

Siseministeeriumi
raamatupidamine ja tehingute
seaduslikkus 2015. aastal

Siseministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Alates 2015. aastast koostavad ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid (v.a Riigikontroll) ja Riigikantslei täiemahulise majandusaasta aruande asemel ainult bilansi ja tulemiaruaruande ning riigieelarve täitmise aruande ja tegevuskava täitmise aruande. Sellega seoses on muutunud ka Riigikontrolli auditi ulatus ja käsitusviis.

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust (varem kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aastaaruannete õigsust) ning riigi tehingute seaduslikkust. Riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste, riigi äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ning riigi tulundusasutuse finantsaruanded, kus on kajastatud tehtud majandustehinguid.

Siseministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on osa riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja riigi tehingute seaduslikkuse hindamisest. Selleks et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, tegi Riigikontroll audititoiminguid Siseministeeriumis, kontrollides

- 2015. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele ning
- riigi aruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete – raha ja pangakontod, materiaalne põhivara, pikaajalised eraldised, töötasu, maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed ning majandamiskulud – kajastamise õigsust ministeeriumi bilansis ja tulemiaruanes.

Lisaks tegi Riigikontroll sisekontrollisüsteemi toimivuse selgitamiseks audititoiminguid maavalitsuste ja regionaalvaldkonna tegevuste Siseministeeriumi valitsemisalast Rahandusministeeriumi valitsemisalasse üleandmise kohta.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulised Siseministeeriumi bilansi ja tulemiaruaruande kirjed (vt aruande punkti 2) 31.12.2015. a seisuga kajastatud raamatupidamise hea tava kohaselt, sh on järgitud riigi raamatupidamise üldeeskirja ja raamatupidamise seadust.

Siseministeeriumi 2015. aasta eelarvekulud ja investeeringud olid kokku 425,1 miljonit eurot ning kogutulud riigieelarve täitmise aruande kohaselt 138,5 miljonit eurot.

Riigikontrolli arvates on Siseministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2015. aasta riigieelarve seadusega ning 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul on Siseministeeriumi valitsemisala tulude kogumisel olulises osas järginud õigusaktides sätestatud põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul on Siseministeeriumi valitsemisala riigivara soetamisel, kasutamisel ja mahakandmisel olulises osas järginud riigivaraseaduse põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul on Siseministeeriumi valitsemisala olulises osas järginud riigihangete seaduse põhimõtteid.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel	4
Ministeeriumi ja tema valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte	5
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt	6
Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on soetatud, kasutatud ja võõrandatud kooskõlas riigivaraseaduse, riigieelarveseaduse ja 2015. aasta riigieelarve seadusega	6
Siseministeerium ja tema valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse vastu	7
Riigikontrolli tähelepanekud	7
Siseministeeriumi valitsemisala asutused on jätnud korraldamata riigihangete seaduse kohased menetlused	7
Siseministeeriumi eksis investeeringuprojekti planeerimisel, mistõttu tehti põhjendamatu ettemakse	11
Maavalitsuste ja regionaalvaldkonna üleandmine kulges tõrgeteta	12
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine on hea	12
Varasemate soovituste rakendamine	13
PPA trahvinõuete inventuur ei ole jätkuvalt täielik	13
PPA infosüsteemid on jätkuvalt auditeerimata	14
Riigikontrolli soovitused ja siseministri vastused	15
Auditi iseloomustus	18
Riigikontrolli varasemaid auditeid Siseministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	21
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	22

Riigikontrolli järelused auditeeritud valdkondade kohta

Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel

1. Riigikontroll leiab, et raamatupidamine on auditeeritud valdkondades Siseministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes korraldatud hästi, raamatupidamist reguleerivad korrad on kehtestatud, neid on ajakohastatud ning neist on kinni peetud.

2. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulised ministeeriumi finantsaruande kirjed ja Riigikontrolli hinnangud nende kajastamisele raamatupidamises on esitatud tabelis 1. Kirje summad on võetud saldoandmikust, mille Siseministeeriumi kantsler allkirjastas 16.05.2016.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa eurodes	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektelt?
Raha ja pangakontod	3 360 807	jah
Materiaalne põhivara	6 967 481	jah
Pikaajalised eraldised	836 803 722	jah
Töötasu	162 187 455	jah
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	44 492 118	jah
Majandamiskulud	89 017 461	jah

Ministeeriumi ja tema valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

3. Tabelis 2 on antud ülevaade sellest, milliseid valdkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järelused kontrollitud valdkondade kohta. Valdkondade rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga valdkonna järel, on võetud Siseministeeriumi 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Auditeeritud valdkond	Auditeeritud asutused	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisas 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (32 895 340 eurot, s.t kaupade ja teenuste müük ning muud tulud)		
Riigilõivud (isikut tõendavad dokumendid)	PPA	jah
Muud tulud (politsei määratud trahvid)	PPA	jah, v.a tähelepaneku puhul p-des 33–34

Raamatupidamisarvestus

Tehingute seaduslikkus

Toetuste andmine (87 271 193 eurot) ja saamine (55 224 810 eurot)		
Saadud toetused (valdavalt edasiandmiseks)	PPA, SIM	jah
Antud toetused (regionaalprojektid, erakondade riiklik rahastamine)	SIM	jah
Tegevuskulude tegemine (279 054 981 eurot)		
Tööjõukulud	PPA, PÄA	jah
Majandamiskulud, sh hanked	PPA, PÄA	jah, v.a p-des 13–19 toodud tähelepanekute puhul
Tehingud riigivaraga (2015. a investeeringute summa 17 491 262 eurot)		
Ostmine, saamine	PPA, SIM, SMIT	jah, v.a p-des 13–19 toodud tähelepanekute puhul
Valdamine	PPA	jah
Äraandmine ja müümine	PPA	jah
Finantseerimistehingud (finantsvarade vähenemine 6 298 647 eurot)		
Finantsvarade vähenemine (maa erastamise järelmaksu laekumine)	SIM	jah

SIM valitsemisala asutused on Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), Päästeamet (PÄA), Häirekeskus, Kaitsepolitseiamet, Sisekaitseakadeemia (SKA) ja Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT).

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte

Tulude kogumine

4. Siseministeeriumi valitsemisala kogutud tulud (riigilõivud ja trahvid) olid 2015. aasta eelarve täitmise aruande järgi 32,9 miljonit eurot ja need on 2014. aasta tuludega võrreldes vähenenud 6,5 miljoni euro võrra.

5. Auditi käigus selgitati, kas Siseministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, loob piisava aluse, et tulude kogumisel järgitaks riigivaraseaduses sätestatud üldpõhimõtteid. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem piisava aluse riigivaraseaduse üldpõhimõtete järgimiseks tulude kogumisel.
- Riigilõive on kogutud kooskõlas riigilõivuseadusega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, laekunud raha on kantud riigieelarve tuludesse.
- Trahve on määratud ja kogutud kooskõlas vääртеomenetluse seadustikuga ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, laekunud raha on kantud riigieelarve tuludesse.
- Vara müük on toimunud kooskõlas riigivaraseadusega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, laekunud raha on kantud riigieelarve tuludesse.

Tegevuskulude ja investeringute tegemine

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeringuid üldjuhul sihipäraselt

6. Ministeeriumi valitsemisalale oli 2015. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud 429,2 miljonit eurot (sh eelmisest eelarveaastast oli üle toodud 16,0 miljonit). Sellest kulutati 2015. aastal 407,6 miljonit eurot ning võrreldes 2014. aastaga vähenesid kulud 26,1 miljoni euro võrra. Järgmisel eelarveaastasse viidi tegevuskuludeks ette nähtud raha kokku üle 21,5 miljoni euro ulatuses ning selle raha üleviimist on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.
7. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeringuid 24,6 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast oli üle toodud 4,3 miljonit eurot), millest investeeriti 17,5 miljonit eurot. Peamised investeringud olid seotud operatiivraadiosidesüsteemi ESTER arendamise, Eesti-Vene piiriehituse ning PPA õhusõidukite hoolduse ja remondiga. Järgmisel eelarveaastasse viidi kasutamata investeringuprojektide raha üle kokku 7,1 miljonit eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt Eesti-Vene piiriehituse jätkumisega ning IKT investeringutega.
8. Finantsvara vähenemisena kajastatakse peamiselt laekumisi maa järeelmaksuga erastamisest. Nende tehingute mahuks oli 2015. aastal eelarves ette nähtud 7,1 miljonit eurot, tegelikult laekus 5,7 miljonit eurot.
9. Auditi käigus selgitati, kas Siseministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:
 - Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks, kuid eelarve planeerimises on arenguruumi, nagu näitab ettemaksu kohta tehtud tähelepanek punktides 20–22.
 - Investeringuteks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.
 - 2015. aastal majandamiskuludeks eraldatud 89,4 miljonit eurot on kasutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ja tehtud kulutused on põhjendatud.
 - 2015. aastal tööjõukuludeks eraldatud 207,5 miljonit eurot on kasutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmäärdest.

Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on soetatud, kasutatud ja võõrandatud kooskõlas riigivaraseaduse, riigieelarveseaduse ja 2015. aasta riigieelarve seadusega

Ministeeriumi varad

10. Auditi käigus selgitati, kas ministeeriumi immateriaalseid ja materiaalseid varasid on soetatud, kasutatud ja võõrandatud kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Riigikontrolli audiitorid osalesid valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2015. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamisel ja võõrandamisel tehtud tehinguid.

11. Auditi tulemusel tehti järgmised järeldused:

- Varad on Siseministeeriumis ja selle valitsemisalas 2015. aastal soetatud kehtivate reeglite kohaselt, välja arvatud punktides 13–19 kirjeldatud eksimuste puhul riigihangete seaduse vastu.
- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud olulisi puudusi. Inventuuride tulemusi saab pidada üldiselt usaldusväärseks, sisekontrollisüsteemis puudusi ei tuvastanud. Trahvinõuete inventuuri kohta tehti üks tähelepanek, mida on kirjeldatud punktides 33–34.
- Varade võõrandamisel, üleandmisel ja mahakandmisel on ministeerium ja valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt. Olulisemateks tehinguteks olid kasutatud sõidukite müük, Paunküla treeningkeskuse üleandmine Kaitseministeeriumile ning laeva PVL-107 mahakandmine ja utiliseerimine.

Siseministeerium ja tema valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse vastu

Ministeeriumi hanked

12. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetusi, keskendudes riigihangete seaduse järgimisele. Seejuures analüüsiti riigihangete menetlust puudutavat sisekontrollisüsteemi ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka asutuste sisekordadega. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Riigikontrolli hinnangul on ministeerium ja tema valitsemisala asutused loonud hankemenetluse korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, s.t et hangete tegemist reguleerivad korrad on asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega; sisse seatud sisekontrollisüsteemi puhul on võetud arvesse pettuse- ja korruptsiooniriski minimeerimist. Siseministeeriumi valitsemisala asutused on koostanud seadusega nõutud hankeplaanid.
- Riigikontroll tuvastas 2015. aastal mitmeid juhtumeid, kus jäeti korraldamata üle [piirmäära](#) jäävaid hankesid, neist on lähemalt kirjutatud punktides 13–17.
- Kontrollitud hangete ulatuses olid ministeerium ja tema valitsemisala asutused üldjuhul järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtteid, välja arvatud punktis 18 loetletud juhtudel.

Riigihanke piirmäär – riigihangete seaduse kohaselt peab korraldama lihthanke, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 10 000 euro (km-ta) eest, ning riigihangete seaduses toodud menetluse, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 40 000 euro (km-ta) eest

Riigikontrolli tähelepanekud

Siseministeeriumi valitsemisala asutused on jätnud korraldamata riigihangete seaduse kohased menetlused

Korraldamata hankemenetlused ja lihthanked

13. 2015. aastal oli ministeeriumi valitsemisalas teostatud või täitmisel 222 hanget lepingujärgse maksumusega 72,16 miljonit eurot. 2015. aastal leidsid audiitorid mitmeid juhtumeid, kus Siseministeeriumi valitsemisala

asutused olid jätnud korraldamata riigihangete seaduse kohase hankemenetluse.

Teadmiseks, et

reklaamkingituste puhul on siinkohal tegu tavapäraste meenetega, näiteks võtmehoidjad, kruusid jms, millesarnaseid pakuvad mitmed ettevõtted.

- Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) on ostnud järgmisi asju avatud hankemenetlust korraldamata: ühel juhul on ühelt tarnijalt ostetud raadioside tarvikuid (mikrofone, kuulareid, adaptereid) 41 270 euro eest ja teisel juhul vähemalt kolmelt tarnijalt reklaamkingitusi kokku 44 152 euro eest. Riigikontroll on seisukohal, et kuna mõlemal juhul on soetatud asjad koostoimivad ja/või ostetud samal eesmärgil, oleks nende hankimiseks pidanud korraldama avatud hankemenetluse.
- Päästeamet (PÄA) on ostnud avatud hankemenetluseta ja hankelepinguta päästesõidukite remondi- ja hooldusteenust vähemalt 4 ettevõttelt vähemalt 54 000 euro eest.

Riigihanke seaduse erandid –

riigihangete seaduses sätestatud korda ei ole hankija kohustatud rakendama muu hulgas juhul, kui sõlmitav leping või korraldatav ideekonkurss on seotud avaldamisele mittekuuluva teabega.

14. Ühel juhul rakendas PPA Riigikontrolli hinnangul põhjendamatult **erandmenetlust**. PPA soetas ilma hanget korraldamata templeid, templipatju ja matriitse, viidates sellele, et sõlmitav leping oli seotud avaldamisele mittekuuluva teabega ja lepingu täitmine eeldas konfidentsiaalsusnõude täitmist. Toetudes Euroopa Kohtu praktikale, leiab Riigikontroll, et PPA on tõlgendanud erandi rakendamist põhjendamatult laialt ning erandi kasutamine konfidentsiaalsusenõude täitmiseks pole õigustatud, sest konfidentsiaalseid andmeid saab kaitsta ka muude vahenditega, näiteks vastava lepinguga. Sellest lähtudes leiab Riigikontroll, et PPA oleks pidanud piirikontrolli templite, templipatjade ja matriitside ostmisel järgima riigihangete seadusega sätestatud korda ning korraldama nende hankimiseks lihthanke.

15. PPA ei ole olnud piisavalt hoolas piirivalve laeva dokkimistööde ja värvimise tellimise hanke planeerimisel. Riigihangete viidi läbi, analüüsimate tööde võimalikku kogumahtu, mistõttu jäeti korraldamata riigihangete seaduses nõutud hankemenetlus. PPA korraldas piirivalve laeva dokkimistööde ja värvimise teenuse tellimiseks lihthanke ning sõlmis selle tulemusel hankelingu maksumusega 25 023 eurot. Tööde lõplikuks maksumuseks kujunes aga 62 608 eurot, seda nii lepinguliste tööde kallinemise kui ka lisatööde tellimise tõttu. Asutuse sõnul olid lisakulud ettenägematud, kuna hanke korraldamisel ei osatud arvestada lisatöödega, mis ilmnesisid laeva dokkimisel ja inspekteerimisel. PPA nõustus, et tööde sellise maksumuse juures oleksid nad pidanud korraldama avatud hankemenetluse.

Kirjalik leping — riigihangete seaduse kohaselt tuleb sõlmida kirjalik leping juhul, kui ostetavate kaupade või teenuste maksumus on üle 10 000 euro käibemaksuta.

16. Samuti on Siseministeeriumi valitsemisala asutused jätnud korraldamata mitmeid lihthankeid ega ole sõlminud ka **kirjalikke lepinguid**: endiselt on palju eksimusi PPAs, auditi käigus tuvastati 9 tegemata lihthanget kogusummas üle 170 000 euro km-ta; PÄAs kaks tegemata lihthanget kogusummas üle 40 000 euro km-ta; SKAs kaks tegemata lihthangete summas üle 10 000 euro km-ta ja SMITis üks tegemata lihthangete summas üle 15 600 euro km-ta (kirjalik leping oli sõlmitud).

17. Täpsemalt on tegemata lihthankeid kirjeldatud märgukirjas. Samas on ministeeriumi valitsemisala asutused hakanud puudusi kõrvaldama ning on 2016. aastal korraldanud lihthankeid, mille läbiviimise vajadusele on Riigikontroll märgukirjas tähelepanu juhtinud.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korral valib hankija ise välja ühe või mitu võimalikku pakkujat, kellele saadab hankedokumendid ja peab läbirääkimisi hanketingimuste üle. Seda menetlusliiki saab kasutada vaid väga erandlikel põhjendatud juhtudel, mis on riigihangete seaduses eraldi loetletud. See menetlusliik piirab oluliselt konkurentsi, kuna teised võimalikud pakkujad saavad hankest teada riigihangete registri aruande vahendusel alles siis, kui see on juba toimunud. Näiteks võidakse sellist menetlusliiki kasutada juhul, kui ostetakse juba varem soetatud seadme hooldust või selle tarvikuid, mida tehnilistel või autoriõigustest tulenevalt saabki pakkuda vaid seadme tarninud pakkuja või tema volitatud esindajad.

18. Lisaks korraldamata menetlustele on PPA kahe **väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse** puhul jätnud esitamata seaduses nõutud riigihanke aruande. Riigikontrolli hinnangul on väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluste puhul aruande esitamine oluline, kuna see on ainuke riigihangete registris avalikustatav dokument selle menetlusliigi puhul. Seetõttu on PPA rikkunud riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid, mis puudutavad riigihanke läbipaistvust ja kontrollitavust.

19. Riigikontrolli soovitusel siseministrile:

- parandada ostude planeerimist, analüüsida põhjalikumalt asutuste tegelikke vajadusi ja tõhustada järelevalvet hanketegevuse üle, et tagada asjade ja teenuste ostmisel raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine;
- kaaluda riigihanke korraldamist raamlepingu sõlmimiseks, kui koostoimivate või samaeesmärgiliste asjade hankimisel eeldatav maksumus kokku ületab riigihanke piirmäära, et soodustada raha säästlikku ja otstarbekat kasutamist. Raamlepingu sõlmimine aitab saavutada paremaid hinna- ja hankelepingute tingimusi.

Siseministri vastus: Jääme PPA tähelepaneku osas punktis 13 eriarvamusele ja ei nõustu tehtud tähelepanekuga, sest tähelepanekus kirjeldatud reklaamkingitusi ei saa klassifitseerida koostoimivate ja sama eesmärgiga asjadena, kuna nende otstarve ja kontseptsioon on kinkimisel erinevad. PPA viidatud soetused hõlmavad kolme sisult erinevat valdkonda: väikesed meened PPA juhtkonna esindusüritusteks, ennetuskampaaniatega seotud jagatavad asjad lähtuvalt ennetuskampaania eesmärgist ning väliskülaliste ja -üritustega seotud asjad. PPA poolt ei ole leitud ühisosa ja koostoimivust eelnimetatud valdkonna soetatavate asjadele, mistõttu ei ole võimalik ühist hanget korraldada. PPAs on sisekontrollimeetmena kehtestatud riigihangete läbiviimise kord ja hankekava, mille osas toimub igakuine seire. PPA on planeerinud aastasse 2016 meenete hanke ja see viiakse ka läbi.

PÄA osas nõustume tähelepanekuga punktis 13. PÄA-l on 2016. aasta II poolaastal plaanis vastav riigihange läbi viia ning puudus kõrvaldada (riigihange on kinnitatud PÄA 2016. aasta riigihangete kavas).

Täiendavalt selgitame, miks veoautode remonditeenuse hankimine on keeruline ning PÄA ei ole seniajani veoautode remonditeenuse riigihanget läbi viinud. Peamiselt seisneb põhjus rahaliste vahendite säästlikus kasutamises. PÄA sõidukipark on väga erinevas vanuses, kuid valdavalt on tegemist vanemate sõidukitega, mida on pidevalt vaja remontida ja hooldada. Samas ei ole neil sõidukitel garantiid, seega ei ole PÄA kohustatud sõidukeid margiesindustes remontima. Seega otsitakse igal konkreetsel juhul kõige soodsamat lahendust, kuidas sõidukite korrasolek tagada. Remonditeenust pakuvad suurte sõidukitootjate margiesindustes ja siis väiksemad ettevõtted, kellel on veoautode remontimise kogemus. Üldjuhul on soodsam remonditeenust tellida just nendes väiksemates töökodades. Kuna veoautode remonditeenust tellib Eestis riigihanke korras lisaks PÄA väga vähe asutusi, siis puudub sellistel väikestel ettevõtetel riigihankel osalemise kogemus. Seega ei ole need ettevõtted motiveeritud riigihangetel osalema ja lepingud tulebki sõlmida suurte margiesindustega. Samas ei ole vanade autode

remontimine margiesindustes majanduslikult mõistlik, kui sama töö on kvaliteetselt võimeline teostama ka väiksem ettevõtte madalama hinna eest. Muidugi ei saa kedagi välistada riigihankel osalemisest.

Seega ongi probleem, et kuidas viia riigihange läbi selliselt, et riigihanke tulemusena sõlmitava raamlepingu täitmine ei tingiks olukorda, kus niigi väheste eelarveliste vahendite juures kõik sõidukid suudaksime korras hoida ja ei peaks teenuse eest rohkem maksma, kuna kohustus on teenust tellida riigihanke tulemusena. Oleme konsulteerinud asutuseväliste riigihangete seaduse ekspertidega, kuid ka nemad ei ole osanud pakkuda välja lahendust, mis sellises olukorras hea tulemuse tagab ning riigihanke eesmärki täidab.

Lisaks eeltoodule tekib ka konkurentsi küsimus. Kuna PÄA paikneb üle terve Eesti, siis peab kohti, kust remonditeenust tellida, olema ka üle Eesti. Oleme teenuseosutajad kaardistanud, mille tulemusena selgus, et väiksemates kohtades puudub konkurents teenuse osutamiseks.

Konkurentsi puudumine riigihanke läbiviimisel tähendab seda, et ettevõttel puudub üldse huvi riigihankel osalemiseks, kuna teatakse, et teenust on niikuinii vaja tellida. Või kui riigihankel osaletakse, siis puudub vajadus ja huvi pakkuda soodsat hinda, sest konkurente, kes madalamat hinda pakuksid, lihtsalt ei ole. Seega oleme jõudnud järeldusele, et riigihanke saame välja kuulutada kohtades, kus on konkurents. See aga omakorda tähendab, et teatud komandodest peavad sõidukid remondis käima hakkama oma asukohast kaugel, mis toob kaasa kütuse- ja ajakulu suurenemise. Ma olen nõus, et riigihanke korraldamata jätmine pole põhjendatav sellega, et teenus peab olema kiire ja operatiivne ning teenusepakkuja asukoht võimalikult lähedal. Samas osutavad need sõidukid elutähtsat teenust. See tähendab, et kui sõiduk läheb remonti, peab meil olema võimalik reservautoga see sõiduk asendada, kuna teenuse osutamine ei tohi katkeda. Paraku on meie reservautode kogus ka piiratud, mistõttu julgen siiski väita, et meie puhul on teenuse osutamise kiirus, operatiivsus ja lähedus väga olulised.

Me ei nõustu tähelepanekuga erandmenetluse põhjendamata rakendamise kohta punktis 14 ja oleme seisukohal, et erandi rakendamist ei käsitletud PPAs põhjendamatuult laialt ja erandi kasutamine oli vajalik ja proportsionaalne salastatud teabe kaitsmiseks. Piirikontrolli templites kasutatava matriitsi tehniline kirjeldus on vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 562/2006 sätestatule (Schengeni piirieskirjad, lisa IV p 1) EU konfidentsiaalne info, seega ei olnud võimalik läbi viia avatud menetlust. Lisaks on kõik piirikontrollitemplid üle EU ühised ja templiraamiks on REINER D53, mille ametlik esindaja Eestis on Eesti Templitehas OÜ. Piirikontrolli templites kasutatava matriitsi tehniline kirjeldus on salajane vastavalt Euroopa Nõukogu 23.09.2013 otsusele „ELi salastatud teabe kaitseks vajalike julgeolekueeskirjade kohta“ (2013/488/EL), mille artikkel 2 sätestab ELi salastatud teabe, salastatuse tasemete ja määrgete määratluse. EL salastatud teabe kaitse toimub Euroopa nõukogu 23.09.2013. a otsuse „ELi salastatud teabe kaitseks vajalike julgeolekueeskirjade kohta“ (2013/488/EL) ja nõukogus kokku tulnud Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise kokkuleppe, mis käsitleb Euroopa Liidu huvides vahetatava salastatud teabe kaitset (2011/C 202/05) kohaselt. Lähtuvalt eeltoodust on tegemist salastatud teabega ja seega ei ole võimalik konfidentsiaalset infot tagada lihtsalt lepinguga.

Nõustume tähelepanekuga punktis 15. Politsei- ja Piirivalveametis kehtestatud hankekava aitab hinnata oluliste soetuste mahtu ja kavandatavaid hankemenetlusi.

Nõustume tähelepanekuga punktis 18 ja püüame jätkuvalt järgida tähtaegset riigihangete aruannete esitamist.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde reklaamkingituste hankimise asjus: sõltumata kingituste saajatest on tegu tüüpiliste reklaamkingitustega, mille pakkujad on valdavalt samad, seega tuleks nende hankimisel rakendada riigihangete seaduse reegleid.

Riigikontroll soovib sõidukite remonditeenuse tellimise asjus rõhutada, et kuigi mõnes piirkonnas ei ole pakkujaid palju, ei vabasta see riigihangete seaduse järgimisest, kuna tellimisprotsess pole vastasel juhul läbipaistev ja konkurentsi tagav. Kui tellimise soov jääb riigihangete registri vahendusel avalikustamata, siis ei pruugi potentsiaalsed teenusepakkujad sellisest võimalusest teada saada.

Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde erandmenetluse põhjendamata rakendamise kohta piirikontrolli templite hankimisel. See, et osa tehnilisest kirjeldusest võib olla konfidentsiaalne, ei vabasta riigihangete seaduse kohase hanke korraldamisest. Riigihangete seaduses on piisavalt eri võimalusi, näiteks saab avatud hankemenetluse asemel põhjendatud juhtudel rakendada ka teisi hankemenetlusi. Riigikontrolli arvates saab sellisel juhul tehniliste tingimuste konfidentsiaalsuse tagada ka hankija ja pakkuja omavahelise kokkuleppega.

Siseministeeriumi eksis investeeringuprojekti planeerimisel, mistõttu tehti põhjendamatu ettemakse

Põhjendamatu ettemakse

20. Siseministeerium tegi 2015. aasta lõpus projekti „Lennureisijate broneeringuinfo süsteemi loomine ja rakendamine“ eest Maksu- ja Tolliametile 408 000 euro suuruse käibemaksu ettemakse, kuigi tarnija polnud selle kohta veel arvet esitanud ega lepingu eset üle andnud.

21. Ministeerium sõnul otsustati ettemaks teha, sest projekti omafinantseeringu osa ei olnud võimalik enam järgmise aasta eelarvesse üle kanda, kuna seda oli juba eelneval aastal tehtud. Ministeeriumi selgitas, et raha aastast aastasse kandmise tingis lisaks projekti tarnega kaasnenud probleemidele ka 2013. aastal projekti planeerimise käigus tehtud valearvestus projekti algusaja ja kestuse kohta.

22. Riigikontrolli hinnangul seovad eksimused planeerimisel tarbetult eelarveraha projektidesse, mida ellu ei viida, ning kui eelarvet ei muudeta, pole seda raha võimalik kasutada ka teiste investeeringute finantseerimiseks.

23. Samuti leiab Riigikontroll, et kuna Siseministeeriumil puudus põhjendatud vajadus ettemaksu tegemiseks, on tegemist põhjendamatu ettemaksega ning see pole vastavuses riigi raamatupidamise üldeeskirja soovitusel vältida võimaluse korral ettemakse.

24. Riigikontrolli soovitused siseministrile:

- investeeringute eelarves võtta aluseks projektid, millega reaalset eelarveaastal alustatakse, ning taotleda eelarve muutmist, kui aasta sees siiski selgub, et alustamine on ebatõenäoline;
- tehingute tegemisel vältida ettemakseid.

Siseministri vastus: Nõustume tähelepaneku ja soovitusega. Selgitame lisaks, et projekti tarne hiline mine ja seetõttu väljamakse ärajätmise asjaolud selgusid detsembris 2015 ning sel ajal ei olnud enam võimalik raha teistesse projektidesse suunata. Nii lühikese ajaga pole võimalik ühtki uut/täiendavat investeeringut realiseerida. Tegu oli Rahandusministeeriumi täiendavalt eraldatud välisabi omafinantseeringuga ning vahendite muudele projektidele suunamisel oleks olnud see vaja ka eelnevalt eraldi Rahandusministeeriumiga kooskõlastada.

Maavalitsuste ja regionaalvaldkonna üleandmine kulges tõrgeteta

Valdkonna üleandmine

25. Maavalitsuste ja regionaalvaldkonna üleandmine Siseministeeriumi valitsemisalast Rahandusministeeriumi valitsemisalasse viidi läbi korrektselt.

26. Riigikontrolli audiitorid veendusid, et maavalitsuste põhivara anti üle Rahandusministeeriumile ilma probleemideta, maavalitsuste muu vara, nõuded ja kohustused anti üle erinevusteta, samuti anti üle pooleliolevad lepingud ja nendega seonduv dokumentatsioon.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine on hea

Investeeringud IKTsse

27. Riigikontroll on oma iga-aastastes auditites järjepidevalt analüüsinud riigieelarve koostamise protsessi. Sel aastal pööras Riigikontroll auditi käigus süvendatud tähelepanu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringutele ministeeriumis. Selleks analüüsisid audiitorid 2015. aasta IKT-investeeringute planeerimist ning IKT-investeeringuteks ettenähtud raha kasutamist.

28. Auditi eesmärk oli selgitada välja, milline on IKT-investeeringute planeerimise protsess (kuidas seatakse prioriteedid ja kuidas valitakse tegevused, millesse investeeritakse, kuidas protsessi juhitakse), millistest arengukavadest ja strateegiatest lähtutakse (olulisemate ja mahukamate tegevuste puhul), kuidas ja mis allikatest kujuneb IKT-investeeringute lõplik eelarve, kuidas jälgitakse eelarve kasutamist ning reageeritakse muutunud vajadustele.

29. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi IKT-investeeringute planeerimine hästi korraldatud, kui

- investeeringuvajadused on kirjeldatud investeeringuvajaduse kavas, mis hõlmab eelarveaastast pikemat perioodi ning milles toodud olulisemad valdkonnad ja/või projektid on kooskõlas ministeeriumi arengukavadega ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“;
- ministeeriumi valitsemisalas on eelarve planeerimine ja jälgimine ühtse juhtimise all;

- valitsemisala prioriteetsed IKT-valdkonnad ja/või -projektid, millesse lähiaastate jooksul investeeritakse, on kokku lepitud ning
- eelarve kasumist jälgitakse sobiva sagedusega, eelarvet korrigeeritakse vajaduse ilmnemisel, projektid viiakse ellu tähtjaks ning edasilükkunud projekte on vähe.

30. Siseministeeriumi valitsemisalas vastutab IKT-investeeringute ja kulude juhtimise eest Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus (SMIT). SMIT on koostanud põhjaliku ülevaate riistvara uuendamise vajaduste kohta valitsemisalas (IKT-varade uuendamise kava). Tarkvara kohta on sarnane ülevaade koostamisel, kuid SMITil on sellegipoolest olemas piisav ülevaade arendusvajadustest ning arendamis- ja ülalpidamiskuludest. SMIT töötab tihedas koostöös Siseministeeriumi juhtkonna ja rahandusosakonnaga, kes peab ka pingerida investeeringuvajadustest.

31. Auditi käigus analüüsisid audiitorid kuue investeeringutegevuse seoseid arengukavadega. Kõik vaadatud tegevused on seostatud Siseministeeriumi tegevust reguleeriva siseturvalisuse arengukavaga.

32. Siseministeeriumi IT-investeeringute juhtimist võib pidada heaks, kuna loodud on piisav juhtimisstruktuur ja sätestatud osapoolte vastutus, valitsemisala vajadustest on ülevaade olemas, koostatud on pikaajalised plaanid ning nende plaanide elluviimise eest vastutab SMIT.

33. Investeeringute elluviimist jälgitakse põhjalikult, eelarvet muudetakse vajaduse järgi. 2015. aastal korrigeeriti eelarve jaotust neli korda. Aasta alguses oli Siseministeeriumil kasutada IKT-investeeringuteks 8,5 miljonit eurot 2015. aasta eelarvest ja 2014. aasta eelarvest üle kantud raha, aasta keskel vähendati eelarvet 0,99 miljoni euro võrra, sealhulgas ligi 340 000 suunati SMITi tööjõukuludesse, et parandada SMITi tarkvara arendamise võimekust, ja ligi 256 000 teistesse, IKTga mitteseotud investeeringutesse.

34. 2015. aastal kokku kasutada olnud rahast kasutati ligi 70%. 2016. aastasse kanti üle 2,27 miljonit eurot IKT-investeeringuid. Eelnevast võib järeldada, et eelarve täitmist jälgitakse piisava põhjalikkusega ning vajaduse korral sekkutakse kohe.

35. Lisaks sellele suunati Siseministeeriumi IKT-arendustöösse 2,48 miljonit eurot välistoetusi ja 0,14 miljonit eurot muudest allikatest, IKTga seonduvaid majanduskulusid tehti summas 8,24 miljonit eurot.

Varasemate soovitude rakendamine

PPA trahvinõuete inventuur ei ole jätkuvalt täielik

Trahvinõuete inventeerimine

36. Riigikontroll on korduvalt oma eelmiste aastate aruannetes kirjutanud probleemist, mis seisneb Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ning kohtutäiturite infovahetuses trahvinõuete sissenõudmisel ning mis raskendab PPA trahvinõuete inventeerimist.

37. Osa kohtutäitureid ei ole ka 2015. aasta kohta andnud PPA-le õigeaks ajaks tagasisidet nende väljanõudmisel olevate nõuete kohta, 2015. aastal

osales nõuete võrdluses 47-st kohtutäiturist 35. Inventeerimata nõuded on kokku summas 4,3 miljonit eurot.

38. Tarkvara, mis peaks lihtsustama nõuete võrdlust kohtutäituritega, võeti kasutusele 2015. aastal, kuid sinna kantakse ainult uued nõuded.

39. **Riigikontrolli soovitus siseministrile:** tagada võimalused kõigi nõuete võrdlemiseks inventuuride käigus.

Siseministri vastus: PPA on täitemenetluses olevaid rahatrahvinõudeid inventeerinud järjepidevalt sama praktika kohaselt viimastel aastatel, kus inventeerimisse hõlmatakse nõuded, mille üldine aegumistähtaeg ei ole saabunud. Enne inventuuriperioodi tehakse eelteavitus Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale palvega informeerida kohtutäitureid ning rõhutatakse asjaolu, et PPA ootab kõigilt kohtutäituritelt vastuseid väljastatud nimekirjadele. Inventeeritavad andmed saadetakse välja novembrikuu algusega ning vastamiseks on antud mõistlik tähtaeg detsembrikuu teises pooles. PPA-l puuduvad täiendavad võimalused kõigilt kohtutäituritelt täieliku tagasiside saamiseks. Kasutusele võetud tarkvara parandab täitemenetluse protsessi (nõuded jõuavad täituriteni automaatselt).

Kohtutäiturite seaduse muudatuse eelnõusse on kavandatud muudatused, mis võimaldavad lõpetada aegunud täitemenetlused, mille kohta kohtutäiturid ei ole täitemenetluse otsust seni teinud. PPAs juurutatud infosüsteemi arendus on muutnud täitemenetluse saadetatavate nõuete protsessi infosüsteemide vaheliseks, mis ühtlasi võimaldab saada ka täitemenetluste lõpetamise informatsiooni ning tagab paremad ja vastastikku ühtivamad lähteandmed inventeerimiseks. PPA jätkab iga-aastast inventeerimist väljakujunenud protsessi kohaselt ning jätkame eelteavitustega inventuuride olulisusest. PPAs on käimas täiendavalt siseauditi poolt täitemenetluse protsessi audit, mille raames kontrollitakse PPA sisemise protsessi terviklikkust.

PPA infosüsteemid on jätkuvalt auditeerimata

ISKE audit

40. 2011. aasta auditi aruandes tuvastas Riigikontroll, et infosüsteemide turvameetmete (ISKE) rakendamine Politsei- ja Piirivalveametis ei ole lõpule viidud. 2014. aasta auditi käigus lubas Siseministeerium, et ISKE turvameetmete audit viiakse läbi 2015. aastal, kuid sel aastal seda siiski ei tehtud, ning audit võeti 2016. aasta tööplaani. Siseministeeriumi kinnitusel on PPA alustanud ISKE uuema versiooni rakendamist.

41. Kokkuvõttes puudub aga siiani kindlus, kas PPA infosüsteemi turvameetmed on nõutaval tasemel.

Siseministri kommentaar: Nõustume PPA osas tehtud tähelepaneku ja esitatud soovitusega. ISKE esimene audit on planeeritud septembrisse 2016 ESTODACile (vastutav töötleja PPA, volitatud töötleja SMIT).

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja siseministri vastused

Riigikontroll andis auditi tulemusel Siseministeeriumile mitmeid soovitusi. Siseminister saatis 22.06.2016 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Siseministri vastused
Riigihangete korraldamine 19. Riigikontrolli soovitused siseministrile: - parandada ostude planeerimist, analüüsida põhjalikumalt asutuste tegelikke vajadusi ja tõhustada järelevalvet hanketegevuse üle, et tagada asjade ja teenuste ostmisel raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine; - kaaluda riigihanke korraldamist raamlepingu sõlmimiseks, kui koostoitivate või samaeesmärgiliste asjade hankimisel eeldatav maksumus kokku ületab riigihanke piirmäära, et soodustada raha säästlikku ja otstarbekat kasutamist. Raamlepingu sõlmimine aitab saavutada paremaid hinna- ja hankelepingute tingimusi. p-d 13–19	Siseministri vastus: Jääme PPA tähelepaneku osas punktis 13 eriarvamusele ja ei nõustu tehtud tähelepanekuga, sest tähelepanekus kirjeldatud reklaamkingitusi ei saa klassifitseerida koostoitivate ja sama eesmärgiga asjadena, kuna nende otstarve ja kontseptsioon on kinkimisel erinevad. PPA viidatud soetused hõlmavad kolme sisult erinevat valdkonda: väikesed meened PPA juhtkonna esindusüritusteks, ennetuskampaaniatega seotud jagatavad asjad lähtuvalt ennetuskampaania eesmärgist ning väliskülaliste ja -üritustega seotud asjad. PPA poolt ei ole leitud ühisosa ja koostoitivust eelnimetatud valdkonna soetatavate asjadele, mistõttu ei ole võimalik ühist hantet korraldada. PPAs on sisekontrollimeetmena kehtestatud riigihangete läbiviimise kord ja hankekava, mille osas toimub igakuine seire. PPA on planeerinud aastasse 2016 meenete hanke ja see viiakse ka läbi. PÄA osas nõustume tähelepanekuga punktis 13. PÄA-I on 2016. aasta II poolaastal plaanis vastav riigihange läbi viia ning puudus kõrvaldada (riigihange on kinnitatud PÄA 2016. aasta riigihangete kavas). Täiendavalt selgitame, miks veoautode remonditeenuse hankimine on keeruline ning PÄA ei ole seniajani veoautode remonditeenuse riigihanget läbi viinud. Peamiselt seisneb põhjus rahaliste vahendite säästlikus kasutamises. PÄA sõidukipark on väga erinevas vanuses, kuid valdavalt on tegemist vanemate sõidukitega, mida on pidevalt vaja remontida ja hooldada. Samas ei ole neil sõidukitel garantiid, seega ei ole PÄA kohustatud sõidukeid margiesindustes remontima. Seega otsitakse igal konkreetsel juhul kõige soodsamat lahendust, kuidas sõidukite korrasolek tagada. Remonditeenust pakuvad suurte sõidukitootjate margiesindustes ja siis väiksemad ettevõtted, kellel on veoautode remontimise kogemus. Üldjuhul on soodsam remonditeenust tellida just nendes väiksemates töökodades. Kuna veoautode remonditeenust tellib Eestis riigihanke korras lisaks PÄA väga vähe asutusi, siis puudub sellistel väikestel ettevõtetel riigihankel osalemise kogemus. Seega ei ole need ettevõtted motiveeritud riigihangetel osalema ja lepingud tulebki sõlmida suurte margiesindustega. Samas ei ole vanade autode remontimine margiesindustes majanduslikult mõistlik, kui sama töö on kvaliteetselt võimaline teostama ka väiksem ettevõtte madalama hinna eest. Muidugi ei saa kedagi välistada riigihankel osalemisest. Seega ongi probleem, et kuidas viia riigihange läbi selliselt, et riigihanke tulemusena sõlmitava raamlepingu täitmine ei tingiks olukorda, kus niigi väheste eelarveliste vahendite juures kõik sõidukid suudaksime korras hoida ja ei peaks teenuse eest rohkem maksma, kuna kohustus on teenust tellida riigihanke tulemusena. Oleme konsulteerinud asutuseväliste riigihangete seaduse ekspertidega, kuid ka nemad ei ole osanud pakkuda välja lahendust, mis sellises olukorras hea tulemuse tagab ning riigihanke eesmärgi täidab. Lisaks eeltoodule tekib ka konkurentsi küsimus. Kuna PÄA paikneb üle terve Eesti, siis peab kohti, kust remonditeenust tellida, olema ka üle Eesti. Oleme teenuseosutajad kaardistanud, mille tulemusena selgus, et väiksemates kohtades puudub konkurents teenuse osutamiseks. Konkurentsi puudumine riigihanke läbiviimisel tähendab seda, et ettevõttel puudub üldse huvi riigihankel osalemiseks, kuna teatakse, et teenust on niikuinii vaja tellida. Või kui riigihankel osaletakse, siis puudub vajadus ja huvi pakkuda soodsat hinda, sest konkurente, kes madalamat hinda pakuksid, lihtsalt ei ole. Seega oleme jõudnud järeldusele, et riigihanke saame välja kuulutada kohtades, kus on konkurents. See aga omakorda tähendab, et teatud komandodest peavad sõidukid remondis käima hakkama oma asukohast kaugel, mis toob kaasa kütuse- ja ajakulu suurenemise. Ma olen nõus, et riigihanke korraldamata jätmise pole põhjendatav sellega, et teenus peab olema kiire ja operatiivne ning teenusepakkuja asukoht võimalikult lähedal. Samas osutavad need sõidukid elutähtsat teenust. See tähendab, et kui sõiduk läheb remonti, peab meil olema võimalik reservautoga see sõiduk asendada, kuna teenuse osutamine ei tohi katkeda. Paraku on meie

Riigikontrolli soovitus	Siseministri vastused
	reservautode kogus ka piiratud, mistõttu julgen siiski väita, et meie puhul on teenuse osutamise kiirus, operatiivsus ja lähedus väga olulised. Me ei nõustu tähelepanekuga erandmenetluse põhjendamata rakendamise kohta punktis 14 ja oleme seisukohal, et erandi rakendamist ei käsitletud PPAs põhjendamatult laialt ja erandi kasutamine oli vajalik ja proportsionaalne salastatud teabe kaitsmiseks. Piirikontrolli templites kasutava matriitsi tehniline kirjeldus on vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses nr 562/2006 sätestatule (Schengeni piirieskirjad, lisa IV p 1) EU konfidentsiaalne info, seega ei olnud võimalik läbi viia avatud menetlust. Lisaks on kõik piirikontrollitemplid üle EU ühised ja templiraamiks on REINER D53, mille ametlik esindaja Eestis on Eesti Templitehas OÜ. Piirikontrolli templites kasutatava matriitsi tehniline kirjeldus on salajane vastavalt Euroopa Nõukogu 23.09.2013 otsusele „ELi salastatud teabe kaitseks vajalike julgeolekueeskirjade kohta“ (2013/488/EL), mille artikkel 2 sätestab ELi salastatud teabe, salastatuse tasemete ja märgete määramise. EL salastatud teabe kaitse toimub Euroopa nõukogu 23.09.2013. a otsuse „ELi salastatud teabe kaitseks vajalike julgeolekueeskirjade kohta“ (2013/488/EL) ja nõukogu kokku tulnud Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise kokkuleppe, mis käsitleb Euroopa Liidu huvides vahetatava salastatud teabe kaitset (2011/C 202/05) kohaselt. Lähtuvalt eeltoodust on tegemist salastatud teabega ja seega ei ole võimalik konfidentsiaalset infot tagada lihtsalt lepinguga. Nõustume tähelepanekuga punktis 15. Politsei- ja Piirivalveametis kehtestatud hankekava aitab hinnata oluliste soetuste mahtu ja kavandata hankemenetlusi. Nõustume tähelepanekuga punktis 18 ja püüame jätkuvalt järgida tähtaegset riigihangete aruannete esitamist. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde reklaamkingituste hankimise asjus: sõltumata kingituste saajatest on tegu tüüpiliste reklaamkingitustega, mille pakkujad on valdavalt samad, seega tuleks nende hankimisel rakendada riigihangete seaduse reegleid. Riigikontroll soovib sõidukite remonditeenuse tellimise asjus rõhutada, et kuigi mõnes piirkonnas ei ole pakkujaid palju, ei vabasta see riigihangete seaduse järgimisest, kuna tellimisprotsess pole vastasel juhul läbipaistev ja konkurentsi tagav. Kui tellimise soov jääb riigihangete registri vahendusel avalikustamata, siis ei pruugi potentsiaalsed teenusepakkujad sellisest võimalusest teada saada. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde erandmenetluse põhjendamata rakendamise kohta piirikontrolli templites hankimisel. See, et osa tehnilisest kirjeldusest võib olla konfidentsiaalne, ei vabasta riigihangete seaduse kohase hanke korraldamisest. Riigihangete seaduses on piisavalt eri võimalusi, näiteks saab avatud hankemenetluse asemel põhjendatud juhtudel rakendada ka teisi hankemenetlusi. Riigikontrolli arvates saab sellisel juhul tehniliste tingimuste konfidentsiaalsuse tagada ka hankija ja pakkuja omavahelise kokkuleppega.
Ettemaksete tegemine 24. Riigikontrolli soovitus siseministrile: - investeeringute eelarves võtta aluseks projektid, millega reaalselt eelarveaastal alustatakse, ning taotleda eelarve muutmist, kui aasta sees siiski selgub, et alustamine on ebatõenäoline; - tehingute tegemisel vältida ettemakseid. p-d 20–24	Siseministri vastus: Nõustume tähelepaneku ja soovitusega. Selgitame lisaks, et projekti tarne hilinemine ja seetõttu väljamakse ärajätmise asjaolud selgusid detsembris 2015 ning sel ajal ei olnud enam võimalik raha teistesse projektidesse suunata. Nii lühikese ajaga pole võimalik ühtki uut/täiendavat investeeringut realiseerida. Tegu oli Rahandusministeeriumi täiendavalt eraldatud välisabi omafinantseeringuga ning vahendite muudele projektidele suunamisel oleks olnud see vaja ka eelnevalt eraldi Rahandusministeeriumiga kooskõlastada.
Trahvinõuete inventuur 39. Riigikontrolli soovitus siseministrile: tagada võimalused kõigi nõuete võrdlemiseks inventuuride käigus. p-d 36–39	Siseministri vastus: PPA on täitemenetluses olevaid rahatrahvinõudeid inventeerinud järjepidevalt sama praktika kohaselt viimastel aastatel, kus inventeerimisse hõlmatakse nõuded, mille üldine aegumistähtaeg ei ole saabunud. Enne inventuuriperioodi tehakse eelteavitust Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale palvega informeerida kohtutäituriid ning rõhutatakse asjaolu, et PPA ootab kõigilt kohtutäituritelt vastuseid väljastatud nimekirjadele. Inventeeritavad andmed saadetakse välja novembrikuu algusega ning vastamiseks on antud mõistlik tähtaeg detsembrikuu teises pooles. PPA-l puuduvad täiendavad võimalused kõigilt kohtutäituritelt täieliku tagasiside saamiseks. Kasutusele võetud tarkvara parandab täitemenetluse

Riigikontrolli soovitus	Siseministri vastused
	protsessi (nõuded jõuavad täituriteni automaatselt). Kohtutäiturite seaduse muudatuse eelnõusse on kavandatud muudatused, mis võimaldavad lõpetada aegunud täitemenetlused, mille kohta kohtutäiturid ei ole täitemenetluse otsust seni teinud. PPAs juurutatud infosüsteemi arendus on muutnud täitemenetlusse saadetavate nõuete protsessi infosüsteemide vaheliseks, mis ühtlasi võimaldab saada ka täitemenetluste lõpetamise informatsiooni ning tagab paremad ja vastastikku ühtivamad lähteandmed inventeerimiseks. PPA jätkab iga-aastast inventeerimist väljakujunenud protsessi kohaselt ning jätkame eelteavitustega inventuuride olulisusest. PPAs on käimas täiendavalt siseauditi poolt täitemenetluse protsessi audit, mille raames kontrollitakse PPA sisemise protsessi terviklikkust.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Tulenevalt riigieelarve seadusest on Riigikontrolli kohustuseks auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrollil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust. Ministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on riigi raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditi üheks aluseks.

Ministeeriumi auditi eesmärk on avaldada arvamust ministeeriumi tehingute seaduslikkuse kohta ning riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste bilansi ja tulemiaruaruande kirjete õigsuse kohta ministeeriumi bilansis ja tulemiaruanDES.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles 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 1 A-osas nimetatud õigusaktidega.

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

Ministeeriumis ei ole Riigikontroll teinud raamatupidamise aastaaruande auditit, vaid on sooritanud audititoiminguid, mis on vajalikud, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruandele, tehingute seaduslikkusele. Seetõttu ei avalda Riigikontroll arvamust 16.05.2016 kantsleri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Siseministeeriumi finantsaruandes ning Siseministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli hinnang – olulises osas kooskõlas – tähendab, et puuduvad sellised asjaolud, mille esitamine või esitamata jätmine võib mõjutada auditiaruande kasutaja hinnangut Siseministeeriumi finantsnäitajatele ja tehingute seaduslikkusele. Olulisuse määramisel on Riigikontroll võtnud arvesse nii olulisuse kvantitatiivseid (olulisus summa järgi) kui ka kvalitatiivseid (olulisus sisu ja konteksti järgi) aspekte. Olulisuse hindamisel sisu ja konteksti järgi on Riigikontroll võtnud arvesse nii eksimuste mõju üksikult ja koos kui ka sisemisi ja väliseid mõjutegureid.

Märgukirjas on esitatud detailsed tähelepanekud tegemata lihthangete kohta, mis kontrolliaruanDES on esitatud kokkuvõtlikult punktides 16–17. Samuti on märgukirjas välja toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mida auditiaruandes ei ole kajastatud, kuna tuvastatud eksimused ei ole hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata.

Siseministeeriumi raamatupidamisaruanne

Et avaldada arvamust riigi majandusaasta aruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Siseministeeriumi finantsaruandes, hindas Riigikontroll, kas finantsaruande kirjete kajastamine vastab Eesti heale raamatupidamistavale. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti

raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskiri. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva riigi äriühingu ja sihtasutuse raamatupidamise aastaaruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Ministeeriumi finantsaruandes kajastatakse riigi äriühingu ja sihtasutuse finantsnäitajaid, mis on esitatud bilansikirjetel „Osalusel sihtasutustes“ ning „Osalusel tütar- ja sidusettevõtjates“. Ministeeriumi vastavatele kirjetele hinnangu andmiseks tugineb Riigikontroll vandeaudiitorite avaldatud arvamusele äriühingu ja sihtasutuse raamatupidamise aastaaruannete kohta.

Siseministeeriumi tehingute seaduslikkus

Seaduslikkuse auditeerimisel pöörati põhitähelepanu sellele, kas riigivara on valitsetud heaperemehelikult. Heaperemehelik valitsemine tähendab, et riigivara soetatakse, kasutatakse ja käsutatakse eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Need printsiibid laienevad kõigile tehingutele riigivaraga.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Siseministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2015. aasta riigieelarve seadusest ja 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides, kas Siseministeeriumi investeeringud ja kulud on tehtud sihipäraselt, kas eelarvest on kinni peetud ning kas ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.

Varade soetamisel kontrolliti, kas tehingud on sooritatud, lähtudes riigihangete seaduse põhiprintsiipidest, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ning huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas hangete piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhinõuetest.

Eritähelepanu pöörati ministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi käigus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute tegemisele ministeeriumis.

Selleks analüüsisid Riigikontrolli audiitorid 2015. aasta info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringute planeerimist ning IKT-investeeringuteks ettenähtud raha kasutamist. Muu hulgas selgitati, kuidas ja mille alusel oli koostatud investeeringute kava, millistele projektidele oli planeeritud raha kulutada ning kas ja mis põhjustel projektid olid aasta jooksul muutunud. Samuti selgitati, kas ja millised on IKT-investeeringute rahastamise allikad peale riigieelarve. Suuremate ja olulisemate investeeringute puhul analüüsiti nende seoseid valitsemisala olulisemate arengukavadega.

Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi IKT-investeeringute planeerimine hästi korraldatud, kui ministeeriumi valitsemisalas on kokku lepitud ühtsed prioriteetsed IKT-valdkonnad ja/või -projektid, millesse lähemate aastate jooksul investeeritakse, ning kui investeeringuvajadused on kirjeldatud vastavas kavas, mis hõlmab eelarveaastast pikemat perioodi. Olulisemad valdkonnad ja/või projektid investeeringuvajaduse kavas peavad olema kooskõlas ministeeriumi arengukavadega ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“.

Samuti peab Riigikontroll oluliseks, et investeeringute planeerimine ja tegemine on valitsemisalas ühtse juhtimise all. Selleks on vaja, et investeeringute kohta on olemas detailsem jaotus, et investeeringute plaanist kinnipidamist jälgitakse pidevalt, ning kui vaja, muudetakse plaane.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2016. aasta mais.

Auditi meeskond

Auditi osalesid vanemaudiitor auditijuhi ülesannetes Gert Schultz, vanemaudiitorid Kadri Tenno ja Riina Keldrima, audiitor Karin Grents.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/16/60128/15.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Siseministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

30.06.2015 – Siseministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

27.06.2014 – Siseministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

02.07.2013 – Siseministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

03.07.2012 – Siseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

21.07.2011 – Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

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

- 2015. aasta riigieelarve seadus, §-d 1, 4, 5, 8–10;
- rahandusministri 16.12.2015. aasta määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator“;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri“;
- riigieelarve seadus, §-d 30–33, 53, 56, 60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–5, 7, 10, 13¹–16, 18²–21, 23, 25–41, 46–50, 54, 58, 65–71, 103^{2–3}, 105;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4–13, 29–38, 43–44, 46, 51, 55–56, 66–68, 94–95, 97.

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

- avaliku teenistuse seadus, §-d 1–2, 5–7, 9–11, 13, 21–24, 34–35, 37–46, 52, 57, 61–63, 86–90, 101–104, 107–108, 113, 131;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 1–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 1–4, 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 28–29, 33, 42–45, 51–65, 67–71, 79–89, 91–100;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 1, 3–4, 40–42;
- riigilõivuseadus, ptk 11;
- korruptsioonivastane seadus, §-d 2–5, 7, 10–11;
- karistusseadustik, §-d 81–82;
- väärteomenetluse seadustik, §-d 54², 54⁴, 55, 107, 111, 204, 211;
- 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“;
- kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus.
- politsei ja piirivalve seadus, §-d 1, 34, 70, 84;
- siseministri 02.05.2013. aasta määrus nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“;
- päästeteenistuse seadus, §-d 1–4, 7, 11, 20–25;
- siseministri 02.05.2013. aasta määrus nr 19 „Päästeteenistujate palgamäärad, põhipalga määramise ja päästeteenistujatele muutuvpalga maksmise kord“.