



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 21.07.2026 - 31.08.2026

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Tarmo Miilits
kantsler
Siseministeerium

Meie 21.07.2026 nr 2-1/80172/17

Märgukiri auditi „Riigi 2025. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Siseministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2025. 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 2025. aasta septembrist kuni 2026. aasta juulini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2025. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste andmine ja vahendamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - pensionieraldiste arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
- uurisid, kas ja kuidas jälgitakse valitsemisalas riigieelarve seaduse §-s 60 sätestatud rahaliste kohustuste võtmise maksimaalsest piirmäärast kinnipidamist, milliseid kohustusi arvesse võetakse ja kas on olnud piirmäära ületamisi. Ülevaade selle sätte jälgimise praktikatest ja kitsaskohtadest on esitatud riigi kohta koostatud auditiaruandes;
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist.

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu järgmistele puudustele investeringute, varude ja majandamiskulude eelarvestamises ning raamatupidamises kajastamises, ministeeriumi valitsemisala sisekontrollisüsteemis, aastainventuuride korralduses ning valitsemisala eelarve täitmise aruandes. Märgukirjas on käsitletud järgmisi probleemkohti:

1. Siseministeerium on eksinud riigieelarve seaduse põhimõtete vastu, teinud vigu eelarve planeerimisel ja eelarvejääkide ülekandmisel (vt märgukirja lisa 1 p 1).
2. Politsei- ja Piirivalveamet on laia riigikaitse rahast tehtud kulude kajastamisel kasutanud vale tegevusala koodi (vt lisa 1 p 2).
3. Politsei- ja Piirivalveameti majandustehingute algdokumentide vormistamise, allkirjastamise ja säilitamise korraldus vajab parandamist (vt lisa 1 p 3).
4. Siseministeeriumi valitsemisala asutused on eksinud majandamiskulude, varude ja põhivara tehingute kajastamisel (vt lisa 1 p-d 4–5).
5. Siseministeeriumi valitsemisala asutuste varade aastainventuuride korraldust tuleks parandada (vt lisa 1 p 6).
6. Siseministeeriumi valitsemisala on ametnikele muutuvpalga maksmisel ületanud avaliku teenistuse seaduses kehtestatud piirmäära (vt lisa 1 p 7).

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

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt **17. augustiks 2026**.

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

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ines Metsalu-Nurminen
auditosakonna peakontrolör

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Siseministeerium on eksinud riigieelarve seaduse põhimõtete vastu

Siseministeeriumi riigieelarve täitmise aruande kontrollimisel tuvastati järgmised puudused:

1.1. Siseminister ei järgi eelarve liigendamisel eelarve kehtivuse põhimõtet

Riigieelarve seaduse § 27 järgi koostatakse riigieelarve ühe eelarveaasta kohta ning eelarve aasta algab 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Eelneva aasta riigieelarve seadus kaotab seega kehtivuse järgmise aasta 1. jaanuaril ning selle edaspidiseks muutmiseks puudub õiguslik alus. Pärast seda ei saanud minister selle seaduse alusel 2025. aasta valitsemisala eelarve jaotust enam muuta.

Siseminister kinnitas Siseministeeriumi valitsemisala 2025. aasta eelarve jaotuse esimest korda 14. jaanuaril 2025 ning selle muudetud jaotuse 26. märtsil 2026 ehk pärast eelarveaasta lõppu. See tähendab, et kõik eelarvemuudatused, mis on tehtud eelarveaasta kestel ning eeldavad ministri otsustustasandit, on tehtud õigusliku aluseta. Hilisem käskkiri vormistas muudatused tagantjärele, kuid ei kõrvalda asjaolu, et raha kasutamise ajal puudus nõutav ministri otsus.

Riigieelarve seaduse § 53 lg 1 järgi on ministeeriumi valitsemisalal õigus kasutada riigieelarve raha sihtotstarbeliselt ja ainult siis, kui vastav raha on eelarves ette nähtud. Seega on asutused teinud kulutusi ministri kinnitatud eelarvejaotusest erinevalt või enne, kui vastav eelarvemuudatus oli ministri käskkirjaga kinnitatud. Riigikontroll on ka varasemates auditites sellele tähelepanu juhtinud.

Riigikontrolli arvates ei ole riigieelarve raha kasutamine enne nõutava eelarveotsuse tegemist kooskõlas riigieelarve seadusega. Sellise praktika korral taandub pädeva otsustaja (Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministri) roll sisuliselt juba tehtud eelarvemuudatuste tagantjärele kinnitamisele.

1.2. Siseminister on rikkunud riigieelarve investeeringute liigendamise ja paindlikkuse reegleid

Riigieelarve seaduse § 26 lg 7 alusel liigendatakse riigieelarves investeeringuobjektide kaupa investeeringud maksumusega 10 miljonit eurot või rohkem. Nõude eesmärk on tagada suurema maksumusega investeeringute läbipaistev kajastamine riigieelarves ning võimaldada Riigikogul ja avalikkusel saada ülevaade riigi olulisematest investeeringutest.

Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et investeeringuobjekt „IT-investeeringud“ (IN002000) ei olnud riigi 2025. aasta lisaeelarve seaduses eraldi reana välja toodud, kuigi selle kogumaht ületas esialgse ja lisaeelarve koosmõjul kümne miljoni euro piirmäära (täpsemalt 12 885 363 eurot). Küll aga lisati (hilinenult) see investeeringuobjekt 2025. aasta detsembris vastu võetud 2025. aasta teise lisaeelarve seadusesse.

Riigikontroll peab oluliseks, et eelarvete koostamisel hinnataks investeeringute liigendamise vajadust lähtuvalt investeeringu kogumahust pärast kavandatavate eelarvemuudatuste arvestamist. Kui eelarvemuudatuste tulemusena ületab investeering seaduses sätestatud piirmäära, on põhjendatud esitada see riigieelarves eraldi investeeringuobjektina.

Samuti tuvastas Riigikontroll, et minister muutis 26. märtsi 2026. aasta eelarve liigendamise käskkirjaga 2025. aasta riigieelarve seaduses eraldi ridadel toodud investeeringuobjektide jaotust. Muudatused puudutasid eelarveobjekte „IT-investeeringud“ (IN002000) ja „Transpordivahendid“ (IN003000), mille maksumus ületas kümme miljonit eurot.

Kuna riigieelarve seaduse kohaselt liigendatakse vähemalt kümne miljoni euro suurused investeeringud riigieelarves investeeringuobjektide kaupa, määrab nende investeeringuobjektide eelarved kindlaks Riigikogu. Ministri pädevus valitsemisala eelarve liigendamisel ei hõlma õigust muuta Riigikogu määratud investeeringuobjektide eelarvete jaotust. Et eelarveraha kasutataks pädeva otsustaja määratud otstarbel, tuleb eelarve liigendamisel järgida Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministri vahel seadusega määratud pädevuse jaotust.

Lisaks on siseminister 2025. aasta eelarve liigendamisel rikkunud riigieelarve seaduses etteantud paindlikkuse reegleid. 2025. aasta riigieelarve seaduse § 5 lõike 1 kohaselt on ministril õigus oma valitsemisala ja tulemusvaldkonna eelarve piires muuta riigieelarvega kindlaks määratud piirmääraga programmi tegevuse eelarvet viie miljoni euro ulatuses, arvestades, et kui programmi tegevuse piirmääraga eelarve maht on alla nelja miljoni euro, on seda lubatud muuta kuni 25%.

Siseminister on ministri liigendusega teinud lubatust suuremaid muudatusi ja sellega rikkunud seaduses etteantud paindlikkuse reegleid (Sisekaitseakadeemia on teadus-, arendus- ja innovatsioonitegevuses ületanud reeglit 172 598 euro võrra).

Paindlikkuse piirangute eesmärk on tagada, et eelarvevahendite ümberjaotamine toimub riigieelarve seaduses sätestatud raamides ning Riigikogu kinnitatud eelarve struktuuri järgides. Paindlikkuse piirmäära ületamine kujutab endast kõrvalekallet kehtestatud eelarve täitmise nõudest ning suurendab riski, et eelarveraha on ümber jaotatud ulatuses, milleks puudus õiguslik alus. Selle tulemusena väheneb eelarve täitmise läbipaistvus ja kontrollitavus ning suureneb risk, et eelarve täitmine ei vasta riigieelarve seadusest tulenevatele nõuetele.

1.3. Siseministri kinnitatud 2025. aasta eelarvejaotus ei võimalda eristada piirmääraga ja piirmäärata eelarvet

Riigieelarve seaduse § 31 lõike 2 kohaselt liigendab minister riigieelarves ministeeriumi valitsemisalale ette nähtud raha administratiivselt ja majandusliku sisu järgi, kooskõlas eelarveklassifikaatoriga ning lähtudes Vabariigi Valitsuse kehtestatud liigendustest.

Lisaks näevad riigieelarve seaduse § 26 lõiked 5¹ ja 5² ette, et ministeeriumi valitsemisala programmi tegevuste kulud liigendatakse riigiasutuste kaupa, eristades muu hulgas tööjõukulusid, majandamiskulusid, sotsiaaltoetusi, investeeringutoetusi, muid toetusi, finantskulusid ja muid kulusid. Need kulud tuleb esitada ka riigieelarve seaduse §-s 32 nimetatud eelarve liikide jaotuses või detailsemalt. Nimetatud nõudeid kohaldatai esimest korda 2025. aasta riigieelarve liigendamisele ning vastav täiendav liigendus esitati 2025. aasta riigieelarve seaduse lisas.

Eelarveklassifikaatori järgi näitab eelarve liik raha katteallikat ning nende kasutamisele kehtivaid limiite ja piiranguid. Eelarve liigi järgi eristatakse muu hulgas piirmääraga ja piirmäärata raha. Seega ei piisa

sellest, et käskkirjas on asutused, programmi tegevused ja kulude majanduslik sisu eraldi välja toodud: neist peab nähtuma ka see, millise eelarve liigiga rahaga on tegemist.

Siseministri 26. märtsi 2026. aasta käskkirjaga kinnitatud valitsemisala 2025. aasta eelarvejaotuses on eelarve esitatud riigiasutuste, programmi tegevuste, eelarvekontode ja investeeringuobjektide koodide järgi. Eelarve liiki ei ole aga nende tunnustega seostatud. Seetõttu ei ole käskkirjast võimalik kindlaks teha, kui suur osa konkreetse asutuse, programmi tegevuse või kululiigi eelarvest on piirmääraga ja kui suur osa piirmäärata.

Riigikontroll toob välja, et piirmääraga ja piirmäärata raha eristamine ei ole üksnes eelarve esitamise küsimus. Riigieelarve seaduse § 56 lõike 2² alusel on ministril õigus muuta programmi tegevuste täiendavat liigendust üksnes piirmääraga raha puhul ja selle kogumahtu muutmata. Kui ministri käskkirjast ei ole eelarve liik tuvastatav, ei ole võimalik kontrollida, kas minister on eelarvet muutnud oma pädevuse piires ega seda, kas piirmääraga rahale kehtivaid paindlikkuse reegleid on järgitud. Samuti ei ole võimalik üheselt võrrelda ministri kinnitatud eelarvejaotust kuluarvestuse infosüsteemi KAIS andmete ja riigieelarve seaduse lisaga. See vähendab eelarveandmete läbipaistvust ja kontrollitavust ning suurendab riski, et piirmääraga ja piirmäärata rahale kohaldatakse valesid kasutamise, muutmise või järgmisse aastasse ülekandmise reegleid.

1.4. Siseministeerium on eelarve jääkide üleviimisel rikkunud riigieelarve seadust

1.4.1. 2025. aasta lõplik eelarve peaks olema vähemalt 11,0 miljoni euro võrra väiksem, kuna 2024. aastast toodi jääke lubatust rohkem üle

Riigieelarve seaduse § 59¹ kohaselt võib riigieelarves planeeritud raha jääke üle kanda üks kord samaks otstarbeks. Seejuures tuleb arvestada, et raha sihtotstarvet ei määra üksnes Riigikogu kinnitatud riigieelarve ja Vabariigi Valitsuse liigendus, vaid ka ministri käskkirjad eelarve liigendamise kohta.

Eelmises auditis piirmääraga raha ülekandmise kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et Siseministeeriumi valitsemisalas on 2025. aastasse viidud jääke vähemalt 3,0 miljonit lubatust rohkem. Välja toodud viga sisaldas ka valitsemisala asutuste 2023. aasta jääke, mida teist korda ei võinud enam 2025. aastasse üle viia. Lisaks tõi Riigikontroll välja, et käskkirjaga ülekantav 2024. aasta jääkide summa pidi olema kokku vähemalt 8,0 miljoni euro võrra väiksem, kui arvestada ministri ja asutuse juhi kinnitatud 2024. aasta eelarve jaotuskava (programmi tegevuste, asutuste ning objekti koodide lõikes).

2024. aastast üle toodud jääkide sihtotstarbe muutmise mõju 2025. aasta lõplikule eelarvele ei ole auditis hinnatud, kuna üle toodud eelarve korduvast sihtotstarbe muutmisest tingituna ei saa vea suurust usaldusväärselt välja tuua.

Siseministeeriumi valitsemisala 2025. aasta lõplik eelarve peaks olema vähemalt 11,0 miljoni võrra väiksem.

Sarnaselt eelmise auditiga tuvastas Riigikontroll, et ministeeriumi valitsemisala 2025. aasta eelarvejääkide 2026. aastasse ülekandmisel kanti teist korda üle ka 2024. aastast pärinevat raha. Näiteks kanti Päästeameti programmi tegevuse „Demineerimine“ majandamiskulude eelarverealt 2026. aastasse teist korda üle 586 156 eurot 2024. aasta eelarvejääki. Korduv ülekandmine tekkis, sest sellel

eelarverealt tehtud 2025. aasta kulud olid väiksemad kui 2024. aastast üle kantud summa ning kasutamata jäänud varasema aasta raha ei arvatud 2026. aastasse ülekantavast summast maha.

Lisaks kanti sellelt eelarverealt 2026. aastasse 200 341 eurot rohkem, kui oli rea tegelik eelarvejääk 2025. aasta lõpus. Teistel programmi tegevuste toetuste eelarveridadel kandis Päästeamet 2024. aastast pärinevat raha teist korda üle veel kokku 56 307 eurot.

Riigieelarve seaduse § 59¹ lõike 1 kohaselt pikeneb riigieelarve raha ülekandmisel nende kasutamise tähtaeg ühe eelarveaasta võrra. Seega võis 2024. aastast 2025. aastasse üle kantud raha kasutada kuni 2025. aasta lõpuni, kuid seda ei olnud sama sätte alusel lubatud 2026. aastasse uuesti üle kanda.

1.4.2. Jätakuvalt on puudusi planeerimise kvaliteedis, kuna 2025. aasta eelarvet on kulutatud majandusliku sisu detailsuses rohkem, kui seda eraldati

Analüüsides kuluarvestuse infosüsteemis KAIS 2025. aasta jääkide kujunemist, selgus, et sarnaselt eelmise aastaga on Siseministeeriumi valitsemisalas eelarve klassifikaatori tasemel planeerimata eelarvet ja ületäitmist ehk teisisõnu eelarveraha on kulutatud rohkem, kui seda eraldati, summas 2,4 miljonit eurot. Nii on näiteks programmi tegevuse „Päästmine maismaal ja siseveekogudel“ Päästeameti tööjõukulude eelarvet ületatud 372 699 euroga ja programmi tegevuse „Õnnetuste, süütegude ja varakahjude ennetamine“ Päästeameti antud toetuste eelarvet ületatud 348 156 euroga.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et üldine eelarvestamise põhimõte näeb ette, et väljamineku tegemiseks peab eelnevalt olemas olema eelarveline kate ministri volitusega. Eelarve ületäitmine näitab, et väljaminekute tegemisel on ületatud volitusi.

Lisaks näitab KAISI 2025. aasta jääkide analüüs, et 1,3 miljoni euro ulatuses viiakse üle 2025. aasta jääke rohkem, kui oli kasutamata eelarvet, sealhulgas Siseministeerium 1,1 miljonit eurot ja Politsei- ja Piirivalveamet 0,2 miljonit eurot.

Eelarve ületäitmised viitavad, et jätkuvalt on puudusi planeerimise kvaliteedis. Riigikontroll toonitab, et oluline on nii asutustes kui ka kogu valitsemisalas järelevalvet eelarve täitmise üle tõhustada ning planeerida raha vastavalt vajaduse tekkimisele õige majandusliku sisuga õigele asutusele jooksva eelarveaasta sees.

Riigikontrolli välja toodud vead põhinevad KAISI andmetel tehtud analüüsil. Usaldusväärset kogu Siseministeeriumi vea suurust eelarvejääkide ülekandmisel ei ole Riigikontrollil võimalik välja tuua, kuna ministeerium on muutnud 2024. aastast üle toodud raha sihtotstarvet; kasutanud eelarvet rohkem, kui raha eraldati (esinevad positiivsed jäägid); või muutnud eelarvet valesti.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et ministeeriumil või valitsemisala asutustel on õigus kasutada riigieelarve raha ainult siis, kui raha on eelarves ette nähtud, mistõttu ei ole korrektne praktika, et kulutusi tehakse selleks eelnevalt eelarvet omamata. Lisaks ei anna sellisel moel toimimine õiget infot tegevuste eelarvete ega eelarvejääkide kohta. Riigikontroll soovib Siseministeeriumil korrastada 2026. aasta eelarve jaotus ka eelarveklassifikaatori tasemel (sh nn positiivsed ülekandmised), vastasel juhul kanduvad korrastamata andmetest tekkivad vead ka 2027. aastasse.

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile:

- lähtuda eelarvemuudatuste tegemisel riigieelarvega kehtestatud reeglitest ja eelarveklassifikaatoris nõutud detailsusest;
- lähtuda eelarveaastal kasutamata eelarvejääkide üleviimisel riigieelarve seaduse põhimõtetest ning lisaks Vabariigi Valitsuse liigendusele ka ministri kinnitatud eelarve jaotusest;
- tõhustada järelevalvet valitsemisala eelarve täitmise üle ning planeerida eelarveaasta sees raha vajaduse kohaselt ringi.

2. Politsei- ja Piirivalveamet on laia riigikaitse kulude kajastamisel kasutanud vale tegevusala koodi

Riigikontroll auditeeris muu hulgas 2025. aastal tehtud kulusid, mis olid eelarvestamises ja raamatupidamises paigutatud laia riigikaitse kulude (investeeringute) alla. 2025. aasta lisaeelarve eelnõu seletuskirja kohaselt on ette nähtud laia riigikaitse täiendavad raha projektidele, mis on hädavajalikud riigikaitse tagamiseks mittesõjalistes valdkondades. Seda raha kasutatakse muu hulgas siseturvalisuse, meditsiinisüsteemi töökindluse, välisteenistuse kriisivõimekuse, digiriigi ning meediavaldkonna toimepidevuse tugevdamiseks. Euroopa Liidus on kokku lepitud vabastusklausel, mis võimaldab nende kaitsekulude kasvu tõttu Euroopa Liidu kokkulepitud netokulude piirist ajutiselt kõrvale kalduda. Vabastusklausli puhul võetakse üldjuhul arvesse kulud, mis liigitatakse COFOG 02 „Riigikaitse“ alla.

Riigikontroll tuvastas Politsei- ja Piirivalveameti tehingute kontrollimisel, et riigiasutus on kasutanud 995 141 euro eest serverite ja tootetugede ostmisel ning 434 698 euro eest relvastuse ja erivahendite laost kasutusse andmise kajastamisel ekslikult COFOG 02 „Riigikaitse“ koodi. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt kasutas asutus seda koodi Rahandusministeeriumilt saadud suuniste alusel.

Kui investeeringul on kahene kasutus ehk seda saab kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalistel eesmärkidel (nagu näiteks riigiasutuse ostetud serverid ja tootetoed ja relvastus), tuleb COFOGi klassifikatsioonis lähtuda kogu tehtud kulu peamisest eesmärgist ja vara kasutuseesmärgist ning kulusid ei jagata tavaliselt erinevate funktsioonide vahel. Riigikontrolli arvates oleks COFOGi klassifikatsiooni järgi õige kasutada asutuse peamist tegevusala koodi ehk 03100 (politsei).

Vale tegevusala koodi kasutamine mõjutab COFOGi klassifikatsiooni järgi kokku pandud valitsemissektori rahandusstatistikat.

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile: lähtuda tehingute kajastamisel COFOGi klassifikatsiooni reeglitest.

3. Politsei- ja Piirivalveameti majandustehingute algdokumentide vormistamise, allkirjastamise ja säilitamise korraldus vajab parandamist

Riigikontroll tuvastas Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) raamatupidamise algdokumentide vormistamisel, allkirjastamisel ja säilitamisel mitmeid puudusi:

1) PPA on kahel juhul jätnud paberil allkirjastatud lepinguid sõlmides märkimata lepingu allkirjastamise kuupäeva. Sõlmimise kuupäev aitab üheselt määrata, millal leping jõustus. Seda eriti juhul, kui leping ei jõustu allkirjastamise hetkest, vaid mõnest muust kuupäevast, või kui pooled on lepingu allkirjastanud erinevatel aegadel. Kuupäeva märkimine aitab vältida hilisemaid vaidlusi selles osas, millised õigused ja kohustused ja millal kehtima hakkasid.

2) PPA allkirjastas kompaktsete mehitamata õhusõidukite komplektide üleandmise-vastuvõtmise akti tagantjärele. Lepingu kohaselt toimub asjade üleandmine aktiga – asjade omandiõigus ja juhusliku hävimise ning kahjustumise riisiko läheb täitjalt PPA-le üle akti allkirjastamisel. Auditi käigus selgus, et oktoobris 2025 vastu võetud seadmete akti allkirjastas PPA alles veebruaris 2026, pärast Riigikontrolli päringut. Sellest tingituna tasus PPA arve enne akti allkirjastamist ning kajastas tehingu 2025. aastas, kuigi lepingu järgi võttis kaubad vastu alles 2026. aastal.

3) PPA majandamiskulude kontrollimisel ilmnas, et kahel juhul ei kajastanud tehingu algdokumendid tegelikku rahastusallikat – välisrahastuse kasutamist ja selle rakendamise eritingimusi. Vastava nõude – välisrahastuse kasutust eraldi markeerida – on sätestanud sõlmitud raamlepingud.

4) Riigikontroll tuvastas, et PPA ei ole mitmel juhul säilitanud algdokumente nõuetekohaselt, mistõttu ei ole neid olnud lihtne tuvastada ja taasesitada. 2024. aasta auditis selgus, et PPA säilitas tehingute algdokumente ainult krüpteeritud kujul, mistõttu olid need töötajate vahetumise või avamiseks vajalike dokumentide kasutustähtaja möödumise tõttu lukustunud. 2025. aasta auditis leiti, et relvastuse ja erivahendite laost väljastamisel allkirjastatavad üleandmise-vastuvõtu aktid võisid jääda töölt lahkunud inimese võrgukettale. Samuti ei ole võimalik allkirjastatud akte leida relvastuse andmebaasist Relvlog ei majandustarkvara SAP kannete ega relvastuse väljastusnumbrite kaudu ilma väga suure käsitööta (ükshaaval rida-realt üle vaadates). Auditis saadud selgituste kohaselt ei ole Relvlog ning SAP omavahel liidestatud. Lisaks ei säilitanud PPA ühel juhul juba allkirjastatud põhivara arvelevõtmise akti, mistõttu tuli dokumendile allkiri uuesti lisada.

Korrektset vormistatud, allkirjastatud ja säilitatud algdokument tagab majandustehingute läbipaistvuse ja jälgitavuse ning vastab hea halduse tava ja sisekontrolli nõuetele.

Riigikontrolli soovitused Siseministeeriumi kantslerile:

- märkida lepingu sõlmimisel selle kuupäev, et tagada lepingu sõlmimise aja üheselt mõistetavus ning õigusselgus;
- allkirjastada algdokumendid tehingu toimumise ajal või vahetult pärast kaupade ja teenuste vastuvõtmist, vältides dokumentide tagantjärele allkirjastamist;
- esitada algdokumentides tehingute tegelik rahastamisallikas, koostades vajaduse korral dokumendi lisa või muudatuse;
- 4. tõhustada infosüsteeme, et tagada laoväljastuste puhul algdokumentide lihtne tuvastamine ja taasesitatavalt säilitamine.

4. Politsei- ja Piirivalveamet ei ole kajastanud tehinguid varudega õiges perioodis ja õigel kontrol

1) Auditi käigus selgus, et PPA on laost väljastatud varustuse kasutusele võtnud 2026. aastal, ent kajastanud tehingu 2025. aastal. 2025. aasta lõpus väljastati PPA logistikabüroo kesklaost Põhja prefektuuri lattu massiohje varustust koolituste tarbeks. Põhja prefektuuris viibis massiohje koolituste läbiviimine ja ametnikele varustuse kätteandmine ning sellega alustati alles 2026. aasta veebruari teises pooles. PPA kajastas kulukande 2025. aasta lõpus ehk hetkel, mil varustus liikus laost lattu.

Kuna bilansis kajastatavate varude puhul planeeritakse kulu perioodis, mil antud varud kasutusele võetakse, ja selgituse põhjal võeti varud kasutusse 2026. aasta veebruaris, siis tulnuks ka kulu kajastada 2026. aastal. Kuna kanne on vales aastal, tekib viga summas 73 543 eurot nii bilanssi, tulemiaruanndesse kui ka eelarve täitmisesse.

2) PPA soetas varuosi soetusmaksumusega 58 432 eurot tulevaste võimalike hooldus- ja remonditööde tarbeks, ent kajastas need perioodikuluna, mitte varuna. Auditi käigus viga parandati.

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile: pöörata tähelepanu majandustehingute sisule ja korrektsele kajastamisele.

5. Siseministeeriumi valitsemisala asutused on eksinud majandamiskulude ja põhivara tehingute kajastamisel

Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et Siseministeeriumi valitsemisala asutuste majandamiskulude kajastamisel ja põhivarade arvestuses esineb mitmeid vigu:

1) Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT) kajastas akteerimata arendustööd maksumusega 328 000 eurot km-ta lõpetamata ehituse, mitte ettemaksena. Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi kontoplaani kasutusjuhendi kohaselt kajastatakse lõpetamata vara kontol väljaminekuid, kui põhivara valmistamine toimub etapiviisiliselt ning seda tõendatakse tööde vastuvõtmise dokumentidega. Väljaminekuid, mille eest ei ole vara ega osaliselt tehtud töid veel vastu võetud, kajastatakse põhivara eest tehtud ettemaksetena. Kuna kirjeldatud juhul ei olnud midagi enne terviktulemi valmimist ja üleandmist akteeritud ning investeeringu kajastamise aluseks oli lepingus olev maksegraafik ehk reaalsed maksed, siis tulnuks soetused kajastada ettemaksetena kuni tööde akteerimiseni.

2) Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) on kolmel juhul kapitaliseerinud uurimisfaasis tehtud kulutused. Tegu on kolme erineva MISX-programmi alamprojektiga, millest igaühe eesmärk oli välja töötada tulevikulahenduse visioon ja kirjeldus. Saadud selgituste kohaselt realiseeritakse lahendused võimalike jätkuprojektide raames. Kuna valmis vara veel ei loodud, vaid tegu oli ettevalmistavate töödega vara loomiseks ning ka edasiarenduse kavatsus (tehniline ja finantsiline) ei ole kindel, siis on tegu uurimistegevusega. Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 järgi on uurimistegevuse väljaminekud seotud teadusliku või tehnilise aluse loomisega uute võimalike toodete ja teenuste väljatöötamiseks ning kajastatakse kuluna nende tekkimise hetkel. Riigikontrolli hinnangul peaks lepingute kogumaksumusest 230 390 eurot km-ta olema kajastatud perioodikuludena.

3) PPA puhul esineb probleeme majandamiskulude ja põhivarana kapitaliseeritavate kulude eristamisel ja põhivara komponentarvestuse rakendamisel:

a) Lennusalga kopterite eskadrilli lisapinna rajamisel kajastas PPA lõpetamata ehitusena väikeinventari ja aknakatteid kokku summas 3196 eurot km-ta, mis tulnuks kajastada perioodikuluna. Hoone soetusmaksumusele lisati ka rajatiste maksumus. PPA võttis kõik tehtud tööd arvele hoone soetusmaksumuses kogusummas 154 018 eurot km-ta. Kontoplaani alusel kajastatakse maa peal või all asuvad maarajatised rajatise kontol. Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 41 lg 3 nõuab, et osade kaupa võetaks arvele materiaalsed põhivara objektid, mis koosnevad üksteisest eristatavatest ja erinevate eluigadega komponentidest.

b) PPA kajastas Pärnu staabiruumi remonditööd kogusummas 170 525 eurot km-ta hoone soetusmaksumuses. Samas kajastavad tehtud tööde aktid ka mööblit summas 8135 eurot km-ta ning video-, heli- ja konverentsiseadmeid summas 99 628 eurot km-ta, mis tuleks kajastada vastavalt perioodikulu ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia seadmetena.

c) Päästeamet soetas kuus põhiautot koos päästevarustusega. Soetatud päästevarustuse esemed kogumaksumuses 215 515 eurot km-ta ei vasta põhivara tunnustele, kuna nende kasulik eluiga ei ühti põhiauto eluiga. Tegu on kiiresti kuluvate, kasutamisel hävivate või perioodiliselt asendamist vajavate seadmete ja tarvikutega. Lisaks jääb nende maksumus alla kapitaliseerimise piirmäära (10 000 eurot). Eeltoodust tulenevalt ei olnud põhjendatud nimetatud kulude kajastamine põhivara koosseisus. Lisaks eksiti soetuseks saadud sihtfinantseerimise kajastamisel – avaliku sektori finantsarvestuse- ja aruandluse juhendi § 24 lg 4 kohaselt võib põhivara sihtfinantseerimisena kajastada üksnes sellist toetust, mille tingimuseks on konkreetse põhivara ostmine, ehitamine või muul viisil soetamine. Kirjeldatud juhul oleks tulnud toetus kajastada tegevuskulude sihtfinantseerimisena.

Põhiautode vastuvõtmisel tuvastati, et mitmed teiseldatavad päästevarustuste elemendid olid üleandmise ajaks puudu. Üleandmise-vastuvõtmise aktides on märgitud, et nimetatud puudused ei takista hankijal kaupa tervikuna kasutusele võtmast ning põhiauto loeti seega kasutuskõlblikuks ja sihtotstarbeliselt kasutatavaks ka ilma puuduva varustusega, mis kinnitab veel kord, et varustuse elemendid ei kuulu sõiduki lahutamatu osade hulka. Auditeeritu kinnitusel kõrvaldati tuvastatud puudused kokkulepitud tähtaegadeks või autode tarnetähtajaks, kuid puuduste kõrvaldamist tõendavaid dokumente ei vormistatud. Eelnevalt kirjeldatud olukorras võib esineda risk, et asutus ei saa ettemakstud tooteid ja/või teenuseid.

Auditi käigus tuvastatud vead põhivara arvestuses ning teatud soetuste klassifitseerimisel parandati enne raamatupidamise aastaaruande lõplikku vormistamist. Vigade esinemine näitab siiski puudusi varade liigitamise ja arvestuse kontrollis ning loob riski, et sarnased vead korduvad. Varaobjektide eraldi arvele võtmine lihtsustab hilisemate renoveerimiste ja väljavahetamiste korral maha kantavate varade jääkväärtuse hindamist ning uute varade arvelevõtmist.

d) Majandamiskulude tehingute auditeerimisel selgus, et PPA kajastas Riigi Kinnisvara ASilt (RKAS) renditaval pinnal soojakute toiteliini rajamist ning RKASi projektkorraldustasu kogumaksumuses 31 000 eurot km-ta majandamiskuluna, kuigi kulutused oleks tulnud kapitaliseerida. Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 43 lõike 6 kohaselt kajastab kasutusrendile võetud varade korral rentnik rendiobjektile tehtud rendilepinguga hõlmamata parenduste, remondi ja hoolduse kulutused põhivara soetusena, kui kulutused vastavad materiaalse põhivara mõistele.

Eeltoodud eksimuse tõttu on tulemiaruanDES majandamiskulud kajastatud suuremana ning vara maksumus bilansis väiksemana, kui peaks. See põhjustab vigu ka riigieelarve täitmise aruanDES, kui jäetakse kapitaliseerimata põhivarana kajastamise tingimustele vastavad ja otseselt vara soetamisega seotud kulutused.,

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile: kajastada tehingud raamatupidamises nende majanduslikust sisust lähtudes, et anda õige ülevaade asutuse majandustehingutest.

6. Siseministeeriumi valitsemisala asutuste varade aastainventuuride korraldust tuleks parandada

Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) varade aastainventuuride kontrollimisel tuvastas Riigikontroll järgmised kitsaskohad:

1) SMITis ei kinnita asutuse juht majandustarkvara SAP ja varahalduse infosüsteemi TIIU andmete võrdlusi ega 31. detsembri seisuga läbi viidud lõpetamata põhivara inventuuri, sest asutuse selgituste kohaselt on tegu asutusesiseste tööfailidega. SMITi varade haldamise ja arvestuse korra kohaselt valmistatakse ette ning viiakse läbi lõpetamata ehitiste ja etapiviisiliste soetuste inventuur samamoodi nagu tavapärane vara inventuur. Samuti lisatakse TIIU ja aruandluskeskkonna SAP BO võrdlused inventuuri dokumentatsiooni hulka. Inventuur viiakse läbi TIIU andmetel koostatud lugemislehtede alusel ja seejärel võrreldakse tulemusi SAPiga. Valitsemisalas ei ole praktika ühene: PPAs kinnitab asutuse juht nii lõpetamata ehituste aastalõpu seisu inventuuri kui ka SAPi ja TIIU andmete võrdlused. Riigikontrolli hinnangul tuleks SMITi asutuse juhil allkirjastada kõik inventuuri tulemustega seotud dokumendid, millega ta kinnitab tegelike andmete vastavust infole, mis kajastub asutuse raamatupidamisarvestuses.

2) PPA lõpetamata põhivara hõlmas 18 asukohas valve- ja läbipääsusüsteemide rajamist. 31.12.2024. aasta seisuga olid tööd seitsmes asukohas lõpetatud ja valmis varadena arvele võetud kokku maksumuses 495 307 eurot. 2025. aastal valmis 11 objektist 10 kogumaksumuses 878 049 eurot, ent neid varasid arvele ei võetud, kuna varade grupi teenistujani ei jõudnud inventuuri käigus vastav info. Auditis saadud selgituste kohaselt ei selgunud projektijuhi kirjeldusest üheselt, et projekt on lõpetatud ning vajalikud varad tuleb arvele võtta.

3) PPA lõpetamata põhivara inventuurist selgus, et seitsme lõpetamata immateriaalse põhivara puhul oli inventuurikomisjon lisanud juurde kommentaari vara arvelevõtmise või projekti ja lepingu 2025. aastal lõppemise kohta. Ka auditis saadud selgituste kohaselt olid inventuuri läbiviimise hetkel projektid lõpetatud. Valmis varana võeti need arvele aga 2026. aastasse või ei ole seda veel tehtud. Inventuuri eesmärk on teha kindlaks tegelike ja raamatupidamises arvestatud varade täpne vastavus (sh seisukord). Kuna vastavad ettepanekud on tehtud 2025. aasta inventuuri käigus, pidades silmas 2025. aasta varade tegelikku seisu, siis pidanuks tehtud ettepanekutele järgnema korrektne varade arvelevõtmine, sh amortisatsiooniarvestusega alustamine hetkest, kui vara kasutusse võetakse.

4) Auditis tuvastati PPA puhul juhus, kui IT-arendus kajastus 31.12.2025. aasta seisuga lõpetamata vara kontol summas 514 577 eurot, kuigi selgituste kohaselt hakati seda kasutama 25.10.2025. Põhivara

inventuuris ei olnud inventuurikomisjon märkinud, et vara on juba kasutuses, vaid et projekt kestab kuni 2029. aasta lõpuni.

5) PPA inventuurikomisjon tegi ettepaneku kanda maha buss soetusmaksumuses 13 552 eurot, ent seda ei ole tehtud. Saadud selgituste kohaselt ei jõudnud sõiduk mahakandmise tabelisse, sest see puudus inventuuri koondakti mahakantavate varade nimekirjast.

Riigikontrolli soovitused Siseministeeriumi kantslerile:

- tõhustada sisekontrollisüsteemi, et tagada riigivara heaperemehelik valitsemine ja säilimine ning piisav infovahetus inventuurikomisjoni liikmete ja vara sisuliselt tundvate isikute vahel, sh jooksev infovahetus finantsosakonna ja/või varahaldusega;
- järgida tekkepõhise arvestuse põhimõtteid soetuste kajastamisel raamatupidamises ja eelarves;
- 3. tagada, et asutuse juht kinnitab kõik põhivara inventuuri tulemused koondakti lahutamatu osana.

7. Siseministeeriumi valitsemisalas määrati seitsmele ametnikule muutuvpalka lubatust rohkem

Riigikontroll tuvastas Siseministeeriumi valitsemisala tööjõukulude kontrollimise käigus, et Sisekaitseakadeemias (SKA) ja Politsei- ja Piirivalveametis (PPA) on ametnikele tasutud muutuvpalka üle lubatud piirmäära. Avaliku teenistuse seaduse § 61 lg 5 alusel võib muutuvpalka kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20% ametniku aastasest põhipalgast.

- SKAs tasuti ühele ametnikule 25% põhipalgast ehk 1740 eurot rohkem ning asutuse sõnul tekkis ületamine ekslikult.

- PPA-s tasuti kuuetele ametnikule muutuvpalka üle 20% – ületamine oli kokku summas 49 489 eurot. PPA selgituste kohaselt oli ületus tingitud täiendavate tööülesannete täitmise eest (sh välisriigis).

Riigikontrolli soovitus Siseministeeriumi kantslerile: hinnata, kas kehtiv tasustamissüsteem võimaldab õiguspäraselt tasustada suurema riskiga piirkondades täidetavaid erakorralisi teenistusülesandeid ning vajaduse korral teha vastavad muudatused, et ülesannete eest makstav tasu oleks kooskõlas avaliku teenistuse seaduse § 61 lõikes 5 sätestatud muutuvpalga piirmääraga.