



Urmas Reinsalu  
minister  
Justiitsministeerium

Meie 10.06.2016 nr 2-2.8/16/60126/14

## **Riigikontrolli märgukiri Justiitsministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi tulemuste kohta**

Austatud härra Reinsalu

Ajavahemikul 2015. aasta oktoobrist kuni 2016. aasta maini tegi Riigikontroll Justiitsministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi toiminguid.

Audititoimingute põhjal leiab Riigikontroll, et Justiitsministeeriumi raamatupidamine on õige. Ministeeriumi tehingud on olulises osas kooskõlas riigieelarve seadusega ja riigihangete seadusega, v.a auditi aruandes riigihangete seaduse täitmise kohta toodud tähelepanekute puhul. Samuti on Justiitsministeerium järginud riigivara kasutamisel olulises osas riigivaraseaduse põhimõtteid.

Alljärgnevalt on välja toodud auditi käigus leitud puudused, mida auditiaruandes ei ole kajastatud, sest tuvastatud eksimused ei ole Justiitsministeeriumi tehingute seaduslikkusele ja raamatupidamisele hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata või kui asutused tegelevad tegevustega, mis ei kuulu nende põhiülesannete hulka.

### **Eesti Riigiametnike Klubi tegevuse korraldamine ja haldamine Justiitsministeeriumi valitsemisalas riigi ressursse kasutades ei ole põhjendatud**

Riigikontroll leiab jätkuvalt, et Viru Vangla osalemine Eesti Riigiametnike Klubi (ERAK) tegevuses, mille kohta tegi Riigikontroll tähelepaneku aastasiseste audititoimingute kohta esitatud märgukirjas, ei ole kooskõlas vangla põhiülesannetega, nagu neid on kirjeldatud vangistusseaduses.

2014. aastal loodud klubi ülesanne on kodulehe andmetel luua Ida-Virumaal töötavatele riigiteenistujatele positiivne ja perspektiivne elukeskkond. Klubi liikmeks võivad olla kõik Ida-Virumaal avalikus sektoris töötavad inimesed. ERAK tegutseb seltsinguna, eraldi juriidilist isikut asutatud ei ole.

ERAKi liikmemaksude suuruse ja maksmise kohustuse on määranud klubi ise, need laekuvad aga Rahandusministeeriumi pangakontole, kuigi selleks puudub vastav õiguslik alus. Raamatupidamise andmetel on liikmemakse laekunud 2014. aastal 1645 eurot ja 2015. aasta jooksul 9424 eurot. Auditi käigus ilmnes, et 2014. aastal on Viru vangla tasunud liikmemaksudena laekunud raha arvelt ERAKi kulude eest 1842 eurot, sh ERAKiga seonduva ruumi sisekujunduse eest 1184 eurot. 2015. aastal on ministeeriumi andmetel tasutud ERAKiga seotud kulusid liikmemaksude arvelt 8716 eurot ja lisaks ministeeriumi eelarvest 15 577 eurot. Klubi eesmärkide ja tegevuse põhjal leiab Riigikontroll, et tegu on pigem isikute tulu mittetaotleva vabatahtliku ühendusega, mille sobilik vorm on mittetulundusühing.

Siit tulenevalt leiab Riigikontroll, et Justiitsministeerium rahastab oma allasutuse kaudu eraisikute vabatahtlikku tegevust, kuigi sellist ülesannet Justiitsministeeriumi põhimääruses ega Vabariigi Valitsuse seaduses kirjas pole. Samuti põhjustab see halduskoormust, kui ministeeriumi teenindav üksus peab arvestust asutuse tegevusega mitteseotud tehingute üle.

Riigikontrolli tähelepaneku peale muutis justiitsminister 2016. aasta veebruaris Viru Vangla põhimäärust ning lisas sinna sätte, mille kohaselt on vangla ülesanne muu hulgas ka korraldada Ida-Virumaal töötavate riigiteenistujate suhtlus- ja koostöövõrgustikku.

Viru Vangla nagu iga teise vangla põhiülesanne vangistusseaduse alusel on vangistuse ja eelvangistuse täideviimine seaduses sätestatud korras, vangistusseaduse reguleerimisalaks on vangistuse, aresti ja eelvangistuse täideviimise korra ning korralduse, vanglateenistuse ja teenistuse vanglaametnikuna mõiste ja tingimused. Riigiteenistujate suhtlus- ja koostöövõrgustiku arendamine ei kuulu Riigikontrolli hinnangul vangistusseaduse reguleerimisalasse ega seadusega sätestatud vangla põhiülesannetesse, seega ei ole selle sätte lisamine Viru Vangla põhimäärusesse kooskõlas vangistusseadusest tulenevate ülesannetega Viru Vanglale ega hea valitsemise tavaga. Seega pole Riigikontrolli hinnangul Viru Vangla tegevus ERAK tegevuse toetamisel olnud põhjendatud.

**Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** lõpetada ERAK tegevuse korraldamine ja haldamine ning toetamine. Juhul kui Justiitsministeerium leiab, et sellise tegevuse toetamine on vajalik, tuleb raha planeerida Justiitsministeeriumi eelarvesse ning toetada tegevust samadel alustel, nagu toimub ka kogu muu vabatahtliku tegevuse riigieelarvest toetamine.

### **Tähelepanek sisekontrollisüsteemi kohta**

Kohtute infosüsteemi (KIS) ja nõuete arvestamise programmi (NAP) vahel võib andmevahetus olla puudulik

Riigikohtu 2015. aasta auditi järel koostatud märgukirjas juhtis Riigikontroll kohtu tähelepanu sellele, et KISi ja NAPi andmevahetus ei ole süsteemivigade tõttu täielik. 2015. aasta audititoimingute käigus Riigikohtus tuvastas Riigikontroll kahel juhul, et KISi ja NAPi vahel on andmevahetus puudulik ning süsteemi puuduste tõttu ei ole andmeid võimalik eri süsteemide vahel võrrelda.

Üks Riigikohtu kautsjon summas 3175 eurot oli kajastatud Justiitsministeeriumi valitsemisala kohtute tuludes, kuna Riigikohtu ametnikul oli tekkinud probleeme nõude NAPi saatmisega. Seejärel pöördus ta abi saamiseks ja nõude sisestamiseks KISi halduri poole. See aga ei määranud enne dokumendi kinnitamist kohtu profiiliks Riigikohust ja sellest tekkis viga nii infosüsteemides kui ka raamatupidamises. Viga märgates tehti parandused küll KISi, kuid NAPi see parandus ei jõudnud ning viga jäi õigeks ajaks Riigikohtu raamatupidamises parandamata.

Teisel juhul olid Riigikohtu tulud nii raamatupidamises kui ka riigieelarve täitmise aruandes kajastatud 2313 euro võrra väiksemana, kuna kanne ei jõudnud KISist NAPi. Veateadetes tekkinud viga ei kajastunud ja seetõttu ei parandatud seda ka õigeks ajaks.

Riigikontrolli hinnangul tuleb eelnimetatud infosüsteeme arendada selliselt, et oleks tagatud kohtutoimingute tulemusena tehtud tehingute õige, õigeaegne ja täpne kajastamine raamatupidamises.

**Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** arendada koostöös Maksu- ja Tolliametiga kassatsioonikautsjonite menetlussüsteeme (KIS, NAP) selliselt, et andmevahetus süsteemide vahel ja raamatupidamisprogrammiga oleks töökindel ja automaatne ning oleks võimalik koostada võrdluseks vajalikke aruandeid.

### **Tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta**

Riigivara kajastamisel riigi kinnisvararegistris ei ole järgitud riigivaraseadust

Justiitsministeerium esitas Riigikontrollile riigivara kasutamiseks andmise lepingute andmed, et audiitorid saaksid neid võrrelda riigi kinnisvararegistris kajastatuga. Võrdluse tulemusel selgus, et registrisse ei ole kantud 28.01.2015 sõlmitud riigivara tasuta kasutamise kokkuleppe andmeid. Riigivaraseaduse kohaselt tuleb riigivara valitsejal registreerida riigi kinnisvararegistris andmed riigi kinnisasja võõrandamise, kasutamiseks andmise ja mahakandmise teadete, lepingute ja otsuste kohta.

Auditi käigus kontrolliti lisaks, kas kõikidel riigivaradel on riigi kinnisvararegistris määratud valitsemise eesmärk. Justiitsministeeriumil on kokku 102 renditud vara, millest kuue valitsemise eesmärgi ei ole määratud. Riigivaraseaduse järgi on riigivara valitseja kohustatud oma otsusega määrama enda valitsemisel oleva vara eesmärgi.

Registri puudlik täitmine annab avalikkusele eksitavat infot riigi kinnisvara kogumi ning sellega tehtud tehingute kohta. Sellest tulenevalt on oluline, et iga valitsemisala varad oleksid registris kajastatud korrektselt ja kõikehõlmavalt.

Justiitsministeeriumi selgituse kohaselt annavad nad kõigile valitsemisala asutustele isiklikud kasutusõigused ja korralduse andmed registris korrektsena hoida. Organiseerimisel on ka vastav koolitus.

**Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** tagada riigivaraseadusest kinnipidamine riigivara kajastamisel riigi kinnisvararegistris.

#### Registrite ja Infosüsteemide Keskus ning Patendiamet on jätnud korraldamata hankemenetlusi

Riigihangete kontrolli käigus tuvastasid audiitorid, et Registrite ja Infosüsteemide Keskus on üle võtnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt 2003. aastal sõlmitud tähtajatu patentide andmebaaside kasutuslepingu. Patendiamet aga tellib kaubamärkide otsingutarkvara tugiteenust, mille hinnakasvu koefitsient on kehtestatud 2001. aastal sõlmitud tarkvara ostmise lepingus.

Nimetatud lepingute raames on 2015. aasta jooksul tasutud üle riigihangete seaduses kehtestatud lihthanke piirmäära, kuid vastavaid hankemenetlusi ei ole korraldatud. Lisaks juhib Riigikontroll tähelepanu sellele, et Rahandusministeerium on, tuginedes Euroopa Kohtu praktikale, seisukohal, et tähtajatuid lepinguid ei ole soovitatav sõlmida, kuna see võib aja jooksul kahjustada võimalike teenuseosutajate vahelist konkurentsi ja takistada riigihankeid reguleerivate Euroopa Liidu direktiivide kohaldamist.

**Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** vaadata üle pikaajalised lepingud, arvestades tasutud summasid ning lepingute tähtajatust ja vanust, ning viia läbi riigihangete seaduse kohased hankemenetlused, et tagada konkurentsi põhimõtete järgimine.

#### Justiitsministeeriumi valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse vastu

**Tartu, Tallinna ja Viru vanglad** on soetanud vähemalt 295 000 euro väärtuses kaupu, mis on mõeldud kinnipeetavatele ja/või töötajatele edasimüümiseks. See, et kauba lõpptarbijat ei ole asutus ise, Riigikontrolli hinnangul riigihangete seaduse täitmisest ei vabasta. Samale olukorrale osutas Riigikontroll tähelepanu ka eelmisel aastal. Riigikontroll on teadlik, et 2016. aastal on Justiitsministeerium läbi viimas vajalikke hankemenetlusi.

Lisaks on **Viru vangla** soetanud toiduaineid personalisööklatele vähemalt 11 500 euro väärtuses. Toiduainete ostmiseks tuleb korraldada hankemenetlus. Asutuse selgituste kohaselt on nad alates 2016. aastast tellimused lõpetanud.

**Eesti Kohtuekspertiisi Instituut** on soetanud laboris kasutatavaid pipetiotsikuid ja tuube vähemalt 15 500 euro väärtuses. Tulenevalt riigihangete seadusest oleks pidanud korraldama lihthanke. Riigikontroll on teadlik, et asutus korraldas pipetiotsikute ja tuubide soetamiseks lihthanke 2016. aastal.

**Justiitsministeerium** on 2015. aasta esimeses pooles tellinud transporditeenust vähemalt 90 000 euro väärtuses selleks hange korraldamata. Ministeeriumilt saadud selgituste kohaselt on nad tehingute tegemisel eelnevalt küsinud vähemalt kolme võrreldavat pakkumust. Kuna tasutud summa ületab riigihanke piirmäära, oleks pidanud korraldama riigihangete seadusele vastava hankemenetluse.

Lisaks selgus, et **Justiitsministeerium** on hankinud aasta teises pooles endale ja oma valitsemisala asutustele reisikorraldusteenust lihtsustatud korras tellitava teenusena (hange 162815). Reisikorraldusteenus liigitatakse Euroopa Liidu ühtse riigihangete klassifikaatori ehk CPV järgi gruppi 635, mis on lihtsustatud korras tellitav teenus. Nimetatud hange sisaldab aga ka transporditeenuseid, mida liigitatakse CPV gruppi transpordiliigi alusel ning mis ei ole lihtsustatud korras tellitavad teenused, vaid mille hankimiseks tuleb riigihangete seaduse kohaselt korraldada vajalik hankemenetlus, kui hankepingu eeldatav maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära. Kui eeldatav maksumus jääb alla rahvusvahelist piirmäära, on lubatud kasutada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankementlust.

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

Loodame, et esitatud tähelepanekutest on abi sisekontrollisüsteemi täiendamisel Justiitsministeeriumis.

Palun Teid Riigikontrolli teavitada rakendatavatest meetmetest **hiljemalt 22.06.2016**.

Riigikontroll tänab Justiitsministeeriumi meeldiva koostöö eest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Krista Zibo  
peakontrolör  
finantsauditi osakond

Gert Schultz 640 0766  
gert.schultz@riigikontroll.ee