

Siseministeeriumi
raamatupidamine ja tehingute
seaduslikkus 2016. aastal

Siseministeeriumi 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.

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

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

Mida me auditi tulemusel järelendasime?

Riigikontrolli hinnangul on auditiaruande punktis 1 esitatud Siseministeeriumi finantsaruande kirjed 31.12.2016. aasta seisuga 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 Siseministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvekuludena 319 322 001 eurot, investeeringutena 27 640 512 eurot, finantseerimistehingutena 1 826 213 eurot, tuludena 52 635 033 eurot, usaldusväärset teavet ministeeriumi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigikontrolli arvates on Siseministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2016. aasta riigieelarve seadusega ning 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	3
Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamine on heal tasemel	3
Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	3
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt	4
Politsei- ja Piirivalveameti politseiametnike palgasüsteem vajab korrastamist	4
2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas ministeeriumi kohta esitatud info ei ole piisav	6
Siseministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes on riigihangete seaduse järgimisel puudusi	8
Tähelepanekud riigihangete seaduse järgimise kohta	9
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega	10
Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Siseministeeriumis	11
Varasemate soovitude rakendamine	12
Politsei- ja Piirivalveameti trahvinõuete inventuur ei ole jätkuvalt täielik	12
Infosüsteemide turvameetmete rakendamine on käimas	14
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused	15
Auditi iseloomustus	17
Riigikontrolli varasemaid auditeid Siseministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	20
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	21

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 Siseministeeriumi kantsleri 29.05.2017 allkirjastatud saldoandmikust.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa (eurodes)	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektset?
Pikaajalised eraldised (Politsei- ja Piirivalveameti pensionieraldised)	898 584 555	Jah
Töötasu	160 168 370	Jah
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	43 495 114	Jah
Majandamiskulud	76 050 440	Jah

Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

Tehingute seaduslikkus

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 Siseministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruandest, mille on kantsler allkirjastanud 29.05.2017.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Auditeeritud tegevusvaldkond	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisa 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tegevuskulude tegemine (s.t tööjõu- ja majandamiskulud 259 560 809 eurot)		
Tööjõukulud	PPA*	Jah
Majandamiskulud, sh hanked	PPA, SMIT*	Jah
Tehingud riigivaraga (sh investeeringud 27 640 512 eurot)		
Soetamine, sh hanked	SMIT, PPA, PÄA*	Jah
Varade mahakandmine	SMIT	Jah

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

Tegevuskulude ja investeeringute tegemine

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

3. Ministeeriumi valitsemisalale oli 2016. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud 345,5 miljonit eurot (sh eelmisest eelarveaastast 2016. aastasse üle toodud 21,5 miljonit eurot). Sellest kulutati 2016. aastal 319,3 miljonit eurot ning võrreldes 2015. aastaga vähenesid kulud 88,2 miljoni euro võrra. Järgmisel eelarveaastasse viidi tegevuskuludeks ette nähtud raha kokku 20,7 miljonit eurot ning selle raha üleviimine on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.
4. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeeringuid 33,6 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast 2016. aastasse üle toodud 7,1 miljonit eurot), millest investeeriti 27,6 miljonit eurot. Peamised investeeringud olid Eesti-Vene piiri ehituse jätkamine, patrullisõidukite ost ning õhusõidukite hooldus. Järgmisel eelarveaastasse viidi kasutamata investeeringuprojektide raha kokku 4,6 miljonit eurot ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt Eesti-Vene piiri ehituse jätkumisega.
5. Auditi käigus selgitati, kas Siseministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks.
6. Riigikontroll jõudis järgmiste järeldusteni:
 - Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.
 - Investeeringuteks eraldatud raha on üldjuhul kasutatud sihipäraselt.
 - 2016. aastal majandamiskuludeks kasutatud 88,1 miljonit on kasutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning tehtud kulutused on põhjendatud.
 - 2016. aastal tööjõukuludeks kasutatud 171,5 miljonit on üldjuhul kasutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.

Politsei- ja Piirivalveameti politseiametnike palgasüsteem vajab korrastamist

Politseiametnike palgasüsteem

7. Politseiametnike tasude aluseks on politsei ja piirivalve seadus ning siseministri 02.05.2013. aasta määrus nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“. Lisaks kehtib politseiametnikele avaliku teenistuse seadus koos politsei ja piirivalve seadusest tulenevate erisustega.
8. Avaliku teenistuse seaduse kohaselt koosneb palk põhipalgast, muutuvpalgast ning seaduses sätestatud lisatasudest. Põhipalk on fikseeritud palga osa, mis on määratud ametikoha reaalsete teenistusülesannete ning ametniku teenistusala teadmiste, oskuste ja kogemuste põhjal. Muutuvpalk on ametniku palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiana erakordsete

teenistussaavutuste eest. Muutuvpalka võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20% ametniku aastasest põhipalgast. Samuti on avaliku teenistuse seaduse kohaselt keelatud maksta ametnikule sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest.

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

9. Siseministri määrusega politseiametnikele ettenähtud palgamäärad ja teenistusastmetasud on väiksemad kui teiste PPA samaväärsete ametnike palgad. Palgatasemete ühtlustamiseks makstakse igakuist fikseeritud lisatasu põhipalga, mitte muutuvpalga osana. Seda lisatasu on käsitletud seejuures kui tasu lisaülesannete täitmise eest, kuigi politseiametnikud tegelikult lisaülesandeid ei täida. PPA uues palgajuhendis nimetatakse seda lisatasu alates 01.01.2017 tasandustasuks. Samuti võetakse see lisatasu arvesse teiste lisatasude (nt ületunnitöö, öötöö ja riiklikul pühäl töötamise eest) arvutamisel, mis ei ole Riigikontrolli hinnangul korrektne.

10. PPA on selgitanud, et nende eesmärk on maksta politseiametnikele töö eest väärilist tasu. Selleks on PPA kasutanud tasuliiki, mis ei suurenda pensioni, sest valitsuse poliitika on mitte suurendada eripensionide kulusid, et tagada riigi pensionisüsteemi jätkusuutlikkus. Tasandustasu pensioni arvestusse ei lähe, sest politseiametnike pensionid arvutatakse palgamäärade ja teenistusastmetasude alusel.

11. Riigikontroll mõistab PPA eesmärki, kuid audiitorite hinnangul on praegune palgakorraldus läbipaistmatu ning vastuolus avaliku teenistuse seadusega. Selle seaduse kohaselt ei tohi maksta lisatasu, mida seadusega ei ole ette nähtud ning mida makstakse selliste lisaülesannete eest, mida reaalselt ei täideta. Samuti peab PPA selle lisatasu käsitlema muutuvpalga osana, mida saab maksta üksnes kuni 20% ulatuses ametniku aastasest põhipalgast.

12. Sama tähelepanekut käsitles Riigikontroll ka 2015. aasta kohta ministeeriumile saadetud märgukirjas.

13. **Riigikontrolli soovitus siseministrile:** korraldada koostöös Rahandusministeeriumiga lisatasude maksmine kooskõlas seadusega ning muuta vajaduse korral politsei ja piirivalve seadust.

Siseministri vastus: nõustume osaliselt tähelepaneku ja soovitusel. Oleme Riigikontrollile 21.02.2017 kirjaga nr 4-2/14-5 selgitanud PPA-s lisatasude maksmist ning leiame, et politseiametnike palgasüsteem ei ole läbipaistmatum võrreldes muude teenistujate palgasüsteemiga.

Selgitame täiendavalt, et siseministri 2. mai 2013. aasta määruse nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“ § 1 lõike 2 järgi võib politseiametnike ametikohtadel palgamäärasid diferentseerida kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel vastavuses PPA palgajuhendiga ning Sisekaitseakadeemia töötasustamise korraga. Seega võimaldab määrus maksta politseiametnikule lisatasu ametikohtadel kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel.

PPA palgakorraldus tuleneb politsei ja piirivalve seadusest, avaliku teenistuse seadus reguleerib politseiametnike palgakorraldust osas, mida politsei ja piirivalve seadus ei reguleeri. Kui politseinike lisatasu oleks sarnaselt ametnikega määratud politseiametniku palgaastmele vastava palgamäära sisse, oleks see oluliselt suurendanud riigi kulutusi eripensioni väljamaksmisele ning veelgi suurendanud ebavõrdsust politseiametniku väljateenitud aastate pensioni ja tavapensioni vahel.

Kehtivate õigusaktide kohaselt makstakse politseiametnikele lisatasusid seadusest lähtudes ning politseiametnike palgasüsteemi korrastamise vajadust tuleb vaadata koosmõjus eripensioniga, kuna need on omavahel tihedalt seotud.

Vabariigi Valitsus otsustas, et eripension kaob uutele sisenejatele alates 2020. aastast ning seaduseelnõu on Riigikogu menetlusse võetud 02.05.2017, seoses sellega on nüüd võimalik alustada politseiametnike uue palgasüsteemi väljatöötamisega, mis kaotaks astmepalga süsteemi.

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

Riigieelarve seaduse seletuskirja kvaliteet

14. 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 suurenemist rõhutab ka Rahandusministeeriumi kava lisada iga-aastase riigieelarve seletuskirja täiendav info järgneva kolme aasta perspektiivis kavandatavate investeeringute, rahavoogude prognoosi ja eelarvelise bilansi kohta.

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

16. 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 kavatakse 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.

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

18. Järgmisena on esitatud seletuskirja kohta tehtud tähelepanekud.

- Riigieelarve menetlemise käigus Riigikogus lisati mõnele eelarvereale raha juurde, kuid seda ei ole seletuskirjas eraldi selgitatud. Näiteks lisati Siseministeeriumi eelarvesse toetusraha mitme mittetulundusühingu ja sihtasutuse tarvis ning seletuskirja pandi tabel lisandunud summadega, kuid tabelis toodud infot ei ole täpsemalt selgitatud, mistõttu ei ole aru saada, mis asutusi ja milliseid tegevusi selle raha eest toetada sooviti.
- Samuti oli eelarves olulisi muudatusi võrreldes 2015. aastaga, mida aga täiendavalt ei selgitatud. Näiteks vähenes Riigi Kinnisvara ASile eraldatav raha (kapitalirendi maksed) 0,78 miljonilt eurolt 0,28 miljoni euroni, kuid seda 64% vähenemist seletuskirjas täiendavalt ei selgitatud. Samuti oli hulk eelarvemuudatusi seotud maavalitsuste ja regionaalvaldkonna üleandmisega Siseministeeriumi valitsemisalast Rahandusministeeriumi valitsemisalasse. Üleandmisega vähenes kulu mõnel eelarvereal võrreldes 2015. aasta eelarvega oluliselt, kuid samas ei selgitatud, et see vähenemine on seotud vastutusvaldkondade muutusega. Nii on näiteks selgitamata varude ja põhivara müügist saadavate tulude vähenemine 5 miljonilt eurolt 10 500 eurole (vähenemine 99%) ja antavate sihtotstarbeliste toetuste vähenemine 7,8 miljonilt eurolt 1,8 miljoni euroni (vähenemine 77%).
- Seletuskirjas esines kohti, kust ei selgunud üheselt, milleks raha soovitakse kasutada. Näiteks on vastuoluline selgitus PPA majanduskulude kohta, kus kulude eelarve ühelt poolt vähenes 1,17 miljoni euro võrra, põhjuseks „isikut tõendavate dokumentide väljaandmine“, teiselt poolt aga selgitatakse, et isikut tõendavate dokumentide väljaandmiseks saadakse lisaraha 0,7 miljonit eurot. Täpsemalt on selgitamata registritepõhise rahvaloenduse kulud summas 0,3 miljonit eurot – jääb selgusetuks, mida selle raha eest tehakse või ostetakse.
- Samas esines selgitusi selgelt ebaoluliste summade kohta. Näiteks oli selgitatud riigilõivutulused perekonnaseisuasutuste toimingutelt summas 140 eurot, E-ülikooli infosüsteemi kasutamise osalusmakse summas 1600 eurot ja kõrgkoolide sisseastumise infosüsteemi kasutamise osalusmakse summas 2128 eurot.

19. Riigikontrolli arvamusel on Rahandusministeeriumi juhtimisel koostatud riigieelarve seletuskiri oluline dokument, kus kirjeldatakse, milleks maksumaksja raha kasutatakse ja millised on prioriteedid. Seega peab seletuskiri olema kvaliteetne, st kõik olulised eelarveread peavad eelarve seaduses ja selle seletuskirjas olema omavahel vastavuses. Selgitada tuleb, milleks raha kasutatakse, ja need selgitused peavad olema arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed.

20. 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 ei kasutata sihipäraselt.

21. **Riigikontrolli soovitus siseministrile:** parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses.

Siseministri vastus: nõustume tähelepaneku ja soovitusega. Juhime Riigikontrolli tähelepanu, et Rahandusministeerium (edaspidi RaM) juhib riigieelarve seletuskirja koostamist ja vastutab lõplikus seletuskirjas esitatu eest, mistõttu ei saa SiM täies ulatuses vastutada riigieelarve seletuskirja põhjalikkuse ja kvaliteedi eest. Riigieelarve menetluse käigus ei pidanud RaM vajalikuks lisanduvate eelarveridade kohta SiM-ilt täiendavat selgitust küsida või SiM-i eelarveridade muutuste juures eraldi märkida regionaalvaldkonna liikumist SiM-i valitsemisalast RaM-i valitsemisalasse, kuna see oli juba kirjeldatud seletuskirjas lk 33.

Siseministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes on riigihangete seaduse järgimisel puudusi

Ministeeriumi hanked

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

22. Riigikontroll kontrollis valitud tehingute ulatuses ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetuste vastavust riigihangete seaduse nõuetele. Seejuures keskenduti riigihangete menetlust puudutava sisekontrollisüsteemi hindamisele valitud asutustes (SMIT, SIM, PÄA, PPA, SKA) ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka selle seaduse alusel koostatud asutuste sisekordadega.

23. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Riigikontrolli hinnangul on ministeerium ja tema valitsemisala asutused loonud hankemenetluse korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, sh on hangete tegemist reguleerivad korrad asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega.
- Riigikontroll ei tuvastanud, et 2016. aastal oleks PPA ja PÄA jätnud korraldamata üle **piirmäära** jäävaid hankeid.
- Nii nagu 2015. aastal, on ka 2016. aastal korraldamata mitmed **lihthanked** PPAs. Täpsemalt on neid Riigikontroll selgitanud märgukirjas. Eelmise aasta märgukirjas toodud puudusi on PPA hakanud kõrvaldama.
- Kontrollitud hangete ulatuses on ministeerium ja tema valitsemisala asutused järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seadust, välja arvatud aruande punktides 24–30 käsitletud juhtudel.

Riigihanke piirmäärad – riigihangete seaduse kohaselt peab korraldama **lihthanke**, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 10 000 euro (km-ta) eest, ning riigihangete seadusega ette nähtud menetluse, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 40 000 euro (km-ta) eest.

Tähelepanekud riigihangete seaduse järgimise kohta

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

24. **Maksuvõlgade** puudumise kontrollimine on riigihangete seaduse nõue selleks, et oleks kontrollitud tulevaste lepingupartnerite finantsseis ning et avalikku raha ei kasutataks maksuvõlglastest ettevõtete tehingute tegemiseks. Järgmisena käsitletud juhtude puhul tuvastas Riigikontroll, et PPA ja SMIT olid kontrollinud maksuvõlga, kuid ei kõrvaldanud võlglastest pakkuja menetlusest.

25. Riigikontroll tuvastas, et mobiilsete vaatlusseadmete rentimise hankes on PPA kontrollinud ühe ühispakkuja maksuvõlga hankemenetluse alustamise kuupäeva seisuga, tuvastanud suures summas võla ning seejärel kvalifitseerinud selle pakkuja. PPA on samas hankes kvalifitseerinud teise ühispakkuja, kellel puudus hanke tingimustes nõutud eelnev käive ja kogemus. Riigikontrolli hinnangul on PPA eksinud riigihangete seaduse vastu, kui kvalifitseeris maksuvõlga pakkuja ning eelneva kogemusega pakkuja. Kuna kumbki pakkuja ei vastanud kvalifitseerimistingimustele, oleks tulnud pakkujad menetlusest kõrvaldada. Ühispakkujad olid menetluses ainsad ja on ka hanke võitjad. Enne lepingu sõlmimist kontrollis PPA esimese ühispakkuja maksuvõlga kolmel kuupäeval ning kõik päringud näitasid maksuvõla olemasolu. Riigihangete seaduse kohaselt ei ole lepingu sõlmimine maksuvõla esinemisel lubatud. PPA sõlmis üheaastase lepingu teise ühispakkujaga, kellel puudus küll maksuvõlg, kuid ka hankes nõutud käive ja eelnev kogemus.

26. Samuti on SMIT ühel juhul kontrollinud eduka pakkuja maksuvõlga edukaks tunnistamise seisuga, tuvastanud maksuvõla ning seejärel sõlminud hankelepingu. Kuigi kirjeldatud juhul oli tegemist väikese maksuvõlga, ei ole riigihangete seaduse kohaselt lubatud sõlmida lepingut maksuvõlglastega.

Kaskaadimeetod – põhimõte, et esmalt pöördub tellija täitja 1 poole. Kui täitja 1 ei suuda tellija esitatud tingimustel tellimust täita või tellijale sobilikku lahendust pakkuda, pöördub tellija täitja 2 poole. Kui ka täitja 2 ei suuda tellija esitatud tingimustel tellimust täita või tellijale sobilikku lahendust pakkuda, pöördub tellija täitja 3 poole.

27. Siseministeerium ei taganud reisikorraldusteenuse hankimisel konkurentsi efektiivset ärakasutamist. Kolme parima pakkujaga sõlmiti raamleping, mille täitmine toimub **kaskaadimeetodil**, st et hankija küsib alati esimesena pakkumuse raamhanke võitjalt, mitte ei võta võrdlevaid pakkumusi kõigilt kolmelt. Selle tulemusena läheb enamik tellimustest ka esimesele pakkujale. Kaskaadimeetodit kasutades peab arvestama, et see tagaks lepingu sõlmimisel ka riigihangete üldpõhimõtete järgimise. Üheks pakkumuste hindamiskriteeriumiks oli näidisreiside hind, mis oli edukaimal pakkujal viis korda väiksem kui järgmisel pakkujal. Samas ei pruugi see tagada edaspidi majanduslikult soodsaimat pakkumust.

28. Seetõttu oleks raamlepingu täitmisel olnud sobilikum kasutada minikonkurse, mille puhul küsitakse korraga pakkumusi kõigilt raamlepingus osalejatelt. Riigikontroll on seisukohal, et kaskaadimeetodi rakendamine kõnealuse hanke puhul ei ole taganud konkurentsi efektiivset ärakasutamist.

29. Samuti eksis Siseministeerium riigihangete seaduse vastu sellega, et ei kohelnud pakkujaid reisikorraldusteenuse hankes võrdselt. Siseministeerium tunnistas vastavaks pakkumuse, mille näidisreisi üks kuupäev ei vastanud hankedokumentides toodule. See pakkumus osutus hiljem ka üheks edukatest. Samas lükkas Siseministeerium tagasi pakkumuse, mille näidisreis ei vastanud etteantule. Kuna hankija jättis

hankest kõrvaldamata mittevastava pakkumuse, on hankija rikkunud riigihangete seaduses sätestatud pakkuja võrdse kohtlemise põhimõtet.

30. Riigikontrolli soovitus siseministrile: järgida maksuvõlgade kontrollimisel hoolikamalt riigihangete seaduse nõudeid; analüüsida, kas edaspidi oleks mõistlikum kasutada raamlepingu puhul minikonkurse.

Siseministri vastus: nõustume tähelepaneku ja soovitusega.

PPA eksis mobiilsete vaatlusseadmete rentimisteenuse hankes (riigihanke viitenumber 166830) pakkuja kvalifitseerimisel, kuivõrd ei suudetud hinnata, et tegemist on ühispakkujatega – pakkujatel on põhimõtteliselt sama nimi. PPA sõlmis lepingu vaid ühe pakkujaga, kellel maksuvõlg puudus. Sellise olukorra edaspidiseks vältimiseks koostatakse protokolle e-riigihangete registris, mis kohustab hankekomisjoni liikmeid ja menetlejat asjaolusid ning dokumente füüsiliselt üle kontrollima.

SMIT-is järgitakse edaspidi tähelepanelikumalt kohustust teostada maksuvõlgade kontrolli enne lepingute sõlmimist ning kohaldatakse riigihangete seaduses sätestatud kõrvaldamise aluseid vastavate asjaolude ilmnemisel.

SiM-i reisikorraldusteenuse riigihanke näidisreisi ühe kuupäeva mittevastavuse osas märgime, et tegemist oli pakkumuse tehnilise kontrolli käigus tekkinud inimliku eksimusega ning üksikjuhtumiga. Kuivõrd kõnealune pakkumus osutus edukate pakkumuste pingerea viimaseks, siis kaskaadimeetodist tulenevalt ostavad valitsemisala asutused antud pakkujalt reisiteenust marginaalses mahus.

Raamlepingu kaskaadimeetodi osas märgime, et hanke tingimuste ettevalmistamisel oli tõsiseks analüüsiobjektiks ka minikonkursside korraldamise meetod, kuid kaskaadimeetod vastab SiM valitsemisala asutuste vajadustele kõige paremini, sest minikonkurssidest saadav võimalik rahaline kokkuhoid ei pruugi üles kaaluda minikonkursside läbiviimisega tekkivat märgatavat halduskoormuse tõusu. Ka kehtiva raamlepingu kohaselt on võimalik põhjendatud juhtudel võtta võrdlevaid pakkumusi iga reisi korral. Järgmise reisikorraldusteenuse hanke ettevalmistamisel võtame arvesse Riigikontrolli tähelepanekut konkurentsi efektiivsema ärakasutamise osas.

SiM-il on plaanis korraldada 2017. a jooksul, pärast uue riigihangete seaduse vastuvõtmist, valitsemisala asutuste hankespetsialistidele riigihangete alane koolitus. Koolituse päevakava ettevalmistamisel võtame arvesse Riigikontrolli tähelepanekut maksuvõlgade kontrolli puudujääkide kohta ja lisame käsitletavate teemade hulka ka maksuvõla kontrollimisega seonduva.

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

Ministeeriumi varad

31. Auditi käigus selgitati, kas kontrollitud tehingute puhul on immateriaalset ja materiaalselt vara maha kantud kooskõlas riigivaraseadusega. Toimingute tulemusel järeldas Riigikontroll, et varade mahakandmisel on SMIT käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt. Peamiselt on tegemist füüsiliselt või moraalselt vananenud põhivara mahakandmisega.

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 tööealise 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.

Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Siseministeeriumis

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

33. Kuna selliste reformide puhul esineb risk, et teenuseid hakatakse sisse ostma töötajatelt võlaõiguslike lepingute alusel ning sel juhul pole tagatud eesmärk muuta riigi töökorraldus säästlikumaks, siis tegid audiitorid kontrollitoiminguid veendumaks, et töökohtade kaotamist ei ole asendatud samade teenuste sisseostmisega töötajatelt võlaõiguslike lepingute alusel. Intervjuud viidi läbi Siseministeeriumis ning PÄAs. Järgmisena on esitatud selle kohta kokkuvõte.

- Siseministeeriumi valitsemisalas oli Vabariigi Valitsus otsustanud perioodil 1. juuni 2015 kuni 31. mai 2016 vähendada koosseisu 52 töötaja võrra. Tegelikult vähendati koosseisu rohkem, 229 töötaja võrra. Vähendamise aluseks oli asutuste struktuuri ja tegevuste analüüs.
- Siseministeeriumi valitsemisalas on juba eelnevatel aastatel, enne käimasolevat reformi töötajate arvu vähendatud. Näiteks analüüsis PPA oma tegevust ja struktuuri ning vähendas selle alusel töötajate arvu. Seega, praeguse riigivalitsemise reformi käigus paluti juba eelnevalt tehtu arvesse võtta. Rahandusministeerium kui riigivalitsemise reformi koordineerija küsis sisendit võimalike vähendamiste kohta ning kuigi algselt ei olnud valitsemisala puhul juba eelnevalt tehtuga arvestatud ja plaaniti koosseisu vähendada ligikaudu 200 inimese võrra, võeti lõpuks siiski varasem vähendamine arvesse ja otsustati vähendada koosseisu 52 töötaja võrra. Siseministeeriumi valitsemisalas tehti riigivalitsemise reform ministeeriumis ja allasutustes.
- Asutused analüüsisid oma tegevust ja struktuuri, et selgitada välja võimalikke kokkuhoiukohti. Kõige rohkem koondas töötajaid Päästeamet, seda 121 töötaja võrra. Seal vähendati struktuuriüksuste suurust ja hulka, sarnased funktsioonid liideti ühte valdkonda ja struktuuriüksusesse, sellega seoses juhtide juhtimisulatus ja vastutusala kasvas. Päästjaid otseselt vähendamine ei puudutanud, pigem vähendati juhtide tasandi ja tugiteenuste töötajate arvu.
- PPAs vähendati töötajate arvu 39 võrra. Kuna PPAs oli juba eelnevalt töötajate arvu vähendatud, siis algselt plaaniti nii, et seekordne vähendamine PPAd ei puudutaks. PPA jätkas ise struktuuri ja tegevuste ülevaatamist ja riigireformi ajal vähendas töötajate arvu ka PPA. Näiteks optimeeriti isikut tõendavate dokumentide taotlemise teenindusbüroode hulka. Patrullpolitseinikke on eelnevatel aastatel juba nii palju koondatud, seega seekordne reform neid ei puudutanud.

- Töötajate arvu kärpimise tõttu ühegi teenuse osutamist ei lõpetatud, kuid osa teenuste kättesaadavus ja operatiivsus vähenes. Ent tegu on teenustega, millest ei sõltu otseselt inimeste turvalisus. Sama teemat on Riigikontrollis käsitlenud ka auditis „Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus“.
- Sisekaitseakadeemias analüüsiti samuti struktuuri ning vähendati töötajate arvu 29 võrra. Selleks optimeeriti tugiteenuseid. Teistes asutustes oli koondamine väiksem.
- PPA-s ja PÄAs on plaanis jätkata kulude kokkuhoidu, sest ülesandeid tuleb asutusele järjest juurde, kuid lisaraha nende täitmiseks mitte.
- Riigikontroll veendus töölt vabastatute ning uute võlaõiguslike lepingute võrdlemisel, et töökohtade kaotamist ei ole asendatud samade teenuste sisseostmisega töötajatelt võlaõiguslike lepingute alusel.

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

Varasemate soovitude rakendamine

Politsei- ja Piirivalveameti trahvinõuete inventuur ei ole jätkuvalt täielik

Trahvinõuete inventuur

35. Riigikontroll on mitmel varasemal aastal oma aruandes kirjutanud probleemist, mis seisneb PPA ning kohtutäiturite puudulikus infovahetuses trahvinõuete sissenõudmisel ning mis raskendab PPA trahvinõuete inventeerimist. Ka 2016. aastal ei olnud PPA-l võimalik kohtutäituritega nõudeid täies mahus võrrelda ja andmete erinevust tuvastada.

36. 2016. aasta inventuuri läbiviimiseks saatis PPA kohtutäituritele võrdlemiseks 86 622 nõuet kogusummas 11 miljonit eurot. Nõuete võrdlusele vastas 47 kohtutäiturist 36, neist 11 vastas osaliselt ning seega ei ole nendelt saadud inventuuriks vajalikku täielikku infot. 11 kohtutäiturit ei vastanud PPA-le inventuuriga seoses üldse. Kokku on puuduliku info tõttu 2016. aastal inventeerimata trahvinõudeid summas 4,6 miljonit eurot.

37. Asjaolu, et nõuete võrdluses ei osale kõik kohtutäiturid, on välja toonud ka PPA siseauditi büroo oma 2016. aastal valminud aruandes. Muu hulgas märgitakse selles, et see, et Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda ei järgi koostöökokkulepet, seab ohtu rahatrahvide tulemusliku ja õigeaegse riigieelarvesse laekumise ning kulutab liigselt PPA inimressurssi andmete kontrollimisele.

38. Riigikontrolli soovitused siseministrile:

- analüüsida võimalust koondada trahvide sissenõudmine ning selle üle arvepidamine Maksu- ja Tolliametisse;
- tagada koostöös Justiitsministeeriumiga võimalused kõigi nõuete võrdlemiseks inventuuride käigus.

Siseministri vastus: nõustume soovitud osaliselt. Arvestades riigi ühtset vaadet, ei ole mõistlik hetkel analüüsida võimalust koondada trahvide sissenõudmine ning selle üle arvepidamine Maksu- ja Tolliametisse, kuna rahatrahvid on konsolideeritavate riiginõuete üks osa.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016–2019 üheks aluspõhimõtteks on riigivalitsemise kulude vähendamine, et tõsta säästlikkust ja läbipaistvust ning millega ühtlasi taotletakse riigivalitsemise dubleerimise vähendamist. Selle eesmärgi saavutamiseks töötatakse välja ettepanekud riiginõuete konsolideeritud haldamiseks. RaM-i eestvedamisel on moodustatud riiginõuete konsolideerimise töörühm, millesse on kaasatud suurimad riiginõuete haldajad, sh Maksu- ja Tolliamet, PPA, SiM, Justiitsministeerium (edaspidi JuM), Riigi Tugiteenuste Keskus. Riiginõuete konsolideerimiseks on vaja viia nõuete haldamine ja sissenõudmine ühtsetele (õiguslikele) alustele, sh tagada menetluse osaliste ja kolmandate isikute mõistlik halduskoormus ning tagada tasumata nõuete sissenõudmise protsessi läbipaistvus, lihtsus, selgus ja kiirus ning riigieelarve tulude laekumine. Eesmärgi saavutamiseks tuleb riigi nõuete üle arvestuse pidamine koondada ühtsesse kesksesse (info)süsteemi ja laiendada õigust sooritada esmased sissenõudmistoimingud enne kohtutäituri poolt läbiviidava täitemenetluse jätkamist, kõigile riiginõuetele.

Trahvinõuete inventuur on oma olemuselt andmekvaliteedi kontroll, kus kontrollitakse, kas pooltel on nõuete osas samad andmed. Selleks, et nõuete võrdluse vajadus ja maht väheneks, tuleks panustada JuM-il eelkõige infosüsteemide arendusse, nende töökindlusse ja kasutajate koolitamine. Sellealase puuduse tõi välja ka PPA siseauditi büroo poolt 2016. a läbiviidud audit, mille kohta siseminister edastas 02.01.2017 justiitsministrile märgukirja. Täitemenetluse seadustikust tulenevalt on kohtutäituri kohustus registreerida täitedokumendid ja täitetoimingud elektrooniliselt täitemenetlusregistris, mis võimaldab andmete ja dokumentide elektroonilist edastamist. Kohtutäituri seadusest tulenevalt teostab JuM haldusjärelevalvet kohtutäituri tegevuse üle, sh ametitoimingute registreerimise ja infotehnoloogilise töö korralduse üle.

PPA ja kohtutäituri infovahetuse probleemid trahvinõuete sissenõudmisel on seotud täitemenetlusregistri ja selle andmekvaliteediga. Täna seni tekib täitemenetlusregistrisse vigaseid andmeid juurde, kuna infosüsteemis on funktsionaalsused parandamata.

PPA ning Kohtutäituri ja Pankrotihaldurite Koda vaatasid eelmisel aastal üle 2012. a sõlmitud koostöölepe. Kuivõrd arvestatav osa koostöölepe punktidest seoses tööprotsesside digitaliseerimisega on ära langenud, siis otsustati PPA ettepanekul koostöölepe lõpetada. Koostöö jätkub omavaheliste kokkulepete ja regulaarsete töökoostööpidamiste vormis. Kõikides koostööd puudutavates küsimustes on PPA igati panustamas, sh antakse parema andmevahetuse toimimiseks sisendeid täitemenetlusregistri funktsionaalsuste arendamisel, tehakse ettepanekuid tööprotsesside edendamiseks ja näidatakse igakülgselt initsiatiivi tulemuslikuks nõuete inventuuriks.

Infosüsteemide turvameetmete rakendamine

Infosüsteemide turvameetmete rakendamine on käimas

39. Riigikontroll on eelnevate aastate auditites välja toonud, et Siseministeeriumi valitsemisalas ei ole infosüsteemide turvameetmete (ISKE) rakendamine lõpule viidud. ISKE rakendamise auditite läbiviimise kohustus on reguleeritud Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. aasta määrusega nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“. ISKE rakendamise eesmärk on tagada infosüsteemides töödeldavate andmete piisav turvalisus.

40. 2016. aasta sügisel tehti esimene ISKE audit. Samuti lepidi valitsemisalas kokku ISKE rakendamise ja auditeerimise tegevuskava. Projekti juhib SMIT. Kriitilistel andmekogudel on auditi tähtjaks planeeritud 2017. aasta november, kõigil ülejäänud andmekogudel on tähtjaks 2018. aasta mai. Hetkeseisuga on 2017. aasta mais alustatud valitsemisala ISKE auditite ja auditite ettevalmistustööde tellimise hankega.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi tulemusel Siseministeeriumile soovitusi. Siseminister saatis 22.06.2017 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Siseministri vastused
Politseiametnike palgasüsteem 13. Soovitus siseministrile: korraldada koostöös Rahandusministeeriumiga lisatasude maksmine kooskõlas seadusega ning muuta vajaduse korral politsei ja piirivalve seadust. (p-d 7–12)	Nõustume osaliselt tähelepaneku ja soovitusel. Oleme Riigikontrollile 21.02.2017 kirjaga nr 4-2/14-5 selgitanud PPA-s lisatasude maksmist ning leiame, et politseiametnike palgasüsteem ei ole läbipaistmatum võrreldes muude teenistujate palgasüsteemiga. Selgitame täiendavalt, et siseministri 2. mai 2013. aasta määruse nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusasumetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“ § 1 lõike 2 järgi võib politseiametnike ametikohtadel palgamäärasid diferentseerida kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel vastavuses PPA palgajuhendiga ning Sisekaitseakadeemia töötasustamise korraga. Seega võimaldab määrus maksta politseiametnikule lisatasu ametikohtadel kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel. PPA palgakorraldus tuleneb politsei ja piirivalve seadusest, avaliku teenistuse seadus reguleerib politseiametnike palgakorraldust osas, mida politsei ja piirivalve seadus ei reguleeri. Kui politseinike lisatasu oleks sarnaselt ametnikega määratud politseiametniku palgaastmetele vastava palgamäära sisse, oleks see oluliselt suurendanud riigi kulutusi eripensioni väljamaksmisele ning veelgi suurendanud ebavõrdsust politseiametniku väljateenitud aastate pensioni ja tavapensioni vahel. Kehtivate õigusaktide kohaselt makstakse politseiametnikele lisatasusid seadusest lähtudes ning politseiametnike palgasüsteemi korrastamise vajadust tuleb vaadata koosmõjus eripensioniga, kuna need on omavahel tihedalt seotud. Vabariigi Valitsus otsustas, et eripension kaob uutele sisenejatele alates 2020. aastast ning seaduseelnõu on Riigikogu menetlusse võetud 02.05.2017, seoses sellega on nüüd võimalik alustada politseiametnike uue palgasüsteemi väljatöötamisega, mis kaotaks astmepalga süsteemi.
Riigieelarve seaduse seletuskirja kvaliteet 21. Soovitus siseministrile: parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses. (p-d 17–20)	Nõustume tähelepaneku ja soovitusel. Juhime Riigikontrolli tähelepanu, et Rahandusministeerium (edaspidi RaM) juhib riigieelarve seletuskirja koostamist ja vastutab lõplikus seletuskirjas esitatu eest, mistõttu ei saa SiM täies ulatuses vastutada riigieelarve seletuskirja põhjalikkuse ja kvaliteedi eest. Riigieelarve menetluse käigus ei pidanud RaM vajalikuks lisanduvate eelarveridade kohta SiM-ilt täiendavat selgitust küsida või SiM-i eelarveridade muutuste juures eraldi märkida regionaalvaldkonna liikumist SiM-i valitsemisalasest RaM-i valitsemisalasasse, kuna see oli juba kirjeldatud seletuskirjas lk 33.
Ministeeriumi hanked 30. Soovitus siseministrile: järgida maksuvõlgade kontrollimisel hoolikamalt riigihangete seaduse nõudeid; analüüsida, kas edaspidi oleks mõistlikum kasutada raamlepingu puhul minikonkurse. (p-d 24–29)	Nõustume tähelepaneku ja soovitusel. PPA eksis mobiilsete vaatlusseadmete rentimisteenuse hankes (riigihanke viitenumber 166830) pakkuja kvalifitseerimisel, kuivõrd ei suudetud hinnata, et tegemist on ühispakkujatega – pakkuja on põhimõtteliselt sama nimi. PPA sõlmis lepingu vaid ühe pakkujaga, kellel maksuvõlg puudus. Sellise olukorra edaspidiseks vältimiseks koostatakse protokolle e-riigihangete registris, mis kohustab hankekomisjoni liikmeid ja menetlejat asjaolusid ning dokumente füüsiliselt üle kontrollima. SMIT-is järgitakse edaspidi tähelepanelikumalt kohustust teostada maksuvõlgade kontrolli enne lepingute sõlmimist ning kohaldatakse riigihangete seaduses sätestatud kõrvaldamise aluseid vastavate asjaolude ilmnemisel. SiM-i reisikorraldusteenuse riigihanke näidisreisi ühe kuupäeva mittevastavuse osas märgime, et tegemist oli pakkumuse tehnilise kontrolli käigus tekkinud inimliku eksimusega ning üksikjuhtumiga. Kuivõrd kõnealune pakkumus osutus edukate pakkumuste pingereas viimaseks, siis kaskaadimeetodist tulenevalt ostavad valitsemisala asutused antud pakkuja reisiteenust marginaalses mahus. Raamlepingu kaskaadimeetodi osas märgime, et hanke tingimuste

Riigikontrolli soovitus	Siseministri vastused
	ettevalmistamisel oli tõsiseks analüüsiobjektiks ka minikonkursside korraldamise meetod, kuid kaskaadimeetod vastab SiM valitsemisala asutuste vajadustele kõige paremini, sest minikonkurssidest saadav võimalik rahaline kokkuhoid ei pruugi üles kaaluda minikonkursside läbiviimisega tekkivat märgatavat halduskoormuse tõusu. Ka kehtiva raamlepingu kohaselt on võimalik põhjendatud juhtudel võtta võrdlevaid pakkumusi iga reisi korral. Järgmise reiskorraldusteenuse hanke ettevalmistamisel võtame arvesse Riigikontrolli tähelepanekut konkurentsi efektiivsema ärakasutamise osas. SiM-il on plaanis korraldada 2017. a jooksul, pärast uue riigihangete seaduse vastuvõtmist, valitsemisala asutuste hankespetsialistidele riigihangete alane koolitus. Koolituse päevakava ettevalmistamisel võtame arvesse Riigikontrolli tähelepanekut maksuvõlgade kontrolli puudujääkide kohta ja lisame käsitletavate temade hulka ka maksuvõla kontrollimisega seonduva.
Trahvinõuete inventuur 38. Soovitused siseministrile: ■ analüüsida võimalust koondada trahvide sissenõudmine ning selle üle arvepidamine Maksu- ja Tolliametisse; ■ tagada koostöös Justiitsministeeriumiga võimalused kõigi nõuete võrdlemiseks inventuuride käigus. (p-d 35–37)	Nõustume soovitustega osaliselt. Arvestades riigi ühtset vaadet, ei ole mõistlik hetkel analüüsida võimalust koondada trahvide sissenõudmine ning selle üle arvepidamine Maksu- ja Tolliametisse, kuna rahatrahvid on konsolideeritavate riiginõuete üks osa. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016–2019 üheks aluspõhimõtteks on riigivalitsemise kulude vähendamine, et tõsta säästlikkust ja läbipaistvust ning millega ühtlasi taotletakse riigivalitsemise dubleerimise vähendamist. Selle eesmärgi saavutamiseks töötatakse välja ettepanekud riiginõuete konsolideeritud haldamiseks. RaM-i eestvedamisel on moodustatud riiginõuete konsolideerimise töörühm, millesse on kaasatud suurimad riiginõuete haldajad, sh Maksu- ja Tolliamet, PPA, SiM, Justiitsministeerium (edaspidi JuM), Riigi Tugiteenuste Keskus. Riiginõuete konsolideerimiseks on vaja viia nõuete haldamine ja sissenõudmine ühtsetele (õiguslikele) alustele, sh tagada menetluse osaliste ja kolmandate isikute mõistlik halduskoormus ning tagada tasumata nõuete sissenõudmise protsessi läbipaistvus, lihtsus, selgus ja kiirus ning riigieelarve tulude laekumine. Eesmärgi saavutamiseks tuleb riigi nõuete üle arvestuse pidamine koondada ühtsesse kesksesse (info)süsteemi ja laiendada õigust sooritada esmased sissenõudmistoiimingud enne kohtutäituri poolt läbiviidava täitemenetluse jätkamist, kõigile riiginõuetele. Trahvinõuete inventuur on oma olemuselt andmekvaliteedi kontroll, kus kontrollitakse, kas pooltel on nõuete osas samad andmed. Selleks, et nõuete võrdluse vajadus ja maht väheneks, tuleks panustada JuM-il eelkõige infosüsteemide arendusse, nende töökindlusse ja kasutajate koolitamis. Sellealase puuduse tõi välja ka PPA siseauditi büroo poolt 2016. a läbiviidud audit, mille kohta siseminister edastas 02.01.2017 justiitsministrile märgukirja. Täitemenetluse seadustikust tulenevalt on kohtutäituri kohustus registreerida täitedokumendid ja täitetoimingud elektrooniliselt täitemenetlusregistris, mis võimaldab andmete ja dokumentide elektroonilist edastamist. Kohtutäituriseadusest tulenevalt teostab JuM haldusjärelevalvet kohtutäituri tegevuse üle, sh ametitoimingute registreerimise ja infotehnoloogilise töö korralduse üle. PPA ja kohtutäituri infovahetuse probleemid trahvinõuete sissenõudmisel on seotud täitemenetlusregistri ja selle andmekvaliteediga. Tänaeni tekib täitemenetlusregistrisse vigaseid andmeid juurde, kuna infosüsteemis on funktsionaalsused parandamata. PPA ning Kohtutäituri ja Pankrotihalduri Koda vaatasid eelmisel aastal üle 2012. a sõlmitud koostööleppe. Kuivõrd arvestatav osa koostööleppe punktidest seoses tööprotsesside digitaliseerimisega on ära langenud, siis otsustati PPA ettepanekul koostöölepe lõpetada. Koostöö jätkub omavaheliste kokkulepete ja regulaarsete töökoostööde vormis. Kõikides koostööd puudutavates küsimustes on PPA igati panustamas, sh antakse parema andmevahetuse toimimiseks sisendeid täitemenetlusregistri funktsionaalsuste arendamisel, tehakse ettepanekuid tööprotsesside edendamiseks ja näidatakse igakülgset initsiatiivi tulemuslikuks nõuete inventuuriks.

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 bilansi ja/või tulemiaruaruande kirjete õigsuse kohta ministeeriumi bilansis ja tulemiaruanDES.

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 29.05.2017 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 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 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.

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

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

Siseministeeriumi raamatupidamine

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

Siseministeeriumi 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 Siseministeeriumi 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 korrigeerimised 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 olulisematest 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 Siseministeeriumis, 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 2017. aasta mais.

Auditi meeskond

Auditis osalesid vanemaudiitor auditijuhi ülesannetes Gert Schultz, vanemaudiitorid Kadri Tenno ja Riina Keldrima, audiitorid Karin Grents ja Evelin Toobal.

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 2-1.8/17/60152/15.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Siseministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

01.07.2016 – Siseministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

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 seaduslikkust hindas Riigikontroll järgmistele õigusaktide puhul:

- 2016. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 4, 5;
- 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus, § 1;
- rahandusministri 11.12.2003. aasta määrus nr 105 „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“;
- 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, 56, 60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–5, 7, 10, 13–16, 18², 29, 31, 35–41, 44, 46–48, 50, 54, 58, 65–71, 103^{2–3}, 105;
- riigivaraseadus, §-d 8, 55–56.

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

- avaliku teenistuse seadus, §-d 1–2, 5–7, 10–11, 13, 21–24, 26, 34–35, 37–44, 52, 57, 61–63, 86–90, 101–104, 107, 113;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 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, 43–45, 54, 51–65, 67–71, 79–88, 91–100;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 1, 3–4, 40–42;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“;
- korruptsioonivastane seadus, § 11;
- politsei ja piirvalve seadus §-d 1, 34, 70, 76–78, 84;
- siseministri 02.05.2013. aasta määrus nr 18 „Politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suurus ning lisatasude maksmise alused“.