

Tarmo Miilits
kantsler
Siseministeerium

Meie 8.07.2022 nr 2-1/80082/22

Märgukiri auditi „Riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Siseministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2021. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Siseministeeriumi valitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjete õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Siseministeeriumi valitsemisalas 2021. aasta septembrist kuni 2022. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2021. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - isikut tõendavate dokumentide seaduse ja kodakondsuse seaduse alusel tehtavate toimingute riigilõivu kogumine;
 - toetuste saamine;
 - tööjõukulude arvestus;
 - majandamiskulude tegemine;
 - tehingud põhivaraga;
 - pensionieraldiste arvestus;
- kontrollisid, kas Sisekaitseakadeemia ostuõiguslikud isikud on tehingute tegemisel kinni pidanud toimingupiirangust (korruptsioonivastane seadus, § 11).

Riigikontroll tuvastas eksimusi eelarve säästlikus kasutamises, investeeringute ja majandamiskulude eristamises raamatupidamises ning tööjõukulude tegemisel.

1. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) eelarvet ei ole kasutatud säästlikult ega otstarbekalt

Riigikontroll tuvastas SMITi põhivara tehingute auditeerimisel, et eelarvet ei ole kasutatud säästlikult ega otstarbekalt ning tellitud on arendusi, mida praegu ei vajata ja mis on kasutuskõlbmatud. SMIT tegi Politsei- ja Piirivalveameti tellimusel aastatel 2017–2018 kogusummas 442 267 eurot (käibemaksuta) arendustöid, mis on seotud riigipiiri valvamise korraldamise andmekoguga (KILP) ja mida ei võetud kunagi kasutusele ega arendatud lõpuni. Seni tehtud arendustööd kuuluvad kogusummas mahakandmisele ja osaliselt on seda juba tehtud, ent järgitud pole riigivaraseaduse nõudeid – mahakandmiseks ei küsitud riigivara valitseja nõusolekut ega vormistatud mahakandmist õigeaegselt. Riigikontrolli hinnangul tuleb vältida eelarveraha tarbetut kulutamist ja järgida varade mahakandmisel riigivaraseaduse nõudeid.

Riigikontrolli soovitused Siseministeeriumi kantslerile:

- kasutada riigieelarve raha säästlikult ja otstarbekalt;
- järgida varade mahakandmisel riigivaraseaduse nõudeid – küsida mahakandmiseks riigivara valitseja nõusolek ja vormistada mahakandmine õigeaegselt.

2. Politsei- ja Piirivalveamet ning SMIT on majandamiskuludes kajastanud kapitaliseeritavaid kulutusi

Siseministeeriumi valitsemisala majandamiskulude kontrollimisel selgus, et nende hulgas on Politsei- ja Piirivalveamet kajastanud kogusummas 152 814 eurot (käibemaksuta) ning SMIT summas 18 097 eurot (käibemaksuta) hoonete ja rajatiste ehitus- ja remonttöid, mis vastavad põhivara kriteeriumitele ja oleks tulnud kajastada bilansis põhivarana. Põhivara soetuste kajastamine majandamiskuludes põhjustab vigu lisaks raamatupidamisele ka eelarve täitmises. Ka varasemates auditites on Riigikontroll tuvastanud puudusi eelkõige varade ja kulude arvestuses.

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile: koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega kapitaliseerida kulutused, mis vastavad vara bilansis kajastamise kriteeriumitele.

3. Lisatasude maksmisel on eksitud muutuvpalga piirmäära suhtes

Analüüsidest muutuvpalga maksmist Siseministeeriumi valitsemisalas tuvastas Riigikontroll, et 2021. aastal on 21 ametnikule makstud muutuvpalka 21–45% aastasest põhipalgast. Riigikontroll tegi sügisel Justiitsministeeriumile ettepaneku analüüsida avaliku teenistuse seaduse muutmise käigus, kas olemasolev muutuvpalga regulatsioon on jätkuvalt põhjendatud. Justiitsministeerium ei pidanud vajalikuks avaliku teenistuse seaduse muutmist algatada ja väljendas oma varasemat seisukohta, et asutuse juht peab tagama asutuse tegevuse seaduslikkuse ning juhul kui asutus leiab, et ametnike motiveerimiseks on vaja maksta muutuvpalka rohkem kui 20%, tuleb üle vaadata ametnike põhipalgad ja vajaduse korral neid suurendada. Riigikontroll nõustub Justiitsministeeriumiga – kuni seadust ei ole muudetud, tuleb ametil kehtivast seadusest kinni pidada.

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile: jälgida ametnikele lisatasude määramisel, et ei ületataks aastast muutuvpalga piirmäära.

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

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovituste kohta hiljemalt 10. augustiks 2022.

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Nele Lehtpuu
Nele.Lehtpuu@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märgukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) eelarvet ei ole kasutatud säästlikult ega otstarbekalt

Riigikontroll tuvastas SMITi põhivara tehingute auditeerimisel, et tellitud on tarkvara arendusi, mis ei ole praeguseks vajalikud ega kasutuskõlblikud.

1. SMIT tellis Politsei- ja Piirivalveameti tarbeks aastatel 2017–2018 riigipiiri valvamise korraldamise andmekogu (KILP) käsiseadme arendustöid summas 305 604 eurot (käibemaksuta). Käsiseadet ei arendatud lõpuni ega võetud kasutusele. Saadud selgituste kohaselt jäi arendus seisma, sest funktsionaalsused said suurel määral kaetud teiste tarkvara liidestustega. KILPi käsiseade kanti raamatupidamisest maha 2021. aastal.

Riigivaraseaduse § 55 lg 3 kohaselt tohib riigivara hariliku väärtusega 30 000 eurot või rohkem tunnistada kõlbmatuks üksnes riigivara valitseja ehk ministri nõusolekul. SMIT ei esitanud KILPi käsiseadme mahakandmiseks ministeeriumile taotlust ega saanud seeläbi mahakandmiseks nõusolekut. Saadud selgituste kohaselt ei moodustanud käsiseadme arenduste osad ühest vara ning kuna neid ei ole võimalik mujal kasutusele võtta, siis ei ole neil ka väärtust. Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud lähtuda senise arenduse kogumaksumusest tervikuna ning kooskõlastada mahakandmine ministeeriumiga.

2. Lisaks telliti samal perioodil KILPi analüütikamooduli arendustöid summas 136 663 eurot (käibemaksuta), mis samuti jäid lõpetamata ega leidnud kasutust. Saadud selgituste kohaselt ei ole seni tehtud pooleliolev arendus praegu kasutatav, kuna kogu analüüsi osa on realiseeritud Politsei- ja Piirivalveametis keske lahendusena. KILPi andmeid kasutatakse andmekogu põhimääruse kohaselt analüüsimisel ning selleks on kasutatav teenusena keskne tehniline lahendus. Analüütikamoodul on plaanis maha kanda 2022. aastal.

Riigivaraseaduse § 55 lg 1 punkti 1 kohaselt tunnistatakse riigivara kõlbmatuks ja kantakse maha, kui riigivara valitseja seda vara ei vaja. Seega oleks nii käsiseadme kui ka analüütikamooduli mahakandmise toimingud tulnud teha juba varem, ehk ajal, mil oli selge, et asutus oma tegevuseks lõpetamata vara ei vaja ja see on kasutuskõlbmatu.

Riigikontrolli hinnangul tuleb riigieelarve planeerimisel ja kasutamisel lähtuda otstarbekuse ja säästlikkuse põhimõttest ning varade mahakandmisel riigivaraseaduse nõuetest.

Riigikontrolli soovitused Siseministeeriumi kantslerile:

- kasutada riigieelarve raha säästlikult ja otstarbekalt;
- järgida varade mahakandmisel riigivaraseaduse nõudeid – küsida mahakandmiseks riigivara valitseja nõusolek ja vormistada mahakandmine õigeaegselt.

2. Politsei- ja Piirivalveamet ning SMIT on majandamiskuludes kajastanud kapitaliseeritavaid kulutusi

Riigikontroll tuvastas Siseministeeriumi valitsemisala majandamiskulude tehingute auditeerimisel, et mitmel juhul oli majandamiskuludena kajastatud kulutusi, mis peaksid olema kajastatud põhivarana.

1. Riigi Kinnisvara AS (RKAS) tegi perioodil 01.01.2021–31.12.2021 neljal Politsei- ja Piirivalveameti haldusobjektidel ehitus- ja remonttöid kogusummas 184 576 eurot (käibemaksuta), millele lisandus RKASe korraldustasu 12 920 eurot (käibemaksuta). Politsei- ja Piirivalveamet kajastas kõik kulutused majandamiskuludes.

Riigikontrolli hinnangul tuleks tehtud tööde puhul hinnata nende vastavust põhivara kriteeriumitele ning kajastada põhivara mõistele vastavad ehitus- ja parendustööd ning soetatud seadmed bilansis põhivarana. Politsei- ja Piirivalveamet jättis eelnimetatud kogukulust kapitaliseerimata ligi poole ehk järgmised tööd ja seadmed: biopuhasti summas 52 240 eurot (käibemaksuta), kütusetankla renoveerimistöö summas 23 280 eurot (käibemaksuta), parkla ehitustööd summas 12 980 eurot

(käibemaksuta), maakütte soojasõlme rekonstrueerimistöö summas 10 073 eurot (käibemaksuta). Lisaks tuleks avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi kohaselt arvestada põhivara soetusmaksumusse ka RKASE korraldustasu (proportsionaalselt vastavalt põhivara osakaalule kogukuludest).

2. Politsei- ja Piirivalveamet kajastas teenistushoone uue katuse ehitustööd summas 54 241 eurot (käibemaksuta) majandamiskuluna. Tööde käigus paigaldati hoonele uus katus ja uued katusekonstruktsioonid, mis muudavad vara võrreldes selle esialgse seisundiga ning pikendavad hoone kasulikkude eluiga. Saadud selgituste kohaselt arvestati nimetatud tööd hoone seisukorra taastamiseks, kuid kehtiva Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 (RTJ) järgi ei kuulu sellised taastamistööd majandamiskulude hulka, vaid ainult jooksvad hooldus- ja remonditööd, mida tehakse üldjuhul rutiinselt ning Riigikontrolli hinnangul tehtud tööd nendele tingimustele ei vasta. Kuna välja vahetatud katus vastab materiaalse põhivara mõistele ja vara bilansis kajastamise kriteeriumitele, siis tuleks avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 43 lg 3 ning RTJ järgi lisada see hoone soetusmaksumusele ja kanda asendatav komponent bilansist maha.

3. SMIT kajastas rendile võetud hoone fuajee ümberehitustööd summas 18 097 eurot (käibemaksuta) majandamiskuluna. Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 43 lg 6 kohaselt tuleb kasutusrendile võetud varade korral kajastada rendiobjektile tehtud parenduste, remondi ja hoolduse kulutused põhivara soetusena, kui kulutused vastavad materiaalse põhivara mõistele. Kuna tegu ei olnud jooksva remontimisega, vaid ühe kindla ruumi ümberehitamisega (sh uute seinte paigaldamine, lagede kinniehitamine, elektrivarustustööd, ventilatsiooni ümbertöstmise), siis tuleks tehtud töid hinnata tervikuna kompleksis ja vastavalt vara bilansis kajastamise kriteeriumitele kajastada põhivarana.

Eelnimetatud puuduste tõttu on Siseministeeriumi valitsemisala põhivara soetused kantud kulusse ja varade saldo näidatud bilansis tegelikust väiksemana. Vale kajastamine põhjustab vigu ka eelarve täitmisel, kus investeringu eelarve täitmise asemel on näidatud kulude suurenemist.

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile: koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega kapitaliseerida kulutused, mis vastavad vara bilansis kajastamise kriteeriumitele.

3. Lisatasude maksimisel on eksitud muutuvpalga piirmäära suhtes

Riigikontroll on ka varem juhtinud valitsemisala tähelepanu sellele, et avaliku teenistuse seaduse § 61 lg 5 kohaselt võib muutuvpalka kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20% ametniku aastasest põhipalgast.

Analüüsidel muutuvpalga maksimist Siseministeeriumi valitsemisalas, tuvastas Riigikontroll, et 2021. aastal ei ole sellest määrast kinni peetud Politsei- ja Piirivalveametis 16 ametniku, Häirekeskuses 4 ametniku ja Päästeameti ühe ametniku puhul. Muutuvpalka oli ametnikele makstud 21–45% aastasest põhipalgast.

Politsei- ja Piirivalveameti selgituse kohaselt on lisatasu määramisel lähtutud sellest, et palga maksimise põhimõtteid oleksid läbipaistvad ning seetõttu ei ole tarvitusele võetud lisatasu maksimist peitvaid meetmeid. Asutuse hinnangul tuleks hoopis üle vaadata avaliku teenistuse seaduses (ATS) sätestatud muutuvpalga ülempiir, kuna teatud juhtudel on üle 20% muutuvpalga maksimine põhjendatud, õige ja õiglane, sest ATS on kehtinud üle üheksa aasta ja selle aja jooksul on muutunud nii demograafiline olukord, töötingimused, -ülesanded ja -keskkond, tehnoloogilised võimalused jms.

Häirekeskusest saadud selgituste kohaselt on muutuvpalga piirmäära ületamine tingitud tulemustasudest, mis on seotud koroonaperioodiga lisandunud ülesannete ja uute töötajate väljaõpetamisega.

Päästeameti selgituse kohaselt oli muutuvpalga piirmäära ületamine seotud Terviseameti palvel lisandunud koroonakriisist tulenevate tööülesannetega.

Riigikontroll tegi sügisel Justiitsministeeriumile ettepaneku analüüsida avaliku teenistuse seaduse muutmise käigus, kas olemasolev muutuvpalga regulatsioon on jätkuvalt põhjendatud. Justiitsministeerium ei pidanud vajalikuks avaliku teenistuse seaduse muutmist algatada ja väljendas oma varasemat seisukohta, et asutuse juht peab tagama asutuse tegevuse seaduslikkuse ning juhul

kui asutus leiab, et ametnike motiveerimiseks on vaja maksta muutuvpalka rohkem kui 20%, tuleb üle vaadata ametnike põhipalgad ja vajaduse korral neid suurendada. Riigikontroll nõustub Justiitsministeeriumiga – kuni seadust ei ole muudetud, tuleb ametil kehtivast seadusest kinni pidada.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2021–2023 teeb riigihaldusministrile (koostöös justiitsministri ja riigisekretäri) ülesandeks esitada Vabariigi Valitsusele 2023. aasta jaanuaris analüüs ja ettepanekud avaliku teenistuse tõhustamiseks. Riigikontrollile teadaolevalt avaneb selle raames ministeeriumitel võimalus anda oma muudatusettepanekud samuti muutuvpalga regulatsiooniga seotud praktiliste probleemide kohta Rahandusministeeriumile, kes kogub infot avaliku teenistuse seaduse rakendamise kitsaskohtadest.

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile: jälgida ametnikele lisatasude määramisel, et ei ületataks aastast muutuvpalga piirmäära.

4. Politsei- ja Piirivalveamet ei ole kulusid korrektselt periodiseerinud

Riigikontroll tuvastas, et Politsei- ja Piirivalveamet kajastas 2022. aasta majandamiskuludes mitu arvet, mis sisu järgi oleks tulnud kajastada 2021. aastal. Tekkepõhisest arvestusprintsipiibist lähtuvalt tuleb majandustehingud kajastada tehingu toimumise perioodis. Kulude kajastamine õiges perioodis on vajalik asutuse majandustehingutest õige ülevaate saamiseks.

Järgmisena esitatud tehingud oleks tulnud kajastada 2021. aastal:

- 1) 2021. aasta lõpus toimunud helikopteri tüübikoolitus summas 59 799 eurot (käibemaksuta);
- 2) 2021. aastal toimunud motiveeriva intervjuerimise koolitus summas 15 500 eurot (käibemaksuta);
- 3) 2021. aastal läbi viidud lennuki mereseiresüsteemi iga-aastane hooldus summas 13 404 eurot (käibemaksuta).

Politsei- ja Piirivalveamet parandas vead auditi käigus.

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile: koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega kajastada tehingud raamatupidamises tekkepõhiselt õiges perioodis.