



Tarmo Miilits
kantsler
Siseministeerium

Meie 18.07.2024 nr 2-1/80128/16

Märgukiri auditi „Riigi 2023. aasta raamatupidamise ja aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Siseministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Siseministeeriumi valitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjade õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Siseministeeriumi valitsemisalas 2023. aasta septembrist kuni 2024. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - trahvitulude kogumine,
 - toetuste andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - pensionieraldiste arvestus,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;

Riigikontroll tuvastas eksimusi toetuste eelarvestamises, majandamiskulude õiges perioodis kajastamise ning väikevarade arvestuses.

Käesolevas auditis vaatas Riigikontroll lisaks tavapärastele audititoimingutele põhjalikumalt riigisiseste toetuste jagamise korraldust ja arvestust kõikides valitsemisalades. Märgukirjas käsitletud olulisemad kitsaskohad Siseministeeriumi valitsemisalas on järgmised.

1. Riigisiseste toetuste auditeerimisel selgus, et Sisekaitseakadeemia on üle kümne aasta eraldanud toetust sihtasutusele konkurssi selleks korraldamata ning Siseministeerium on kasutanud majandamiskuludeks määratud eelarvet keeleõppe toetuse maksmiseks (vt täpsemalt p 1).
2. Politsei- ja Piirivalveamet ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus ei ole kajastanud majandustehinguid õiges perioodis (vt täpsemalt p 2).

3. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuses esineb puudusi väikevarade arvestuses (vt täpsemalt p 3).

Detailsemalt on märgukirjas kirjeldatud tähelepanekud koos soovitustega esitatud märgukirja lisas 1.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovituste kohta hiljemalt **12. augustiks 2024**.

Riigikontroll tänab Siseministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on abi eelarvestamise ja sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditosakonna peakontrolör

Hanna-Marleen Penno
Hanna-Marleen.Penno@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Üle kümne aasta on eraldatud toetust sihtasutusele konkurssi selleks korraldamata ja keeleõppe toetus oli planeeritud valel eelarvekontol

2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on Siseministeerium (SIM) eelarvesse kavandanud avatud taotlusvoor SA-le Kodanikuühiskonna Sihtkapital, usuliste ühenduste toetamiseks ja toetuse eraldamiseks ühingule Vabaühenduste Liit, ühingule Eesti Külaliikumine Kodukant, MTÜ-le Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik.

Riigikontroll tuvastas auditis, et Siseministeerium on üle 10 aasta eraldanud SA-le Valga Isamaalise Kasvatuse Püsiekspositsioon toetust ministri otsusega, selleks konkurssi korraldamata. Alates 2013. aastast on SIMilt eraldatud raha toetusena sihtasutusele välja maksnud Sisekaitseakadeemia, enne seda toetati ühingat otse ministeeriumi eelarvest. SIMi selgituse kohaselt on toetuse andmise aluseks enam kui kümme aastat tagasi toonase ministri tehtud otsus seda sihtasutust toetada. Sisekaitseakadeemia on sihtasutusele maksnud toetust alates 2013. aastast igal aastal 29 000 eurot (v.a 2017. aastal, mil toetati sihtasutust kokku summas 33 026 eurot). Kuigi 2023. aastal riigieelarves oli SIMi valisemisala asutused planeerinud eraldada SA-le toetust 19 000 eurot, pöördus ühing 2022. aasta lõpus SIMi poole lisarahastuse saamiseks; seejärel tehti ministri nõusolekul rahastusotsus ning ühingule eraldati ilma konkursita 2023. aastasse täiendavalt 10 000 eurot.

Lisaks SA-le Valga Isamaalise Kasvatuse Püsiekspositsioon eraldati ministeeriumis ilma konkursita veel toetusi, lähtudes valitsemisala eelarvejääkide teemal toimunud koosolekust ja e-kirja teel saabunud ettepanekutest. Toetusi said mitmed asutused ja ühinged, nt Järva-Jaani Vanatehnikamuuseum summas 16 667 eurot.

SIMi ja selle allasutuste (v.a Kaitsepolitsei) toetuste andmise põhimõtted on sätestatud 14.07.2021 käskkirjas nr 1-3/71. Vastava korra punktide 2.1 ja 2.2 kohaselt antakse toetust üldjuhul konkursi korras, et oleks tagatud rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, konkurentsi olemasolu korral selle tõhus ärakasutamine ning isikute võrdne kohtlemine. Korra punkt 2.5 sätestab ühe kahest erandist, mil konkursi ei korraldata, ning selles on toodud, et toetuse andmise aluseks võib olla ka Vabariigi Valitsuse korraldus või Riigikogus riigieelarve eelnõu menetlemisel tehtud otsus toetuse andmise kohta. Kuigi toetuse andmise kord võimaldab erandkorras ilma konkursita toetust jagada, ei ole see Riigikontrolli hinnangul hea praktika. Olukord, kus rohkem kui 10 aastat on fikseeritud summas sihtasutusele toetust jagatud, ilma selleks konkurssi korraldamata, ei ole Riigikontrolli hinnangul läbipaistev ja moonutab konkurentsi, kuna MTÜsid, kes sarnases valdkonnas tegutsevad ja toetust soovivad, võib olla rohkem.

Lisaks tuvastas Riigikontroll toetuste auditeerimisel, et SIM on kantsleri 08.03.2024. aasta käskkirjaga tõstnud kogu keeleõppe projekti (S10-KEELEOPE) eelarve 930 697 eurot 2023. aasta majandamiskuludest ümber toetusteks. Algselt oli SIMi 2023. aasta detailse eelarve jaotuse alusel määratud keeleõppeks ainult majandamiskulud, millest ministeerium eraldas toetust Integratsiooni SA-le. Auditeeritu selgituse kohaselt oli toetuse andmine algselt eelarves kajastatud majandamiskuluna põhjusel, et toetuse saaja ei oska eelarveaasta alguses täpselt kavandada toetuse mahtu, mistõttu kajastatigi keeleõppe eelarve üldisel tegevuskulude kontrol ning selle täpses mahus ületõstmine toetuste kontole tehti pärast tegelike kulude selgumist.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirja lisa 3 on näidatud sihtasutusele antava toetusena 674 000 eurot, seega oli juba eelarve koostamise ajal teada, et sellest rahast planeeritakse anda toetust. Riigikontrollile esitatud dokumentidest ja SAPI

andmetest nähtub, et näiteks 116 374 euro toetuse eraldamise otsus tehti 04.07.2023 ning toetus kanti sihtasutusele üle 25.07.2023. Toetuse andmise ja seda lubava eelarve käskkirja kinnitamise vahele jäi rohkem kui 7 kuud. Riigikontrolli hinnangul ei saa pidada SIMi antud selgitust valesti planeerimise kohta asjakohaseks, sest sihtasutusega on kehtiv haldusleping sõlmitud juba 2021. aastal ning riigieelarves on raha kavandatud antava toetusena.

Riigikontrolli hinnangul on kirjeldatud juhul tegemist halva eelarvepraktikaga: 2023. aasta eelarvet on muudetud pärast selle kehtivuse lõppu 2024. aastal, raha ei planeeritud kooskõlas riigieelarves kavandatud sihtotstarbega (toetus vs. tegevuskulu) ja projekti eesmärkidega ning majandustehing tehti enne, kui seda lubav eelarve käskkiri oli allkirjastatud.

Riigikontrolli soovitusel Siseministeeriumi kantslerile:

- analüüsida siiani ilma konkursita erandkorras antud toetuste põhjendatust ning edaspidi anda toetusi vaid konkursi korras, et tagada aus konkurents ja toetuste läbipaistev jagamine;
- planeerida antud toetused õigeaegselt eelarvesse; kui eelarvet on vaja muuta, järgida riigieelarve seadust ja muuta eelarvet enne, kui tehakse selle alusel majandustehinguid.

2. Politsei- ja Piirivalveamet ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus ei ole kajastanud majandustehinguid õiges perioodis

a. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) majandamiskulude kontrollimisel ilmnes, et asutus on varud summas 80 541,60 eurot kandnud kuluks 29.12.2023 PPA ametniku taotluse alusel, kuigi tegelik varude kätteandmine ja kasutusse võtmine toimus 2024. aasta alguses. Sarnaselt raamatupidamisarvestusega lähtutakse riigieelarve koostamisel ja täitmisel tekkepõhisest arvestusprintiibist, mille kohaselt kajastatakse tehing perioodis, mil see tegelikult toimus. Bilansis kajastatud varud tuleb kuluks kanda nende kasutusse võtmisel. Riigikontrolli hinnangul tulnuks PPA varude kuluks kandmine kajastada 2024. aastal. Kulude kajastamine õiges perioodis on vajalik asutuse majandustehingutest õige ülevaate saamiseks. Auditi käigus viga ei parandatud. Riigikontroll on varasemates auditites samuti tuvastanud eksimusi PPA varude kuluks kandmisel.

b. PPA kajastas 2024. aasta jaanuaris 2022. aastal kätte saadud kopteri osadega seotud arveid, kokku summas 179 197,74 eurot. Amet selgitas, et viivitus arvete menetlemisel oli tingitud arvetes esinenud ebakõladest – kauba hind ei vastanud kokkulepitule või polnud rakendatud soodustust – ning arved kajastati perioodis, mil õhusõidukite teenuse eest vastutava osakonna ametnikud andsid nõusoleku arved tasuda. 2024. aastal kajastati ja tasuti arved samas summas, mis PPA-le 2022. aastal esitati – arveid ei korrigeeritud ega esitatud ka kreditarvet. Asutuse selgituste kohaselt tegeletakse ebakõladega edasi ja peetakse läbirääkimisi, et teha tasavarveldus järgmiste perioodide kopterihoolduse arvetega. Ühtlasi selgitas PPA, et arvete menetlusi korraldavad või menetluses osalevad ametnikud ei ole osanud tähelepanu pöörata võimalikule probleemile, et arvete tähtajaliselt menetlemata jätmine võib põhjustada viivistasude maksmist õigel ajal tasumata arvete eest. Nõusolek tasumiseks anti PPA selgituse kohaselt 2024. aasta jaanuaris, seega olu raamatupidajal võimalus teha kanne viimasesse avatud perioodi ehk 2023. aastasse. Arvete vales perioodis kajastamise tõttu on PPA 2023. aastal raamatupidamises ja riigieelarve täitmise aruandes kajastatud majandamiskulusid 179 197,64 euro võrra väiksemana.

c. PPA kajastas üürilepingu ennetähtaegse ülesütleamise kahjuhüvitise summas 24 337 eurot vales perioodis ja valel raamatupidamise kontol. Asutus lõpetas üürilepingu enne tähtaega 31.12.2022. aasta seisuga. Üürilepingu kohaselt oli PPA-l lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel kohustus tasuda kapitalikomponendi põhiosa jääk üürilepingu lõppemise kuupäeva seisuga. PPA

kajastas selle hüvitise 2023. aasta jaanuari majandamiskuludes. Kuna amet ütles lepingu üles seisuga 31.12.2022, tulnuks ka hüvitise kulu kajastada 2022. aastal. Kahjuhüvitise kajastamine majandamiskuludes ei ole korrektne, kuna amet ei saanud vastu teenust. Kahjuhüvitised tuleb kajastada muudes tegevuskuludes. Auditi käigus kajastati tehing muudes tegevuskuludes, kuid jäeti 2023. aastasse. Vale periodiseerimise tõttu on tulemiaruanne ja riigieelarve täitmise aruanne kulusid näidanud tegelikust suuremana.

d. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) majandamiskulude kontrollimisel ilmnas, et SMIT soetas muu hulgas 5-aastase kasutuseaga tootetoed, kokku summas 34 141,33 eurot ning kajastas need 2023. aasta majandamiskuludes. Samuti kajastas SMIT 2023. aasta majandamiskuludes 3-aastase kasutuseaga tootetoed, kokku summas 124 768,84 eurot. Arvete alusel ületab tulevaste perioodide tootetugede maksumus kapitaliseerimise piirmäära 10 000 eurot.

Avaliku sektori finantsarvestuse- ja aruandluse juhendi § 36 lg 6 alusel tuleb tehingu kajastamisel lähtuda arve kogusummast – ettemaksed tulevaste perioodide kulude eest kajastatakse kuluna perioodis, mille eest ettemakse tehti. Erandina võib arvestuse lihtsustamise eesmärgil kanda tulevaste perioodide kulu kohe kuluks, kui arvel või teatisele kajastatud ettemakse summa on väiksem kapitaliseerimise alampiirist. SMITi selgituste kohaselt, kui 3-aastased tootetoed kajastati 2023. aasta kuludes ekslikult, siis 5-aastase tootetoe kajastamisel lähtuti SIMi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjast, mis oli aga vastuolus juhendiga. Sise-eeskirja kohaselt võis kajastada ettemaksu kohe kuludes, kui ühe arvestusaasta kulu on alla kapitaliseerimise piirmäära (tegelikult tuleb lähtuda kogu arve summast). 2024. aasta mais tehti parandused ja viidi sise-eeskiri juhendiga vastavusse.

Auditi käigus viidi parandus sisse 3-aastase kasutuseaga tootetugedele, kuid 5-aastase tootetoe kulu jäeti RTK nõuandel korrigeerimata, sest kuludesse läinud summa on väike ja aruandlusele olulist mõju ei avalda. Ebakorrekse kajastamise tõttu on SMITi 2023. aasta tegevuskulud suuremad ning ettemaksed tulevaste perioodide kulude eest (bilansis) väiksemad kokku 34 141,33 eurot.

Riigikontrolli soovitusid Siseministeeriumi kantslerile:

- järgida tekkepõhise arvestuse põhimõtteid kulude kajastamisel raamatupidamises ja eelarves;
- täpsustada Siseministeeriumi valitsemisala finantsarvestuse toimemudelid ja sisekordades tähtaegselt tasumata arvete regulatsiooni.

3. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) kontroll väikevarade arvestuse üle on puudulik

Sarnaselt varasema aastaga leidis Riigikontroll auditi tulemusel, et SMIT ei suuda aastainventuuri käigus tuvastada kõiki asutusele kuuluvaid väikevarasid. Võrreldes eelmise aastaga on lõppinventuuri käigus tuvastamata väikevara suurusjärgi küll vähenenud (moodustades 0,16% väikevarade kogumist), kuid probleemi lahendamiseks tuleb veel endiselt tegeleda.

2023. aastainventuuris jäi algselt tuvastamata 32 ühikut väheväärtuslikku vara soetusmaksumusega 39 167,83 eurot, mille hulka kuulusid näiteks sülearvutid, tahvelarvutid, raadiojaamad, erinevad välised andmekandjad (kõvaketas, mälupulk), passilugeja. Hilisemate toimingute tulemusena suudeti 8 eelnimetatud ühiku (vara) asukoht siiski kindlaks teha ehk kokkuvõtvalt jäi tuvastamata 24 ühikut vara soetusmaksumusega 25 727,12. eurot.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et selliste varade kaotamisel eksisteerib turvarisk, kuna seadmetes ning andmekandjatel sisalduv tundlik info ei pruugi olla kaitstud. Lisaks näeb Riigikontrolli probleemi selles, et leidmata varad kantakse maha, tuvastamata vara kadumise tegelikud põhjused. Igale varale on määratud vastutav isik, kellel peab olema ülevaade tema vastutusel olevate varade seisukorrast ja asukohast.

SMIT küsib inventuuri käigus varade vastutajatelt puuduolevate varade kohta kommentaari. Kui päringu vastusest ei selgu, kus vara on või mis sellest saanud on, siis lisaressursi (aeg, inimesed, raha) puudumise tõttu võetakse vastu otsus varad raamatupidamisest maha kanda. See aga ei lahenda probleemi tekkepõhjust ega aita vältida tulevikus sama probleemi kordumist.

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile koostöös Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusega: selgitada varade eest vastutajatele nende kohustusi ja vastutust, mis kaasneb nende käsutusse antud vara valdamisega. Siia alla kuulub ka varade kadumise põhjuste välja uurimine, et võimaluse korral tulevikus seesugust olukorda vältida.