

Justiitsministeeriumi
raamatupidamine ja tehingute
seaduslikkus 2015. aastal

Justiitsministeeriumi 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 tulemiarunde ning tegevuskavade 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.

Justiitsministeeriumi 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 Justiitsministeeriumis, kontrollides

- 2015. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele ning
- riigi aruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete – pikaajaliste eraldiste, töötasu, maksude ja sotsiaalkindlustusmaksete – kajastamise õigsust ministeeriumi bilansis ja tulemiarundes.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

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

Justiitsministeeriumi 2015. aasta eelarvekulud ja investeeringud olid kokku 134,5 miljonit eurot ning tulud 16,8 miljonit eurot.

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

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

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

Riigikontrolli hinnangul on Justiitsministeerium olulises osas järginud riigihangete seaduse põhimõtteid.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Ministeeriumi ning tema valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel	4
Ministeeriumi ja tema valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte	5
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt	5
Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on soetatud, kasutatud ja võõrandatud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega	6
Ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste riigihangete korraldamisel esineb puudusi	7
Riigikontrolli tähelepanekud	7
Ministeeriumi riigieelarve täitmise aruanne ei kajasta kõiki ministeeriumi tegevusest tulenevaid tulusid	7
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine saab olla täpsem, investeeringuraha kasutamine ministeeriumis on heal tasemel	8
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse vastu	10
Riigikontrolli soovitused ja justiitsministri vastused	12
Auditi iseloomustus	13
Riigikontrolli varasemaid auditeid Justiitsministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	16
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	17

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Ministeeriumi ning tema valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel

1. Riigikontroll leiab, et auditeeritud valdkondades on Justiitsministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste raamatupidamine 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 Justiitsministeeriumi kantsler allkirjastas 13.05.2016.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa eurodes	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektselt?
Pikaajalised eraldised	156 086 519	Jah
Töötasu	64 354 576	Jah
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	20 732 764	Jah

Ministeeriumi ja tema valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

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

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Auditeeritud valdkond	Auditeeritud asutused	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisa 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (13 472 944 eurot)		
Riigilõivud	Kohtud	Jah
Muud tulud (nt trahvitulud ja menetluskulude hüvitised)	Kohtud	Jah
Toetuste saamine (1 827 852 eurot)		
Saadud välistoetused	Justiitsministeerium, Registrate ja Infosüsteemide Keskus	Jah
Toetuse andmine (6 206 966 eurot)		
Antud sihtfinantseerimine (nt Eesti Advokatuurile)	Justiitsministeerium, Konkurentsiamet	Jah

Raamatupidamisarvestus

Tehingute seaduslikkus

Tegevuskulude tegemine (117 770 038 eurot)		
Tööjõukulud (sh maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed)	Kohtud, vanglad	Jah
Kõrgemate riigiteenistujate ja ametnike pensionite kohustuste arvestus	Kohtud	Jah
Majandamiskulud, sh rendilepingud, ja valitsemisala* hanked	Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Prokuratuur, Justiitsministeerium, vanglad	Jah, v.a tähelepaneku puhul p-des 29–32
Tehingud riigivaraga, sh investeeritud 3 236 205 eurot		
Investeeringud, sh hanked	Registrate ja Infosüsteemide Keskus, vanglad	Jah, v.a tähelepaneku puhul p-des 29–32
Varade valdamine (sh inventuur)	Registrate ja Infosüsteemide Keskus, vanglad	Jah
Finantskulud/vahendid Riigi Kinnisvara ASile	Viru vangla	Jah

* Justiitsministeeriumi valitsemisala hõlmab ministeeriumi, maa-, haldus- ja ringkonnakohtuid, Prokuratuuri, vanglaid, Andmekaitse Inspektsiooni, Eesti Kohtuekspertiisi Instituuti, Patendiametit, Registrate ja Infosüsteemide Keskust, Konkurentsiametit.

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte

Tulude kogumine

4. Justiitsministeeriumi valitsemisala kogutud tulud olid 2015. aasta eelarve täitmise aruande järgi 15,3 miljonit eurot ja need on 2014. aasta tuludega võrreldes vähenenud 17,7 miljoni euro võrra. Vähenemise puhul tuleb silmas pidada kohtute riigilõivude ja menetluskulude hüvitiste riigieelarves kajastamises toimunud muudatusi, mida on kirjeldatud tähelepanekus p-des 15–19.

5. Auditi käigus selgitati, kas Justiitsministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse, et tulude kogumisel järgitaks riigivaraseaduse üldpõhimõtteid. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem piisava aluse riigivaraseaduse üldpõhimõtete järgimiseks tulude kogumisel.
- Ministeeriumi valitsemisalas on tulu (nt lõivud, trahvid) määratud ja kogutud kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, seejuures on laekunud raha kantud riigieelarve tuludesse. Auditi käigus selgus, et Justiitsministeeriumi riigieelarve täitmise aruanne ei kajasta kõiki ministeeriumi tegevusest tulenevaid tulusid (vt tähelepanekut p-des 15–19).

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

Tegevuskulude ja investeeringute tegemine

6. Ministeeriumi valitsemisalale oli 2015. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud 131,3 miljonit (sh eelmisest eelarveaastast oli üle toodud 6,0 miljonit eurot). Sellest kulutati 2015. aastal 124,7

miljonit eurot ning võrreldes 2014. aastaga suurenesid kulud 8,4 miljoni euro võrra. Järgmise eelarveaastasse viidi tegevuskuludeks ette nähtud raha kokku üle 5,3 miljoni euro ulatuses ning selle raha üleviimist on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.

7. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeeringuid 4,4 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast oli toodud 0,7 miljoni eurot), millest investeeriti 3,2 miljoni eurot. Peamised investeeringud hõlmasid Registrite ja Infosüsteemide Keskuse infosüsteemide arendust ja vanglate inventari soetusi. Järgmise eelarveaastasse viidi kasutamata investeeringuprojektide raha kokku üle 1,1 miljoni eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt planeeritud soetuste edasilükkumisega 2016. aastasse (sh Registrite ja Infosüsteemide Keskuse infosüsteemide arendustööd ja vanglate amortiseerunud seadmete väljavahetamine).

8. Finantseerimistehinguteks oli 2015. aastal eelarves ettenähtud 1,7 miljoni eurot ning see kulutati põhiliselt vanglate ja Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi hoonete kapitalirendi maksetele.

9. Auditi käigus selgitati, kas Justiitsministeeriumi 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-
- Investeeringuteks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.
- 2015. aastal majandamiskuludeks eraldatud 35,5 miljoni on kasutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.
- 2015. aastal töötasudeks eraldatud 82,3 miljoni on kasutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.
- Finantseerimistehinguteks eraldatud raha kasutati selleks määratud otstarbe kohaselt, s.t hoonete kapitalirendi maksetele.

Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on soetatud, kasutatud ja võõrandatud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega

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 Justiitsministeeriumis ja selle valitsemisalas 2015. aastal soetatud kehtivate reeglite kohaselt.

- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud olulisi puudusi. Vaatamata sellele, et auditi aastasiseste toimingute tulemusena koostatud märgukirjas tehti tähelepanekud vanglate inventuuride korralduse kohta (erinevatele omanikele kuuluvate varade eristamine, komplektina soetatud varade inventeerimine ja inventuuride korralduse optimeerimine), saab inventuuride tulemusi pidada usaldusväärseks.
- Varade mahakandmisel on ministeerium ja valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt.

12. Vaatamata sellele, et esineb üksikuid puudusi inventuuride korraldamises, on Riigikontrolli arvates varade soetamise, kasutamise ja võõrandamise korraldus Justiitsministeeriumis heal tasemel.

Ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste riigihangete korraldamisel esineb puudusi

Ministeeriumi hanked

13. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi ja tema 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.

14. 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. Olemas on hankeplaan, seda uuendatakse regulaarselt ning täidetakse ajakavast lähtudes.
- Kontrollitud hangete ulatuses olid ministeerium ja tema valitsemisala asutused üldjuhul järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse üldpõhimõtteid, v.a aastalõpu audititoimingute tulemusena koostatud märgukirjas ja käesoleva aruande p-des 29–32 nimetatud eksimuste puhul.

Riigikontrolli tähelepanekud

Ministeeriumi riigieelarve täitmise aruanne ei kajasta kõiki ministeeriumi tegevusest tulenevaid tulusid

Ministeeriumi eelarve täitmise aruanne

15. 2015. aasta riigieelarve seaduses on planeeritud, et Justiitsministeeriumile laekub tuluna riigilõive 12,6 miljoni euro ulatuses, kuid ministeeriumi eelarve täitmise aruandes on riigilõivude laekumiseks märgitud ainult 3,17 miljonit eurot. Erinevus planeeritud eelarvetulu ja tegeliku laekumise vahel ei tulene sellest, et riigilõivude määramisel oleks Justiitsministeeriumi valitsemisalas midagi muutunud, vaid sellest, et vahepeal on Rahandusministeeriumi soovitusel muudetud nende tulude riigieelarve täitmise aruandes kajastamist.

16. Tulu kohtutoimingute riigilõivude ja menetluskulude hüvitistelt näidatakse riigi pearaamatupidaja juhiste kohaselt alates 2015. aastast Rahandusministeeriumi riigieelarve täitmise aruandes ning alates 2016. aastast ka Rahandusministeeriumi eelarves. Rahandusministeeriumi põhjendusel laekuvad riigilõivud Rahandusministeeriumi kontole, mistõttu eelarves oleks korrektne kajastada need tulud Rahandusministeeriumi eelarves ja eelarve täitmise aruandes. Sellest tulenevalt on Rahandusministeeriumi 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandes riigilõivude summa ka oluliselt suurem.

17. Samas määravad ja koguvad lõive ning menetluskulude hüvitisi endiselt kohtud, samuti kajastatakse need tehingud jätkuvalt Justiitsministeeriumi raamatupidamises. Sellest tulenevalt ei ole Justiitsministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ja eelarve täitmise aruandes kajastatud tulud võrreldavad.

18. Riigikontrolli arvates tuleb majandustehinguid nii raamatupidamise aruande kui ka eelarve aruande seisukohalt kajastada ühtviisi selle asutuse juures, kes nendega tegeleb ja nende eest vastutab. Käsitletud juhul on Riigikontrolli seisukohalt asjakohane planeerida kohtutoimingute riigilõivud ja menetluskulude hüvitised Justiitsministeeriumi eelarvesse, sest kohtud on jätkuvalt Justiitsministeeriumi haldusalas ning nende tulude raamatupidamisarvestus on jätkuvalt Justiitsministeeriumi ülesanne.

19. **Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** kajastada koostöös Rahandusministeeriumiga kohtute riigilõivude ja menetluskulude hüvitamise tulud nii Justiitsministeeriumi eelarves kui ka raamatupidamises, sest nende tasude korraldusega tegeleb Justiitsministeerium, mitte Rahandusministeerium.

Justiitsministri vastus: Vabariigi valitsuse seaduse kohaselt vastutab riigi eelarvepoliitika kavandamise ja elluviimise eest Rahandusministeerium ning seega kuulub riigilõivu tulude kajastamise otsustamine riigieelarve tasandil Rahandusministeeriumi otsustuspädevusse.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine saab olla täpsem, investeeringuraha kasutamine ministeeriumis on heal tasemel

Investeeringud IKTsse

20. 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.

21. 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.

22. 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 kasutamist jälgitakse sobiva sagedusega, eelarvet korrigeeritakse vajaduse ilmnemisel, projektid viiakse ellu tähtjaks ning edasilükkunud projekte on vähe.

23. Justiitsministeeriumi IKT-investeeringute juhtimist võib pidada heaks, kuna on olemas selge koordineeriv struktuur, valitsemisala vajadused on selgitatud, koostatud on pikaajalised plaanid ning nende plaanide elluviimise eest vastutab üks konkreetne asutus (RIK). Justiitsministeeriumi valitsemisalas vastutab IKT-investeeringute ja kulude juhtimise eest Registrate ja Infosüsteemide Keskus (RIK), millel on ülevaade valitsemisalas kasutatavatest infosüsteemidest, nende arendamisvajadustest ning arendamis- ja ülalpidamiskuludest. Justiitsministeeriumi juures tegutseb IT-nõukogu, mis kaalub igal aastal läbi investeerimisvajadused ja seab prioriteedid.

Teadmiseks, et

auditi käigus vaadati kohtute infosüsteemi, digitoimiku, äriregistri ja e-toimiku arendamist.

24. Auditi käigus vaadati nelja investeeringutegevuse seoseid erinevate arengukavadega. Nii Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukavaga kui ka Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi eesmärkide täitmisega võib seostada kolme tegevust, kaks tegevust on seotud „Eesti infoühiskonna arengukava 2020-ga“ ning üks seaduse muudatusega.

25. Investeeringute elluviimist jälgitakse põhjalikult: elluviimise eest vastutab RIK, RIKi asedirektori jälgib investeeringute täitmist iga kuu ning finantsjuht iga nädal. Vajaduse korral suunatakse järelejäänud või lisandunud raha teistele projektidele, kuid planeerimise täpsus vajab parandamist.

26. 2015. aastal korrigeeriti eelarve jaotust kaks korda, problemaatiline on aga eelarve planeerimise täpsus: kui aasta alguses oli ministeeriumil kasutada 1,33 miljonit eurot, siis aasta keskel lisandus sellele veel 1,4 miljonit eurot eelarve muutmise ja investeeringute omavahelisest ümbertõstmisest. Justiitsministeeriumi selgituse kohaselt on nii suures mahus ümbertõstmised seotud kohtusüsteemi tegelike kulude suuruse määramatusega – sageli selgub alles aasta keskel, kui palju raha kohtusüsteemist üle jääb. Seda ülejääki ongi kasutatud IKT-investeeringute suurendamiseks.

27. Investeeringute eelarve täitmist jälgitakse piisava põhjalikkusega ning vajaduse korral sekkutakse kohe, kuid eelarve planeerimise täpsuses on arenguruumi. 2015. aastal kokku kasutada olnud rahast kulutati ära veidi rohkem kui 60%, kuid tuleb arvestada, et enamik aasta keskel

juurde tulnud 1,4 miljonist eurost lisandus alles 2015. aasta detsembris. Valdavalt suunati lisaraha käimasolevatesse tegevustesse, mille elluviimine oli kavas juba aasta alguses. 2016. aastasse kanti üle 1,04 miljonit eurot IKT-investeeringuraha.

28. Lisaks sellele suunati Justiitsministeeriumi IKT-arendustesse 0,6 miljonit eurot välistoetusi ja 0,75 miljonit eurot muudest allikatest, IKTga seonduvaid majanduskulusid tehti summas 1,25 miljonit eurot.

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse vastu

Riigihangete seaduse järgimine

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.

Lihtsustatud korras tellitav teenus – kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta ületab 40 000 eurot, peab riigihangete seaduse kohaselt hankija teatama sellest oma veebilehel või riigihangete registri veebilehe kaudu. Pärast hankelepingu sõlmimist esitab hankija riigihanke aruande ja aruande lisa.

Väljakuulutamiseta läbivõtmisega hankemenetlus – hankijal on õigus korraldada selline hankemenetlus, kui muu hulgas tehnilistel või kunstilistel põhjustel või ainuõiguse kaitsega seotud põhjustel saab hankelepingu sõlmida ainult ühe pakkujaga.

29. 2015. aastast alates on ministeeriumi valitsemisalas teostatud või täitmisel 63 hanget lepingujärgse maksumusega 10,9 miljonit eurot.

30. Riigikontroll tuvastas riigihangete kontrolli käigus, et Justiitsministeerium ja tema valitsemisala asutused on 2015. aastal ostnud asju ja tellinud teenuseid üle **piirmäära**, korraldamata riigihangete seadusega nõutud hankemenetlusi. Riigikontroll tuvastas alljärgnevad korraldamata hankemenetlused:

- **Tartu vangla** on ostnud hanget korraldamata tervishoiuteenust vähemalt 59 000 euro väärtuses. Tervishoiuteenuse tellimiseks tuleb korraldada **lihtsustatud korras tellitavate teenuste** hankemenetlus.
- **Tallinna vangla** on soetanud taktikalisi rõivaid vähemalt 15 000 euro eest. Kuna toodete eesmärk on üks, oleks pidanud Riigikontrolli hinnangul korraldama lihthanke.
- **Eesti Kohtuekspertiisi Instituut** on tellinud seadmete hooldusteenust 14 400 euro väärtuses. Saadud selgituste kohaselt kuulub ainuhooldusõigus ühele ettevõttele. Riigikontrolli hinnangul ei vabasta see riigihangete seaduse täitmisest, sest sellisteks juhtudeks näeb riigihangete seadus ette **väljakuulutamiseta läbivõtmisega** hankemenetluse.

31. Kõigil kirjeldatud juhtudel on jäetud korraldamata riigihangete seaduses nõutud hankemenetlus, millega on Riigikontrolli hinnangul tagamata riigihangete seaduse eesmärk ehk raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine.

32. **Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** korraldada kaupade ostmisel ja teenuste tellimisel vajalikud hankemenetlused, et tagada raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium ja tema valitsemisala järgib kaupade ostmisel ja teenuste tellimisel riigihangete seadust, mida tõendab ka asjaolu, et 63st 2015. aastal läbiviidud hankest leidis Riigikontroll puudused ainult 2 hanke läbiviimisel. Justiitsministeerium ei nõustu Riigikontrolli järeldusega, mille kohaselt on jäetud korraldamata lihthanke Tallinna vangla taktikalise rõivastuse ostmisel. Justiitsministeeriumi hinnangul ei saa käsitleda kõiki relvastatud üksuse varustuse hankeid (näiteks taktikariietus, põlvekaitsmed) ühe

hankeobjektina. Kõikide üksikute ostude juures on arvestatud riigihangete seaduse põhimõtetega.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll täpsustab, et Tallinna vangla taktikaliste rõivaste hanke tähelepaneku puhul ei ole Riigikontroll arvestanud kaupade maksumusse põlvekaitsmeid ega muud varustust, mis ei ole riietusesemed. Seetõttu jääb Riigikontroll oma seisukoha juurde.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja justiitsministri vastused

Riigikontroll tegi auditi tulemusel Justiitsministeeriumile mitmeid soovitusi. Justiitsminister saatis 28.06.2016 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitus	Justiitsministri vastus
Tulude planeerimine riigieelarves 19. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: kajastada koostöös Rahandusministeeriumiga kohtute riigilõivude ja menetluskulude hüvitamise tulud nii Justiitsministeeriumi eelarves kui ka raamatupidamises, sest nende tasude korraldusega tegeleb Justiitsministeerium, mitte Rahandusministeerium. p-d 15–19	Justiitsministri vastus: Vabariigi valitsuse seaduse kohaselt vastutab riigi eelarvepoliitika kavandamise ja elluviimise eest Rahandusministeerium ning seega kuulub riigilõivu tulude kajastamise otsustamine riigieelarve tasandil Rahandusministeeriumi otsustuspädevusse.
Riigihangete korraldamine 32. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: korraldada kaupade ostmisel ja teenuste tellimisel vajalikud hankemenetlused, et tagada raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine. p-d 29–32	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium ja tema valitsemisala järgib kaupade ostmisel ja teenuste tellimisel riigihangete seadust, mida tõendab ka asjaolu, et 63st 2015. aastal läbiviidud hankest leidis Riigikontroll puudused ainult 2 hanke läbiviimisel. Justiitsministeerium ei nõustu Riigikontrolli järeldusega, mille kohaselt on jäetud korraldamata lihthange Tallinna vangla taktikalise rõivastuse ostmisel. Justiitsministeeriumi hinnangul ei saa käsitleda kõiki relvastatud üksuse varustuse hankeid (näiteks taktikarietus, põlvekaitsmed) ühe hankeobjektina. Kõikide üksikute ostude juures on arvestatud riigihangete seaduse põhimõtetega. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll täpsustab, et Tallinna vangla taktikaliste rõivaste hanke tähelepaneku puhul ei ole Riigikontroll arvestanud kaupade maksumusse põlvekaitsmeid ega muud varustust, mis ei ole riietusesemed. Seetõttu jääb Riigikontroll oma seisukoha juurde.

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 tulemiaruanes.

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. Seetõttu ei avalda Riigikontroll arvamust 13.05.2016 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 Justiitsministeeriumi finantsaruandes ning Justiitsministeerium majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli hinnang – olulises osas kooskõlas – tähendab, et puuduvad sellised asjaolud, mille esitamine või esitamata jätmine võib mõjutada auditiaruande kasutaja hinnangut Justiitsministeeriumi 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.

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

Justiitsministeeriumi raamatupidamisaruanne

Et avaldada arvamust riigi majandusaasta aruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Justiitsministeeriumi 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).

Justiitsministeeriumi 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 Justiitsministeeriumi 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 Justiitsministeeriumi 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 mais 2016.

Auditi meeskond

Auditis osalesid vanemaudiitor auditijuhi ülesannetes Gert Schultz ja audiitorid Nele Närep, Jelena Koroljova, Laura Roosimägi-Raudsepp, aastasisesed audititoiminguid tegid ka vanemaudiitor Eeli Lääne ja vanemaudiitor Karolin Kirikal.

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 2-1.8/16/60126/16.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Justiitsministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

19.06.2015 – Justiitsministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

19.06.2014 – Justiitsministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

17.06.2013 – Justiitsministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

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

21.06.2011 – Justiitsministeeriumi 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 1–2, 8–10;
- 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus;
- 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, 60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 1, 3–5, 7, 10, 13–16, 18², 19–29, 31, 35–41, 50, 54, 57–71, 105;
- riigivaraseadus, §-d 4, 8, 10, 14–23, 55–56, 95.

B. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmistele olulisematele õigusaktidega:

- riigilõivuseadus, §-d 2–4, 11, 22, 59–65;
- riigi õigusabi seadus, ptk 6;
- välisteenistuse seadus, §-d 1, 63;
- perioodi 2007–2013 struktuuritoetuste seadus, §-d 2, 21–23;
- perioodi 2014–2020 struktuuritoetuste seadus, §-d 2, 24, 29;
- avaliku teenistuse seadus, §-d 1–2, 5–7, 9–11, 13, 21–24, 26, 34–35, 37–46, 52, 57, 61–63, 86–90, 101–104, 107–113, 131;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 28–30, 33, 42–45, 51–65, 67–71, 79–89, 91–102;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 1–4, 7–9;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 1, 3–4, 40–42;
- tulumaksuseadus, §-d 1–4, 40–43, 48–52, 54;
- kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus;
- kohtute seadus, §-d 75–76, 84, 132¹–132³, 132⁶–133;
- vangistuseseadus, §-d 136–141, 154;
- korruptsioonivastane seadus, §-d 2–5, 7, 10–11;
- Vabariigi Valitsuse 01.09.2014. aasta määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“;
- Vabariigi Valitsuse 25.06.2009. aasta määrus nr 110 „Töölähetuse kulude hüvitiste maksmise kord ning välislähetuse päevaraha alammäär, maksmise tingimused ja kord“;

- 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“;
- Justiitsministri 22.04.2013. aasta määrus nr 13 „Vanglaametnike ja vanglas töötavate riigiametnike töötasustamine“.