

Justiitsministeeriumi
raamatupidamine ja tehingute
seaduslikkus 2016. aastal

Justiitsministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande 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

- riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete (töötasu, maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed) kajastamise õigsust ministeeriumi finantsaruandes ja
- 2016. aasta eelarve täitmise aruande õigsust ning
- 2016. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele ja riigihangete seadusele ning piiratud ulatuses riigivaraseadusele.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on Justiitsministeeriumi finantsaruande töötasu ning maksude ja sotsiaalkindlustusmaksete kirjed 31.12.2016. aasta seisuga summades 66 030 198 ja 21 508 776 eurot kajastatud raamatupidamise hea tava kohaselt, sh on järgitud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit ning raamatupidamise seadust. Riigikontrolli arvates on ministeerium ja tema valitsemisala asutused lähtunud tehingute kajastamisel täielikust ja asjakohasest infost.

Riigikontrolli hinnangul annab Justiitsministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvetuludena 16 942 863 eurot, investeeringutena 1 972 078 eurot, finantseerimistehingutena 2 077 289 eurot ja kuludena 135 534 112 eurot, usaldusväärset teavet ministeeriumi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude ja investeeringute kohta.

Riigikontrolli arvates on Justiitsministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2016. aasta

riigieelarve seadusega ning 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul on Justiitsministeeriumi ostud olulises osas tehtud kooskõlas riigihangete seaduse põhimõtetega.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamine on heal tasemel	4
Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte	5
Riigilõivude tagastamise sisekontrollisüsteem vajab täiustamist	5
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid sihipäraselt	6
2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ministeeriumi kohta esitatud info ei ole piisav	7
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust	8
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega	11
Ülevaade riigivalitsemise reformi elluviimisest Justiitsministeeriumis	11
Riigikontrolli soovitusel ja justiitsministri vastused	13
Auditi iseloomustus	14
Riigikontrolli varasemaid auditeid Justiitsministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	17
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	18

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Raamatupidamisarvestus

Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamine on heal tasemel

1. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulised ministeeriumi finantsaruande kirjed ja Riigikontrolli hinnangud nende kajastamisele raamatupidamises on esitatud tabelis 1. Kirje summad on võetud 19. mail 2017 Justiitsministeeriumi kantsleri allkirjastatud saldoandmikust.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektelt?
Töötasu	66 030 198	Jah
Maksud ja sotsiaalkindlustumaksud	21 508 776	Jah

Tehingute seaduslikkus

Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

2. Tabelis 2 on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute õiguspärasuse kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga tegevusvaldkonna järel, on võetud ministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruandest, mis on kantsleri poolt kinnitatud 24. mail 2017.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Auditeeritud tegevusvaldkond	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisas 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (8 880 032 eurot)		
Riigilõivud	kohtud	Jah
Tööjõu- ja majandamiskulude tegemine (120 348 433 eurot)		
Majandamiskulude hanked	kõik valitsemisala asutused	Jah, v.a punktides 27–37 toodud tähelepanekute puhul
Tehingud riigivaraga, sh investeeringud (1 972 078 eurot)		
Investeeringute hanked	kõik valitsemisala asutused	Jah, v.a punktides 27–37 toodud tähelepanekute puhul
Varade valdamine, sh inventuur	Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Tallinna Vangla, Viru Vangla	Jah
Varade mahakandmine	Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Harku ja Murru Vangla, Tallinna Vangla, Viru Vangla	Jah

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte

Tulude kogumine

3. Justiitsministeeriumi valitsemisala kogutud tulud olid 2016. aasta eelarve täitmise aruande järgi 16,9 miljonit eurot ja need on 2015. aasta tuludega võrreldes suurenenud 0,2 miljoni euro võrra. Tulude eelarvest 3,4 miljonit ja laekumistest 3,0 miljonit eurot moodustavad riigilõivutulud, millest suurim osa on Patendiameti toimingute riigilõivudel (2,8 miljonit).

Justiitsministeeriumi eelarve ja eelarve täitmise aruanne

Teadmiseks, et

Rahandusministeeriumi eelarves kajastuvad mittetulundusühingute ja sihtasutuste, kinnistusraamatu ja laevakinnistusraamatu, äriasjade, kommertspandi-, abieluvara-, karistusregistri, väljaandes Ametlikud Teadaanded teadaannete avaldamise ning kohtuasjade toimingute riigilõiv.

4. Samas kajastatakse enamikku Justiitsministeeriumi valitsemisala asutuste kogutavatest riigilõivudest Rahandusministeeriumi (Maksu- ja Tolliameti) eelarves. Nimelt määravad ja koguvad Justiitsministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad kohtud samuti riigilõive, mida kajastatakse Justiitsministeeriumi raamatupidamises – 15 miljonit eurot 31.12.2016. a seisuga –, kuid mitte eelarve täitmise aruandes. Sellest tulenevalt ei ole Justiitsministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes ja eelarve täitmise aruandes kajastatud tulud võrreldavad.

5. Riigikontrolli arvates tuleb majandustehinguid nii raamatupidamise aruande kui ka eelarve aruande seisukohalt kajastada ühtviisi selle asutuse juures, kes nendega tegeleb ja nende eest vastutab. 2017. aasta riigieelarve seadusest ja selle seletuskirjast selgub, et alates 2017. aastast kajastuvad kohtute ning Registrite ja Infosüsteemide Keskuse kaudu laekuvad riigilõivud Justiitsministeeriumi eelarves. See on tingitud tekkepõhisele eelarvele üleminekust, millega viiakse eelarvestamine ja raamatupidamine ühtsetele arvestuspõhimõtetele

6. Auditi käigus selgitati, kas Justiitsministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, loob piisava aluse, et tulude kogumisel järgitaks riigivaraseaduses sätestatud üldpõhimõtteid.

7. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem piisava aluse riigivaraseaduse üldpõhimõtete järgimiseks tulude kogumisel, v.a punktides 8–12 kirjeldatud puudus riigilõivu topelttagastamise kohta.
- Riigilõive määrares ja sisse nõudes on valitsemisala asutused juhindunud enamasti põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest või tehingutest saada.
- Ministeeriumi valitsemisalas on enamjaolt tulu määratud ja kogutud kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, seejuures on laekunud raha kantud riigieelarve tuludesse.

Riigilõivude tagastamise sisekontrollisüsteem vajab täiustamist

Riigilõivude topelttagastus

8. Riigikontroll kontrollis, kas riigilõivude tagastamised vastavad riigilõivuseaduses toodud alustele ning kas tagastused on tehtud vastavalt kohtumäärusele. Kontrolli tulemusena tuvastasid audiitorid, et ühel juhul oli sama kohtumääruse alusel tagastatud kohtuasjade toimingu riigilõiv kaks korda.

9. Saadud selgituste kohaselt tekkis topelttagastus tõenäoliselt selle tulemusena, et lahend jõustati pärast tsiviilkohtumenetluse seadustiku alusel tagastamisele kuulnud summa tagastamist, kuid jäeti tagastamata riigilõivuseaduse alusel tagastatav enammakstud summa. Vea parandamiseks eemaldas IT-abi lahendilt jõustamise märke, kuid selle käigus eemaldati ka märke tsiviilkohtumenetluse seadustiku alusel tehtud tagastuse kohta. Seetõttu vaatas kohtutöötaja, et kumbagi tagastust ei ole ning tegi mõlemad uuesti.

10. Riigikontrollile edastatud info põhjal selgub, et tööprotsessi selliste olukordade tekkimise vältimiseks ei ole Registrite ja Infosüsteemide Keskuse ning kohtutöötajate vahel täpselt kindlaks määratud.

11. Riigikontrolli hinnangul on toimiva sisekontrollisüsteemi olemasolu vajalik, et tagada riigilõivude kogumisel riigivara valitsemise põhimõtete järgimine ning seeläbi vältida kahju, mis riik võib riigilõivude tagastamisel saada.

12. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: kehtestada sisekontrollisüsteem, mis tagaks riigilõivude tagastamise kohtumääruses ettenähtud summas.

Justiitsministri vastus: vaatame üle tööprotsessid, et selliseid eksitusi tulevikus vältida.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid sihipäraselt

Tegevuskulude ja investeeringute tegemine

13. Ministeeriumi valitsemisalale oli 2016. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud 146,0 miljonit eurot (sh eelmisest eelarveaastast oli 2016. aastasse üle toodud 5,3 miljonit). Sellest kulutati 2016. aastal 135,5 miljonit ning võrreldes 2015. aastaga suurenesid kulud 4,3 miljoni euro võrra. Tegevuskulude alatäitmine oli 8% ehk 10,5 miljonit eurot ning selle põhjuseks on kokkuhoid ja kulutuste edasilükkumine järgmisesse eelarveaastasse.

14. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeeringuid 3,2 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast oli 2016. aastasse toodud 1,1 miljonit), millest investeeriti 2,0 miljonit. Peamised investeeringud olid Registrite ja Infosüsteemide Keskuse erinevate infosüsteemide arendused. Järgmisse eelarveaastasse viidi investeeringuprojektide kasutamata raha üle kokku 1,2 miljonit eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt edasilükkunud hangete ja arendustega (kohtute infosüsteem, kriminaalmenetlusregister, kohalike omavalitsuste register, ministeeriumide ühismaja IKT-vahendid).

15. Finantseerimistehinguteks oli 2016. aastal eelarves ettenähtud 1,7 miljonit eurot ning see kulutati põhiliselt Viru Vangla ning väiksemal määral Tartu Vangla ja Eesti Kohtueksperitiisi Instituudi hoonete kapitalirendi maksetele.

16. 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.
- 2016. aastal majandamiskuludeks kasutatud 35,0 miljonit on kulutatud sihipäraselt.

2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ministeeriumi kohta esitatud info ei ole piisav

Riigieelarve seaduse seletuskirja kvaliteet

17. Riigikontroll on oma iga-aastastes finantsauditites järjepidevalt pööranud tähelepanu riigieelarve koostamise protsessile. Auditeeritud perioodil keskendus Riigikontroll 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja sisu hindamisele. Selleks analüüsisid audiitorid seletuskirjas esitatud infot ning konkreetseteks tegevusteks ettenähtud raha kasutamist. Seletuskirja tähtsust ja selle tähtsuse suurenemist rõhutab ka Rahandusministeeriumi kava, mille järgi tuleb iga-aastaselt riigieelarve seletuskirja lisada ka info järgmisel kolmel aastal kavandatavate investeeringute, rahavoogude prognoosi ja eelarvelise bilansi kohta.

18. Auditi eesmärk oli selgitada, kas 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ministeeriumi valitsemisala kohta esitatud seletused on arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed. Samuti sooviti saada teada, kas riigieelarve raha kulutati nendeks tegevusteks, mida seletuskirjas oli kirjeldatud.

19. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi kohta esitatud info kvaliteetne, kui see on

- arusaadav ja selge – seletuskirja lugedes on võimalik ilma lisateadmisteta vastava valdkonna kohta aru saada, millest eelarve summa koosneb ja mis tegevusi kavandatakse selle eest teha;
- täielik ja läbipaistev – kõik olulised read on lahti seletatud, puuduvad suured summad, mille sisu ei ole selgitatud või on selgitatud pealiskaudselt, seletuskirja ja vastuvõetud eelarve vahel ei ole olulisi erinevusi, olulisemad eelarve muutused võrreldes eelneva aastaga on selgitatud;
- ratsionaalne – ei ole esitatud detailseid selgitusi ebaoluliste summade kohta.

20. Analüüsi käigus leidsid audiitorid, et seletuskirjas esitatud info ei ole piisav. Seletuskirjas esinesid arvutusvead, esitati vastuolulist ja ebavajalikku infot, samas jäeti osa infost avaldamata.

21. Alljärgnevalt on esitatud tähelepanekud 2016. aasta riigieelarve seletuskirja Justiitsministeeriumi valitsemisala osa kohta:

- 2016. aasta riigieelarve seaduse ja eelarve seletuskirja summade vahel on erinevusi. Näiteks „Muud eespool nimetatud tulud“ on seaduses 3,75 miljoni euro võrra väiksemad kui seletuskirjas ning kinnipidamiskohtade tööjõu- ja majandamiskulud on ligi 5000 euro võrra suuremad.

- Seletuskirjas toodud summade alajaotused ei anna kokku koondsummat. Näiteks „Muude tulude“ all olevate ridade summa on 3,75 miljoni euro võrra koondsummast suurem ning „Antud sihtotstarbeliste toetuste“ koondsumma ligikaudu 80 000 euro võrra väiksem.
- Seletuskirjas on mõnda eelarverida seletatud väga põgusalt, näiteks on täiendavate eraliste kohta öeldud, et tegemist on Riigikogu III lugemisel eraldatud rahaga, kuid ei ole seletatud, et peamiselt on tegemist tegevustoetustega ja toetustega erinevate mälestusmärkide rajamiseks.
- Samas on selgitatud ebaolulisi summasid (nt tulu varude ja põhivara müügist summas 300 eurot) ning see ei ole otstarbekas.
- Selgitused on esitatud eelneva aasta, mitte eelarveaasta kohta. Nii on see näiteks rea „Vahendid Riigi Kinnisvara ASile“ puhul.
- Seletuskirjas esineb eksitavat infot. Näiteks öeldakse selgitavas tekstis korduvalt, et kulud vähenevad ja esitatakse selle põhjused, kuid tabelitest selgub, et summad on suurenenud.
- Seletuskirjas oli palju kirjeldavat infot, millel puudub otsene seos riigieelarvega (kirjeldatud põhjalikult mõnede asutuste igapäevategevust, palgapositsiooni, töötajate arvu muutust jm) ning mis koormab lugejat mitteasjakohase infoga ja pikendab olulises mahus seletuskirja teksti.

22. Riigikontrolli arvates on Rahandusministeeriumi juhtimisel koostatud riigieelarve seletuskiri oluline dokument, kus kirjeldatakse, milleks maksumaksja raha kasutatakse ja millised on prioriteedid. Seega peab seletuskiri olema kvaliteetne, s.t kõik olulised eelarveread peavad eelarve seaduses ja selle seletuskirjas olema omavahel vastavuses ning peab olema selgitatud, milleks raha kasutatakse, selgitused peavad olema arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed. Eelarve seletuskiri annab avalikkusele ja Riigikogule aluse kulude sihipärasuse ja vajalikkuse hindamiseks. Seletuskirjas esitatud selgituste ebapiisavus või mittetäielikkus suurendab riski, et riigieelarve seadusega erinevateks tegevusteks antud raha vajalikkust ei ole võimalik hinnata ja/või seda raha ei kasutata sihipäraselt.

23. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses.

Justiitsministri vastus: koostöös Rahandusministeeriumiga on juba 2017. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja osas oluliselt parandatud seletuskirja kvaliteeti.

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust

24. Riigikontroll kontrollis ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetuste vastavust riigihangete seaduse nõuetele. Seejuures keskenduti riigihangete menetlust puudutava sisekontrollisüsteemi hindamisele

Valitsemisala hanked

Valitsemisalas tsentraalne hankeüksus (ministeeriumi üldosakond) moodustati 01.01.2015. a ja see korraldas hankeid kõikidele valitsemisala asutustele. Alates 01.07.2016 viidi ministeeriumi hankeüksus üle Riigi Tugiteenuste Keskusesse, kes sealt alates korraldab Justiitsministeeriumiga sõlmitud kokkuleppe alusel ministeeriumi ja asutuste vajadustele vastavaid hankeid. Nende hulka ei kuulu infotehnoloogia ja kommunikatsiooni valdkonna hanked, mille keskse läbiviimise eest vastutas enne ja vastutab ka edaspidi Registrate ja Infosüsteemide Keskus.

valitsemisala tsentraalsetes hankeüksustes (ministeerium ning Registrate ja Infosüsteemide Keskus) ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka selle seaduse alusel koostatud sisekordadega.

25. Auditis kontrolliti riigihangete seaduse nõuete järgimist ministeeriumi hankeüksuse ning Registrate ja Infosüsteemide Keskuse korraldatud hangete puhul. Ministeeriumi hankeüksuse Riigi Tugiteenuste Keskusse üleviimisel andis Justiitsministeerium üle ka vastutuse tagada riigihangete korraldamisel seaduses nõutud menetlusreeglite järgimine. Sellest tulenevalt on Riigikontroll kontrollinud Riigi Tugiteenuste Keskuse riigihangete osakonna korraldatud hankeid Rahandusministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse auditi käigus, sest Riigi Tugiteenuste Keskus kuulub tema valitsemisalasse.

26. 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.
- Riigikontroll hinnangul on ministeerium ja tema valitsemisala asutused auditeeritud soetuste puhul järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid, v.a punktis 27 ja märgukirja punktides 3.1–3.3 nimetatud eksimuste puhul (tegemata hankemenetlus, lihtsustatud korras tellitava teenuse hankemenetlus ja osa lihthankeid).
- Kontrollitud hangete ulatuses olid Justiitsministeeriumi valitsemisala hankeüksused üldiselt järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtteid, v.a punktides 28–37 ja märgukirja punktis 3.4 kirjeldatud eksimuste korral (kvalifitseerimistingimuste mittejärgimine, eeldatava maksumuse määramine, pakujate teavitamine).

Riigihangete korraldamine

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.

Eksimused riigihangete seaduse tõlgendamisel

27. Justiitsministeeriumi valitsemisala suurimad hankijad on vanglad ning Registrate ja Infosüsteemide Keskus. Riigikontroll tuvastas riigihangete kontrolli käigus, et nad on 2016. aastal ostnud asju ja tellinud teenuseid üle **riigihanke piirmäära**, korraldamata selleks riigihangete seadusega nõutud hankemenetlusi ja lihthankeid (vt vastavaid tähelepanekud punktides 33–36 ja märgukirja punktides 3.1–3.3).

28. Lisaks tuvastas Riigikontroll, et Justiitsministeeriumi valitsemisala asutused on riigihangete seaduse nõuetest valesi aru saanud ning tõlgendanud neid Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna juhistest erinevalt. Riigikontrolli hinnangul on oluline, et hankijad mõistaksid riigihangete korraldamisel seaduse nõudeid nii, nagu seadusandja neid mõelnud on (vt täpsemalt p-d 29–36).

Kvalifitseerimistingimustele mittevastava pakkuja lepingu sõlmimine

Maksuvõlg on riigihangete seaduse tähenduses riiklike või pakkuja elu- või asukoha kohalike maksude või sotsiaalkindlustuse maksete võlg või tähtpäevaks tasumata jäetud maksusummal arvestatud intress.

Allikas: riigihangete seadus, § 38 lg 1 p 4

Eeldatava maksumuse määramine

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.

29. Justiitsministeeriumi riigihangete üksus viis läbi lihthanke spordipoe kinkekaartide ostmiseks Harku ja Murru Vanglale. Hanke kvalifitseerimistingimustes on kirjas, et pakkujal ei tohi esineda riigihangete seaduse kohast maksuvõlga pakkumuse esitamise kuupäeva seisuga.

30. Lihthanke korral otsustab hankija, kas ta soovib maksuvõlga kontrollida või mitte. Juhul kui hankija otsustab lihthanke korral maksuvõlga kontrollida, siis tuleb lähtuda riigihangete seadusest. Seaduse kohaselt peab hankija kontrollima maksuvõla olemasolu või selle puudumist nii hankemenetluse algamise päeva seisuga kui ka enne hankelepingu sõlmimist.

31. Hankija on hankedokumentis viidanud maksuvõla kontrollimist reguleerivale riigihangete seaduse sättele, mistõttu ei saa ta sellest regulatsioonist enam kõrvale kalduda. Vastasel juhul oleks tegu pakkuja eksitamisega.

32. Riigikontroll tuvastas, et nimetatud hankes ei ole hankija kontrollinud pakkuja maksuvõlga hankemenetluse algamise päeva seisuga ning on kvalifitseerinud pakkuja, kellel hankemenetluse algatamise kuupäevaga oli maksuvõlg 196 054 eurot. Sama pakkuja on osutunud ka hanke võitjaks. Seega on hankija eksinud riigihangete seaduse nõuete vastu, jättes kontrollimata pakkuja maksuvõla hankemenetluse algamise päeva seisuga ning on kvalifitseerinud maksuvõlga pakkuja.

33. Viru Vangla on 2016. aastal sõlminud mitmeid käsunduslepinguid kinnipeetavatele riigikeele kursuste korraldamiseks. Riigikontroll tuvastas, et asutus pole kursuste eeldatava maksumuse määramisel arvestanud tööandja maksudega. Kontrollitud lepingute maksumus koos maksudega oli 49 105 eurot.

34. Teenuse tellimine allub tavapäraselt riigihangete seaduse regulatsioonile ning hankijal tuleb vastavalt eeldatavale maksumusele valida riigihanke korraldamiseks kohane menetlusliik. Riigihanke eeldatava maksumuse määramisel tuleb arvestada kõikide lepingust tulenevate kuludega, sh maksudega. Riigihangete seaduse reeglid võimaldavad välja arvata üksnes käibemaksu.

35. Riigikontrolli hinnangul on tegemist põhimõttelise veaga, mida tuleb Justiitsministeeriumi valitsemisalas edaspidi vältida.

36. Keelekursuste puhul on tegemist lihtsustatud korras tellitava teenusega, mistõttu oleks hankija pidanud lepingu sõlmimise soovist teada andma oma või registri veebilehel ning lepingu sõlmimise järel esitama riigihanke aruande ning aruande lisa.

37. **Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** juhendada ja vajaduse korral koolitada hankeüksuse töötajaid, et tagada riigihangete seaduse nõuete järgimine ning seeläbi raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine.

Justiitsministri vastus: nagu Riigikontroll on auditis välja toonud, on Justiitsministeerium hankeüksuse Riigi Tugiteenuste Keskuse üleviimisel andnud üle ka vastutuse tagada riigihangete korraldamisel

seaduses nõutud menetlusreeglite järgimise, seega on hankeüksuse töötajate juhendamine ja koolitamine Riigi Tugiteenuste Keskuse pädevuses. Küll aga kinnitame, et jätkame hankeüksuse, ministeeriumi ja valitsemisala asutuste vahelist tihedat koostööd tagamaks riigihangete seaduse nõuete järgimise nii hangete planeerimisel kui ka läbiviimisel.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega

Ministeeriumi varad

38. Auditi käigus selgitati, kas testitud tehingute puhul on immateriaalseid ja materiaalseid varasid vallatud, kasutada antud ja maha kantud kooskõlas riigivaraseadusega. Riigikontrolli audiitorid osalesid valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2016. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga.

39. Toimingute tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud kontrollitud asutustes olulisi puudusi. Kuigi aastasiseste audititoimingute tulemusena koostatud märgukirjas tehti tähelepanekud Tallinna Vangla inventuuride korralduse kohta (inventeerimismetoodika komisjoni liikmetele tutvustamata jätmine, varade ebakorrektnete tähistamine ja võimalused inventuuride korraldust optimeerida), saab inventuuride tulemusi pidada usaldusväärseks.
- Varade mahakandmisel on valitsemisala asutused (Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Harku ja Murru Vangla, Tallinna Vangla, Viru Vangla) käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt. Olulisimaks tehinguks oli Harku ja Murru Vangla tegevuse lõpetamine ja ühendamine Tallinna Vanglaga.

Ülevaade riigivalitsemise reformi elluviimisest Justiitsministeeriumis

Riigivalitsemise reformi elluviimine

Riigivalitsemise reform – 2015. aastal alustatud riigivalitsemise ümberkorraldus, mille üks eesmärke on tõhusam ja jõukohasem riigi sisemine töökorraldus, mille saavutamiseks on vaja valitsussektori töötajate arvu vähendada kooskõlas tööalase rahvastiku kahanemisega. Auditeeritud perioodi jäi Vabariigi Valitsuse otsus vähendada valitsussektori töötajate arvu ajavahemikul 01.06.2015–31.05.2016 kokkulepitud näitajate võrra. Riigikontroll vaatas otsuse elluviimist kõigis valitsemisalades, andmata sellele hinnangut.

40. Vabariigi Valitsuse 2015. aastal otsustatud **riigivalitsemise reformi** kava kohaselt on seatud eesmärgiks järjepidevalt vähendada keskvalitsuse töötajate arvu ning reformida avalike teenuste pakkumist. Nimetatud otsus mõjutab riigi finantsjuhtimist ja ministeeriumidele eraldatud eelarveraha kasutamist.

41. Auditi käigus koguti infot riigivalitsemise reformi elluviimise tegevuskava kohta ministeeriumides. Seejuures uuriti, millised on seni tehtud ja kavandatud eelarve- ning personalimuudatused ning milliseid põhi- või kõrvaltegevusi need hõlmavad. Selgitati, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist.

42. Kuna selliste reformide puhul esineb risk, et teenuseid hakatakse töötajatelt võlaõiguslike lepingute alusel sisse ostma ning sel juhul pole tagatud eesmärk muuta riigi töökorraldus säästlikumaks, tegid audiitorid kontrollitoiminguid veendumaks, et kaotatud töökohtade asemel ei ole hakatud samu teenuseid võlaõiguslike lepingute alusel sisse ostma.

43. Riigikontroll intervjueris ministeeriumi teenistujaid ning analüüsis saadud dokumente.

44. Justiitsministeeriumi valitsemisalas saavutati eesmärk vähendada täistööajale taandatud töötajate arvu 80 võrra suhteliselt kergesti, kuna viidi ellu mitmed juba varem planeeritud reformid. Viidi ellu kohtulike registrite halduskorralduse reform, mille tulemusena vähenes täistööajale taandatud töötajate arv 48,5 võrra, vanglate tugiteenuste reform (18 töötajat) ning liideti Harku ja Murru vangla Tallinna Vanglaga (21,65 töötajat). Ainuüksi nende reformide elluviimisest piisas, et täita valitsemisalale neljaks aastaks seatud kärpeplaan.

45. Lisaks eelnimetatud reformidele viidi läbi koondamisi (kohtud), lahkusid mitmed teenistujad omal soovil (vanglate ühendamisel) ja korraldati tööprotsesse ümber (kohtud, ministeerium, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Patendiamet). Osas asutustes vähenes töötajate arv loomuliku tööjõu liikuvuse tulemusel (Registrite ja Infosüsteemide Keskus, Andmekaitse Inspeksioon, Konkurentsiamet).

46. Kuigi Vabariigi Valitsuse otsusega seatud eesmärk täideti enam kui kahekordselt, ei tekkinud selle tulemusena tööjõu puudust, ei asendatud koondatud töötajaid võlaõiguslike lepingute alusel töötavate inimestega, ei suurenenud sisseostetavate nõustamisteenuste hulk ega lõpetatud ühegi teenuse osutamist.

47. Hoolimata sellest, et töötajate arvu vähendamine läks Justiitsministeeriumi valitsemisalas üldiselt valutult, ei näe ministeerium praeguste ülesannete ja tehniliste lahenduste juures võimalust sellise tendentsi jätkamiseks. Selleks et täiendav koondamine oleks võimalik, peab mõne teenuse osutamise ära lõpetama või muutma selle elektrooniliseks. Eelnevast tulenevalt ei plaanita lähiaastatel lisakärpeid teha.

48. Riigikontroll teeb teemast kokkuvõtva kõiki ministeeriume hõlmava ülevaate auditiaruandes „Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja justiitsministri vastused

Riigikontroll tegi auditi tulemusel Justiitsministeeriumile soovitusi riigilõivude kogumise ja riigihangete korralduse kohta. Justiitsminister saatis 19.06.2017 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Riigilõivude tagastamine 12. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: kehtestada sisekontrollisüsteem, mis tagaks riigilõivude tagastamise kohtumääruses ettenähtud summas. p-d 8–12	Justiitsministri vastus: vaatame üle tööprotsessid, et selliseid eksitusi tulevikus vältida.
Riigieelarve seaduse seletuskirja kvaliteet 23. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses. p-d 17–23	Justiitsministri vastus: koostöös Rahandusministeeriumiga on oluliselt parandatud seletuskirja kvaliteeti juba 2017 aasta riigieelarve seletuskirja osas.
Riigihangete seaduse nõuete järgimine 37. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: juhendada ja vajaduse korral koolitada hankeüksuse töötajaid, et tagada riigihangete seaduse nõuete järgimine ning seeläbi p-d 27–37	Justiitsministri vastus: Nagu Riigikontroll on auditis välja toonud, on Justiitsministeerium hankeüksuse Riigi Tugiteenuste Keskusse üleviimisel andnud üle ka vastutuse tagada riigihangete korraldamisel seaduses nõutud menetlusreeglite järgimise, seega on hankeüksuse töötajate juhendamine ja koolitamine Riigi Tugiteenuste Keskuse pädevuses. Küll aga kinnitame, et jätkame hankeüksuse, ministeeriumi ja valitsemisala asutuste vahelist tihedat koostööd tagamaks riigihangete seaduse nõuete järgimise nii hangete planeerimisel kui ka läbiviimisel.

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 osaks.

Ministeeriumi auditi eesmärk on avaldada arvamust ministeeriumi tehingute seaduslikkuse kohta ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste tulemiarunde kirjete õigsuse kohta ministeeriumi tulemiarundes.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi käigus. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab põhjendatud kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on kontrollitud ulatuses olulises osas kooskõlas asjakohaste seadustega.

Audititoimingute käigus koguti finantsaruannetes esitatud arvandmete ja muu avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi kui terviku tulemuslikkuse kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased.

Ministeeriumis ei ole Riigikontroll teinud raamatupidamise aastaaruande auditit, vaid on sooritanud audititoiminguid, mis on vajalikud, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruandele ja tehingute seaduslikkusele. Seetõttu ei avalda Riigikontroll arvamust 19. mail 2017. aastal 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 Justiitsministeeriumi eelarve täitmise aruande usaldusväärsuse ja 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.

Riigikontroll annab põhjendatud kindlusel põhineva arvamuse selle kohta, kas Justiitsministeeriumi tehingud vastavad riigieelarve seadustele ja riigihangete seadusele. Piiratud kindlusele tuginev aramus antakse, hinnates tehingute vastavust riigivaraseadusele. Seejuures tuuakse välja eksimused riigivaraseaduse tähtsamate nõuete vastu. Ülejäänud seaduste ja õigusaktide puhul kontrollitakse tähtsamate vastavusnõuete täitmist, tuues välja puudused ja tehes soovitusel, avaldamata seejuures kokkuvõtvat arvamust. Vt lisa 1 nimetatud õigusakte.

Auditi käigus leitud vähem tähtsatele puudustele, mille mõju pole märkimisväärne, juhiti auditeeritu tähelepanu auditi ajal, samuti on seda tehtud neile saadetud märgukirjades.

Justiitsministeeriumi raamatupidamine

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande 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 ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Justiitsministeeriumi tehingute seaduslikkus

Seaduslikkuse auditeerimisel pöörati põhitähelepanu sellele, kas riigivara on valitsetud heaperemehelikult. Heaperemehelik valitsemine tähendab, et riigivaraga on ümber käidud eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt.

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Justiitsministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2016. aasta riigieelarve seadusest ja selle seaduse muutmise seadusest. Selleks kontrolliti, kas ministeeriumis on tulud riigieelarvesse kogutud; kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud tehtud sihipäraselt; kas iga-aastase eelarveseadusega kehtestatud eelarvest ja selles tehtud muudatustest on kinni peetud ning kas eelarvest tehtud ettemaksed olid vältimatud.

Samuti kontrollis Riigikontroll, kas riigiasutus on võtnud kohustusi ainult siis, kui talle on selleks riigieelarvest raha ette nähtud ning kas kõik tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud on liigendatud sellisel viisil, et nende majanduslik sisu või otstarve on selgelt kindlaks määratud. Eelarve täitmise aruande kontrollimisel hinnati, kas ministeerium on aruande koostanud ettenähtud reeglite kohaselt ning kas tehtud korregerimised on olnud õigustatud.

Varade soetamisel kontrolliti tehingute vastavust riigihangete seaduse üldpõhimõtetele, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ja huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust lähtudes, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas lihthangete puhul on kinni peetud riigihangete üldpõhimõtetest.

Tehingute vastavuse hindamisel riigivaraseadusele kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust tulenevalt, kas ministeeriumi valitsemisala on lähtunud riigivaraseaduses sätestatud riigivara valitsemise põhimõtetest ja kehtestatud nõuetest.

Ministeeriumi 2016. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditis käsitleti ka Vabariigi Valitsuse riigivalitsemise reformi kavas olevaid tegevusi ja nende elluviimist. Valitsuse reformi kava järgi soovitakse vähendada keskvalitsuse töötajate arvu ja reformida avalike teenuste osutamise korraldust. Auditi käigus koguti infot riigivalitsemise reformi kava elluviimise kohta, sh selgitati, milline on selle elluviimise tegevuskava Justiitsministeeriumis, millised on seni tehtud ja kavandatavad eelarve- ning personalimuudatused ning milliseid põhi- või kõrvaltegevusi need hõlmavad. Uuriti, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist. Kogutud info põhjal antakse kõiki ministeeriumeid hõlmav ülevaade riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta koostatavas auditiaruandes.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati mais 2017.

Auditi meeskond

Auditis osalesid audiitor Katrin Pärnpuu ja vanemaudiitor Angela Onno.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/17/60145/16.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Justiitsministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

26.08.2016 – **Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus**

01.07.2016 – **Justiitsministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal**

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**

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

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

A. Tehingute seaduslikkust hindas Riigikontroll järgmistele õigusaktide puhul:

- 2016. aasta riigieelarve seadus, §-d 1, 4–6;
- 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus, §-d 1–2;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri”;
- rahandusministri 16.12.2015. aasta määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator”;
- rahandusministri 04.02.2016. aasta määrus nr 9 „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord”;
- riigieelarve seadus, §-d 30–33, 53, 60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–5, 7, 10, 13–16, 18², 19–25, 28–29, 31–33, 35–41, 43–44, 46–47, 50, 54, 58, 68–71, 105, 111;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4, 8, 10, 55–56, 95.

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

- riigilõivuseadus, §-d 2–4, 9, 11–15, 59–60, 62–65, 70, 74–82;
- tsiviilkohtumenetluse seadustik, § 150;
- korruptsioonivastane seadus, §-d 2–5, 7, 10–11;
- avaliku teenistuse seadus, § 61;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 1–4, 7–9;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 40–42;
- Vabariigi Valitsuse 26.09.2014. aasta määrus nr 151 „Töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2015–2018”.