

Siseministeeriumi 2011. aasta
raamatupidamise aastaaruande
õigsus ja tehingute
seaduslikkus

Siseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima ministeeriumide raamatupidamise õigsust ja tehingute seaduslikkust. Riigikontroll auditeeris Siseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust riigieelarve kasutamist reguleerivatele õigusaktidele.

Lisaks vaatas Riigikontroll, kas ministeeriumis ja tema valitsemisalas on toimiv sisekontrollisüsteem, mis loob eeldused investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, varade säilimiseks ja heaperemehelikuks kasutamiseks. Samuti pööras Riigikontroll tähelepanu sellele, kas riigihangete seaduse peamisi printsiipe on järgitud.

Ministeeriumi 2011. aasta eelarvekulud olid 416 miljonit eurot ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2011. aasta seisuga oli 555 miljonit eurot.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised:

- Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit ja majandustulemust.
- Eelmisel aastal ilmnenud sisekontrollisüsteemi puudusi on asutud parandama, kuid Riigikontroll leidis vajakajäämisi selgi aastal (trahvitulude ja -nõuete arvestuses), mis viitab vajadusele sisekontrollisüsteemi ja tarkvara töökindlust veelgi parandada Siseministeeriumi valitsemisala asutustes.
- Auditeeritud olulised majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2011. aasta riigieelarve seaduse ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.
- Siseministeeriumi investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.
- Varade arvestus on ministeeriumis heal tasemel ning varade säilimine tagatud.
- Puudusi esines riigihangete seaduse järgimisel: korraldamata oli jäetud hankemenetlusi ja esitamata riigihanke aruandeid.

Siseministri vastus: Minister on Riigikontrolli soovitustega nõus. Vastuses on selgitatud, et RKAS-ile üleantud varade ümberhindlusel lähtuti Rahandusministeeriumi kehtestatud arvestuspõhimõtetest.

Regionaalministri vastus: Siseministeeriumi valitsemisala riigihangete läbiviimise korra kohaselt korraldatakse alates 2012. aastast riigihanked riigihangete kava alusel, mille asutuse juht (sh maavanem) on kohustatud aasta alguses kinnitama ning esitama teadmiseks Siseministeeriumi õigus- ja haldusosakonnale. Hangete kava peab olema kooskõlas riigihangete seadusega. Minister tõdeb, et hankearuannete esitamisega viivitamine on üldjuhul põhjendamatü.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastus: Peadirektor nõustub vajadusega jätkata infosüsteemide töökindluse kontrollimist ning pöörata suuremat tähelepanu andmete kvaliteedi parandamisele. Selleks on Politsei- ja Piirivalveametis koostatud menetlusinfosüsteemi andmete kontrollimise kava, mille täitmise tähtaeg on 2013. aastal.

Justiitsministri vastus: Kohtute infosüsteemis ja e-toimikus on tehtud mitmeid arendusi, et parandada infosüsteemi ühilduvust teiste infosüsteemidega. Need arendused rakenduvad eeldatavasti 2013. aasta jooksul.

Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium on analüüsinud varade hindamisel ekspertide kasutatud hindamismeetodeid ja jõudnud järeldusele, et vaja on välja töötada nõuded, kuidas ekspert peab hindama riigiasutuse vara, mis on kavas üle anda ASile Riigi Kinnisvara või teistele juriidilistele isikutele. Minister on siiski seisukohal, et varade raamatupidamisväärtuse ja ümberhinnatud väärtuse erinevuse korral peab allahindluse kajastama vara endine omanik, mitte aga ministeerium, kelle valitseva mõju all on vara uus omanik.

Sisukord

Siseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	4
Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	4
Trahvitulude ja -nõuete arvestuses esineb vigu	4
Vara ümberhindamise meetodika ja kajastamine vajab analüüsimist	7
Siseministeeriumi tehingute seaduslikkus	9
Ministeerium on järginud riigieelarve seadusi	9
Ministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt	9
Varade soetamise ja kasutamise korralduses esineb üksikuid puudusi	10
Infosüsteemide turvameetmete rakendamine PPAs ei ole lõpule viidud	10
Riigihangete seaduse järgimisel esineb puudusi	10
Varasemate soovitude rakendamine	12
Ministeerium on asunud möödunud aastal tehtud soovitusi rakendama	12
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	14
Ülevaade Siseministeeriumist	17
Auditi iseloomustus	17
Riigikontrolli varasemaid auditeid Siseministeeriumi valdkonnas	20
Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid	21

Siseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Aruande õigsus

Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2011. aasta tulemiks –376 miljonit eurot ja varade mahuks 31.12.2011. aasta seisuga 343 miljonit eurot, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga ministeeriumi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

2. Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab Kaitsepolitsei varasid summas 9 miljonit eurot ja kulusid summas 17 miljonit eurot, mida Riigikontroll ei ole auditeerinud. Riigikontroll ei ole auditeerinud ka Kaitsepolitsei eelarve kasutamise sihipärasust.

3. Riigikontroll tegi märkuse Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes 31.12.2010. aasta seisuga kajastatud trahvinõuete kohta summas 41 miljonit eurot, sh Politsei- ja Piirivalveameti trahvinõuded 6,6 miljonit eurot, ning 2010. aasta trahvitulude kohta summas 8,8 miljonit eurot, sest nende kajastamise aluseks olev arvestus ja infosüsteemide toimimine olid puudulikud. Ilmnenud puuduste tõttu ei saanud Riigikontroll kindlust, et Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruandes on trahvinõuded ja -tulud õigesti kajastatud. 2011. aasta raamatupidamise aastaaruandes trahvinõuete algsaldosid ja võrreldava perioodi trahvitulusid ei muudetud, mistõttu ei ole 2010. aasta trahvitulud võrreldavad 2011. aasta tuludega, kuid Riigikontrolli hinnangul on trahvinõuded 31.12.2011. aasta seisuga olulises osas õiged.

4. Ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste raamatupidamine on olulises osas tsentraliseeritud. Võrreldes eelmise aastaga on raamatupidamise korraldus paranenud. Enamik vajalikest regulatsioonidest on ajakohastatud.

5. Võrreldes varasemate aastatega on Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi ka PPA) trahvitulude ja -nõuete arvestus paranenud. Sisekontrollisüsteemi on täiustatud, on kehtestatud trahviarvestuse ja menetluskulude arvestuse kord, infosüsteemid on muudetud töökindlamaks ja nende aruannete andmekvaliteet on paranenud, kuid esineb veel vajakajäämisi.

6. Punktides 7–10, 13–16 on raamatupidamise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata.

Trahvitulude ja -nõuete arvestuses esineb vigu

7. Politsei- ja Piirivalveameti raamatupidamises kajastatakse igakuine trahvitulu aruandluskeskkonnas ALIS koostatud aruannete alusel. Aastainventuuri käigus selgus, et ALISes 2011. aasta kohta koostatud trahviaruanne ei olnud korrektne. Näiteks oli osa trahviotsuseid tühistatud Eesti kroonides, kuigi need olid ümber arvestatud eurodeks ja oleks tulnud ka eurodes tühistada. Tühistatud trahvinõue oli seetõttu suurem.

ALIS – Politsei- ja Piirivalveameti analüütiline infosüsteem, mis kasutab aruannete koostamisel trahviotsuste registreerimise, arvestuse ja laekumise andmeid.

Riigikontrolli jaoks auditi käigus tehtud uus aruanne 2011. aastal kohta erines omakorda aastainventuuri käigus kasutatust. PPA selgituse kohaselt ei sisaldanud igakuised aruanded tühistatud trahviotsuseid. Samuti ei eristatud aruandes, kas tühistatud otsus oli juba ebatõenäoliselt laekuvaks hinnatud või mitte. 2012. aastal täiustati aruannete keskkonna kirjeldust, mille põhjal selgitati aruannete erinevuse põhjused ning parandati 2011. aasta trahvitulude ja -nõuete kajastamise vead.

8. Auditi käigus selgus, et trahviotsusega kaasnevad andmed ei olnud kvaliteetsed. Tarkvara vea tõttu esines ühe ja sama trahvinõude mitmekordset kajastamist. Samuti ilmnas, et trahviotsusega seotud kuupäevad ei ole alati loogiliselt seotud ning tarkvara abil ei olnud võimalik seesuguseid vigu ennetada: väärteto registreerimise kuupäev oli varasem kui väärteto toimumise kuupäev või trahvi maksmise kuupäev oli varasem kui trahviotsuse kuupäev.

9. Endiselt esineb probleeme trahvinõuete kohta info vahetamises PPA, kohtute ja kohtutäiturite vahel. Kohtuotsuste sisestamine [kohtute infosüsteemi](#) ja edastamine [e-toimikusse](#) ei ole piisavalt reguleeritud. Info trahvide muutmise kohta kohtute infosüsteemis kajastatakse automaatselt ka [menetluste infosüsteemis](#). Kui kohus on muutnud trahvi määra või selle tühistanud, siis asendatakse trahvisumma menetluste infosüsteemis automaatselt. Kui määratud rahatrahv aga asendatakse näiteks üldkasuliku töö või arestiga, jääb rahaline nõue menetluste infosüsteemis endiseks. Seetõttu peavad PPA töötajad andmete parandamiseks kohtuotsused ja trahviandmete muudatused käsitsi üle kontrollima. Seda aga regulaarselt ei tehta. Käsitsi kontrollimist raskendab aga kohtutöötajate erinev praktika PPA-le vajalike andmeväljade täitmisel kohtute infosüsteemis, nt jäetakse PPA jaoks oluline andmeväli tühjaks ja asjakohast infot tuleb PPA töötajal ise otsida mujalt.

10. Endiselt ei toimu andmevahetust kohtutäiturite infosüsteemi ja menetluste infosüsteemi vahel, mistõttu ei jõua andmed täitemenetluse lõpetamise kohta operatiivselt PPA ni ja nõuete hindamine lootusetuks toimub seetõttu hilinemisega.

11. Riigikontrolli soovitused siseministrile ning Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile:

- Jätkata analüütilise infosüsteemi ALIS töökindluse kontrollimist, igakuise eri infosüsteemide aruannete võrdluse juurutamist; täiendada trahvinõuete õigsuse kontrolli enne sundtäitmisele saatmist.
- Pöörata suuremat tähelepanu andmete kvaliteedile, rakendades võimaluse korral infosüsteemide automaatkontrolli. See välistaks näiteks võimaluse sisestada andmed valesse perioodi.

Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitustega.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastus: Nõustume vajadusega jätkata infosüsteemide töökindluse kontrollimist ning pöörata suuremat tähelepanu andmete kvaliteedi parandamisele. Politsei- ja Piirivalveametis on koostatud menetlusinfosüsteemi andmekvaliteedi kontrollikava. Auditi käigus ilmnenu vigade ulatust analüüsitakse, millest lähtuvalt viiakse vajadusel sisse täiendavad kontrollid.

Kohtute infosüsteem (KIS) – avalik kohtulahendite süsteem, mis sisaldab muu hulgas väärtetoimetlust puudutavaid kohtuotsuseid.

E-toimik – infosüsteem, mis koondab õiguskaitseasutuste menetlusinfot.

Menetluste infosüsteem (MIS) – PPA menetluste infosüsteem, milles toimub trahviotsuste registreerimine, arvestus, trahvilaekumiste sidumine otsusega.

Politsei menetlusinfosüsteemis MIS ei ole otstarbekas rakendada automaatkontrolle, kuna see tekitab jõudlusprobleeme. Politsei analüüsi- ja andmelaoinfosüsteemis ALIS on olemas kuupäevade jm reeglitele vastavuse kontrolliks aruanded, mida kontrollitakse lähtuvalt andmekvaliteedi kontrollikavast. Lisavõimalusena näeme võimalike loogikavigade operatiivseks avastamiseks lisada ressursside olemasolul vastavad reeglid loodavasse ALIS andmekvaliteedi monitooringu-süsteemi (projekti tähtaeg mai 2013). ALIS käideldavuse ja töökindluse tõstmine kaasneb ka turvameetmete süsteemi ISKE rakendamisega.

Auditi aruande eelnõus on välja toodud asjaolu, et kohtulahendite tulemused võivad mõningatel juhtudel erineda menetlusinfosüsteemis kajastatud trahvinõuetest. Selliste olukordade vältimiseks sisaldab koostatud menetlusinfosüsteemi andmekvaliteedi kontrollikava andmekvaliteedi kontrollijatele kohustust kontrollida menetlus-infosüsteemi andmete vastavust kohtulahenditele. Kirjeldatud probleem laheneb eeldatavasti KIS 2 projekti raames tehtavate arenduste realiseerimisel.

Auditi aruande eelnõus on välja toodud ka asjaolu, et endiselt ei toimu andmevahetust kohtutäiturite infosüsteemi ja menetluse infosüsteemi vahel. PPA on esitanud Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele (SMIT) projekti lähteülesande „Uued maksete ja finantsarvestuse funktsioonid E-toimikus“. Projekt hõlmab menetlusinfosüsteemi liidestamist kohtutäiturite infosüsteemidega TARN ja TÄITIS läbi E-toimiku. Politsei- ja Piirivalveametile teadaolevalt lükkub projekti algus 2013. a teise poolaastasse.

12. Riigikontrolli soovitused justiitsministrile:

- Leida võimalused parandada kohtute infosüsteemi ja menetluste infosüsteemi ühilduvust ning arvestada kohtute infosüsteemi arendamisel ka Politsei- ja Piirivalveameti vajadustega, et vähendada käsitsitöö osakaalu ning ennetada võimalikke vigu.
- Tõhustada järelevalvet kohtutäiturite üle väärtetrahvide sissenõudmisel ja selleks, et kohtutäiturite infosüsteemi arendamisel arvestataks Politsei- ja Piirivalveameti vajadusi.

Justiitsministri vastus: 1) Kohtute infosüsteemis ja e-toimikus on tehtud mitmeid arendusi eesmärgiga parandada kohtute infosüsteemi ühilduvust teiste infosüsteemidega. Väiksemad arendused kohtute infosüsteemis jätkuvad, kuid suuremad muudatused ning lisafunktsionaalsused tehakse uues kohtute infosüsteemis, mis rakendub eelduslikult 2013. aasta jooksul. Tagamaks uue kohtute infosüsteemi ning menetluste infosüsteemi vahelist tõhusat andmeliiklust, on kohtute infosüsteemi töörühmale edastatud praegused Justiitsministeeriumile teadaolevad kitsaskohad kohtute infosüsteemis. Muu hulgas oleme edastanud PPA-le palve kaardistada probleemid menetluste infosüsteemi ja kohtute infosüsteemi vahel. Tagamaks kvaliteetsemate andmete edastamist kohtute infosüsteemist menetluste infosüsteemi, teostame käesoleval aastal kohtute infosüsteemi täitmise auditit, mille raames kontrollitakse andmete sisestamist kohtute infosüsteemi.

Tulenevalt eelpool öeldust on Justiitsministeerium leidnud võimalusi parandamiseks kohtute infosüsteemi arendamisel ka PPA vajadusi, et

vähendada käsitöö osakaalu ning ennetada võimalikke vigu. Ühtlasi võtame antud suuniseid arvesse ka edaspidistes arendustes ning püüame omalt poolt aidata kaasa kvaliteetsele andmevahetusele kohtute infosüsteemi ja menetluste infosüsteemi vahel.

2) Kohtutäiturite üle teostab Justiitsministeerium järelevalvet korraliselt, erakorraliselt ning ühtlasi järelkontrollina (2011. aastal teostati kokku 11 tööplaani kohast kontrolli, sh korralised ja järelkontrollid ning kokku menetleti 180 kaebust). Korraliste järelevalvete käigus pööratakse tähelepanu muu hulgas avalik-õiguslike nõuete täitmisele (sh väärteoasjadele). Puuduste tuvastamise korral tehakse kohtutäiturile ettekirjutus. Erakorralised kontrollid viiakse läbi kaebuste ja info alusel, mis annavad alust arvata, et kohtutäitur on võinud enda ametikohustusi rikkuda. Järelevalve tõhustamisele aitavad kaasa Riigikogu poolt 6. juunil 2012. aastal vastu võetud ministri järelevalvet täpsustavad seadusesätted. Alates 1.1.2013 peaks avalik-õiguslike nõuete (sh politseinõuded) efektiivsemale täitmisele kaasa aitama täiendatud avalik-õiguslike nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise kord, mis arvestab kohtutäiturite paremusjärjestust.

Praegu kasutusel oleva kohtutäiturite infosüsteemi aktiivset arendamist ei toimu, sest välja on rendatud elektrooniline arestimissüsteem ning lisaks on olemasoleva kohtutäiturite infosüsteemi platvorm vananenud. Üleminek uuele kohtutäiturite infosüsteemile on plaanitud lähiaastatel. Elektroonilise arestimissüsteemi arendamisel on PPA ja KAPO huvidega arvestatud. Kontrolliaruande eelnõu punktis 10 viidatud probleem, mille kohaselt ei toimu endiselt andmevahetust kohtutäiturite infosüsteemi ja menetluste infosüsteemi vahel, saab lahendatud maksete ja finantsarvestuse projektiga, mis on käimasolev projekt ning jõuab lõpuni 2013. aastal. Justiitsministeerium on maksete ja finantsarvestuse projektis omapoolsete tegevustega lõpule jõudnud. Projekti on pikendatud, et oleks võimalik ka Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi poolsete arenduste edukas realiseerimine. 2013. aasta lõpus peaks antud projekti käigus tehtavate arenduste valmimisega olema loodud võimalused ka kohtutäiturite ja PPA vaheliseks operatiivseks andmeliikluseks.

Vara ümberhindamise metoodika ja kajastamine vajab analüüsimist

13. 18.2.2010. aasta valitsuskabineti nõupidamisel nimetati riigile kinnisvarateenuste osutajaks Riigi Kinnisvara Aktsiaselts (RKAS). Riigivara valitsejaid kohustati andma RKASile kokkulepitud nimekirjade alusel üle nende valitsemisel olevad üldotstarbelised hoonestatud kinnisasjad 30. juuniks 2011 ning eriotstarbelised kinnisasjad 31. detsembriks 2012.

14. 2011. aastal on Siseministeerium RKASile üle andnud Päästeameti Narvas asuva tuletõrje- ja laohoone ning garaaži, mille kasutamist jätkatakse pärast vara üleandmist. Vara üleandmisel hindas kinnistu väärtust ekspert ja sai selle harilikuks väärtuseks oluliselt madalama maksumuse kui vara bilansiline jääkmaksumus. Selle tulemusena kajastas Siseministeerium oma 2011. aasta kuludes ümberhindluse kahju summas 101 000 eurot. Riigikontrolli hinnangul ei ole varade ümberhindamine ühe ministeeriumi valitsemisalast teise ministeeriumi valitsemisalasse üleandmise momendil (s.o riigisisese tehingu puhul) põhjendatud. Vara peaks üle antama bilansilises jääkmaksumuses Siseministeeriumilt

Riigi Kinnisvarale üleantud vara ümberhindamine

Harilik väärtus – kohalik keskmine müügihind

Bilansiline jääkmaksumus – vara soetusmaksumus, millest on maha arvatud akumuleeritud kulum ja võimalikud allahindlused.

Majandusüksuse printsiip –

raamatupidamiskohustuslane arvestab oma vara, kohustused ja majandustehingud lahus tema omanike, kreditoride, töötajate, klientide ja teiste isikute varast, kohustustest ning majandustehingutest.

Õiglane väärtus – summa, mille eest on võimalik vahetada vara teadlike, huvitatud ja sõltumatute osapoolte vahelises tehingus.

Rahandusministeeriumile, kes teeb sissemakse riigi äriühingule ja kajastab ümberhindluse erinevuse.

15. Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti kinnisvara üleandmisel RKASile hinnati ümber kogu vara ning allahindlusest saadud kahju oli 648 000 eurot, mis kajastati Siseministeeriumi tulemiaruanDES. Kuigi selline kajastamine on kooskõlas riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetega, ei vasta see arvestuspõhimõtte Riigikontrolli hinnangul majandusüksuse printsiibile. Ministeerium saab kajastada oma tulemiaruanDES ainult oma tegevusega seotud kulusid. Ümberhindluse kulu ei saa pidada Siseministeeriumi kuluks, kuna Vabariigi Valitsuse otsusega on volitatud Rahandusministeerium mitterahalise sissemakse tegijaks. Rahandusministeerium peaks otsustama sissemakse väärtuse ja vajaduse korral sissemakse objektiks oleva vara väärtuse ümber hindama.

16. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt lähtutakse riigile kuuluva vara õiglase väärtuse hindamisel turuhinnast, kui seda tüüpi varaga kaubeldakse turul aktiivselt, arvestamata seejuures, kas vara hinnatakse müümise eesmärgil või vara on ka pärast RKASile üleandmist põhitegevuseks vajalik. Ühe ministeeriumi valitsemisalas teise ministeeriumi valitsemisalasse üleandmisel ei ole tegemist sõltumatute osapoolte vahelise tehinguga ning õiglase väärtuse leidmine turuhinnast lähtudes ei ole Riigikontrolli arvates põhjendatud.

17. Riigikontrolli soovitus ed siseministrile koostöös rahandusministriga:

- Analüüsida, kas nende kinnistute ümberhindamine, mida riigiasutused kasutavad ka pärast üleandmist Riigi Kinnisvara ASile, on põhjendatud.
- Analüüsida, kas eksperdid annavad oma hinnangu, lähtudes õigetest alustest ja kasutades sobivat hindamismeetodit.
- Tagada majandusüksuse printsiibist tulenevalt ümberhindluse kajastamine Rahandusministeeriumi aruanDES.

Siseministri vastus: RKAS-ile üleantud varade ümberhindlusel oleme lähtunud Rahandusministeeriumi poolt kehtestatud arvestuspõhimõtetest;

Rahandusministri vastus: Oleme analüüsinud ekspertide poolt varade hindamisel kasutatud erinevaid hindamismeetodeid ja jõudnud järeldusele, et meil on vaja välja töötada ja kehtestada nõuded varade hindamiseks sobiva meetodi valikule, kui riigiasutused annavad varasid üle teistele juriidilistele isikutele (sh mitterahalise sissemaksena). Nende nõuete kehtestamisel kaalume ka tingimusi, mille korral võiks hindamisest loobuda ja anda varad üle raamatupidamisväärtuses.

Samas leiame, et varade raamatupidamisväärtuse ja ümberhindatud väärtuse erinevuse korral peab allahindluse kajastama vara endine omanik, mitte aga see üksus, kes omab valitsevat mõju mitterahalise sissemakse saaja üle. Selline arvestuspõhimõtte on kooskõlas majandusüksuse printsiibiga. Vara õiglase väärtuse muutus võrreldes vara raamatupidamisväärtusega peegeldab tulemust, mis on tekkinud endise omaniku juures seoses vara soetamise ja kasutamisega. Seetõttu ei ole õige kajastada eelmise omaniku poolt vara väärtust mõjutanud tegevuste

tulemust selle üksuse aruandes, kes selle tulemuse saavutamisel ei osalenud. Samuti tuleb arvestada, et sageli jätkub vara kasutamine sama üleandja poolt rendilepingu alusel ning vara õiglane väärtus mõjutab seega tema kulusid ka edaspidi (läbi rendimaksete).

Lisaks juhime Teie tähelepanu kontrolliaruande eelnõu punktides 14 ja 15 toodud tehingute kirjeldustele. Selgitame, et viidatud juhtumitel ei ole toimunud kinnisvara üleminekut ühelt riigiasutuselt teisele ning Rahandusministeerium ei olnud mitterahalise sissemakse tegija. Vabariigi Valitsuse korralduse alusel otsustas rahandusminister Riigi Kinnisvara ASi (RKAS) aktsiate emiteerimise. Vara aktsiate vastu andis RKASile üle vara valitseja ilma vahepealse Rahandusministeeriumile üleandmiseta. Vabariigi Valitsuse korraldusega ei volitatud Rahandusministeeriumi vara RKASile üle andma, vaid see volitus anti Siseministeeriumile.

Siseministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

Ministeerium on järginud riigieelarve seadusi

18. Siseministeeriumi valitsemisala 2011. aasta eelarvekulud olid 416 miljonit eurot. Riigikontrolli arvamusel on ministeeriumi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2011. aasta riigieelarve ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest.

19. Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingu AS Andmevara, 13 riigi valitseva mõju all oleva sihtasutuse (SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital, SA Hiiumaa Haigla, SA Tuuru, SA Jõgeva Haigla, SA Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus, SA Koeru Hooldekeskus, SA A. H. Tammsaare Muuseum Vargamäel, SA Läänemaa Arenduskeskus, SA Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus, SA Saaremaa Arenduskeskus, SA Holstre-Polli Tervisekeskus, SA Viljandimaa Arenduskeskus, SA Võrumaa Arenguagentuur) majandusaasta näitajaid. Nende raamatupidamise aastaaruannetele on märkusteta arvamuse andnud vandeaudiitorid, kes on auditeerinud raamatupidamise aastaaruannet, kuid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust.

Ministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt

20. Riigikontroll auditeeris, kas ministeeriumi ja tema valitsemisala (v.a Kaitsepolitsei) töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, ning kontrollis pisteliselt süsteemi toimivust.

21. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta investeeringud olid 22 miljonit eurot ning investeeringud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

22. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta tööjõukulud olid 223 miljonit eurot ning tööjõukulud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

23. PPA ja Päästeamet tegid 2011. aasta detsembris põhjendamatud ettemaksed summas 1,35 miljonit eurot kontori rendi, Riigi Kinnisvara

hankelepingu ning töötasudega kaasnevate maksude ja käibemaksu eest, mille maksetähtaeg on 2012. aastal.

Varade soetamine ja kasutamine

Varade soetamise ja kasutamise korralduses esineb üksikuid puudusi

24. Riigikontrolli audiitorid osalesid valikuliselt Siseministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordade ja 2011. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamist ja võõrandamist ning vaatasid valikuliselt üle kehtivad üürilepingud. Selle põhjal leiab Riigikontroll, et vaatamata üksikutele puudustele (mahakandmisaktide osaline kajastamine raamatupidamises ning inventeerimisel varude aegumisele tähelepanu mittepööramine) on varade soetamise ja kasutamise korraldus heal tasemel.

25. Punktides 26–27, 29 on tehingute seaduslikkuse kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

Infosüsteemide turvameetmete rakendamine PPA-s ei ole lõpule viidud

26. Riigikontroll tutvus Politsei- ja Piirivalveametis infoturbele kehtestatud nõuetega, sest trahvinõuete arvestus, milleks kasutatakse menetluste infosüsteemi, on PPA raamatupidamisaruande seisukohalt oluline. Valdavalt toetus Riigikontroll riiklikult kehtestatud turvameetmete süsteemile (ISKE), mille eesmärgiks on tagada infosüsteemides töödeldavatele andmetele piisava tasemega turvalisus (sh tagada andmete õigsus, täielikkus, ajakohasus ja nende päritolu autentsus ning välistada volitamatu muutmise võimalus). Riigi infosüsteemide haldussüsteemi (RIHA) andmetele on Politsei- ja Piirivalveamet turvasüsteemi ISKE rakendatud 75% ulatuses. Auditi ajal ei olnud aga PPA-l infot, kui suurel määral on ISKEt tegelikult rakendatud. PPA selgituste kohaselt on turvasüsteemi rakendamine viibinud osalt seetõttu, et rollide jaotus ministeeriumi, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) ja PPA vahel turvasüsteemi rakendamisel ei ole selge.

27. Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. aasta määruse nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“ järgi tuli kõiki andmekogusid, mille turvaklass on „H“ (s.o kõrge), auditeerida esimest korda 1. märtsiks 2010. Kuna turvasüsteemi ISKE ei ole rakendatud, ei ole PPA korraldanud ISKE auditeid.

28. **Riigikontrolli soovitus siseministrile:** rakendada kõigi riigi andmekogude pidamisel infosüsteemide turvameetmete süsteemi ISKE, et tagada andmekogule piisav andmekaitse, andmete õigsus ja kättesaadavus. Infosüsteemide turvasüsteemi kohustus on sätestatud avaliku teabe seadusega.

Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitustega.

Riigihangete seaduse järgimisel esineb puudusi

29. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse järgimist. Auditeeritud soetuste puhul on üldiselt järgitud

ISKE – infosüsteemide kolmeastmeline etalon turbe süsteem.

Turvameede – organisatsioonilised toimingud ja vahendid, tehnilised protsessid ja tehniliste vahendite rakendamine andmete ja infosüsteemide andmete turvalisuse saavutamiseks ja säilitamiseks.

RIHA – riigi infosüsteemide kataloog, mis oma menetlus- ning halduskeskkonna kaudu tagab riigi infosüsteemi tervikliku ja tasakaalustatud arengu.

Riigihangete korraldamine

riigihangete seaduse põhimõtteid, kuid maavalitsustes esines järgmisi puudusi:

- Viljandi, Ida-Viru, Lääne ja Tartu Maavalitsuse hallatavad asutused on kokku ligi 100 000 euro suuruses summas soetanud toidukaupasid lastekodudele (summa sisaldab vähesel määral ka tööstuskaupade soetusi) ilma selleks hanget korraldamata.

Regionaalministri kommentaar: Maavalitsused ei ole kohustatud hankevajadusi igal juhul koondama ja hankeid ühiselt läbi viima, kuna tegemist on 15 eraldi riigiasutusega ja nende eraldi hallatavate asutustega, st riigihangete seaduse § 10 alusel eraldi hankijatega ning riigihanke subjektidega. Siseministeeriumi valitsemisalas koondatakse üldjuhul need ostud, kus ühisosa on olemas. Antud juhul on tegemist erinevate Eesti piirkondadega, mille vajaduste koondamine ühishankesse võib oluliselt kitsendada pakkujate ringi, ei pruugi olla majanduslikult otstarbekas ega arvestada laste huvidega. Näiteks Viljandi Lasteabi Keskus kavandas 2011. aastal üleminekut peresisesele toiduainete soetamisele ning toidu valmistamisele, eesmärgiga õpetada lapsi iseseisvaks eluks. Toidu parima kvaliteedi nimel hangiti toiduaineid erinevatelt pakkujalt, eelistades paikkondlikku toodangut.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli analüüsi põhjal jäid maavalitsuste 2011. aasta individuaalsed toidukaupade hankesummad vahemikku 10 000 – 40 000 eurot tarnija kohta, seega tuleb lähtuda ostude puhul riigihankeseaduse üldpõhimõtetest. Maavalitsustelt saadud selgituse kohaselt võrdlevaid pakkumusi ei võetud, mida säästlikkuse ning võrdse kohtlemise printsiip nõuab, sest nad ei osanud ette näha sellises mahus kulusid.

- Mitmel juhul on lepingud kütuse soetamiseks (Tartu, Ida-Viru, Pärnu ja Harju Maavalitsuses) ja bürootarvete soetamiseks (Harju Maa-valitsuses) ning koristusteenuse tellimiseks (Saare Maavalitsuses) sõlmitud mitu aastat tagasi, uut hankemenetlust ei ole läbi viidud. Selliseid soetusi oli 2011. aasta kokku ligi 63 000 euro suuruses summas.

Regionaalministri kommentaar: Nimetatud maavalitsuste puhul ei peetud otstarbekaks kütuse soetamiseks uue hankemenetluse korraldamist vahetult enne Siseministeeriumi valitsemisala asutuste osas kavandatud ühishanke läbiviimist.

- Põlva (Tilsi Lastekodus), Rapla, Harju, Lääne ja teistes maavalitsustes ilmnesid auditi käigus juhtumid, kus lihthankemenetlus oli küll korraldatud, kuid riigihanke aruanne oli jäetud õigeks ajaks esitamata. Seejuures sisestasid Saare ja Võru Maavalitsus puuduva hankearuande riigihangete registrisse alles pärast Riigikontrolli sellekohast tähelepanekut.

Regionaalministri kommentaar: Tõdeme, et hankearuannete esitamisega viivitamine on üldjuhul põhjendamatult, kuid näiteks Tilsi Lastekodu riigihanke aruanne viibis lastekodu poolt kasutatava tarkvara ja riigihangete registri ühildamise tehniliste probleemide ilmnemise tõttu.

- Kahel juhul (maavalitsuste ühine tellimus ja Ida-Viru Maavalitsus) oli põhjendatult jätkatud teenuse tellimist varasemas

hankemenetluses edukalt pakkujalt, kuid ei olnud selle kohta hankearuannet riigihangete registrile esitatud või polnud valitud õiget riigihanke menetlusliiki. Teenuseid telliti 35 000 euro suuruses summas.

Regionaalministri kommentaar: Maavalitsuste töötajatele on kavas läbi viia täiendavaid riigihangete koolitusi.

- Riigikontrolli hinnangul oli 2011. aastal mitu juhtu, mille puhul oleks maavalitsused saanud enda hallatavatele asutustele ühishanke korraldada, kuid polnud seda teinud, nt Põlva Maavalitsuse bürootarvete ja Ida-Viru Maavalitsuse lastekodude toidukaupade soetuse puhul.

Regionaalministri kommentaar: Antud juhul on tegemist eraldiseisvate allasutustega. Põhjendused hankevajaduste koondamata jätmise osas esitasime esimese tähelepaneku juures [vt lk 10 esimene kommentaar].

30. Riigikontrolli soovitusel regionaalministrile: Tõhustada järelevalvet maavalitsuste hanketegevuse üle, soovitades neil

- parandada ostumahtude planeerimist, selleks et oleks tagatud riigihangete seaduse nõuete järgimine;
- korraldada töö selliselt, et hankearuanded esitatakse riigihangete registrile õigeaks ajaks. Samuti tuleks sõlmida või ajakohastada kirjalikud lepingud, mis tagavad riigihangete üldpõhimõtete järgmise, s.o riigihangete läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning raha säästliku ja otstarbeka kasutamise.

Regionaalministri vastus: Vastuseks ülalnimetatud soovitusete osas märgime, et siseministri 15.10.2011 käskkirjaga nr 1-3/181 on uuendatud Siseministeeriumi valitsemisala riigihangete läbiviimise korda. Korra kohaselt toimub käesoleval aastal ja järgnevatel aastatel riigihangete teostamine eelarve aasta kohta kinnitatud asutuse riigihangete kava alusel, mille asutuse juht (sh maavanem) on kohustatud aasta alguses, kuid mitte hiljem kui 14 tööpäeva pärast asutuse eelarve kinnitamist, kinnitama ning esitama selle teadmiseks Siseministeeriumi õigus- ja haldusosakonnale. Hangete kava peab olema kooskõlas riigihangete seadusega.

Koostöös Rahandusministeeriumiga jätkame valitsemisala ametite töötajate koolitamist riigihankemenetluse teemal.

Varasemate soovitusete rakendamine

Ministeerium on asunud möödunud aastal tehtud soovitusi rakendama

31. Eelmise aasta auditi aruandes „Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tehtud soovitusete täitmise järelkontrollil selgus, et enamiku neist on ministeerium ellu viinud.

32. Riigikontrolli hinnangul on Politsei- ja Piirivalveameti töökorralduses edasimineku märgatav. PPAs olid Riigikontrolli hinnangul 2010. aastal sisekontrollisüsteemid kehtestamata, puudusid mitmed olulised tegelikule

tööle vastavad tegevusjuhised ning varasemast kehtinud kordi enamasti ei järgitud, kuna need ei vastanud ühendametis väljakujunenud töökorraldusele. 2011. aasta jooksul on valdav osa kordadest uuendatud, neid järgitakse.

33. Trahviarvestuses on tehtud infotehnoloogilisi arendusi ning tehakse koostööd kohtutäituritega, et tõhustada trahvide täitemenetlust. Justiitsministeeriumi algatatud projekt „Maksete ja finantsarvestuse funktsioonid E-Toimikus“ ja täitevmenetlusregistri arendused jätkuvad 2012. aastal.

34. Väljaüürivate korterite rendihindade kohta on küsitud eksperdiarvamused ning vajaduse korral on lepinguid nendest lähtuvalt muudetud. Alustatud on põhitegevuseks mittevajaliku vara üleandmist Riigi Kinnisvara ASile.

35. Maavalitsustes kasutati 2010. aastal erinevaid põhimõtteid töötasude mitmest eelarveallikast maksmiseks. 2011. aastal on kehtestatud ühtne lisatasude maksmise kord.

36. Endiselt esineb probleeme riigihangete seaduse täitmisega maavalitsustes.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
Finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal mitmeid soovitusi. Siseminister saatis oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 25. juunil 2012, regionaalminister, justiitsminister ning Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor 22. juunil 2012, rahandusminister 28. juunil 2012.

Üldised kommentaarid auditaruande kohta

Siseminister: Täname Teid auditi „Siseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ lõpparuande eelnõus ja märgukirjas toodud tähelepanekute, seisukohtade ja ettepanekute eest.

Justiitsminister: Täname Riigikontrolli auditi läbiviimise eest ning tähelepanu juhtimise eest kontrolliaruandes väljatoodud kitsaskohtadele.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor: Täname Teid auditi „Siseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ lõpparuande eelnõus toodud tähelepanekute, seisukohtade ning Politsei- ja Piirivalveametile suunatud soovituste eest. Arvestame auditi aruandes kajastatuga oma edaspidises töös.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Trahvitulude ja -nõuete arvestus 11. Soovitused siseministrile ning Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile: - Jätkata analüütilise infosüsteemi ALIS töökindluse kontrollimist, igakuise eri infosüsteemide aruannete võrdluse juurutamist; täiendada trahvinõuete õigsuse kontrolli enne sundtäitmisele saatmist. - Pöörata suuremat tähelepanu andmete kvaliteedile, rakendades võimaluse korral infosüsteemide automaatkontrolli. See välistaks näiteks võimaluse sisestada andmed valesse perioodi. (p-d 7–10)	Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovitustega. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori vastus: Nõustume vajadusega jätkata infosüsteemide töökindluse kontrollimist ning pöörata suuremat tähelepanu andmete kvaliteedi parandamisele. Politsei- ja Piirivalveametis on koostatud menetlusinfosüsteemi andmekvaliteedi kontrollikava. Auditi käigus ilmnunud vigade ulatust analüüsitakse, millest lähtuvalt viiakse vajadusel sisse täiendavad kontrollid. Politsei menetlusinfosüsteemis MIS ei ole otstarbekas rakendada automaatkontrolle, kuna see tekitab jõudlusprobleeme. Politsei analüüsi- ja andmelaoinfosüsteemis ALIS on olemas kuupäevade jm reeglitele vastavuse kontrolliks aruanded, mida kontrollitakse lähtuvalt andmekvaliteedi kontrollikavast. Lisavõimalusena näeme võimalike loogikavigade operatiivseks avastamiseks lisada ressursside olemasolul vastavad reeglid loodavasse ALIS andmekvaliteedi monitooringu-süsteemi (projekti tähtaeg mai 2013). ALIS käideldavuse ja töökindluse tõstmine kaasneb ka turvameetmete süsteemi ISKE rakendamisega. Auditi aruande eelnõus on välja toodud asjaolu, et kohtulahendite tulemused võivad mõningatel juhtudel erineda menetlusinfosüsteemis kajastatud trahvinõuetest. Selliste olukordade vältimiseks sisaldab koostatud menetlusinfosüsteemi andmekvaliteedi kontrollikava andmekvaliteedi kontrollijatele kohustust kontrollida menetlus-infosüsteemi andmete vastavust kohtulahenditele. Kirjeldatud probleem laheneb eeldatavasti KIS 2 projekti raames tehtavate arenduste realiseerimisel. Auditi aruande eelnõus on välja toodud ka asjaolu, et endiselt ei toimu andmevahetust kohtutäiturite infosüsteemi ja menetluse infosüsteemi vahel. PPA on esitanud Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele (SMIT) projekti lähteülesande „Uued maksete ja finantsarvestuse funktsioonid E-toimikus“. Projekt hõlmab menetlusinfosüsteemi liidestamist kohtutäiturite infosüsteemidega TARN ja TÄITIS läbi E-toimiku. Politsei- ja Piirivalveametile teadaolevalt lükkub projekti algus 2013. a teise poolaastasse.
12. Soovitused justiitsministrile: - Leida võimalused parandada kohtute infosüsteemi ja menetluste infosüsteemi ühilduvust ning arvestada kohtute infosüsteemi arendamisel ka Politsei- ja Piirivalveameti vajadustega, et vähendada käsitsitöö osakaalu ning ennetada võimalikke vigu. - Tõhustada järelevalvet kohtutäiturite üle väärtetrahvide sissenõudmisel ja selleks, et kohtutäiturite infosüsteemi arendamisel arvestataks Politsei- ja Piirivalveameti vajadusi. (p-d 9-10)	Justiitsministri vastus: 1) Kohtute infosüsteemis ja e-toimikus on tehtud mitmeid arendusi eesmärgiga parandada kohtute infosüsteemi ühilduvust teiste infosüsteemidega. Väiksemad arendused kohtute infosüsteemis jätkuvad, kuid suuremad muudatused ning lisafunktsionaalsused tehakse uues kohtute infosüsteemis, mis rakendub eelduslikult 2013. aasta jooksul. Tagamaks uue kohtute infosüsteemi ning menetluste infosüsteemi vahelist tõhusat andmeliiklust, on kohtute infosüsteemi töörühmale edastatud praegused Justiitsministeeriumile teadaolevad kitsaskohad kohtute infosüsteemis. Muu hulgas oleme edastanud PPA-le palve kaardistada probleemid menetluste infosüsteemi ja kohtute infosüsteemi vahel. Tagamaks kvaliteetsemate andmete edastamist kohtute infosüsteemist menetluste infosüsteemi, teostame käesoleval aastal kohtute infosüsteemi täitmise auditit, mille raames kontrollitakse andmete sisestamist kohtute

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	infosüsteemi. Tulenevalt eelpool öeldust on Justiitsministeerium leidnud võimalusi parandamiseks kohtute infosüsteemi arendamisel ka PPA vajadusi, et vähendada käsitöö osakaalu ning ennetada võimalikke vigu. Ühtlasi võtame antud suuniseid arvesse ka edaspidistes arendustes ning püüame omalt poolt aidata kaasa kvaliteetsele andmevahetusele kohtute infosüsteemi ja menetluste infosüsteemi vahel. 2) Kohtutäiturite üle teostab Justiitsministeerium järelevalvet korraliselt, erakorraliselt ning ühtlasi järelkontrollina (2011. aastal teostati kokku 11 tööplaani kohast kontrolli, sh korralised ja järelkontrollid ning kokku menetleti 180 kaebust). Korraliste järelevalvete käigus pööratakse tähelepanu muu hulgas avalik-õiguslike nõuete täitmisele (sh väärtetoosjadele). Puuduste tuvastamise korral tehakse kohtutäiturile ettekirjutus. Erakorralised kontrollid viiakse läbi kaebuste ja info alusel, mis annavad alust arvata, et kohtutäitur on võinud enda ametikohustusi rikkuda. Järelevalve tõhustamisele aitavad kaasa Riigikogu poolt 6. juunil 2012. aastal vastu võetud ministri järelevalvet täpsustavad seadusesätted. Alates 1.1.2013 peaks avalik-õiguslike nõuete (sh politseinõuded) efektiivsemale täitmisele kaasa aitama täiendatud avalik-õiguslike nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise kord, mis arvestab kohtutäiturite paremusjärjestust. Praegu kasutusel oleva kohtutäiturite infosüsteemi aktiivset arendamist ei toimu, sest välja on arendatud elektrooniline arestimissüsteem ning lisaks on olemasoleva kohtutäiturite infosüsteemi platvorm vananenud. Üleminek uuele kohtutäiturite infosüsteemile on plaanitud lähiaastatel. Elektroonilise arestimissüsteemi arendamisel on PPA ja KAPO huvidega arvestatud. Kontrolliaruande eelnõu punktis 10 viidatud probleem, mille kohaselt ei toimu endiselt andmevahetust kohtutäiturite infosüsteemi ja menetluste infosüsteemi vahel, saab lahendatud maksete ja finantsarvestuse projektiga, mis on käimasolev projekt ning jõuab lõpuni 2013. aastal. Justiitsministeerium on maksete ja finantsarvestuse projektis omapoolsete tegevustega lõpule jõudnud. Projekti on pikendatud, et oleks võimalik ka Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi poolsete arenduste edukas realiseerimine. 2013. aasta lõpus peaks antud projekti käigus tehtavate arenduste valmimisega olema loodud võimalused ka kohtutäiturite ja PPA vaheliseks operatiivseks andmeliikluseks.
Varade ümberhindluse meetodika ja kajastamine 17. Soovitus siseministrile koostöös rahandusministriga: - Analüüsida, kas nende kinnistute ümberhindamine, mida riigiasutused kasutavad ka pärast üleandmist Riigi Kinnisvara ASile, on põhjendatud. - Analüüsida, kas eksperdid annavad oma hinnangu, lähtudes õigetest alustest ja kasutades sobivat hindamismeetodit. - Tagada majandusüksuse printsiibist tulenevalt ümberhindluse kajastamine Rahandusministeeriumi aruandes. (p-d 13–16)	Siseministri vastus: RKAS-ile üleantud varade ümberhindlusele oleme lähtunud Rahandusministeeriumi poolt kehtestatud arvestuspõhimõtetest; Rahandusministri vastus: Oleme analüüsinud ekspertide poolt varade hindamisel kasutatud erinevaid hindamismeetodeid ja jõudnud järeldusele, et meil on vaja välja töötada ja kehtestada nõuded varade hindamiseks sobiva meetodi valikule, kui riigiasutused annavad varasid üle teistele juriidilistele isikutele (sh mitterahalise sissemaksena). Nende nõuete kehtestamisel kaalume ka tingimusi, mille korral võiks hindamisest loobuda ja anda varad üle raamatupidamisväärtuses. Samas leiame, et varade raamatupidamisväärtuse ja ümberhinnatud väärtuse erinevuse korral peab allahindluse kajastama vara endine omanik, mitte aga see üksus, kes omab valitsevat mõju mitterahalise sissemaks saaja üle. Selline arvestuspõhimõte on kooskõlas majandusüksuse printsiibiga. Vara õiglase väärtuse muutus võrreldes vara raamatupidamisväärtusega peegeldab tulemust, mis on tekkinud endise omaniku juures seoses vara soetamise ja kasutamisega. Seetõttu ei ole õige kajastada eelmise omaniku poolt vara väärtust mõjutanud tegevuste tulemust selle üksuse aruandes, kes selle tulemuse saavutamisel ei osalenud. Samuti tuleb arvestada, et sageli jätkub vara kasutamine sama üleandja poolt rendilepingu alusel ning vara õiglane väärtus mõjutab seega tema kulusid ka edaspidi (läbi rendimaksete). Lisaks juhime Teie tähelepanu kontrolliaruande eelnõu punktides 14 ja 15 toodud tehingute kirjeldustele. Selgitame, et viidatud juhtumitel ei ole toimunud kinnisvara üleminekut ühelt riigiasutusest teisele ning Rahandusministeerium ei olnud mitterahalise sissemaks tegija. Vabariigi Valitsuse korralduse alusel otsustas rahandusminister Riigi Kinnisvara ASi (RKAS) aktsiate emitteerimise. Vara aktsiate vastu andis RKASile üle vara valitseja ilma vahepealse Rahandusministeeriumile üleandmiseta. Vabariigi Valitsuse korraldusega ei volitatud Rahandusministeeriumi vara RKASile üle andma, vaid see volitus anti Siseministeeriumile.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Infosüsteemide turvameetmete rakendamine 28. Soovitus siseministrile: rakendada kõigi riigi andmekogude pidamisel infosüsteemide turvameetmete süsteemi ISKE, et tagada andmekogule piisav andmekaitse, andmete õigsus ja kättesaadavus. Infosüsteemide turvasüsteemi kohustus on sätestatud avaliku teabe seadusega. (p-d 26–27)	Siseministri vastus: Nõustume esitatud soovustega.
Riigihangete seaduse järgimine 30. Soovitus regionaalministrile: Tõhustada järelevalvet maavalitsuste hanketegevuse üle, soovitades neil - parandada ostumahtude planeerimist, selleks et oleks tagatud riigihangete seaduse nõuete järgimine; - korraldada töö selliselt, et hankearuanded esitataks riigihangete registrile õigeaegselt. Samuti tuleks sõlmida või ajakohastada kirjalikud lepingud, mis tagavad riigihangete üldpõhimõtete järgmise, s.o riigihangete läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning raha säästliku ja otstarbeka kasutamise. (p 29)	Regionaalministri vastus: Vastuseks ülnimetatud soovitude osas märgime, et siseministri 15.10.2011 käskkirjaga nr 1-3/181 on uuendatud Siseministeeriumi valitsemisala riigihangete läbiviimise korda. Korra kohaselt toimub käesoleval aastal ja järgnevatel aastatel riigihangete teostamine eelarve aasta kohta kinnitatud asutuse riigihangete kava alusel, mille asutuse juht (sh maavanem) on kohustatud aasta alguses, kuid mitte hiljem kui 14 tööpäeva pärast asutuse eelarve kinnitamist, kinnitama ning esitama selle teadmiseks Siseministeeriumi õigus- ja haldusosakonnale. Hangete kava peab olema kooskõlas riigihangete seadusega. Koostöös Rahandusministeeriumiga jätkame valitsemisala ametite töötajate koolitamist riigihankemenetluse teemal.

Ülevaade Siseministeeriumist

Ministeeriumi ülesandeks on riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine, riigipiiri valvamine ja kaitsmine, piirikontrolli teostamine ja piirirežiimi tagamine, kriisireguleerimine, riigi tegevusvaru ning päästealade, kodakondsuse ja migratsiooni ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine, kohaliku omavalitsuse arendamine, regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamine ja koordineerimine, ruumilise planeerimise alase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve, perekonnaseisualased küsimused ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuulub 36 riigiasutust, üks riigi äriühing, 13 sihtasutust ning ministeeriumi kaudu on riik 128 mittetulundusühingu liige.

Ministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruandeperioodil siseminister Ken-Marti Vaher ja regionaalminister Siim Valmar Kiisler ning kantsler Tarmo Türkson. 2011. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantsler Tarmo Türkson. Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise igapäevast korraldamist koordineeris ministeeriumi rahandusosakond, kelle eesotsas on juhataja Riho Kuppart.

Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad*

	2007	2008	2009	2010	2011
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	78	56	39	11	7
Keskmine töötajate arv	12 528	11 017	10 715	10 103	9899
Eelarvemaht (miljonit eurot)	411	408	428	408	416
Varade maht (miljonit eurot)	383	372	343	342	343

* Varasemate aastate eelarve ja varade maht on ümber arvestatud eurodesse.

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem ja Riigikassa andmebaas

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu ministeeriumite raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Siseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Siseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2011. aasta seisuga, tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2011 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet ministeeriumi valitsemisala ulatuses.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Siseministeeriumi 2011. 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 Toimikonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuded.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Siseministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2011. aasta riigieelarve seadusest ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides Siseministeeriumi (valitsemisala) investeringute ja tööjõukulude kasutamise sihipärasust, 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 ja võõrandatud heaperemehelikult. Samuti kontrolliti asutuse tegevust reguleerivate muude õigusaktide olulisemate nõuete täitmist, üksikasjalik nimekiri kontrollitud õigusaktidest on esitatud lisas.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, kus on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada 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 asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

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

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.

Ministeeriumi valitsemisele kuuluvate äriühingu, sihtasutuste ja mittetulundusühingu raamatupidamise aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Raamatupidamise aastaaruannetele sihtasutustes ja äriühingutes arvamuse andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust. Riigikontroll ei ole nendes üksustes tehingute seaduslikkuse õigsuse hindamiseks täiendavaid kontrollitoiminguid teinud.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2012. aasta mais.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Kadri Tenno, Riina Keldrima ja Marek Berkman, vanemaudiitorid Jaana Tael ja Alo Lääne 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 kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/12/60053/25.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid Siseministeeriumi valdkonnas

21.7.2011 – Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

27.7.2010 – Siseministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

28.7.2009 – Siseministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

8.7.2008 – Siseministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus riigi koondaruandele hinnangu andmiseks

30.4.2008 – Väärteotrahvide laekumisest

6.7.2007 – Siseministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande audit riigi koondaruandele hinnangu andmiseks

6.9.2006 – 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 31.12.2011. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2011. aasta seisuga ministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2011. 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 arvuline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summades.

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

- 2011. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 5–8;
- 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus;
- rahandusministri 2.1.2006. 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, 69–71;
- riigilõivuseadus, ptk 11;
- 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 1.8.1995. aasta määrus nr 283 „Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise korra kinnitamine”;
- Vabariigi Valitsuse 1.8.1995. aasta määrus nr 286 „Riigivara võõrandamise korra kinnitamine”;

- Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“;
- Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord“;
- vääртеomenetluse seadustik, §-d 47, 53–55, 57;
- karistusseadustik, §-d 44, 47, ptk 6;
- politsei ja piirivalve seadus (5. ja 6. ptk).

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