime siduda raha ning tulemus on loomulik, mitte kunstlikult otsitud. Küsimus on lähenemisviisi sobivuses, otstarbekuses ja rakendamise oskuses. Soovitame jätkuvalt võtta mõningast eeskuju Soome riigieelarvest ja sellega seotud dokumentatsioonist.

Vajadusele teha pakutust põhjalikumaid muudatusi viitab ka seaduseelnõu seletuskirjas esitatud loetelu Riigikogu rahanduskomisjoniga kokku lepitud tegevustest, mida on pikemas perspektiivis plaanis teha. Riigikontrolli arvates tuleks muudatused teha mitte kaugemas, vaid lähiperspektiivis. Pidevad vahelahendused tekitavad ministeeriumidele väga palju ebavajalikku lisatööd, et pidevalt kohanduda uue olukorraga. Kannatab ka raha kasutamise võrreldavus eelnevate aastatega.

### **2. Ministri väga ulatuslik õigus muuta Riigikogus otsustatud riigieelarve kulude jaotust vähendab riigieelarve läbipaistvust ja riigieelarve detailsema liigenduse väärtust (eelnõu § 1 p 55). Paindlikkuse reeglid peaksid olema kitsamad.**

Riigikogul on riigi raha jagamise otsustamisel keskne roll. Riigieelarve vastuvõtmisega annab Riigikogu loa riigi raha kasutada, kontrollides sellega ühtlasi valitsuse tegevust ning seades sellele piirid. Ministri ulatuslik õigus kasutada raha riigieelarves ettenähtust erinevalt ei võimalda Riigikogul täita oma rolli ning ei anna selgelt infot selle kohta, milleks tegelikult raha kasutatakse. Selline paindlikkus võimaldab tekkida olukorral, kus Riigikogu on riigieelarve menetlemise käigus otsustanud näiteks muudatus-

ettepanekuna raha eraldamise konkreetsel otstarbel, kuid minister ei ole kohustatud sellest kinni pidama.

Ulatuslikku õigust muuta Riigikogus otsustatud rahakasutuse otstarvet on eelnõus soovitud kompenseerida kohustusega selgitada avalikult raha kehtestatust erinevat kasutust asutuse kodulehel, kuid see kohustus on sisult ja ajaliselt piiritlemata (eelnõu § 1 p 56). Selge ei ole, millal tuleb info ministri tehtava riigieelarve muutmise otsuse kohta kodulehel avaldada. Leiame, et see teade tuleks avaldada hiljemalt muudatuse rakendamise ajal. Samuti peaks selle juures olema ka põhjendus, miks on vaja raha riigieelarves ettenähtust erinevalt kasutada, näidates seejuures ära konkreetse kulurea, mida vähendatakse, ja kulurea, mida suurendatakse. Ministeeriumi kodulehel tuleb lihtsalt kättesaadavaks teha valitsemisala eelarve kehtiv hetkeseis.

Laiaulatusliku paindlikkuse fikseerimine riigieelarve raamseaduses ei võimalda vajaduse korral seada riigieelarves kuluridadele konkreetseid kululagesid. Olukorras, kus riigi rahakasutuses soovitakse suuremat kulude kontrolli, on selgete kululagede määramine üks meede, mis aitab soovitud eesmärgile kaasa. Näiteks on erinevad valitsused viimastel aastatel seadnud poliitiliseks eesmärgiks riigiasutuste tegevuskulud külmutada või lausa neid kärpida. Ilma kululagesid konkreetsetele eelarveridadele seadmata ei ole need eesmärgid täidetavad. Eelnõu § 1 punktiga 55 plaanitav muudatus välistab vajaduse korral konkreetsete kululagede seadmise.

### **3. Kava panna riigieelarves kokku tööjõukulud ja majandamiskulud (eelnõu § 1 p 27) ei ole põhjendatud ning nende eristamist tuleks jätkata.**

Kui 2025. aastal olid tööjõukulud ja majandamiskulud eristatud riigieelarve lisas, siis eelnõu kohaselt neid edaspidi seadusepildis ei eristata. Riigikontrolli arvates tuleks tööjõu- ja majandamiskulud jätkuvalt esitada riigieelarves ja eristatult. Ka Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) on oma 2025. aasta raportis soovitanud, et valitsemisalade otsustusõigust tööjõukulude üle otsustamisel tuleb juhtida ja piirata (raporti lk 20 p 19).

### **4. Eelnõu vastuvõtmisel (eelnõu § 1 p 27) ei ole riigieelarves asutuste koondeelarves enam võimalik eristada kulusid majandusliku sisu järgi (nt tööjõukulud, majandamiskulud). Nende kulude eristamisest ei tohiks loobuda.**

2025. aasta riigieelarve lisas 1 on riigiasutuste eelarved liigendatud majandusliku sisu järgi (tööjõukulud, majandamiskulud jne), kuid puuduseks on see, et asutuste eelarved on pihustatud lisas 1 erinevate tegevuste vahel ning koondsummat asutuse eelarve kohta ei ole. Seetõttu toetame eelnõus pakutud asutuste koondeelarve väljatoomist, kuid ei pea õigeks asutuste eelarvete majandusliku sisu järgi liigendamisest loobumist.

### **5. Oluline on välja tuua kõik seadusest tulenevad kulud, mida riigieelarve menetlemise käigus suurendada või vähendada ei saa (eelnõu § 1 p 27).**

Planeeritava muudatuse kohaselt (eelnõu § 1 p 27) on võetud sihiks eristada detailselt seadusest tulenevad arvestuslikud kulud, mis on suuremad kui 1 miljon eurot. Seletuskirjast küll ei selgu, kui suur osa seadusest tulenevatest kuludest jääb alla 1 miljoni euro, kuid Riigikontrolli arvates on riigieelarves oluline välja tuua kogu seadusest tulenevate arvestuslike kulude maht, vajaduse korral alla 1 miljoni euro jäävaid summasid kokku liites. Põhiseaduse § 116 kohaselt ei tohi Riigikogu kustutada ega vähendada riigieelarvesse või selle eelnõusse võetud kulusid, mis on ette nähtud muude seadustega. Seega on oluline riigieelarves eristada kõik sellised kulud, mille suhtes selline piirang kehtib.

**6. Kavandatud muudatus, mille järgi antakse õigus muuta pärast eelarveaasta lõppu kahe kuu jooksul valitsemisalade eelarveid või teha kehtivuse kaotanud riigieelarve alusel uusi eelarveotsuseid, ei ole põhiseadusega kooskõlas. Seetõttu palume seaduseelnõust välja jätta § 1 p-d 30 ja 31.**

Eelnõuga tahetakse anda võimalus viia raha kasutamise eesmärk tagantjärele vastavusse tegelikult tehtud kulutustega.

Iga-aastane riigieelarve seadus on tähtajaline seadus, mis kaotab automaatselt kehtivuse tähtaja möödumisel (vt § 115 p 7. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020). Seetõttu ei ole võimalik eelnõus ette näha muudatust, et lõppenud aasta eelarvega seotud otsuseid saab teha pärast eelarveaasta lõppu. Selline muudatus on vastuolus ka riigieelarve seaduse §-dega 43 ja 44.

Riigieelarvet kui eelarvekulude ja investeeringute eelnevalt heaks kiidetud plaani ei peaks tagantjärele tegelikkusele vastavaks kohandama. Ka seaduseelnõu seletuskirjas on asjakohaselt viidatud rahvusvahelistele juhendmaterjalidele, mis rõhutavad, kui oluline on andmete õigsus, mitte moonutus, et iga hinna eest eelarves püsida. Kahjuks annab plaanitav muudatus justnimelt sellise võimaluse.

Juhul, kui tekib olukord, kus pärast eelarveaasta lõppu selgub varem kajastamata kulusid või investeeringuid, mille tekkepõhine periood on eelnevas aastas, siis tuleb need kajastada riigieelarve täitmise aruandes õiges majandusaastas. Kui vastava kulu või investeeringu jaoks ei ole asjakohasel eelarvereaal piisavalt raha, siis on tegemist eelarve ületamisega ja sellisena tuleb see ka esitada. Eelarve ületamisele saab lisada selgituse, millised olid eelarve ületamise põhjused. Nii tagatakse tegelikkusele vastav ja läbipaistev aruandlus riigieelarve täitmise kohta. Rahandusministeeriumil tuleks praktikas tekkivate probleemide lahendamiseks välja pakkuda põhiseadusega kooskõlas olev lahendus.

**7. Kui Riigikogu või valitsuse kehtestatud õigusakti tulemusena tekib kohalike omavalitsuste eelarvele aasta keskel negatiivne mõju, peab selle hüvitamine olema selge. Eelnõu § 1 punkti 36 tuleb täpsustada.**

Seadust täiendatakse seni kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduses asunud sättega, et riik hüvitab jooksva eelarveaastal vastuvõetud õigusakti mõjud omavalitsusele ulatuses, mille võrra omavalitsuse eelarve sissetulekud vähenevad või väljaminekud suurenevad. Hüvitist ei maksta, kui õigusakti kehtestamise tulemusena vähenevad omavalitsuse eelarve sissetulekud või suurenevad väljaminekud vähem kui 10 000 eurot.

Hüvitamata jätmise piiri määramisel ei võeta arvesse omavalitsuse suurust või mõju konkreetse omavalitsuse aastaeelarvele, samuti ei arvestata, millise ülesandega on tegemist. Seletuskirjas näitena toodud olukord ei anna selgust, mis on negatiivse mõju arvutamise aluseks – milliseid kulusid arvesse võetakse või kuidas pidada arvestust, kui kehtestatav õigusakt mõjutab omavalitsuse erinevaid kuluridu. Samuti pole selge, mida peetakse silmas lisakulude all. Alternatiivse võimaluse puhul, et üleriigiline kohaliku omavalitsuse üksuste liit ja Vabariigi Valitsus peavad hüvitise mittemaksmise kohta läbirääkimisi ja lepivad selles kokku, pole samuti selge, millistel juhtudel ja alusel on selliseid kokkuleppeid võimalik sõlmida. Ebaselgeks jääb ka see, kas kokkulepe võiks sündida ka omavalitsusele pandud riikliku ülesande täitmise puhul.

Seletuskirjas toodud näide puudutab konkreetselt olukorda, mida reguleerib Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus, milles kulude katmine riigi poolt on juba reguleeritud.

Riigikontrolli arvates on eelnõu § 1 punktis 36 kavandatud seadusetäiendused ebaselged, võimaldavad laia tõlgendamist ja võivad rikkuda rakendamisel omavalitsuste põhiseaduslikku tagatist.

**8. Eelnõu § 1 punkti 46 sõnastus vajab muutmist. Kohalikule omavalitsusele ühekordse riikliku kohustuse panemisel tuleb üldjuhul lähtuda riigieelarve seaduse üldistest põhimõtetest. Omavalitsuse põhiseadusliku tagatise piirangud tuleb ette näha eriseadusega.**

Riigieelarve seaduse §-i 51 täiendatakse lõigetega 7 ja 8. Täiendust põhjendatakse kriisilukorras tegutsemise vajadusega. Lõikes 7 on erisus ühekordse riikliku ülesande hüvitise riigieelarve seletuskirjas kajastamise kohta, kui hüvitamise vajadus ei olnud riigieelarve eelnõu koostamise ajal teada. Riigikontrolli arvates võimaldab pakutud sõnastus edaspidi vältida mis tahes ühekordse riikliku ülesande panemisel seaduse § 51 lõike 6 rakendamist. Riigieelarve seaduse §-d 43, 44 ja 45 näevad ette üldise korra, kui riigieelarves on eelarveaasta kestel vaja muudatusi teha. Nii tuleks uue riikliku ülesande katteks riigieelarves ette näha raha samas korras nagu muud täiendavad kulud, mida riigieelarve eelnõu koostamise või menetlemise ajal ei olnud ette teada. Eespool nimetatud ja hetkel kehtivad sätted juba näevad ette nii muudatuse tegemise menetlemise üldise korra kui ka erisused.

Lõikes 8 antakse Vabariigi Valitsusele õigus tegutsemiseks erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra olukorras või vahetult nendeks valmistumise ajaks. Riigikontroll mõnab, et omavalitsuse põhiseadusliku tagatise (finantsgarantii) suurem riive võib teatud juhtudel olla põhjendatud. Kuid selline piirang tuleb esmalt ette näha vastavas valdkonnaseaduses, mitte riigieelarve seaduses.

**9. Muudatused (eelnõu § 1 p-d 48–51), mis puudutavad ministrite antavaid toetusi, on positiivne suund, kuid need ei välistaks võimalust anda toetusi läbipaistmatult ja poliitiliste tõmbetuulte ajal.**

Riigieelarve seadus näeb ette erinevat liiki toetusi ja mitmeid võimalusi toetuste andmiseks. Mõistlik ja vajalik on, et nii toetuste andmine kui ka kasutamine oleks läbipaistev, säästlik ja sihipärane. Positiivne on, et korrastatakse riigisiseste projektitoetuste ja tegevustoetuste jagamise põhimõtteid.

Eelnõus pakutud lahendus aitab vältida olukordi, kus projektipõhiste tunnustega toetused paigutatakse tegevustoetuste alla, sest nende puhul on rahakasutus vabam – raha kasutamise täpset otstarvet ei pea määrama, toetuse kasutamata jääki ei pea valitsemisalad tagasi küsima ning toetuse sihipärasest kasutamist ei pea hiljem kontrollima. Siiski vajaksid pakutavad muudatused veel ülevaatamist.

**9.1. Riigisisese tegevustoetuse andmist puudutavat sätet (§ 1 p 51) vajab täpsustamist.** Eelnõu järgi võib peale seadusest tulenevate tegevustoetuste minister anda tegevustoetust ka riigieelarve seaduse §-s 53<sup>2</sup> sätestatud alustel ning juhul, kui see tuleneb valdkonna valitsemisala programmis sisalduvast tegevusest. Probleemiks on see, et kavandatavas §-s 53<sup>2</sup> ei ole toodud toetuse andmise aluseid, vaid ainult toetuse andmise kord.

**9.2. Eelnõuga soovitakse anda ministrile võimalus sotsiaaltoetuste andmiseks ilma, et selline toetus oleks seaduses ette nähtud (eelnõu § 1 p 51). Sotsiaaltoetust, mida ei ole seadusega ette nähtud, minister anda ei tohi.**

Eelnõuga soovitakse täiendada riigieelarve seadust §-ga 53<sup>3</sup>, millega nähakse ette ministri õigus anda riigisisest sotsiaaltoetust, mis ei ole ette nähtud seadusega, kuid kui selleks on valitsemisala eelarves raha ette nähtud.

Põhiseaduse § 28 lõike 2 järgi sätestab abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra seadus. Riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundab Riigikogu, kes määrab ka sotsiaalse kaitse saamise tingimused, ulatuse, korra ning abi liigid (vt § 28 p 15. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020). Seega ei ole võimalik ministril anda sotsiaaltoetust ja ka kavandada selleks valitsemisala eelarvesse raha, kui seadus konkreetset toetust ette ei näe.

**10. Kohalike omavalitsuste rahastamise ja muude toetuste andmise reeglite korrastamine muudab ebavajalikuks riigieelarve seaduse §-i 50, mis puudutab juhtumipõhiseid toetusi. Riigieelarve seaduse § 50 tuleks tunnistada kehtetuks.**

Eelnõu loob selguse, et juhtumipõhiseid toetusi ei käsitata omavalitsuste tulubaasi osana, vaid need on mõeldud sihtotstarbeliste toetustena valdkondade arendamiseks. Samuti ei pea § 50 alusel antavaid juhtumipõhiseid toetusi enam üleriigilise omavalitsusliiduga läbirääkimistel kokku leppima. Seetõttu pole vajalik ka omavalitsustele mõeldud toetuse andmise aluse sätestamine riigieelarve seaduse neljanda peatüki 5. jaos.

Praktikas ei rakendata §-i 50 tegelikult juba praegu. Enamiku riigisisestest toetusprogrammide rahast saavad omavalitsused riigieelarve seaduse § 53<sup>1</sup> alusel. Nende toetuste hulgas on nii üksnes omavalitsustele mõeldud toetusi kui ka toetusi, kus omavalitsused on sihtrühmaks koos era- ja kolmanda sektori üksustega. Samuti antakse samal alusel toetusi, mida on vaja eraldi taotleda, ja ka selliseid, mida omavalitsused saavad valemipõhiselt. Regionaal- ja põllumajandusminister on leidnud, et omavalitsused ei saa ette arvestada ega omada õigustatud ootust riigilt juhtumipõhise toetuse saamiseks, sest sellest rahast ei sõltu omavalitsuste ülesannete täitmise igapäevane toimetulek. Seega pole Riigikontrolli arvates ühtki mõistlikku põhjust, miks §-i 50 ei saaks kehtetuks tunnistada ja jätkata toetuste andmist vastavalt praegusele valdavale praktikale. Seda enam, et juhtumipõhiste toetuste üle otsustamisel on seletuskirjas välja toodud nende toetuste andmisega seotud läbipaistmatust, näiteks, kui „mingid tegevustoetused on ette ära otsustatud“ või mõjutab toetuse andmise tingimusi „poliitiline soov“. Eelnõus plaanitavad muudatused ei muuda toetuse üle otsustamist ka läbipaistvamaks.

Asjakohane ei ole §-i 50 vajalikkust põhjendada ka kriisiga, sest ei kriisi ega selle mõjude suurust ei ole võimalik ette planeerida. Kriisiga seotud ettenägematuid kulusid võib hüvitada Vabariigi Valitsuse reservist.

**11. Võimalus luua toetuste jaoks andmekogu on üldjoontes mõistlik, kuid vältida tuleb muid tüüpilisi andmete kogumisega seotud probleeme (dubleerimine, mitteliidestumine) ja võimalust, et erinevate toetuste jaoks luuakse erinevad andmekogud. Andmekogu loomisel on küsitav soov piirata andmetele juurdepääsu, samuti soov kanda andmekogusse füüsilise isiku eriliigilisi isikuandmeid (eelnõu § 1 p-d 54 ja 55).**

Seaduseelnõu §-s 1 punktis 53 sisalduv § 55<sup>1</sup> lõike 5 näeb ette, et andmekogu andmed ei ole avalikud. Seletuskirjas on seda põhjendatud füüsilisest isikust toetuse saajate andmetega, kuid eelduslikult ei hakka võimalik loodav andmekogu sisaldama ainult füüsiliste isikute andmeid. Põhjendusi, miks juriidiliste isikute andmed avalikud olla ei tohiks, seletuskirjas ei käsitleta.

**12. Riigieelarve ülekantud raha võib kasutada riigieelarvega määratud otstarbeks.**

§ 59<sup>1</sup> lõike 2 sõnastust muudetakse, sest edaspidi võib vajaduse korral ülekandmisel muuta riigieelarve liigendust, mis sõnastatakse eelnõu § 26 lõikes 5<sup>1</sup>, kui muutmine on seotud ministeeriumi valitsemisala riigiasutuse, tulemusvaldkonna või programmi tegevuse ümberkorraldamise või lõpetamisega. Kehtiva riigieelarve seaduse § 59<sup>1</sup> lõike 2 teise lause kohaselt võib raha administratiivset liigendust ülekandmisel muuta vaid juhul, kui ei muutu kulu otstarve. Kuivõrd administratiivse liigenduse mõiste ei ole kehtivas seaduses piisavalt ühemõtteliselt reguleeritud (võrdle § 26 lõiget 3 § 31 lõikega 2), siis palun veenduda ja vajaduse korral täpsustada seaduse sõnastust nii, et raha ülekandmisel poleks seda võimalik kasutada muuks otstarbeks, kui riigieelarvega algselt määrati.

**13. Eelarvenõukogu moodustatakse Eesti Panga seaduse alusel, mistõttu tuleks Riigikontrolli arvates kaaluda, kas lisaks riigieelarve seaduses tehtavatele muudatustele vajaks eelarvenõukogu osas täiendamist ka Eesti Panga seadus.**

**14. Riigikontrolli arvates on riigieelarve sisukamaks ja kasutatavamaks muutmiseks vaja tähelepanu pöörata probleemidele, mida seaduseelnõus ja seletuskirjas ei käsitleta. Toome järgnevalt välja paar probleemi, mille lahendamiseks ei ole vaja muuta ühtegi õigusakti, vaid muuta on vaja senise praktikat.**

**14.1. Riigieelarves olevate kuluridade (tegevuste) kohta ei ole suures osas võimalik seletuskirjast leida üheselt mõistetavat ja kogu kulu katvat ehk selgitavat infot.** Riigieelarve ja seletuskirja arvud sageli ei ühti. Riigieelarve arusaadavuse eelduseks on piisavad selgitused ja arusaadav kontekst, milles seda esitatakse, mis eelarvedokumentides sisalduvat infot aitavad mõista. Arusaadavuse tagamiseks ei ole vaja seletuskirja rohkem teksti ja atraktiivsemaid esitusviise, vaid ühes kohas asuvaid täpsemaid ja korrektsemaid arvandmeid riigieelarves olevate kuluridade sisu kohta; selgesõnalisemat kasutusotstarvet iga kulu kohta ning kavandatava kulu võrreldavust eelmistel aastatel samaks otstarbeks tehtud kuludega. Seletuskiri ei vaja juurde pikkust, vaid täpsust ja konkreetsust.

**14.2. Rahandusministeeriumil tuleks tagada, et pärast eelarve vastuvõtmist Riigikogus oleks kõigil huvilistel võimalik saada kogu eelarvet hõlmavat selgitavat infot.** Seletuskiri on praeguse eelarveformaadi juures ainus dokument, millest riigieelarves olevatele summadele on lootust mingitki selgitust saada. Ka Rahandusministeerium on suunanud huvitatuid seletuskirja juurde juhtudel, kui on tekkinud küsimusi raha planeeritud kasutamise kohta. Riigikogu menetluse käigus riigieelarve eelnõu muutub, kuid seletuskiri seletab riigieelarve versiooni, mille Vabariigi Valitsus on Riigikogule esitanud. Mõistlik oleks, et Rahandusministeerium avaldab pärast riigieelarve menetlemist Riigikogus oma veebilehel dokumendi, milles on kajastatud terviktekstina selgitused vastuvõetud eelarve kohta.

Võttes kokku Rahandusministeeriumi seatud neli eesmärki, mida seadusemuudatustega lahendada soovitakse, leiab Riigikontroll, et need on saavutatud vaid osaliselt. Mööda ei saa vaadata ka Rahandusministeeriumi endagi tõdemusest, et hulga probleemidega hakatakse tegelema alles kunagi tulevikus. See pole hea, sest selgust oleks vaja luua kiiremini ning rakenduvad vahelahendused tekitavad kõigile eelarve ettevalmistajatele palju ebavajalikku lisatööd.

Loodan, et leiate Riigikontrolli mõtetest abi nii riigieelarve seaduse muutmisel kui ka riigieelarve koostamise praktika kiirel ja sisukal ümberkujundamisel.

## Riigikontrolör Janar Holmi ettekanne 26. septembril 2025 Lääneranna Gümnaasiumi Lihula õppehoones konverentsil „HaridusLood. Kas jagub? Kes vastutab?“

Et raha mängib riigi ja kohalike omavalitsuste suhetes põhirolli, on sellest tekkinud erinevates aruteludes liigagi sageli kiusatus ka haridusvaldkonna probleemidele läheneda esmajärjekorras rahajutu kaudu. Jah, raha on alati kõigil väga vaja: „kel on vähe või on natukene, sellel puudub helge tulevik“, nagu kõlab „Rahalaulus“, mille sõnad on Juhan Viidingult ja muusika Olav Ehalalt. Alati on parasjagu natuke hädapärasest puudu. Kõigis riigielu valdkondades. Mõnes rohkem, mõnes vähem. Aga kõikjalt kostab, et raha on kindlasti puudu, mitte kunagi küllalt või üle.

Üldharidussüsteemis on peamine segadus siiski seotud mitte niivõrd raha hulga kui vastutusega. Õigemini ei ole selles selgust. Keskvalitsuse ja omavalitsuste ühine vastutus üldharidussüsteemi toimimise eest ei tähenda seda, et kõik teevad samu asju, vaid seda, et kõigil on oma selged ülesanded ja selge roll. Ilma vastutusevaba ruumita. Aga kui rollid on ebaselged, kokku lepitud ülesandeid ei täideta või kui eksitakse teadlikult või kogemata teise osapoole vastutusalasse, siis on tulemuseks paraku üldine vastutamatus ja segadus. Kõik see segadus tekitab usaldamatust pea kõiges olulises ja kõigi vahel.

Suuresti ebamäärasest vastutusest tulenev segadus on tekitanud olukorra, kus keskvalitsus ei usalda omavalitsusi ja omavalitsused riiki. Koolijuhid ei usalda koolipidajat ning koolipidajad koolijuhte. Õpetajad koolijuhte, kohalikke omavalitsusi ja keskvalitsust. Ilma suuremat usaldussuhet loomata on aga keeruline tõhusalt edasi liikuda.

Üks peamisi – ja liiga kaua – selge vastuseta küsimusi on, kes saab vastutama gümnaasiumivõrgu korraldamise eest. Kuna Haridus- ja Teadusministeeriumi eesmärgist võtta kogu vastutus keskhariduse korraldamise ja rahastamise eest riigi kanda on räägitud juba rohkem kui kümme aastat, siis võiks asi olla praeguseks ära tehtud. On kõigi – nii õpilaste, lapsevanemate, õpetajate, omavalitsuste kui ka keskvalitsuse – huvides, et senine lõputuna näiv jutuveeretamine lõpeks. Ootus ja ebamäärasus hoiab ka arengut tagasi. Takistab arukalt koolivõrku kujundada. Ja sellel kõigel on tegelikkuses oluline mõju ka rahaasjadele.

2017. aastal toimunud haldusreformi oluline eesmärk oli anda tekkivatele tugevamatele omavalitsustele ka suurem otsustusõigus ja finantsautonoomia. Reformiprotsessi kulgemisse pandud koma on muutumas punktiks ning haldusreform on jäänud katki. Riik otsustab jätkuvalt suures ulatuses ette ära, milleks on õige raha kasutada. Sellisel viisil jagatud raha ei ole siiani osapooltele toonud ei õnne ega armastust ega too senisel viisil jätkamine ei üht ega teist ka edaspidi.

On oluline teadvustada, et haldusreform ei ole tehtud seni, kuni ei ole kohalikele omavalitsustele üle antud kõik ülesanded, mida on mõistlik täita inimestele lähimal tasandil, ega ole muudetud omavalitsuste rahastamissüsteem olematust finantsautonoomiast sisuliseks õiguseks oma raha üle otsustada ja rahastamisallikaid valida. See tähendab, et ka haridusrahalt tuleb sildid maha võtta ja anda see raha kohaliku omavalitsuse tulubaasi. Positiivne on, et jää on hakanud vist natukenegi liikuma ning septembri lõpus avaldatud riigi eelarvestrateegiast võib lugeda, et omavalitsuste autonoomia suurendamiseks viiakse alates 2027. aastast toetusfondis olevad põhikoolide (v.a õpetaja palk), huvihariduse ja -tegevuse ning õpilaskodu sihtotstarbelised toetused üle omavalitsuste tulubaasi. See on omavalitsuste finantsautonoomia suurendamine paraku vaid näpuotsaga, sest õpetajate palk, mis on ligikaudu 80 protsenti kogu sellest rahast, mida hariduse ja sotsiaalvaldkonna peale omavalitsustele toetusfondist jagatakse, selle plaani järgi tulubaasile ei lisandu.

Natuke vähem kui kolm aastat tagasi tegime Riigikontrollis auditi, et selgitada, miks omavalitsuste toetusfondi ümberkujundamine omavalitsuste finantsautonoomia suurendamiseks ei edene. Vastus ei ole kindlasti üllatav. Peamiselt seisab see vastastikuse usaldamatuse taga. Ministeeriumid, nii Haridus- ja Teadusministeerium kui ka Sotsiaalministeerium, pelgavad, et valdkonda senimaani suunatud raha läheb piirangute kaotamise järel omavalitsustes edaspidi mujale. Omavalitsused pelgavad omakorda, et riik kehtestab edaspidi täiendavaid valdkondlikke nõudeid, mille kuluvajadust rahastamismudel arvesse ei võta. Küllap on mõlemad osapooled selliseks ettevaatlikkuseks rohkemal või vähemal määral läbi aegade ka põhjust andnud. Kuid on ka näiteid sellest, kus vastutuse jaotus on küll selge, aga sellest ei peeta kinni.

Näiteks auditeerisime hiljuti, kas riik täidab seadusest tulenevat ülesannet tagada erihoolekandeteenuste kättesaadavus. Sotsiaalhoolekande valdkonnas teame, et riik nõuab omavalitsustelt pidevalt ja rangelt, et need abivajajaile vajaduse tekkimisel kohe sotsiaalhoolekandelist abi osutaks. Seevastu näitas meie audit, et keskvalitsus enda suhtes niisama range ei ole ja üritab lükata oma kohustusi kohalikele omavalitsustele. Nõnda püüavad nii Sotsiaalkindlustusamet kui ka Sotsiaalministeerium jätta oma kohustuse, mille täitmisega nad ise hakkama ei saa, siiani omavalitsuste ja lähedaste kanda. Keeruline on eeldada, et ka teistes valdkondades seeläbi usaldus suureneks.

Või siis näide topeltstandarditest. Haridus- ja Teadusministeerium on läbi aastate olnud väga nõudlik ja kriitiline kohalike omavalitsuse koolide võimekuse suhtes rakendada kaasava hariduse põhimõtteid. See tähendab ministeeriumi enda sõnastatuna, et igale lapsele – nii erivajadusega lapsele kui ka väga andekale lapsele – pakutakse just tema võimetele ja vajadustele vastavat hariduskorraldust.

Käesoleva aasta alguses valmis meil audit haridusliku erivajadusega noorte kutseõpingute toetamise kohta. Tuletan meelde, et kutsekoolid on rõhuvas osas riigikoolid. Auditeerimine näitas, et 90% kutsekoolidest ei tule ressursipuuduse tõttu tugiteenuste ja -meetmete pakkumisega toime ega taga seadusega ette nähtud teenuste kättesaadavust õpilastele. Eesti Hariduse Infosüsteemist selgus, et vaid ühes koolis oli vaatlusperioodil tööl igal aastal nii psühholoog kui ka eri- ja sotsiaalpedagoog. Muide, selle kooli pidaja ei olnud Haridus- ja Teadusministeerium, vaid hoopis kohalik omavalitsus.

Või siis näide koostöö puudumisest. Paar aastat tagasi auditeerisime valmisolekut minna üle eesti-keelsele õppele. Auditi käigus ilmnas selgelt, et üleminekuks vajalike õpetajate puuduse lahendamist lükkas ministeerium omavalitsuste kaela ning omavalitsused ministeeriumi kaela. Tegelikult oli mõlemal oma selge roll ja olid ka mõlemal põhjused, miks asjad ei liikunud. Kui omavalitsusi vaadata, siis olukorras, kui ei nõuta õpetajatelt eesti keele oskust, kui tema eest makstakse näiteks kõik trahvid ära, siis ei juhtugi midagi. Ja teiselt poolt on Haridus- ja Teadusministeeriumi asi tagada õpetajate ja sobivate õppevahendite olemasolu. Õnneks näib, et koostöö on tänaseks siiski oluliselt paranenud.

Niipalju kõrgetest mõtetest – usaldusest, vastutuse selgusest ning koostööst, mille puhul ei käidaks lihtsalt koos, vaid tehtaks ühise eesmärgi nimel tööd.

Aga ikkagi raha.

Kas jätkub raha õpetajate palgaks? Eesti pikaajaline siht on olnud tõsta ja seejärel hoida õpetajate keskmist palka püsivalt vähemalt 120 protsendi tasemel võrreldes Eesti keskmise palgaga. 2023. aastal see eesmärk täideti, kuid pärast seda on sihtmärk uuesti kaugemale liikunud. Äsja kiitis Vabariigi Valitsus heaks ja esitas Riigikogule 2026. aasta riigieelarve seaduse eelnõu, millega suurendatakse õpetajate palgafondi 10% võrra. Ministeeriumi arvestuste kohaselt võimaldab see maksta õpetajatele 2026. aastal keskmist palka 2403 eurot. Kui lähtuda Rahandusministeeriumi suvise majandusproгноosi keskmise palga arvestusest, siis tähendab see 2026. aastal umbes 109%. Kui ma värsket riigi

eelarvestrateegiat lugesi, siis oli seal kirjas 112% Eesti keskmisest palgast. Ma ei tea, millest see vahe tuleneb, aga eks Eestis on alati protsentarvutusega mõningaid raskusi olnud. Selleks, et 2027. aastal jõuda õpetajate keskmise palgaga soovitud suhteni Eesti keskmisse palka, oleks vaja 2027. aasta riigieelarvesse lisaraha ca 100 miljonit eurot. Kas see on realistlik? See on ligi 0,25 protsenti sisemajanduse kogutoodangust. Olukorras, kus valitsus tegi 2026. aasta eelarve maksimaalse võimaliku puudujäägiga – 4,5% SKPst – ning ka riigi eelarvestrateegias on 2027. aastaks juba sama lagi ees, ei ole lootus ka 2027. aastal saavutada õpetajate palga eesmärk mitte ülemäära suur – et mitte öelda, et see on lootusetu. Edaspidi samuti. Seda juhul, kui jääda lootma ainult riigieelarvest tulevale lisarahale ja mitte teha kogu haridusvõrgu sees vajalikke reforme.

Aga üldhariduse valdkond ja õpetajad ei ole ainsad, kelle jaoks riigi rahakotist eraldatava raha suurus ei jõua ootustele ja vajadustele järele. Päästetöötajad, kultuuritöötajad, politseinikud ootavad. Aga teame juba ammu ka näiteks tervishoiukuludes eesootavast august ning paljudest lahendamist vajavatest probleemidest sotsiaalhoolekandes. Need on ainult mõned näited. Arvestades seda, et Eesti kulud haridusele on osakaaluna SKPst võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega edetabeli eesotsas, ei saa väita ka seda, et haridusvaldkond on rahastamisel tagaplaanile jäänud. Vastupidi. Küsimus on eelkõige selles, millele ja kuhu läheb Eestis haridussüsteemis raha. Selle kohta tegi akadeemik ja endine haridusminister Jaak Aaviksoo eelmisel aastal põhjaliku hariduskulude analüüsi, mis viitas, et üle on vaja vaadata nii investeeringute asjakohasus, raha jagunemine erinevate haridusvaldkondade vahel kui ka valdkondade sees. Ehk tuleb usaldada omavalitsusi, et nad oskavad kasutada õpetaja palgaraha tõhusamalt, kui see on nende tulubaasi üle antud.

Aga selge on ka see, et lisaraha õpetajate palkadeks tuleb vähemalt mingis osas võtta tulevikus haridussüsteemist endast ning omavalitsustel tuleb jätkuvalt oma koolivõrku optimeerida. Selleks survestab rõhuvat osa omavalitsusi ka ähvardavalt lähenev õpilaste arvu hoogne vähenemine.

Oluline on see, et enda koolivõrgu korrastamise üle otsustaks koolipidaja ise. See on omavalitsuse vastutus. Haridus- ja Teadusministeerium nendesse otsustesse reeglitevälisel viisil sekkuda ei tohiks. Küll aga peaks ministeerium võimalikult kiiresti tegelema sellega, mida ainult tema teha saab. Nimelt – töötama välja kauaoodatud seadusemuudatused, mis puudutavad keskhariduse eest vastutuse koondamist riigi kätte. Mida kiiremini selgus saabub ja seadust rakendama hakatakse, seda kiiremini ja mõistlikumalt on omavalitsustel võimalik optimeerida ka koolivõrku. Ka selle taga seisab osa raha, mida oleks võimalik suunata õpetajate palkadesse.

Kas jätkub aga õpetajaid, kellele tulevikus maksta palka, mis oleks 120 protsenti Eesti keskmisest palgast?

Riigikogu juures tegutseva Arenguseire Keskuse 2023. aasta uuring koolide ja koolivõrgu efektiivsuse kohta näitab, et paljudes suurtest linnadest väljapoole jäävates omavalitsustes oleme olukorras, kus on pigem õpetajate ülejääk, mitte puudujääk. Ehk siis see ülejääk on tugevalt piirkondlik – maapiirkondades on õpetajaid üle, Tallinnas puudu. Samas ei tähenda see ilmtingimata seda, et üle on kuskil just nende õppeainete õpetajaid, kellest on kõige rohkem puudus. Aga see viitab siiski, et mõningatki leevendust õpetajate puudusele on võimalik süsteemi optimeerimise korral leida.

Leevendust pakub ka hulk nn karjääripöörajaid – need on inimesed, kes pole saanud õpetajakoolitust ja kellel on töökogemus mõnel teisel erialal, aga kes tahaks proovida õpetajaametit ja kes paariaastase täiendusõppe järel omandavad õpetamisoskused. Lahenduseta probleemiks on aga jätkuvalt see, kuidas hoida koolis neid, kes alustavate noorte õpetajatena entusiastlikult kooli tööle on läinud või lähevad. Praegu on veel õnneks noori, kes tahaks koolis õpetajana töötada, aga nad ei saa paraku alustajana tuge. Algne entusiasm kaob ja sära silmades kustub sellises olukorras kiiresti, asendudes

frustratsiooniga. Kui kolmandik alustavatest õpetajatest lahkub kolme tööaasta jooksul, siis fookus peab olema nende hoidmisel.

Kuidas vähendada lahkujate hulka? Palju räägitakse õpetajate karjäärimudelist. Samas jääb avalikkuses toimuvaid debatte jälgides vägisi mulje, et karjäärimudeli asemel räägitakse palgasüsteemist. Pole küll ilu ilma rahata, kuid kuhugi on kadunud siin need kõrgemad mõtted. Kui algselt olid karjäärimudeli puhul olulisel kohal ka probleemid, mis puudutasid tuge alustavatele õpetajatele – et nad töö raskuse all kohe kokku ei kukuks ning suudaks ree peale saada –, siis vähemalt avalikus debatis on see järelkasvuteema raha taha kadunud. Alustava, stressis ning ilma vajaliku toeta õpetaja igahommikune mõte ei ole see, kuidas saada mõne aasta pärast kogemuse kasvades ja karjääriredelil edenedes mõnest kolleegist näiteks 1,3 korda kõrgemat palka, vaid see, kuidas alustava õpetaja stressiga elada nädalast nädalasse kuidagi laupäevani. Aga muidugi on ka raha tähtis. Lõputult inimesed oodata ei jõua.

On siis lihtsaid lahendusi, mis teeks võluvael kõik asjad korda? Ei ole. Kui aga otsast pihta hakata, siis tuleks alata põhimõttelisematest asjadest. Need on järgmised:

1. Määrata põhikooli ja gümnaasiumiseaduses tähtaeg, millest alates keskvalitsus vastutab keskhariduse korraldamise eest ning kohalik omavalitsus põhihariduse eest. Leppida kokku ühe vastutajaga süsteemile ülemineku korraldus. Selgust ja teekaarti on hädasti vaja, et koolivõrgus olulisi ja vajalikke otsuseid teha. See aitaks jätta raha ka selleks, et õpetajatele oleks võimalik maksta eesmärgiks seatud motiveerivat palka.

2. Kaotada omavalitsuslike ülesannetega seotud toetustelt sihtotstarbed, sh ka põhikoolide õpetajate palkadelt. See tähendab suurendada omavalitsuste finantsautonoomiat. Kõike seda on juba aastaid küllalt analüüsitud. Kui aga tahet ei ole, siis võiks ka selle otse välja öelda, oleks vähemalt mingi selgus. Aga ehk aitab sellest enda oimetuks analüüsimisest – nüüd tuleks otsustada.

3. Minu kolmandaks ettepanekuks on hariduskorralduse ja hariduspoliitika tulemuslikumaks muutmisega seonduvat mitte esitada ja arutada riigieelarve läbirääkimiste raamistikus. Hariduskorralduse strateegilised küsimused on pikema vaatega, kui aastane või 4-aastane perspektiiv. Pole ilu ega elu ilma rahata, kuid hariduspoliitika korraldust puudutavaid strateegilisi küsimusi ei tohiks arutada järgmist aastat puudutavas rahavaates, kus osapooled pokkerimängija ilmel laua taga istuvad. Sellest ei sünni midagi püsivat ja sisukat. Keskvalitsus ja omavalitsused peaksid sõnastama lahendamist vajavad probleemid hariduskorralduses ning rääkima lahendused läbi eraldi formaadis. Ehk on see ka võimalus, kuidas tegelikult vastastikust usaldust suurendada. Sest kõik võib takerduda just usalduse, mitte isegi niivõrd raha ja mõtete puuduse taha.

\* \* \*

*Artikkel rajaneb ettekandel, mille riigikontrolör Janar Holm pidas 26. septembril 2025 Lääneranna Gümnaasiumi Lihula õppehoones konverentsil „HaridusLood. Kas jagub? Kes vastutab?“, mille korraldasid Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Lääneranna vald. Üritus tõi kokku kohalike omavalitsuste juhid, haridus- ja finantseksperdid, kooli- ja lasteaiajuhid ning poliitikakujundajad üle Eesti, et arutada hariduse suurimaid probleeme ja otsida neile lahendusi.*