

Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

*Audit on korraldatud riigi majandusaasta
koondaruandele hinnangu andmiseks*

Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Audit on korraldatud riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli auditeerima riigi majandusaasta koondaruannet. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aruanded. Riigikontroll auditeeris Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust olulisematele õigusaktidele, et kasutada tulemusi riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks.

Lisaks vaatas Riigikontroll, kas Siseministeeriumis ja tema valitsemisalas on toimiv sisekontrollisüsteem, mis loob eeldused investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, varade säilimiseks ja heaperemehelikuks kasutamiseks.

Oma töös tugines Riigikontroll Siseministeeriumi valitsemisala siseaudiitorite audititele, sealhulgas hinnangule ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele.

Siseministeeriumi 2010. aasta eelarvekulud olid 6,4 miljardit krooni ning ministeeriumi varade maht 31.12.2010. aasta seisuga oli 7,3 miljardit krooni.

2010. aasta jooksul jätkusid 2009. aastal alanud ümberkorraldused. 2010. aasta alguses ühendati Politseiamet, Kodakondsus- ja Migratsiooni- ning Piirivalveamet Politsei- ja Piirivalveametiks (edaspidi PPA) ning mindi üle tsentraliseeritud raamatupidamisele. 2010. aasta vältel toimus Politsei- ja Piirivalveameti töökorralduse ja IT-süsteemide ühtlustamine ning varade koosseisu korrastamine ja üleandmine Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele (edaspidi SMIT) ning Riigi Kinnisvara ASile.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised:

- Kuigi PPA töökorraldus on võrreldes 2009. aastaga paranenud, teeb Riigikontroll märkuse 2010. aasta trahvinõuete (103,6 miljonit kr, sh trahvinõuded 641,5 mln kr, millest 537,9 mln kr on hinnatud ebatõenäoliselt laekuvaks) ning 2010. aasta trahvitulude (139 mln kr) kajastamise õigsuse kohta, kuna nende kajastamise aluseks olev arvestus ja infosüsteemide toimimine olid puudulikud. Ilmnenu puuduste tõttu puudub Riigikontrollil kindlus, et Siseministeeriumi

raamatupidamise aastaaruanne kajastab õigesti trahvinõudeid ja -tulusid. Kajastamise aluseks olevate infosüsteemide vaheline andmevahetus oli ebausaldusväärne ja kajastamise aluseks olevate raamatupidamiskannete sisu ei olnud võimalik selgitada. Puudusid ka trahviarvestuse aluseks olevad juhendid.

- Jättes arvestamata aruandes toodud märkuse mõju, kajastab Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit 31.12.2010. aasta seisuga, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.
- Riigikontroll leidis raamatupidamisarvestuses ja sisekontrollisüsteemides puudusi (tööjõukulude arvestuses, inventuuride korralduses, varude ja varade arvestuses), mis viitavad vajadusele parandada sisekontrollisüsteemi Siseministeeriumi valitsemisala asutustes.
- Auditeeritud olulised majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2010. aasta riigieelarve seaduse ja 2010. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.
- Siseministeeriumi investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.
- Immateriaalsete ja materiaalsete varade soetamisel ei ole ministeerium alati käitunud kehtivate reeglite kohaselt, puudusi esines ka vara kasutamisel, sealhulgas jätkuvalt korterite üürileandmisel.
- Olulisi puudusi esines riigihangete seaduse järgimisel seoses hankemenetluse korraldamata jätmise ja edukate hankijate kõrval ka muude hankijate kasutamisega.

Sisukord

Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	4
Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	4
Märkus trahvinõuete ja -tulude arvestuse kohta	4
Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollisüsteemid olid 2010. aastal puudulikud	7
Maavalitsustes ei maksta välisrahast töötasu ühtsetel alustel ja läbipaistvalt	9
Siseministeeriumi tehingute seaduslikkus	10
Siseministeerium on järginud riigieelarve seadust	10
Siseministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt	10
Varade kasutamise korralduses esineb puudusi	11
Kaupade soetamisel ja teenuste tellimisel pole alati järgitud riigihangete seadust	11
Varade ja varude inventeerimise korralduses oli vajakajäämisi	13
Kortereid on antud kasutada tasuta või põhjendamatult madala tasu eest	14
Varasemate soovituste rakendamine	15
Siseministeerium on asunud möödunud aastal tehtud soovitusi rakendama	15
Riigikontrolli soovitused ning siseministri, regionaalministri ja justiitsministri vastused	16
Ülevaade Siseministeeriumist	18
Auditi iseloomustus	18
Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid	22

Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Aruande õigsus

Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. Jättes arvestamata punktides 2–7 toodud märkuse mõju, kajastab Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2010. aasta tulemiks –4,1 miljardit krooni ja varade mahuks 31.12.2010. aasta seisuga 5,2 miljardit krooni, olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga ministeeriumi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Märkus trahvinõuete ja -tulude arvestuse kohta

Märkus

2. Sarnaselt eelmise aastaga teeb Riigikontroll märkuse Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruandes esitatud trahvinõuete ja -tulude kajastamise kohta. 31.12.2010. a seisuga on Siseministeeriumi bilansis trahvinõudeid kajastatud kokku summas 641,5 miljonit krooni, millest Politsei- ja Piirivalveameti trahvinõuded moodustasid 640,6 miljonit, sealhulgas ebatõenäoliselt laekuvad nõuded 537,4 miljonit krooni. Trahvitulusid on 2010. aasta tulemiaruanDES kajastatud summas 138 miljonit krooni. Ebatõenäoliselt laekuvate nõuete suur hulk tuleneb asjaolust, et raamatupidamises kajastatakse trahvinõue 100% ebatõenäoliselt laekuvana ehk lootusetuna, kui tasumise tähtjast on möödas üle 180 päeva. Samas jätkatakse nende bilansivälist arvestust minimaalselt 18 kuu jooksul pärast trahvi määramist, tuginedes kohtutäiturite arvamusle nõuete tagasisaamise tõenäosuse kohta. Arvestades auditi käigus tuvastatud sisekontrollisüsteemi ja infosüsteemide toimimise puudusi, puudub Riigikontrollil kindlus, et Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne kajastab trahvinõudeid ja -tulusid õigesti.

3. PPAs ei olnud 2010. aastal kehtestatud trahviarvestuse, varude ja varade arvestuse korda. Politsei- ja Piirivalveameti selgituste kohaselt on neil plaanis koostada trahvide, menetluskulude ja sunnirahade arvestuse jaoks eraldi kord.

4. Politsei- ja Piirivalveameti majandusinfosüsteemis SAP kajastatud 2010. aasta trahvitulusid ja -nõudeid ei olnud 31.12.2010. a seisuga võimalik võrrelda trahvide menetluse infosüsteemi MIS aruandluskeskkonnast ALIS saadud trahvitulude ja -nõuetega. Et tagada kahe programmi andmete kooskõla ja aastaaruande õigsus, korrigeeriti raamatupidamisandmeid ALISest saadud andmete kohaselt. ALIS igakuiste aruannete ja aasta koondaruannete erinevuste sisu välja ei selgitatud, sest 2010. a alguskuude kohta üksikasjalikud andmed puudusid.

5. Riigikontrollile ei selgunud kõik põhjused, millest tulenevad eri ajal sama perioodi kohta ALISes koostatud trahviaruanne erinevused. Näiteks oli 2011. aasta märtsi alguses ALIS trahviaruanDES määratud 2010. aastal trahve 176,3 miljoni ja 2011. aasta mais 176,5 miljoni krooni suuruses summas. 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande lisas on lootusetute trahvinõuete summaks märgitud 35 miljonit krooni (nõuete summa tuleneb ALIS andmetest 2011. aasta märtsi seisuga 2010. aasta

MIS – PPA menetluse infosüsteem, milles toimub trahviotsuste registreerimine, arvestus ja trahvilaekumiste sidumine otsustega.

ALIS – PPA analüütiline infosüsteem, mis kasutab aruannete koostamisel MISi andmeid.

kohta). Riigikontrolli soovil 2011. a mais koostatud ALISE trahviaruande järgi oli 2010. aasta lootusetute trahvinõuete saldo suurenenud 87 miljoni kroonini. PPA selgituse kohaselt võisid erinevused trahvinõuetes olla tingitud järgmistest asjaoludest:

- Seoses täitmisele saadetud trahvinõuete inventuuriga laekusid kohtutäituritelt 2010. ja 2011. aasta esimesel poolel aruanded menetluste seisu kohta, millest lõviosa moodustasid täitemenetluse lõpetamise otsused. Andmete maht oli suur ning nende käsitsi sisestamine põhjustas viivitused 2010. aasta seisu täpsustamisel. Andmete korrigeerimine kestis ja 2010. aasta trahvinõuded muutusid PPA sõnul kuni 2011. aasta juuni alguseni. Tagasiulatuva andmete muutmise tingis 2010. aasta alguses Justiitsministeeriumi korraldus kohtutäituritele lõpetada aegumisega kõik trahvinõuded, mis on vanemad kui 18 kuud.
- Trahvinõuete ja -tulude kajastamise aluseks olevate infosüsteemide ühtivuses esineb vigu. Näiteks ei muuda [e-toimiku](#) kaudu sisestatud trahviotsuste muudatused MISis seetõttu [trahviotsuse staatust](#). Samuti ei jõua e-toimikust alati MISi PPA trahviotsuse vaidlustamine kohtus. Kui kohtuotsused on siiski MISi jõudnud, ei pruugi need ALISE trahvinõuete aruandes korrektselt kajastuda – ALIS kuvas ainult PPA trahviotsuseid, sealhulgas kohtuotsusega muudetud ja seega reaalselt jõustumata trahviotsuseid. ALISE aruandesse on selgitamata põhjusel loetud ka PPA korrakaitsepolitseiosakonna liiklusmenetlustalituse koostatud trahviotsused, mis pole jõustunud ning millest ei ole trahvinõuet tekkinud. Eeltoodud vigade väljaselgitamine oli väga ajamahukas, mistõttu ei ole Riigikontrollil andmeid vigade ulatuse ja summa kohta.
- Võimalikud on ka MISi otsuste sisestamisel ja nende parandamisel tekkinud vead.

6. Kuna ALISE andmed on trahvitulude ja -nõuete kajastamise aluseks PPA raamatupidamisarvestuses, ei saanud Riigikontroll kindlust, et trahvinõuded ja -tulud on PPA raamatupidamises (saldoandmikus) 31.12.2010. a seisuga kõikehõlmavalt kajastatud.

7. 2011. aastal on peale ALISE aruandevormide korrastamist trahvinõuete ja -tulude kajastamise aluseks kaks ALISE trahviaruannet: kõikehõlmav määratud trahvide aruanne ja tühistatud trahviotsuste aruanne, mille võrra esimeses aruandes kajastatud trahvinõudeid vähendatakse. See peaks PPA hinnangul nõuete kajastamise selgust suurendama. Amet on korrastanud ka ALISE trahviaruannete koostamise loogikat, täpsustanud trahviliike ja nende staatuste mõju.

8. Riigikontrolli soovitused siseministrile:

- Tagada menetluse infosüsteemi MIS ja aruandluse infosüsteemi ALIS andmete vastavus.
- Kehtestada trahviarvestuse kord, kus on muu hulgas sätestatud nõuded paranduskannete aluseks olevatele andmetele ja nende kohta esitatavale infole ning trahvide sisestamise ja menetlemise tähtajad.

E-toimik – digitaalne infosüsteem, mis tagab kriminaal-, tsiviil-, haldus- ja väärtomenetluse osapooltele operatiivse ülevaate menetluse eri etappidest, toimingutest ja tehtud otsustest.

Trahviotsuse staatus – trahviotsuse olek MISis, näiteks tühistatud, jõustunud. Staatus määrab, kas trahviotsus kajastatakse trahviaruandes või mitte.

Siseministri vastus: Politsei ja Piirivalveamet analüüsib infosüsteemi ALIS aruandluse terviklikkust ja seoseid, hindab infosüsteemide arendamise rahalist ja ajalist teostatavust ning koostab vastava tegevuskava (tähtaeg 31.10.2011). Sõltuvalt saadud hinnangutest ning IKT arendusressurssi piirangutest viiakse tegevused ellu aastatel 2011–2012.

Trahviarvestuse korraldus on reguleeritud kahe dokumendiga:

1. „Politsei- ja Piirivalveameti raamatupidamise sise-eeskiri“, mis reguleerib rahatrahvide arvestust ja aruandlust.
2. Siseministri 22.12.2009 määrusega nr 92 kinnitatud „Politsei andmekogu pidamise põhimäärus“, mis reguleerib andmekogu pidamise põhimõtteid, sh trahvide arvestusega seotud tähtaegu.

Siseministeerium analüüsib koostöös PPA-ga Politsei-ja Piirivalveameti raamatupidamise sise-eeskirjas ning politsei andmekogu pidamise põhimääruses sätestatud menetlemise korda rahatrahvide arvestuse, aruandluse ja tähtaegade osas ning viib vajadusel sisse muudatused. Samas kujundatakse seisukoht eraldiseisva trahviarvestuse korra kehtestamise otstarbekuses (tähtaeg 31.12.2011).

9. Riigikontrolli soovitusel siseministrile ja justiitsministrile

- Leida võimalused parandada infosüsteemide ühtivust, et vältida paljude inimeste ajamahukat lisatööd.
- Luua Politsei- ja Piirivalveameti ning Kohtutäiturite Koja koostööks õiguslikud tingimused, et kohtutäiturid võrdleksid regulaarselt trahvinõuete täitmise andmeid Politsei- ja Piirivalveameti omadega.

Siseministri vastus: Infosüsteemide andmevahetuses esinevaid ebakõlasid parandatakse koostöös E-toimiku meeskonnaga jooksvalt. Täitemenetluse paremaks korraldamiseks on kohtutäiturite kojas loomisel infosüsteem, mis võimaldab E-toimiku kaudu trahve sundtäitmisele saata. Selleks on vajalikud ka teatud muudatused politsei infosüsteemis, mille teostamine sõltub IKT arendusressurssi piirangutest.

PPA on esitanud justiitsministrile taotluse täitemenetlusregistri andmete vaatlemisõiguse saamiseks, mis võimaldaks konkreetsete trahvinõuete täitmise kohta teabe saamist vähema ressursikuluga. Trahvinõuete suure arvu tõttu ei ole nõuete ühekaupa võrdlemine sagedamini kui kord aastas reaalne väga suure ressursikulu tõttu.

Siseministeerium võtab antud teemad arutluse alla Justiitsministeeriumiga toimuval ministrite kohtumisel 2011. aasta augustis.

Justiitsministri vastus: Teadvustades Riigikontrolli poolt aruandes välja toodud riski, on Justiitsministeerium juba 01.07.2010 algatanud projekti „Maksete ja finantsarvestuse funktsioonid E-toimikus“, mille realiseerimise tulemusena toimub kohtumenetluses tekkivate nõuete digitaliseerimine ja struktureerimine. Projekti lõpptähtajaks on planeeritud 31.12.2011, kuid Justiitsministeerium on taotlenud projekti osapoolte taotlusel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt

projekti tähtaja pikendamist aasta võrra, et Justiitsministeeriumi valitsemisala välised osapooled jõuaksid – eeldusel, et vajalike arenduste rahastamisega teistel ministeeriumidel raskusi ei teki – süsteemiliste arendustega kaasa tulla.

Trahvinõuete täitmine on väga oluline valdkond ja vastav koostöö, sh infovahetus Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja (koda), sealjuures kohtutäiturite vahel, on aktuaalne teema, millega nimetatud osapooled juba tegelevad. Justiitsministeerium nõustub, et infovahetus peab olema operatiivne. Infovahetus peab operatiivsuse ja täpsuse huvides olema tagatud läbi elektrooniliste infosüsteemide. Koostöös Justiitsministeeriumi, Registrate ja Infosüsteemide Keskuse, koja ning suuremate sissenõudjatega (sh PPA) valmistatakse ette IT-lahendust koondnimetusega TARN, mille peamiseks funktsioonideks on jaotada kehtiva õiguse kohaselt avalik-õiguslikke nõudeid kohtutäiturite vahel (samas tekitab TARN andmevahetuse juhul, kui nõue täidetakse või aegub, siis edaspidi saab sissenõude selle kohta vastava teate) ning liidestatult e-toimiku süsteemiga korraldada andmevahetust sissenõudjate menetluskeskkondade ning TäitISe vahel. TARN programmi realiseerimine on oluliseks sammuks elektrooniliste menetluste rakendamiseks. Eeltoodud protsessi võimalikuks kiirendamiseks ning erinevate infosüsteemide koostoimimise tagamiseks saatis koda 12.07.2011 asjakohase kirja ka siseministrile (eelkõige puudutab MIS programmi ühildamise võimalikult kiiret arendamist seonduvalt TARNi edaspidise töölerakendamisega).

Pikemas perspektiivis on kavas arendada tänase TäitISe programmi asemele uus täitemenetlusregister e-täitur, mis oleks TARNi kaudu liidestatud e-toimikuga ja seeläbi ka sissenõudjate menetluskeskkondadega. E-täitur hakkaks tagama sissenõudjatele pidevalt aktualiseeritud info olemasolu nõuete täitmise ja staatuse kohta.

10. Punktides 11–20 on raamatupidamise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid täheldatud puudused võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata.

Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollisüsteemid olid 2010. aastal puudulikud

11. PPAs olid Riigikontrolli hinnangul 2010. aastal **sisekontrollisüsteemid** kehtestamata ning varasemast kehtinud kordi enamasti ei järgitud, kuna need ei vastanud ühendametis väljakujunenud töökorraldusele. Allpool on toodud Riigikontrolli üldised tähelepanekud PPA sisekontrollisüsteemi toimimise kohta.

12. 2010. aastal puudusid PPAs mitmed olulised tegelikule tööle vastavad tegevusjuhendid (sh raamatupidamise sise-eeskiri ja mitmete võtmeisikute ametijuhendid). Ameti struktuuriüksustele ei olnud kehtestatud kohustust võrrelda omavahel erinevate arvestustarkvarade (majandusinfosüsteem SAP, MIS, isikuvarustuse, kaupade ja teenuste tellimise tarkvara TELVAR) saadud andmeid. PPA struktuuriüksuste vastutusalad ja ülesanded olid 2010. aastal jagatud nii, et eri arvestusvaldkondadega tegelevad üksused (personali- ja logistikabüroo ning korrakaitsepolitseiosakond) pidid tagama õigete ja kontrollitud

Sisekontrollisüsteemi kehtestamata jätmine

Sisekontrollisüsteem hõlmab organisatsiooni juhtkonna kujundatava protsessina muu hulgas organisatsiooni tegevuskavasid, juhtkonna seisukohti ja korraldusi, organisatsioonis rakendatavaid töömeetodeid, protseduure, muid juhtimis- ja kontrollimeetmeid ning organisatsiooni kultuuri tervikuna, mis peavad tagama küllaldase kindlustunde, et organisatsioonile seatud eesmärgid täidetakse, rakendades optimaalseid ja asjakohaseid jõupingutusi.

andmete edastamise finantsbüroole, kes korraldas raamatupidamisaruandluse ning esitas saldoandmiku. Kuna nendele struktuuriüksustele ei olnud antud konkreetseid ülesandeid, siis puudub Riigikontrollil kindlus selle kohta, et andmeid oleks regulaarselt kontrollitud. Riigikontroll tugineb oma hinnangus alltoodud näidetele.

13. PPAs ei olnud 2010. aastal kehtestatud tegelikule olukorrale vastavaid varude ja varade arvestuse kordi. Politsei- ja Piirivalveameti selgituste kohaselt on varade arvestuse kord koostamisel, kuid praeguseni on kindlaks määramata varude ja varade arvestuse põhimõtted, sealhulgas puuduvad konkreetset vastutajad, aruandluskord ja arvestusetappide tähtajad. See on põhjustanud arvestuses eksimusi.

- Varude arvestuse kohta puuduvad reeglid, mille alusel neid muust varast eristada. Osa dokumendiplanke oli PPAs kajastatud varuna, osa mitte. Riigikontrolli hinnangul tuleks kõiki planke kajastada varuna. Eeltoodust võib järeldada, et kõikide iseloomult varudena käsitatavate varude kohta ei kehtinud 2010. aastal ühesuguseid arvestuspõhimõtteid. Teisel juhul olid ostetud varuosad summas 224 000 krooni kajastatud 31.12.2010. a seisuga kuluna. Tegemist oli üle 5000 krooni suuruse soetusmaksumusega asjadega, mis saadud selgituse kohaselt paigutati lattu, kust neid väljastati vajaduse järgi. Riigikontroll on seisukohal, et varuosad pidanuks soetushetkel kajastama kulude asemel varudes.
- Laotöötajatega ei olnud 2010. aastal materiaalse vastutuse lepinguid sõlmitud ning puudusid kinnitatud ametijuhendid, kus oleks kindlaks määratud nende vastutus.

14. 2010. aasta I poolel esines ameti büroode vahelises andmete võrdlemises ja dokumendiringluses olulisi vajakajäämisi. Näiteks võrdles personalibüroo finantsbürooga palgamakseid vahetult enne väljamaksete tegemist või vahel ka pärast väljamakset. Vigade väljaselgitamine ja parandamine oli ajamahukas. 2011. aastal on personalibüroo juurutanud valimipõhised palgamaksete õigsuse kontrollid, hakanud järgima nelja silma põhimõtet ning töötanud välja meetodid, kuidas võimalikult efektiivselt finantsbürooga oma andmeid võrrelda. 2011. aastal on kavas kasutusse võtta teenistuse planeerimise ja tööaja arvestuse infosüsteem TEPLA.

15. Kuna SAPi personalimooduliga töötamise kogemus ametnikel oli 2010. aastal vähene ning saadud SAPi-koolitus minimaalne, olid töö ajakulu ja vigade oht suured. Kuna andmete salvestamine või muutmine võis 2010. aastal tagasiulatuvalt muuta isiku palga- ja/või puhkusearvestust, oli ametnike sõnul isiku- ja palgaandmetes toimunud muudatustes selgusele jõudmine ja tagasiulatuva korrigeerimine väga töomahukad. Riigikontrolli hinnangul tulenes eeltoodust suur eksimuste oht eriti puhkusetasude ja puhkusekohustuse reservi arvestamisel ning selle kohta tegid tähelepanekuid ka siseaudiitorid.

16. Dokumendiringluse korraldus ei taganud arvete õigeaegset tasumist, mistõttu on 2010. aasta arvete maksmisega viivitamise tõttu tasutud viiviseid vähemalt 234 000 krooni.

17. Riigikontrolli soovitused siseministrile:

- Kehtestada 2011. aasta jooksul arvestuskorrad ja kontrollida nende täitmist.
- Tõhustada PPA dokumendiringlust ja/või arutada teenusepakkujatega maksetähtaegade pikendamise võimalusi.

Siseministri vastus: Käesolevaks ajaks on Politsei- ja Piirivalveamet uuendanud järgmised korrad ja dokumendid:

- 1) Politsei- ja Piirivalveameti raamatupidamise sise-eeskiri (24.03.2011, kk nr 123);
- 2) Politsei- ja Piirivalveameti vara haldamise ja arvestamise kord (11.07.2011, kk nr 281);
- 3) väikestude sooritamise kord (11.07.2011, kk nr 282);
- 4) majandustehinguid tõendavate dokumentide liikumise kord, mis sätestab dokumentide ringluse, sh kooskõlastamise ja edastamise tähtajad, samuti soovitusliku maksetähtaja (21 päeva) arvetele (25.04.2011, kk nr 167);
- 5) Politsei- ja Piirivalveameti logistikabüroo teenistujate ametijuhendid (11.01.2011, kk nr 18) ning finantsbüroo raamatupidamistalituse teenistujate ametijuhendid (07.01.2011, kk nr 6), millega on määratletud konkreetsed tööülesanded ja vastutus tööülesannete täitmise osas ning reguleeritud vastutus varude ja varade osas.

Jätkatakse tööd teenusepakkujatega maksetähtaegade korrektseks märkimiseks arvetele.

Maavalitsustes ei maksta välisrahast töötasu ühtsetel alustel ja läbipaistvalt

18. Maavalitsustes kasutatakse erinevaid põhimõtteid töötasude mitmest eelarveallikast maksmiseks. Näiteks

- makstakse ühekordseid lisatasusid;
- sõlmitakse käsunduslepinguid, mille täitmise eest makstud tasu ei võeta puhkusetasu arvestuses arvesse;
- määratakse ametnikule igakuine erinevatest allikatest makstav lisatasu.

19. Riigikontroll on seisukohal, et maavalitsustes peab töötasu maksmine olema korraldatud ühtsetel alustel, sest nende tegevusvaldkonnad on väga sarnased.

20. Osas maavalitsustes sõlmitud käsunduslepingute puhul ilmnesid järgmised puudused, mis viitasid nende formaalsele iseloomule. Näited:

- Võru, Pärnu ja Põlva Maavalitsuse ametnikega sõlmitud käsunduslepingutes sätestatud käsundi täitmise tähtaeg ühtib enamasti lepingu sõlmimise kuupäevaga või on sellega võrreldes väga lühike. Samuti on osa lepingutest sõlmitud tagantjärele. Riigikontrolli hinnangul on selliselt sõlmitud lepingud formaalsed.
- Käsundi sisu on enamasti ligilähedane ametniku ametijuhendijärgse töö sisule. Sellised lepingud on sõlmitud

Välisraha maksmine töötasuks

näiteks Võru Maavalitsuses juhataja asetäitjaga regionaalarengu alal (töö sisuks on kohaliku omaalgatuse programmi taotlusvoorude korraldamine), sotsiaal- ja tervishoiutalituse nõunikuga (terviseprofiili koostamine ja südame-veresoonkonnahaiguste ennetamise tegevuste korraldamine) ning haridus- ja sotsiaalosakonna juhatajaga (terviseprofiili koostamise algatamine), arengu- ja planeeringuosakonna EL-alase teavitustöö peaspetsialistiga (hajaasustuse veeprogrammi elluviimine ja korraldamine). Põlva Maavalitsuses võib välja tuua sarnastel alustel sõlmitud lepingud haridus- ja sotsiaalosakonna lastehoolekande ja terviseedenduse peaspetsialistiga ning sama osakonna nõustamiskeskuse õppenõustamise peaspetsialistiga. Riigikontroll on seisukohal, et lisatasu maksmiseks peavad lisaülesanded eristuma selgelt ametijuhendijärgsetest tööülesannetest.

21. Riigikontrolli soovitus regionaalministritele: reguleerida tasustamine kõikides maavalitsustes samadel alustel nii, et oleks tagatud ametnike tasustamine nende tegelike ülesannete kohaselt.

Regionaalministri vastus: Maavalitsused on maksnud lisatasusid vastavalt maavanema kehtestatud korrale, mistõttu on tasustamise praktika maakonniti mõnevõrra erinev. Siseministeerium töötab maavalitustele välja ühtsed tasustamise alused (tähtaeg 31.12.2011).

Siseministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

Siseministeerium on järginud riigieelarve seadust

22. Siseministeeriumi valitsemisala 2010. aasta eelarvekulud olid 6,4 miljardit krooni. Riigikontrolli arvamusel on Siseministeeriumi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2010. aasta riigieelarve seadusest ja 2010. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest.

23. Punktides 27–41 on tehingute seaduslikkuse kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

Eelarve kasutamine

Siseministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt

24. Riigikontroll auditeeris, kas Siseministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, ning kontrollis pisteliselt süsteemi toimivust.

25. Siseministeeriumi valitsemisala 2010. aasta investeeringud olid 324 miljonit krooni ning investeeringud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

26. Ministeeriumi valitsemisala 2010. aasta tööjõukulud olid 1,7 miljardit krooni ning tööjõukulud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

Varade soetamine ja kasutamine

Varade kasutamise korralduses esineb puudusi

27. Riigikontroll osales valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvus inventuure reguleerivate kordadega ja 2010. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamist ja võõrandamist ning vaatasid üle kehtivad üürilepingud. Riigikontroll tegi auditi tulemusel järgmised järeldused:

- Kaupade soetamise ja teenuste tellimise puhul leiti olulisi puudusi riigihangete seaduse järgimises, mille kohta on Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud ja soovitusel toodud punktides 28–36.
- Sarnaselt varasemaga leidsid audiitorid puudusi varade kasutamisel ja majandamisel. Puudused ilmsid inventuuride korraldamises (vt p 37–40). Väljaüritud varade kohta tehtud tähelepanekud on esitatud punktides 41–42.
- Varade võõrandamises puudusi ei leitud.

Riigihangete korraldamine

Kaupade soetamisel ja teenuste tellimisel pole alati järgitud riigihangete seadust

28. Riigikontroll auditeeris Siseministeeriumi soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse järgimist ministeeriumis, Politsei- ja Piirivalveametis, maavalitsustes ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuses (SMIT). Audiitorid tuvastasid kaupade soetamise ja teenuste tellimisel alltoodud olulisi puudusi.

29. Osas maavalitsustes puuduvad hangete korrad ja plaanid või on need puudulikud. Näited:

- Saare Maavalitsuse riigihangete korras ei olnud reguleeritud lihthankemenetluse ega võistleva dialoogi korraldamist. Maavalitsuse sõnul on ettevalmistamisel uus hangete teostamise kord. 2010. aasta täpse hangete plaani asemel oli tegevuskava, kus olid kirjas hangete kui tegevuste eesmärgid, mitte aga hangete mahud.
- Põlva Maavalitsus ei olnud kehtestanud hangete teostamise korda ega 2010. aasta hankeplaani ning lähtus riigihangete seaduse üldpõhimõtetest.
- Valga Maavalitsuses näeb hangete kord ette hangete plaani koostamise vaid piirmäära ületavate hangete jaoks.

30. 2010. aastal ei olnud hankeplaan veel asutustele kohustuslik, kuid selle koostamine on Riigikontrolli hinnangul raha eesmärgipärase kasutamise üheks eelduseks.

31. Politsei- ja Piirivalveametis ning maavalitsustes ei ole alati läbi viidud nõuetekohaseid riigihankemenetlusi. Riigikontroll on seisukohal, et tingimustes, kus igal aastal ostetakse samadelt tarnijatelt ühelaadseid kaupu või teenuseid võrreldavas mahus ja regulaarselt, peavad asutused suutma oma ostumahtusid ette kavandada ja hanketegevuses riigihangete seadusest lähtuda. Riigikontroll leidis, et PPA ja maavalitsused ei ole 2010. aastal korraldanud riigihankemenetlusi teenuste tellimise ja

kaupade soetamise kohta kokku üle 19,6 miljoni krooni suuruse summa ulatuses. Näited:

- PPA ei ole riigihankemenetlust korraldanud 13,6 miljoni krooni ulatuses, näiteks autoremondi, -hoolduse ja varuosade (kokku 3,3 mln kr), toitlustusteenuste (2 mln kr), puhastusteenuste (ligi 2 mln kr) ning kindlustusteenuste tellimiseks erinevatelt kindlustusettevõtetelt (peamiselt liiklus- ja kaskokindlustus) vähemalt 1,6 miljoni krooni suuruses summas. 2010. aastal selgitati välja puhastusteenuse vajalik maht ja algatati riigihanketoimingud. Kindlustuse tellimisel on samuti edasiminekut märgata, sest korraldati hange kindlustusmaakleri leidmiseks ning 2011. aasta juuniks oli hankeleping sõlmitud.
- PPA on lepinguta soetanud sõidukite hooldus- ja remonditeenuseid ning varuosi kuult ettevõtjalt 1,4 miljoni krooni suuruses summas (keskmine aastakäive 240 000 krooni). Muudel juhtudel on üldjuhul sõlmitud kliendilepingud, kuid osa neist on sõlmitud enam kui 10 aastat tagasi. Riigikontroll on seisukohal, et riigiasutused peaksid kinni pidama riigihangete seadusest ning sõlmima lepinguid tähtajaga kuni neli aastat.
- Maavalitsused ei ole korraldanud lihthankemenetlusi sõidukite kasutusrendiks kokku summas 1,66 miljonit krooni, kuigi eraldi võetuna ületavad rendilepingute maksumused 10 000 euro piiri.
- Haapsalu Lastekodu ei ole korraldanud mänguväljaku ehituse riigihankemenetlust summas 500 000 krooni.
- Narva Lastekodu ei olnud teadlik kohustusest esitada riigihangete registrile aruanne, kuigi oli korraldanud vajalikud lihthankemenetlused. Ida-Viru Maavalitsusest saadud teabe kohaselt küsib lastekodu küll hanke jaoks luba, kuid vastutab oma tegevuse eest ise ja peab ka ise hangete aruanded esitama. Riigikontroll on seisukohal, et maavalitsus peab korraldama oma haldusala hanketegevust ning tagama, et riigihangete seadust järgitakse.

32. Kehtivate riigihankelepingute kõrval on Politsei- ja Piirivalveamet hankemenetlusi korraldamata ostnud bürookaupu veel ühelt hankijalt summas 1,78 miljonit krooni käibemaksuta, kütust lisaks veel kolmelt hankijalt kokku 2,04 miljoni krooni eest ning rehve peale eduka pakkuja ka teistelt ettevõtetelt kokku üle 1 miljoni krooni eest, põhjendades seda kiireloomulise rehvivahetuse vajadusega. Riigikontrolli hinnangul on kõikide eelmainitud kaupade soetamine ette planeeritav, mistõttu tulnuks aegsasti korraldada ka hange või kavandada see õiges mahus, arvestades ühendameti vajadusi.

33. Meie hinnangul on Politsei- ja Piirivalveamet jaganud riigihanke osadeks, korraldades ballistiliste kuulivestide ostuks lühikese ajavahemiku jooksul kaks hankemenetlust kogumaksumusega 0,81 miljonit krooni. Tegu on NATO tippkohtumise jaoks soetatud varustusega. Riigikontroll on seisukohal, et PPA pidanuks ostuvajadust ette nägema, kuna tippkohtumist valmistati kaua ette. Riigihangete seadus keelab jaotada riigihanget osadeks, kui selle eesmärgiks on riigihangete

seadusega kehtestatud nõuete eiramine. Seda eriti juhul, kui hankelepingu esemeks on sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad.

34. Politsei- ja Piirivalveameti sõnul on 2011. aastaks olemas teave teenuste ja kaupade vajaduse mahtude kohta, mille tulemusena on võimalik riigihankeid ette valmistada. 2010. aasta jooksul ning varem soetatud teenuste ja kaupade mahtude kohta infot ühendameti loomise ajaks koondatud ei olnud, mistõttu jäid vajalikud riigihankelepingud sõlmimata. Riigikontrolli hinnangul pidanuks ühendameti loomisel arvestama ameti hankevajadusi ning kavandama meetmeid, mis taganuks riigihangete seaduse järgimise ka ühendameti loomise järel.

35. Riigikontrolli soovitused siseministrile:

- Kehtestada kogu valitsemisalale (sh maavalitsustele) ühtne ajakohastatud hangete kord.
- Korraldada asutustele koolitusi või infopäevi riigihankemenetluste korraldamise kohta.

36. Riigikontrolli soovitused regionaalministrile:

- Tõhustada järelevalvet maavalitsuste ja nende hallatavate asutuste hanketegevuse üle.
- Jälgida, et soetuste aluseks oleks hankeplaan.

Siseministri ja regionaalministri vastus: Siseministeerium uuendab „Siseministeeriumi valitsemisala riigihangete läbiviimise korda“, mis hõlmab ka maavalitsusi (tähtaeg 31.12.2011). Siseministeerium koolitab koostöös Rahandusministeeriumiga valitsemisala ametite töötajaid riigihankemenetluse teemal ning käsitleb antud valdkonna küsimusi ka infopäevadel.

Varade ja varude inventeerimise korraldus

Varade ja varude inventeerimise korralduses oli vajakajäämisi

37. Politsei- ja Piirivalveameti varade ja varude inventuuri korraldus suurendas põhjendamatult inventeerimise ja tulemuste koondamise ajakulu ning varude inventuuritulemused jäid raamatupidamisega võrdlemata. PPA-le kuuluva IT-vara tuvastamine ja inventeerimine olid raskendatud ning varade tuvastamine ei olnud auditeerimise ajaks veel lõpetatud. PPA sõnul oli viivituse põhjuseks asjaolu, et IT-spetsialistid viidi 2010. aastal üle SMITi ja ametis puudub IT-oskusteave. PPA taotles SMITi ametnike osalemist PPA inventuurides, kuid SMITi töökorraldus seda ei võimaldanud. Riigikontroll tuvastas järgmised inventuuride korralduse ja andmete töötlemise probleemid:

- PPA IT-vara inventuurikomisjoni juhile ei edastatud andmeid inventuuriperioodi vältel SMITile üle antud vara kohta. Inventuuri lugemislehtedel olid andmed ajakohastamata, kuna novembris ja detsembris muutis SMIT PPA-lt saadud vara asukohti ning inventeerimise käigus seda vara ei leitud.
- Majandusinfosüsteemis SAP olid andmed vara kohta puudulikud, mistõttu ei olnud inventuure võimalik nõuetekohaselt ja õigeks tähtajaks läbi viia. Näiteks IT-vara kohta oli lugemislehtedel

andmeid inventuuri tegemiseks liiga vähe: nimetused olid liiga üldised, vara ühetaoline ega olnud märgitud vara täpset asukohta. Seetõttu ei olnud vara alati leitav. PPA sõnul täpsustati 2010. aasta inventuuri tulemusena vara tegelikku asukohta ja kasutajaid, mis eeldatavasti tagab 2011. aasta inventuuriks lugemislehtede suurema informatiivsuse.

- Varude inventuur korraldati 01.11.2010. a seisuga. Fikseeritud seisu ja inventuuritulemuste hõlpsaks võrdlemiseks pidanuks selgitama kahe seisu vahelised varude liikumised näiteks ostuarvete ja saatelehtede abil. Seda ei tehtud põhjusel, et varude liikumisi oli palju ning võrdlemine oleks olnud liiga ajamahukas. Inventuuritulemusi võrdlema hakates selgus, et majandusinfosüsteem SAP ei võimaldanud tagasiulatuvalt raamatupidamisandmeid võrrelda.

38. Riigikontroll leiab, et vara üleandmine ja varude liikumine pidanuks olema inventuuri ajaks katkestatud või kaupade liikumist tõendavad saatelehed inventeerimiskomisjonile kättesaadavaks tehtud. Varade inventuurikomisjonid pidanuks koosnema nii SMITi kui ka PPA ametnikest.

39. 2011. a märtsis korraldatud kordusinventuuri käigus suudeti varude inventuuritulemusi raamatupidamisega võrrelda. Inventuuritulemused kajastati 2011. aasta raamatupidamisandmetes.

40. Riigikontrolli soovitused siseministrile:

- Tagada varade ja varude koosseisu korrastamine 2011. aasta jooksul.
- Tõhustada järelevalvet inventuuri korraldamise üle Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuses ning Politsei- ja Piirivalveametis.

Siseministri vastus: Üle 90% lõppkasutajate IKT-varadest on SMITile üle antud. Varade kontrollimine ja võrdlemine jätkub, kuni kõik IT-varad on üle antud. Siseministeerium kaasab inventuuride korraldamisse siseaudiitoreid senisest suuremal määral ning arvestab seda siseaudiitorite tööplaani koostamisel.

Kortrite väljaüürimine

Kortereid on antud kasutada tasuta või põhjendamatult madala tasu eest

41. PPA ei ole 2010. aastal üürilepingutes hindu korrigeerinud. Madala üürihinnaga või tasuta on kasutusele antud vähemalt 19 elamispinda. Üürihinna ja tegeliku turuhinna vaheliselt erinevuselt on tasutud erisoodustuse maksud. Võlaõigusseadus ei anna tähtajalise lepingu puhul üürileandjale õigust ühepoolset üüri tõsta. Selleks on vajalik poolte kokkulepe. Samuti ei ole leitud võimalust tähtajalisi üürilepinguid ühepoolset lõpetada. Riigikontroll on endiselt seisukohal, et nimetatud lepingute sõlmimisel ei ole silmas peetud riigi huve.

42. **Riigikontrolli soovitus siseministrile:** anda põhitegevuseks mittevajalik vara üle Riigi Kinnisvara ASile.

Siseministri vastus: Siseministeeriumi kinnistud antakse hiljemalt 2012. aasta lõpuks üle RKASile. Ümberklassifitseerimine teostatakse 2011. aasta lõpus nende objektide osas, mida 2011. aastal RKASile üle ei antud.

Varasemate soovitude rakendamine

Riigikontrolli 2010. aastal tehtud soovitude elluviimine

Siseministeerium on asunud möödunud aastal tehtud soovitusi rakendama

43. Eelmise aasta auditi aruandes „Siseministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tehtud soovitude täitmise järelkontrollil selgus, et enamiku neist on ministeerium ellu viinud. Endiselt esineb probleeme vara nõuetekohase arvestuse ja inventeerimisega, raamatupidamist reguleerivate kordade ajakohastamise, kehtestatud kordade täitmise ning riigihangete seaduse täitmisega.
44. Riigikontrolli hinnangul on Politsei- ja Piirivalveameti töökorralduses edasimineku märgatav. Trahviarvestuses on tehtud infotehnoloogilisi arendusi ning püütakse teha konstruktiivset koostööd kohtutäituritega trahvide täitemenetluse tõhustamiseks.
45. Riigihangete korraldamisel esineb endiselt puudusi, kuid ka selles valdkonnas korrastatakse ja koondatakse lepinguid samalaadsete teenuste ja kaupade ostmiseks ning sooritatakse selleks vajalikke riigihankemenetlusi.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
Finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning siseministri, regionaalministri ja justiitsministri vastused

Riigikontroll tegi auditi tulemusel Siseministeeriumile, maavalitsustele, Justiitsministeeriumile mitmeid soovitusi. Siseminister ja regionaalminister saatsid 15.07.2011 ja justiitsminister 20.07.2011 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Siseministri, regionaalministri ja justiitsministri vastused
Märkus trahvinõuete ja -tulude arvestuse kohta 8. Riigikontrolli soovitused siseministrile: - Tagada menetluse infosüsteemi MIS ja aruandluse infosüsteemi ALIS andmete vastavus. - Kehtestada trahviarvestuse kord, kus on muu hulgas sätestatud nõuded paranduskannete aluseks olevatele andmetele ja nende kohta esitatavale infole ning trahvide sisestamise ja menetlemise tähtajad. (p-d 2–7)	Siseministri vastus: Politsei ja Piirivalveamet analüüsib infosüsteemi ALIS aruandluse terviklikkust ja seoseid, hindab infosüsteemide arendamise rahalist ja ajalist teostatavust ning koostab vastava tegevuskava (tähtaeg 31.10.2011). Sõltuvalt saadud hinnangutest ning IKT arendusressurssi piirangutest viiakse tegevused ellu aastatel 2011–2012. Trahviarvestuse korraldus on reguleeritud kahe dokumendiga: „Politsei- ja Piirivalveameti raamatupidamise sise-eeskiri“, mis reguleerib rahatrahvide arvestust ja aruandlust. - Siseministri 22.12.2009 määrusega nr 92 kinnitatud „Politsei andmekogu pidamise põhimäärus“, mis reguleerib andmekogu pidamise põhimõtteid, sh trahvide arvestusega seotud tähtaegu. Siseministeerium analüüsib koostöös PPA-ga Politsei- ja Piirivalveameti raamatupidamise sise-eeskirjas ning Politsei andmekogu pidamise põhimääruses sätestatud menetlemise korda rahatrahvide arvestuse, aruandluse ja tähtaegade osas ning viib vajadusel sisse muudatused. Samas kujundatakse seisukoht eraldiseisva trahviarvestuse korra kehtestamise otstarbekuses (tähtaeg 31.12.2011).
Märkus trahvinõuete ja -tulude arvestuse kohta 9. Riigikontrolli soovitused siseministrile ja justiitsministrile - Leida võimalused parandada infosüsteemide ühtivust, et vältida paljude inimeste ajamahukat lisatööd. - Luu ning Kohtutäiturite Koja koostöökõõ õiguslikud tingimused, et kohtutäituriid võrdleksid regulaarselt trahvinõuete täitmise andmeid. (p-d 2–7)	Siseministri vastus: Infosüsteemide andmevahetuses esinevaid ebakõlasid parandatakse koostöös E-toimiku meeskonnaga jooksvalt. Täitemenetluse paremaks korraldamiseks on kohtutäiturite kojas loomisel infosüsteem, mis võimaldab E-toimiku kaudu trahve sundtäitmisele saata. Selleks on vajalikud ka teatud muudatused politsei infosüsteemis, mille teostamine sõltub IKT arendusressurssi piirangutest. PPA on esitanud justiitsministrile taotluse täitemenetlusregistri andmete vaatlemisõiguse saamiseks, mis võimaldaks konkreetsete trahvinõuete täitmise kohta teabe saamist vähema ressursikuluga. Trahvinõuete suure arvu tõttu ei ole nõuete ühekaupa võrdlemine sagedamini kui kord aastas reaalne väga suure ressursikulu tõttu. Siseministeerium võtab antud teemad arutluse alla Justiitsministeeriumiga toimuval ministrite kohtumisel 2011. aasta augustis Justiitsministri vastus: Teadvustades Riigikontrolli poolt aruandes välja toodud riski, on Justiitsministeerium juba 01.07.2010 algatanud projekti „Maksete ja finantsarvestuse funktsioonid E-toimikus“, mille realiseerimise tulemusena toimub kohtumenetluses tekkivate nõuete digitaliseerimine ja struktureerimine. Projekti lõpptähtajaks on planeeritud 31.12.2011, kuid Justiitsministeerium on taotlenud projekti osapoolte taotlusel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt projekti tähtaja pikendamist aasta võrra, et Justiitsministeeriumi valitsemisala välised osapooled jõuaksid – eeldusel, et vajalike arenduste rahastamisega teistel ministeeriumidel raskusi ei teki – süsteemiliste arendustega kaasa tulla. Trahvinõuete täitmine on väga oluline valdkond ja vastav koostöö, sh infovahetus Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja (koda), sealjuures kohtutäiturite vahel, on aktuaalne teema, millega nimetatud osapooled juba tegelevad. Justiitsministeerium nõustub, et infovahetus peab olema operatiivne. Infovahetus peab operatiivsuse ja täpsuse huvides olema tagatud läbi elektrooniliste infosüsteemide. Koostöös Justiitsministeeriumi, Registre ja Infosüsteemide Keskuse, koja ning suuremate sissenõudjatega (sh PPA) valmistatakse ette IT-lahendust koondnimetusega TARN, mille peamisteks funktsioonideks on jaotada kehtiva õiguse kohaselt avalik-õiguslikke nõudeid kohtutäiturite vahel (samas tekitab TARN andmevahetuse juhul, kui nõue täidetaks või aegub, siis edaspidi saab sissenõude selle kohta vastava teate) ning liidestatult e-toimiku süsteemiga korraldada andmevahetust sissenõudjate menetluskeskkondade ning TäitSe vahel. TARN programmi realiseerimine on oluliseks sammuks elektrooniliste menetluste rakendamiseks. Eeltoodud protsessi võimalikuks kiirendamiseks ning erinevate infosüsteemide

Riigikontrolli soovitus	Siseministri, regionaalministri ja justiitsministri vastused
	koostöömise tagamiseks saatis koda 12.07.2011 asjakohase kirja ka siseministrile (eelkõige puudutab MIS programmi ühildamise võimalikult kiiret arendamist seondult TARNi edaspidise töölerakendamisega). Pikemas perspektiivis on kavas arendada tänase TäitlSe programmi asemele uus täitemenetlusregister e-täitur, mis oleks TARNi kaudu liidestatud e-toimikuga ja seeläbi ka sissenõudjate menetluskeskkondadega. E-täitur hakkaks tagama sissenõudjatele pidevalt aktualiseeritud informatsiooni olemasolu nõuete täitmise ja staatuse kohta.
Sisekontrollisüsteemi kehtestamata jätmine 17. Riigikontrolli soovitus siseministrile: - Kehtestada 2011. aasta jooksul arvestuskorrad ja kontrollida nende täitmist. - Tõhustada PPA dokumendiringlust ja/või arutada teenusepakujatega maksetähtaegade pikendamise võimalusi. (p-d 11–16)	Siseministri vastus: Käesolevaks ajaks on Politsei- ja Piirivalveamet uuendanud järgmised korrad ja dokumendid: 1) Politsei- ja Piirivalveameti raamatupidamise sise-eeskiri (24.03.2011, kk nr 123); 2) Politsei- ja Piirivalveameti vara haldamise ja arvestamise kord (11.07.2011, kk nr 281); 3) väikeostude sooritamise kord (11.07.2011, kk nr 282); 4) majandustehinguid tõendavate dokumentide liikumise kord, mis sätestab dokumentide ringluse, sh kooskõlastamise ja edastamise tähtajad, samuti soovitusliku maksetähtaja (21 päeva) arvetele (25.04.2011, kk nr 167); 5) Politsei- ja Piirivalveameti logistikabüroo teenistujate ametijuhendid (11.01.2011, kk nr 18) ning finantsbüroo raamatupidamistalituse teenistujate ametijuhendid (07.01.2011, kk nr 6), millega on määratletud konkreetset tööülesanded ja vastutus tööülesannete täitmise osas ning reguleeritud vastutus varude ja varade osas. Jätkatakse tööd teenusepakujatega maksetähtaegade korrektseks märkimiseks arvetele.
Välisraha maksmine töötasuks 21. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: reguleerida tasustamine kõikides maavalitsustes samadel alustel nii, et oleks tagatud ametnike tasustamine nende tegelike ülesannete kohaselt. (p-d 18–20)	Regionaalministri vastus: Maavalitsused on maksnud lisatasusid vastavalt maavanema kehtestatud korrale, mistõttu on tasustamise praktika maakonniti mõnevõrra erinev. Siseministeerium töötab maavalitustele välja ühtsed tasustamise alused (tähtaeg 31.12.2011).
Riigihangete korraldamine 35. Riigikontrolli soovitus siseministrile: - Kehtestada kogu valitsemisalale (sh maavalitsustele) ühtne ajakohastatud hangete kord. - Korraldada asutustele koolitusi või infopäevi riigihankemenetluste korraldamise kohta. 36. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: - Tõhustada järelevalvet maavalitsuste ja nende hallatavate asutuste hanketegevuse üle. - Jälgida, et soetuste aluseks oleks hankeplaan. (p-d 27–34)	Siseministri ja regionaalministri vastus: Siseministeerium uuendab „Siseministeeriumi valitsemisala riigihangete läbiviimise korda“, mis hõlmab ka maavalitsusi (tähtaeg 31.12.2011). Siseministeerium koolitab koostöös Rahandusministeeriumiga valitsemisala ametite töötajaid riigihankemenetluse teemal ning käsitleb antud valdkonna küsimusi ka infopäevadel.
Varade ja varude inventeerimise korraldus 40. Riigikontrolli soovitus siseministrile: - Tagada varade ja varude koosseisu korrastamine 2011. aasta jooksul. - Tõhustada järelevalvet inventuuri korraldamise üle Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuses ning Politsei- ja Piirivalveameti. (p-d 37–39)	Siseministri vastus: Üle 90% lõppkasutajate IKT-varadest on SMITile üle antud. Varade kontrollimine ja võrdlemine jätkub, kuni kõik IT-varad on üle antud. Siseministeerium kaasab inventuuride korraldamisse siseaudiitoreid senisest suuremal määral ning arvestab seda siseaudiitorite tööplaani koostamisel.
Korterite väljaüürimine 42. Riigikontrolli soovitus siseministrile: anda põhitegevuseks mittevajalik vara üle Riigi Kinnisvara ASile. (p 41)	Siseministri vastus: Siseministeeriumi kinnistud antakse hiljemalt 2012. aasta lõpuks üle RKASile. Ümberklassifitseerimine teostatakse 2011. aasta lõpus nende objektide osas, mida 2011. aastal RKASile üle ei antud.

Ülevaade Siseministeeriumist

Siseministeeriumi tegevusvaldkondadeks on riigi sisejulgeolek ja regionaalküsimused. Siseminister korraldab ministeeriumi valitsemisalas kuuluvaid küsimusi riigi sisejulgeoleku tagamise ja avaliku korra kaitsmise, riigipiiri valvamise ja kaitsmise ning piirirežiimi tagamise, kriisireguleerimise, riigi tegevusvaru, päästetööde ning kodakondsuse ja migratsiooniga seotud asjades. Regionaalminister juhib Siseministeeriumi struktuuriüksusi, mis tegelevad kohaliku omavalitsuse arendamisega, regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamise ja koordineerimisega, ruumilise planeerimise tegevuse üleriigilise korraldamise ja järelevalvega, perekonnaseisuküsimustega ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamisega. Siseministeeriumi kantsler juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja ministeeriumi asjaajamist.

Siseministeeriumi valitsemisalas kuuluvad lisaks ministeeriumile 21 riigiasutust, sh 3 ametit, 100% osalus aktsiaseltsis Andmevara ja 14 riigi valitseva mõju all olevat sihtasutust. Lisaks osaleti veel 7 sihtasutuses. 31.12.2010. aasta seisuga oli Siseministeerium koos valitsemisala asutustega liikmeks 73 mittetulundusühingus.

Siseministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutasid aruandeperioodil siseminister Marko Pomerants (kuni 06.04.2011), alates 06.04.2011 siseminister Ken-Marti Vaher, regionaalminister Siim Valmar Kiisler ja kantsler Märt Kraft (kuni 27.01.2011), alates 27.01.2011 kantsler Tarmo Türkson. 2011. aasta juunis ametis olevad ministrid ja kantsler on oma allkirjaga on kinnitanud 2010. aasta majandusaasta aruande õigsust. Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise igapäevast korraldamist koordineeris ministeeriumi rahandusosakond eesotsas osakonnajuhataja Riho Kuppartiga.

Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad

	2006	2007	2008	2009	2010
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas (konsolideerimisgrupi üksuste arv)	107	78	56	39	11
Keskmine töötajate arv	13 582	12 528	11 017	10 715	9 080
Eelarvemaht (mln kr)	5341	6436	6379	6690	6 677
Varade maht (mln kr)	5660	5996	6396	7610	7 326

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem ja riigikassa andmebaas

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu riigi majandusaasta koondaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele. Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise õigsust ja tehingute seaduslikkust.

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2010. aasta seisuga, tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2010 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisaasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet ministeeriumi valitsemisala ulatuses.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust Eesti raamatupidamise heale tavale. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuded.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Siseministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2010. aasta riigieelarve seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides Siseministeeriumi valitsemisala investeringute ja tööjõukulude sihipärasust kasutamist, eelarvest kinnipidamist ning ettemaksete ja tehtud kulutuste põhjendatust.

Lisaks arvamuse avaldamisele riigieelarve seaduse täitmise kohta pööras Riigikontroll seaduslikkuse auditeerimisel tähelepanu ka riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse peamiste printsiipide järgimisele. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhiprintsiipidest, ning hinnati, kas varasid on kasutatud, säilitatud ning võõrandatud heaperemehelikult. Samuti kontrolliti Siseministeeriumi tegevust reguleerivate muude õigusaktide olulisemate nõuete täitmist, üksikasjalik nimekiri kontrollitud õigusaktidest on esitatud lisas.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, mis käsitlevad nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas lisa B-osas nimetatud õigusaktidega. Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust, juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust ja raamatupidamise aastaaruande üldist esituslaadi. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Siseministeeriumi tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvandmed, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

Märkusena on kontrolliaruandes välja toodud raamatupidamise aruande õigsuse kohta tehtud tähelepanekud, mis Riigikontrolli hinnangul on olulised. Oluliseks peetakse raamatupidamise aruande puhul sellist tähelepanekut, mille teadmine tõenäoliselt mõjutab raamatupidamise aruande kasutajat. Olulisus sõltub tähelepaneku rahalisest mahust ja sisust ning seda hinnatakse ümbritsevate tingimuste taustal.

Tähelepanekutena on aruandes esitatud leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

Aruandes ei ole kajastatud auditeerimise käigus leitud vähem tähtsaid puudusi, mille mõju pole märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud kas neile saadetud märgukirjas või auditi käigus.

Auditi käigus kasutas Riigikontroll Siseministeeriumi ja tema valitsemisala asutusi auditeerinud siseaudiitorite tööd ning tegi vajaduse korral täiendavaid kontrollitoiminguid nende kontrollitud tehinguklassides.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluva äriühingu ja sihtasutuste majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll ei ole nendes üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid teinud. Riigikontroll on võtnud Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite järeldusotsustes avalikustatud.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati 2011. aasta juunis.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Kadri Tenno ja Riina Keldrima, vanemaudiitor Jaana Tael ning auditijuht Eeli Lääne.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee.

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

Auditiaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/11/60035/12.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemad finantsauditid Siseministeeriumis

27.07.2010 – Siseministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

28.07.2009 – Siseministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

08.07.2008 – Siseministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus riigi koondaruandele hinnangu andmiseks

30.04.2008 – Väärteotrahvide laekumisest

06.07.2007 – Siseministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande audit riigi koondaruandele hinnangu andmiseks

06.09.2006 – Siseministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse audit riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

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

Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid

A. Raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2010. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2010. aasta seisuga ministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2010. aastal;
- kõik varad, kohustused, tehingud ja sündmused on kajastatud ning näitajad avalikustatud;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud õiges summas ning tulud ja kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tegevusaruandes toodud numbriline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summades.

B. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele õigusaktidele:

- 2010. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 5–8;
- 2010. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus, § 1;
- rahandusministri 02.01.2006. aasta määrus nr 1 „Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri”;
- riigieelarve seadus, §-d 8, 23–31.

C. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmiste olulisemate õigusaktidega:

- avaliku teenistuse seadus, §-d 9–10, 19–22, 24, 37–46, 57, 79–81, 107–108, 111–134;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 14–15, 19–24, 37, 59, 62, 65, 69–71;
- riigilõivuseadus, ptk 8;
- riigivaraseadus, §-d 2, 7, 10–11, 13–34;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 29–30, 34, 44–45, 54–65, 67–71, 79–89, 91–102;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 4, 40–42;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord”;
- Väärteomenetluse seadustik, §-d 47, 53–55, 57;
- Karistusseadustik, §-d 44, 47, ptk 6.

Loetus on esitatud ka auditeeritud perioodil kehtinud, kuid auditaruande allkirjastamise ajaks kehtivuse kaotanud õigusaktid.