

**Siseministeeriumi valitsemisala
2004. aasta raamatupidamise korraldus
ja tehingute seaduslikkus**

KONTROLLIARUANNE

nr OSII-2-6/05/112
26.08.2005

Siseministeeriumi valitsemisala 2004. aasta
raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Siseministeeriumi haldusala raamatupidamiskorraldust ja tehingute seaduslikkust 2004. aastal. Auditi eesmärgiks oli hinnata siseaudiitorite tööd majandusaasta aruande auditeerimisel ning raamatupidamiskorraldust Siseministeeriumis ja tema haldusala asutustes, samuti 2004. aastal sooritatud majandustehingute seaduslikkust. Lisaks siseaudiitorite töö hindamisele ja raamatupidamise üldisele korraldusele kontrolliti Siseministeeriumi haldusala suuremates asutustes (Siseministeeriumis, Politseiametis, Päästeametis, Piirivalveametis, Kodakondsus- ja Migratsiooni-ametis ning Sisekaitseakadeemias) riskantsemaid valdkondi mahus, mis jäid siseaudiitorite poolt katmata. Käesolevas aruandes on kajastatud ka olulisemad tähelepanekud Riigikontrolli tehtud audititest “Piirivalveameti Lennusalga raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal” ja “Keskkriminaalpolitsei raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal”.

Auditi tulemusena on välja toodud olulisemad tähelepanekud siseaudiitorite töö, raamatupidamiskorralduse, tehingute seaduslikkuse, sisekontrollisüsteemi ja finantsjuhtimise kohta.

Tulenevalt riigieelarve seaduse muudatusest peab Siseministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruandele ja tehingute seaduslikkusele andma hinnangu Siseministeeriumi siseauditi eest vastutav isik. Riigikontroll peab andma hinnangu riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele. Riigikontroll võib riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda riigi-raamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Peamised tähelepanekud

Raamatupidamiskorraldus ja sisekontrollisüsteem

Siseministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus on selles ulatuses, mida hõlmasid Riigikontrolli auditid, üldjuhul vastavuses riigi raamatupidamise üldeeskirjaga ja hea raamatupidamistavaga. Valdkondades, mis puudutavad trahvitulude kajastamist ja põhivara arvestust, ei ole raamatupidamisarvestus aga alati piisaval tasemel. Siseministeerium on kinnitanud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja ja sellest lähtuvalt on valitsemisala asutused kehtestanud eraldi asutuste endi spetsiifikast tulenevad raamatupidamise sise-eeskirjad.

Majandustehingute seaduslikkus ja finantsjuhtimine

Tehingute seaduslikkuse osas leidis Riigikontroll mõningaid puudusi riigihangete seaduse järgimises, lisaks vajab täiendamist Piirivalve Lennusalga põhimäärus. Finantsjuhtimise osas leidis Riigikontroll puudusi põhjendamatutes ettemaksudes ja samuti on lahendamata juriidilised probleemid konfiskeeritud varadega, mille hoidmine tekitab riigile põhjendamatuid kulutusi.

Siseaudiitorite tööle tuginemine

Auditi tulemusena on Riigikontroll arvamusel, et ei saa riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel tugineda siseauditi eest vastutava isiku hinnangule, kuna Riigikontrolli auditi ajaks oli siseaudiitorite töö dokumenteeritud ainult osaliselt ning sellest tulenevalt puudus meil võimalus kontrollida täies mahus auditi ulatust ja tehtud kontrolliprotseduure, mis olid aluseks siseauditi eest vastutava isiku antud hinnangule.

Riigikontrolli arvates ei olnud Siseministeeriumi siseaudiitorite töö kooskõlas Rahandusministeeriumi koostatud finantsauditi käsiraamatu juhistega. Siseaudiitorite töö kohta on Riigikontrollil järgmised tähelepanekud:

- Siseministeeriumi valitsemisala siseaudiitorite auditi käigus saadud informatsiooni dokumenteerimine oli puudulik.

- Riigikontroll ja Siseministeeriumi siseaudiitorid jäid eri arvamusele Politseiameti valitsemisala kogutavate trahvide kajastamises, kus Riigikontroll leidis erinevalt Siseministeeriumi siseaudiitoritest, et kajastatud trahvinõuetele ei saa hinnangut anda.

Peamised ettepanekud siseministrile

- Tagada valitsemisalas kõigi trahvide ja menetluskuludega seotud tulude ja nõuete tekkepõhine kajastamine raamatupidamises.
- Tagada Politseiameti valitsemisalas kasutatava tarkvara POLIS seadistus selliselt, et POLISist oleks võimalik saada raamatupidamise jaoks vajalikke aruandeid ja väljatrukke.
- Selgitada välja, kui palju on valitsemisalas väärteo- või kriminaalmenetluse korras konfiskeeritud vara ja milline on selle vara õiguslik staatus, ning rakendada meetmeid konfiskeeritud varaga seotud juriidiliste probleemide lahendamiseks, et vara oleks võimalik võõrandada.
- Täiendada valitsemisalas sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamisarvestust selliselt, et soetades kaupu ja teenuseid, mis ületavad riigihangete seaduses ettenähtud piire, oleks tagatud riigihangete seadusest kinnipidamine.
- Hinnata aktsiaseltsi Reginvest vastu esitatud nõude laekumise tõenäosust ja vajaduse korral kanda nõue raamatupidamises täies ulatuses ebatõenäoliselt laekuvaks.

Oma vastuskirjas nõustub siseminister tehtud ettepanekutega osaliselt. Samas on minister oma vastuses juhtinud tähelepanu mõningatele mitmetimõistetavustele aruande tekstis. Oleme oma hinnangute sõnastusi siseaudiitorite töö ja põhivara arvestuse osas täpsustanud. Teisi tähelepanekuid oleme kommenteerinud aruande põhitekstis. Ministri vastuse terviktekst on aruandele lisatud.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Olulisemad andmed auditeeritud asutuse kohta	5
1. RAAMATUPIDAMISKORRALDUS JA SISEKONTROLLISÜSTEEM.....	7
1.1. Riigikontrolli tähelepanekud	7
1.1.1. Politseiameti valitsemisala kogutavad trahvid ja menetluskuludega seotud tulud.....	7
1.1.2. Põhivara arvestus.....	8
1.1.3. Kriminaalmenetlustega seotud kulutused.....	9
1.1.4. Regionaalpoliitilised laenud	9
1.2. Riigikontrolli ettepanekud siseministrile	10
2. MAJANDUSTEHINGUTE SEADUSLIKKUS JA FINANTSJUHTIMINE	11
2.1. Riigikontrolli tähelepanekud	11
2.1.1. Riigihangete seadus.....	11
2.1.2. Põhjendamatud ettemaksud.....	11
2.1.3. Konfiskeeritud vara	12
2.1.4. Piirivalve Lennusalga tegevuse vastavus põhimäärusele	12
2.2. Riigikontrolli ettepanekud siseministrile	13
3. ARVAMUS SISEAUDIITORITE TÖÖ KOHTA.....	14
3.1. Siseministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnang Siseministeeriumi valitsemisala 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta	14
3.2. Riigikontrolli tähelepanekud	15
3.2.1. Siseaudiitorite auditi ulatus	15
3.2.2. Siseaudiitorite töö dokumenteerimine ja selle kvaliteet	15
3.2.3. Siseaudiitorite auditileiud, kus Riigikontrolli ja siseaudiitorite hinnangud erinevad.....	16
4. EELMISE AASTA AUDITI TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL.....	17
SISEMINISTRI VASTUS	19

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris tööplaani alusel Siseministeeriumi valitsemisala raamatupidamiskorraldust ning tehingute seaduslikkust 2004. aastal.

Tulenevalt riigieelarve seaduse muudatusest on alates 2004. aastast iga riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik kohustatud tegema majandusaasta aruande auditi ja andma hinnangu riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Riigikontroll võib riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli hinnata siseaudiitorite tööd majandusaasta aruande auditeerimisel ning raamatupidamiskorraldust Siseministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes, samuti ka 2004. aastal sooritatud majandustehingute seaduslikkust.

Lisaks siseaudiitorite töö kontrollile tegid Riigikontrolli audiitorid täiendavaid kontrolliprotseduure ka valitsemisala olulistes valdkondades, kus siseauditi eest vastutav isik ei olnud Riigikontrolli hinnangul saanud olulises osas kindlust aruande õigsuse kohta. Eelnimetatud protseduure tegid Riigikontrolli audiitorid järgmistes valitsemisala asutustes: Siseministeeriumis, Politseiametis, Päästeametis, Piirivalveametis, Kodakondsus- ja Migratsiooniametis ning Sisekaitseakadeemias.

Auditi tulemusena on toodud välja olulisemad tähelepanekud siseaudiitorite töö, raamatupidamiskorralduse, tehingute seaduslikkuse, sisekontrollisüsteemi ja finantsjuhtimise kohta.

Kuna Piirivalve Lennusalk ja Keskkriminaalpolitsei on Siseministeeriumi hallatavad asutused, on käesolevas aruandes kajastatud ka olulisemad tähelepanekud Riigikontrolli tehtud audititest "Piirivalveameti Lennusalka raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal" ja "Keskkriminaalpolitsei raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal".

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI¹ auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrolliti väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millele põhinevad raamatupidamisarvestuse näitajad. Audit hõlmas arvestuspõhimõtete analüüsi ja tehingute õiguspärasuse kontrolli.

Audititeavet kogudes küsitleti siseaudiitoreid, raamatupidajaid, osakondade ja talituste juhatajaid ning peaspetsialiste; tutvuti asutusesiseste kordadega, siseaudiitorite materjalidega, olulisemate teemat puudutavate lepingutega auditeeritud perioodil, raamatupidamise andmetega ning algdokumentidega.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Õie Soovik, vanemaudiitor Alo Lääne ja audiitor Marek Suurniit.

Olulisemad andmed auditeeritud asutuse kohta

Siseministeerium on valitsusasutus, mis täidab Siseministeeriumi valitsemisalas seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid.

Siseministeeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine, riigipiiri valvamine ja kaitsmine ning piirirežiimi tagamine, kriisireguleerimine, riigireservi ning tuletõrje- ja päästetööde, kodakondsuse ja migratsiooni ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine,

¹ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamine ja koordineerimine, sealhulgas regionaalplaneerimise kavade väljatöötamise ja elluviimise koordineerimine, andmekaitse- ja perekonnaseisualased küsimused ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Siseministeeriumit juhib siseminister, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Vabariigi President oma korraldusega. Siseministeeriumi struktuuriüksusi, mis tegelevad kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamise ja koordineerimisega, sealhulgas regionaalplaneerimise kavade väljatöötamise ja elluviimise koordineerimisega, perekonnaseisualaste küsimustega ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamisega, juhib regionaalminister.

Siseminister juhib Siseministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise üle. Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad järgmised ametid ja inspeksioonid: Kaitsepolitseiamet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Piirivalveamet, Politseiamet, Päästeamet ja Andmekaitse Inspeksioon. Alates 08.04.2004. a on Siseministeeriumi valitsemisalas 15 maavalitsust oma hallatavate asutustega. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt on maavalitsused iseseisvad riigiraamatupidamiskohustuslased, mistõttu nende andmed ei kajastu Siseministeeriumi 2004. aasta majandusaasta koondaruandes.

Siseministeeriumi ja tema valitsemisala tegevust finantseeritakse riigieelarvest. Siseministeeriumi ja tema valitsemisala eelarve kinnitab siseminister. Raamatupidamise seaduse kohaselt on riigiraamatupidamiskohustuslaseks Siseministeerium. Siseministeeriumi valitsemisala aruannete koostamise, neis sisalduva info õigsuse ning majandustehingute seaduslikkuse tagamise eest vastutas auditeeritud perioodil siseminister Margus Leivo. Siseministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldamist koordineeris Siseministeeriumi kantsler Märt Kraft ja viis ellu Siseministeeriumi pearaamatupidaja Liivi Fuchs.

31.12.2004. a seisuga oli Siseministeeriumi valitsemisala bilansimaht 1,79 miljardit krooni. Võrreldes 2003. aastaga suurenes bilansimaht 1,2%. Bilansis moodustas varadest 86,1% põhivara.

Valitsemisala 2004. aasta eelarve täitmine oli 2,47 miljardit krooni ja see vähenes võrreldes 2003. aastaga 168,2 miljonit krooni ehk 7,3%.

1. Raamatupidamiskorraldus ja sisekontrollisüsteem²

Siseminister on välja töötanud ja siseminister 07.05.2004. a kinnitanud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja. Lisaks võib iga valitsemisala asutus kehtestada eraldi asutuse enda spetsiifikast tuleneva raamatupidamise sise-eeskirja, võttes aluseks Siseministeri raamatupidamise sise-eeskirjas toodud üldpõhimõtted. Riigikontroll hindas Siseministeri valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjade vastavust raamatupidamise seadusele ja riigi raamatupidamise üldeeskirjale. Olulisi mittevastavusi ei tuvastatud. Samas esines raamatupidamise korralduses puudusi, millele viitavad ka auditi aruandes toodud tähelepanekud kontrollitud valdkondade kohta.

1.1. Riigikontrolli tähelepanekud

1.1.1. Politseiameti valitsemisala kogutavad trahvid ja menetluskuludega seotud tulud

Politseiameti valitsemisala kogub väärtemenetluse seadustiku alusel trahve. 31.12.2004. a seisuga oli trahvinõudeid 335,3 mln krooni, millest ebatõenäoliselt laekuvaks oli kantud 241,9 mln krooni. 2004. aastal olid trahvitulud 310,0 mln krooni, mis moodustas ligi 65% Siseministeri valitsemisala tegevustuludest. Trahvi- ja menetluskuludega seotud nõuete arvestamiseks kasutatakse programmi POLIS. Nõuete saldo kajastatakse raamatupidamises aasta lõpul POLISi süsteemidraatorilt saadud andmete alusel, v.a Lõuna Politseiprefektuur, kes korrigeerib saldot iga kuu prefektuuri IT-spetsialistilt saadud andmete alusel. Auditi käigus leidis kinnitust Politseiameti siseaudiitori tähelepanek, et Lõuna Politseiprefektuuri trahvinõuete saldo erines Politseiameti poolt majandusaasta lõpus koostatud väljatrükist ligi 1,5 mln krooni võrra. Selgituste kohaselt puudub tarkvaral POLIS võimalus koostada raamatupidamise jaoks vajalikku aruannet bilansipäeva seisuga. Bilanssaldo aluseks oleva aruande koostas Politseiamet varem andmebaasist võetud ja seejärel töödeldud algandmete alusel. Riigikontrolli hinnangul ei ole selline bilanssaldo arvestamine usaldusväärne.

Oma vastuskirjas teatas siseminister, et Riigikontroll ei too välja võimalikku vea suurust ja töötlemisel tekkiva vea alust ning et seetõttu on antud tähelepanekule raske vastata. Minister lisas, et Politseiameti siseaudiitorid leidsid oma auditi käigus sama probleemi, kuid ei pidanud võimaliku vea suurust oluliseks, ning samuti puudub Riigikontrolli ettepanek, millise POLISi seadistuse puhul oleks väljatrükk usaldusväärne.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et aruande eesmärk ei ole anda hinnangut Siseministeri 2004. a majandusaasta koondaruandele, vaid valitsemisala raamatupidamise korraldusele. Riigikontrolli audiitorite hinnangul on antud juhul tegemist arvestusprobleemiga. Politseiameti siseaudiitori kirjaliku selgituse kohaselt ei võimalda programmi aruandemoodul bilansipäeva seisuga genereerida raamatupidamiseks vajalikke aruandeid. Sellest tulenevalt ei ole Riigikontrolli audiitorid veendunud, et raamatupidamises kasutatavad POLISi väljatrüki sisaldavad kõiki nõudeid. Samuti juhime tähelepanu, et Riigikontrolli ülesanne ei ole korrastada Siseministeri arvestust, pakkudes välja võimalikke muudatusi programmide seadistustes. Puuduste kõrvaldamise eest vastutab eelkõige Siseminister ise.

² INTOSAI auditistandardite kohaselt on sisekontrollisüsteem poliitika ja protseduuride kogum, mille abil asutuse juhtkond saab tagada eesmärkide saavutamise reeglipärasel, säästlikul ja tõhusal moel. Sisekontrollisüsteem peab kaitsma varasid ja ressursse, tagama juhtimispõhimõtetest kinnipidamise, raamatupidamisarvestuse täpsuse ja täielikkuse ning usaldusväärse finants- ja juhtimisteabe õigeaegse esitamise.

1.1.2. Põhivara arvestus

31.12.2004. a seisuga on Siseministeeriumi valitsemisalas põhivara ligikaudu 1,5 miljardit krooni (jäakväärtus) ja see moodustab ligi 83% koondbilansi mahust. Auditi käigus tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, et põhivara arvestuses esineb järgmisi probleeme:

- Põhivarad on kantud kuludesse ja põhivarana arvele võtmata. Näiteks on Siseministeeriumis arvele võtmata ja Keskkriminaalpolitseile dokumentaalselt üle andmata 0,5 mln kroonine tarkvarapakett.
- Põhivara registris on kajastatud varad, mis ei allu põhivara kriteeriumitele, on kasutuskõlbmatud või ei kuulu asutusele. Näiteks oli Piirivalve Lennusalgas maha kandmata kasutuskõlbmatut vara ligi 0,8 mln krooni eest.
- Siseministeerium ja tema valitsemisala asutused ei ole võrrelnud riigivara registri vastavust raamatupidamise andmetele, millest tulenevalt ei kajastu riigivara registris kõik asutusele kuuluvad varad või kajastuvad varad, mis ei kuulu asutusele. Lisaks on osa vara riigivara registris arvel vales väärtuses. Näiteks on Piirivalve Lennusalgal riigivara registrisse kandmata põhivara vähemalt 3,7 mln krooni eest ning riigivara registris on kajastatud 1,0 mln krooni eest vara, mis ei kuulu enam Keskkriminaalpolitseile (on üle antud teistele asutustele või maha kantud).

Oma vastuskirjas teatas siseminister, et siseaudiitorite tehtud finantsauditi raames ei toimunud tõepoolest riigivara registri ja raamatupidamisandmete vastavuse võrdlemist ning et riigivara registri andmete ebatäpsusel pole majandusaasta aruandele mingit mõju.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et välja toodud tähelepanekud puudutavad raamatupidamise korraldust, mitte siseaudiitorite tööd Siseministeeriumi majandusaasta aruandele hinnangu andmisel. Nimetatud võrdlus on Riigikontrolli audiitorite arvates ministeeriumi rahandusosakonna kohustus ning on üks osa varade arvestuse sisekontrollisüsteemist.

- Põhivara registris kajastatakse varasid, mida ei ole veel kätte saadud, ning sisuliselt on tegemist põhivara ettemaksudega. Siseministeerium on teatiste alusel allasutustele üle andnud tsentraliseeritud varustamise korras soetatud põhivara ja immateriaalset vara. Auditi käigus tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, et Siseministeerium andis teatisega Keskkriminaalpolitseile üle varad, mis raamatupidamises kajastati põhivara registris, kuigi sisuliselt oli tegemist ettemaksuga.
- Põhivara inventuurid ei ole usaldusväärsed ja inventuuri tulemuste põhjal ei korrigeerita raamatupidamise andmeid. Näiteks Keskkriminaalpolitseis tehtud põhivarade aastainventuuri käigus ei selgitatud välja mittevajalikku ja kasutuskõlbmatut vara ega koostatud sellekohast aruannet, nagu nägi ette inventuuri tegemise käskkiri. Selle tulemusena ei kajastu inventuuriaktides varad, mis on kasutuskõlbmatud ja mille kohta on esitatud Politseiametile mahakandmise taotlus. Piirivalve Lennusalgas oli auditi ajaks maha kandmata ligi 800 000 krooni väärtuses vara, mille inventeerimiskomisjon tunnistas kasutuskõlbmatuks.
- Siseministeeriumi valitsemisalas reguleerib vara võõrandamist, kõlbmatuks tunnistamist, mahakandmist ja hävitamist ning kasutusse andmist siseministri kinnitatud kord³, mille kohaselt teeb lõpliku otsuse vara kohta Siseministeeriumi riigivara komisjon. Korras on reguleerimata, kuidas esitavad taotlusi valitsemisala valitsusasutuste hallatavad asutused, milliste tähtaegade jooksul edastab valitsusasutus taotlused komisjonile ja milliste tähtaegade jooksul peab komisjon tegema otsuse. Sellest tulenevalt on Siseministeeriumi valitsemisala asutustel põhivara registris kajastatud varasid, mis on kasutuskõlbmatud. Näiteks 2001. aastal esitas Keskkriminaalpolitsei Politseiametile taotluse mobiiltelefonide mahakandmise kohta summas 70 654 krooni, 2002. aastal arvutite ja muu inventari mahakandmise kohta summas 1 374 885 krooni. Nimetatud taotlused esitas Politseiamet riigivara komisjonile alles 2004. aastal.

³ Siseministri 07.11.1996. a määrus nr 16

Oma vastuskirjas teatas siseminister, et toodud näide Keskkriminaalpolitsei kohta on vananenud, kuna põhivarade mahakandmise protsessi auditeeris 2004. aastal Politseiameti siseauditi büroo ning auditi tulemusena moodustati Politseiametis uus põhivara mahakandmisega tegelev komisjon. Uue komisjoni töö kohta enam pretensioone laekunud ei ole, ajaline mahajäämus materjalide edastamisel ministeeriumi on 2005. aastal likvideeritud.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et toodud tähelepanekud on tehtud 2004. aasta kohta, mil nimetatud puudused olid veel likvideerimata.

Riigikontroll on arvamusel, et Siseministeeriumi valitsemisala põhivara arvestus ei taga kõigis valdkondades õiget ja usaldusväärset ülevaadet varade, nende väärtuse ja asukoha kohta.

1.1.3. Kriminaalmenetlustega seotud kulutused

Siseministeeriumi valitsemisalas on reguleerimata kriminaalmenetlustega seotud kulude tasumine juhul, kui kriminaalmenetlus antakse üle teisele uurimisasutusele. Tulenevalt kriminaalmenetluse seadustikust määratakse menetluskulude katmine kohtuotsusega⁴ või menetluse lõpetamise määrusega⁵. Kui menetlusega seotud kulud jäävad riigi kanda, katab kulud üldjuhul uurimisasutus, kes viimasena tegeles menetlusega. Samas ei ole uurimisasutuste eelarvetesse planeeritud teiste asutuste tekitatud menetluskulude tasumiseks vajalikke vahendeid. Sellest tulenevalt on osaliselt menetluskulud raamatupidamises kajastamata. Näiteks tuvastasid Riigikontrolli audiitorid auditi käigus, et Keskkriminaalpolitsei raamatupidamises olid kajastamata järgmised arved:

- SGS Eesti ASi 2004. aastal tehtud kütuseekspertiisi arve summas 52 200 krooni ning 2002. aastal tehtud ekspertiis summas 41 914 krooni;
- AP-Terminal OÜ 2004. aastal vedelkütuse hoiustamise eest esitatud arve summas 318 353 krooni.

Auditi käigus ei saanud Riigikontrolli audiitorid kindlustunnet, et nimetatud kulud ja kohustused on ainukesed, mis on raamatupidamises kajastamata. Riigikontroll on arvamusel, et menetluskulud peab tasuma tellija ning täpsemalt tuleb reguleerida valdkond, mis reguleerib menetluste ja menetluskulude üleandmist edasiseks uurimiseks teisele uurimisasutusele.

Oma vastuses Riigikontrolli kontrolliaruande⁶ eelnõule nõustus siseminister ettepanekuga reguleerida menetluskulude katmine juhul, kui menetlus antakse ühelt uurimisasutuselt teisele.

1.1.4. Regionaalpoliitilised laenud

31.12.2004. a seisuga on Siseministeeriumi bilansis kajastatud nõue regionaalpoliitilise laenu laenuhalduri aktsiaseltsi Reginvest vastu summas 24,0 mln krooni, millest on ebatõenäoliselt laekuvaks tunnistatud 16,8 mln krooni. Kuna kohtuvaidlus aktsiaseltsiga on jätkuvalt pooleli ja ministeeriumil ei ole õnnestunud lõpetada lepingut laenuhalduriga, soovib Riigikontroll ümber hinnata nõude laekumise tõenäosuse ja vajaduse korral kanda nõue raamatupidamises täies ulatuses ebatõenäoliselt laekuvaks. Nimetatud probleemile on Riigikontroll tähelepanu juhtinud ka oma varasemates auditites.⁷

⁴ Kriminaalmenetluse seadustik, § 306 lg 1 p 14

⁵ Kriminaalmenetluse seadustik, § 206 lg 1 p 5

⁶ Keskkriminaalpolitsei raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal

⁷ Riigikontrolli 08.04.2002. a kontrolliakt nr 2-6/06 "Riigieelarvest regionaalpoliitilisteks laenudeks eraldatud raha kasutamise hindamine" ja Riigikontrolli 27.07.2004. a kontrolliaruande nr 2-5/04/80 "Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

Oma vastuskirjas teatab siseminister, et ministeerium hindas nõuete laekumise tõenäosust aktsiaseltsilt Reginvest laenusajate maksevõime kohta saadud info põhjal ning sellest tulenevalt ei pea Siseministeerium vajalikuks kanda kogu nõuet ebatõenäoliselt laekuvaks.

1.2. Riigikontrolli ettepanekud siseministrile

- Tagada valitsemisalas kõigi trahvide ja menetluskuludega seotud tulude ja nõuete tekkepõhine kajastamine raamatupidamises.
- Tagada Politseiameti valitsemisalas kasutatava tarkvara POLIS seadistus selliselt, et POLISist oleks võimalik saada raamatupidamise jaoks vajalikke aruandeid ja väljatrükke.
- Hinnata aktsiaseltsi Reginvest vastu esitatud nõude laekumise tõenäosust ja vajaduse korral kanda nõue raamatupidamises täies ulatuses ebatõenäoliselt laekuvaks.

2. Majandustehingute seaduslikkus ja finantsjuhtimine

2.1. Riigikontrolli tähelepanekud

2.1.1. Riigihangete seadus

Majandustehingute vastavust riigihangete seadusele vaatasid Riigikontrolli audiitorid ainult Keskkriminaalpolitsei ja Piirivalve Lennusalgas tehtud auditite käigus. Audiitorid tuvastasid, et Keskkriminaalpolitsei on hanget tegemata soetanud järgmisi kaupu ja teenuseid:

- tõlketeenused summas 453 204 krooni;
- autokütus summas 1 175 627 krooni.

Riigikontroll leiab, et nende kaupade ostmisel ületab eeldatav hankelepingute summa riigihangete seaduses kehtestatud määra ning asutus pidanuks korraldama riigihankekonkursi vastavalt seaduses kirjeldatud protseduurireeglitele.

Oma vastuskirjas teatab siseminister, et Keskkriminaalpolitsei riigihanke korraldamata jätmise tõlke-teenuste osas on seletatav tõlke-teenuste raske prognoositavusega ja Politseiamet on püstitanud Keskkriminaalpolitseile ülesande leida selles küsimuses lahendus. Autokütuse riigihange on 2006. aastaks kavandatud korraldada tervikuna kogu Siseministeeriumi ulatuses.

2.1.2. Põhjendamatud ettemaksud

31.12.2004. a seisuga on Siseministeeriumi valitsemisalas tehtud ettemakseid tulevaste perioodide kulude eest ligi 17,8 mln krooni ja toetuste eest 67,0 mln krooni ulatuses. Audit käigus tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, et osaliselt on tegemist põhjendamatu ettemaksetega. Samuti oli osa ettemakseid kajastatud juba varade või kuludena. Tuvastati järgmised probleemid:

- Siseministeerium on teinud 27.12.2004. a 499 305 krooni suuruse ettemakse aktsiaseltsile Tigma arvutite soetamiseks, kuigi hankelepingus nr 02.12/2004 selline kohustus puudub. Riigikontroll on arvamusel, et tegemist on põhjendamatu ettemaksuga.
- Siseministeerium on 20.12.2004. a teinud Eesti Apostlik-Õigeusu Kirikule kaks makset kogusummas 7 034 830 krooni, sh ettemaks 5 556 976 krooni. Tulenevalt riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingust, mis on sõlmitud Siseministeeriumi ja Eesti Apostlik-Õigeusu Kiriku vahel, teeb ministeerium kirikule väljamakseid vastavalt esitatavatele taotlustele. Taotlused tuleb ministeeriumile esitada üks kuu enne makse teostamise tähtaega ja taotluse lisana esitatakse nimekiri renoveeritavatest objektidest, plaanitavate tööde loetelu ja maksmisele planeeritud summad. Nimetatud kahe makse puhul on ainult ühel olemas lepingule vastav taotlus (nr 103, 06.12.2004), teise puhul on ainult ettemaksu arve (nr 94, 09.12.2004). Selgituste kohaselt maksti kirikule ettemaksu, kuna puudus võimalus kanda kasutamata summasid järgmisesse eelarveaastasse. Riigikontroll on arvamusel, et tegemist on põhjendamatu ettemaksuga ning kui kirikul ei olnud võimalik kasutada kogu eraldatud raha eelarveaasta jooksul, oleks Siseministeerium pidanud tegema ettepaneku muuta 2004. aasta riigieelarve seadust.

Oma vastuses Riigikontrolli kontrolliaruande⁸ eelnõule nõustus siseminister põhimõtteliselt sellega, et üldjuhul tuleks vältida ettemakseid.

⁸ Keskkriminaalpolitsei raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal

2.1.3. Konfiskeeritud vara

Siseministeeriumi valitsemisala asutuste valduses on konfiskeeritud vara. Näiteks oli 31.12.2004. a seisuga Keskkriminaalpolitseis konfiskeeritud raha ligi 2 miljonit krooni ja hoiul oli 67 sõidukit (millest auditi toimumise ajaks oli tagastatud 6 sõidukit). Nimetatud varade puhul on tegemist varadega, mis on seotud menetlustega, mis veel käivad, on peatatud või lõpetatud. Raha on raamatupidamises kajastatud, kuid muu vara üle peetakse arvestust bilansiväliselt. 2004. aastal kehtima hakanud kriminaalmenetluse seadustiku ja enne seda kehtinud kriminaalmenetluse koodeksi kohaselt on kohtu või prokuröri pädevuses otsustada, mis saab konfiskeeritud varast, ning see peab olema sätestatud menetluse peatamise või lõpetamise määruses. Samas on Keskkriminaalpolitseis jätkuvalt vastutaval hoiul sõidukeid, mis on konfiskeeritud aastatel 1993–1994 ja millega seotud menetlused on peatatud või lõpetatud. Riigikontroll ei auditeerinud, kas menetluse peatamise ja lõpetamise määrustes on otsustatud varade küsimus. Samuti ei õnnestunud auditi käigus tuvastada, kui palju on konfiskeeritud vara kogu Siseministeeriumi valitsemisalas. Riigikontroll on arvamusel, et see valdkond tuleb seadusandlikult reguleerida, kuna osa vara tagastamine on ebatõenäoline ja vara pikaajaline hoidmine tekitab põhjendamatu kulu.

Oma vastuskirjas teatab siseminister, et vara mahakandmise/realiseerimise probleem tuleneb menetluse peatamise või lõpetamise määruse redaktsioonist. Samas nõustub siseminister, et vara realiseerimiseks on vajalik täiendada õigusakte.

2.1.4. Piirivalve Lennusalga tegevuse vastavus põhimäärusele

Piirivalve Lennusalga teostatavad tellimyslennud ja nende eest küsitav tasu on kohati vastuolus kehtiva põhimäärusega:

- Tulenevalt Piirivalve Lennusalga põhimäärusest võib lennusalk teostada asutuste ja omavalitsuste huvides tellimuslende, kui see ei kahjusta jaotuskavas ette nähtud lendude sooritamist ning operatiiv-teenistuslikuks ja reageerimiskohustuslikuks lennutegevuseks valmisolekut.⁹ Samas on lennusalk teinud tellimuslende ka eraõiguslikele, juriidilistele ja füüsilistele isikutele ning see on vastuolus põhimäärusega. Selgituste kohaselt tehakse tellimuslende ka teistele, et säilitada kvalifikatsiooni.
- Piirivalve Lennusalga põhitegevuseks on operatiiv-teenistusliku ja reageerimiskohustusliku lennutegevuse tagamine, mille jaoks eraldatakse raha põhimääruse¹⁰ kohaselt riigieelarvest. Seega on arvete esitamine vastuolus põhimäärusega. Tegelikult makstakse lennusalgale operatiiv-teenistuslike ja reageerimiskohustuslike lendude eest kehtestatud hinnakirja alusel. Selgituste kohaselt on eelarvesse arvestatud ainult treeninglennud, kuna teisi lende on raske planeerida.

Riigikontrolli arvates on Piirivalve Lennusalga põhimääruses vaja täpsemalt sätestada lennusalga tegevused ja nende tegevuste rahastamine.

Oma vastuses Riigikontrolli kontrolliaruande¹¹ eelnõule nõustus siseminister ettepanekuga täiendada Piirivalve Lennusalga põhimäärust.

⁹ Siseministri 20.10.1997. a määrus nr 17, p 11

¹⁰ Siseministri 20.10.1997. a määrus nr 17, p 10

¹¹ Piirivalve Lennusalga raamatupidamise korraldus ja majandustegevus 2004. aastal

2.2. Riigikontrolli ettepanekud siseministrile

- Selgitada välja, kui palju on valitsemisalas konfiskeeritud vara ja milline on nende varade õiguslik staatus, ning rakendada meetmeid konfiskeeritud varadega seotud juriidiliste probleemide lahendamiseks, et vara oleks võimalik võõrandada.
- Täiendada valitsemisalas sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamisarvestust selliselt, et soetades kaupu ja teenuseid, mis ületavad riigihangete seaduses ettenähtud piire, oleks tagatud riigihangete seadusest kinnipidamine.

3. Arvamus siseaudiitorite töö kohta

Auditi käigus soovis Riigikontroll jõuda veendumusele, kas riigi majandusaasta koondaruandele hinnangut andes saab tugineda siseaudiitorite tööle ning siseauditi eest vastutava isiku hinnangule majandusaasta aruande kohta. Selleks võrreldi siseaudiitorite riskihinnangut Riigikontrolli riskihinnanguga, kontrolliti siseaudiitorite tööd selgitamiseks, kas siseaudiitorite tehtud kontrolliprotseduurid on piisavad, et anda hinnangut aastaaruande kohta. Lisaks vaadati siseaudiitorite töö üldist korraldust. Olulisemates ja siseauditiga katmata või puudulikult kaetud valdkondades tegid Riigikontrolli audiitorid piiratud mahu ise kontrolliprotseduure.

Riigikontroll ei tugine siseauditi eest vastutava isiku hinnangule, kuna Riigikontrolli auditi ajaks oli siseaudiitorite töö dokumenteeritud ainult osaliselt ning sellest tulenevalt puudus meil võimalus kontrollida täies mahu auditi ulatust ja tehtud kontrolliprotseduure, mis olid aluseks siseauditi eest vastutava isiku antud hinnangule.

3.1. Siseministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnang Siseministeeriumi valitsemisala 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Siseministeeriumi siseauditi eest vastutav isik leidis auditi tulemusena, et arvestades auditi ulatust ning aruandes toodud märkuseid ja nende võimalikku mõju, on riigiraamatupidamiskohustuslase Siseministeeriumi 2004. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2004. aasta bilansimahuks 1 788 633 000 krooni, tulemiks –2 043 906 000 krooni ja kassakuludeks 2 467 574 000 krooni, olulises osas kooskõlas rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri” ning et samuti on riigiraamatupidamiskohustuslase Siseministeeriumi 2004. aasta majandustehingud **olulises osas kooskõlas õigusaktidega**. Esines küll riigieelarve seaduse ja raamatupidamise üldeeskirja rikkumisi, samuti puudujääke finantskontrollisüsteemis, kuid nende mõju aastaaruandele ei olnud siseauditi eest vastutava isiku hinnangul oluline.

Siseministeeriumi 2004. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta olid siseauditi eest vastutaval isikul järgmised märkused:

- Päästeametis esineb teatavaid probleeme riigivara kajastamisega. Samas ei mõjuta antud probleemid majandusaasta aruande õigsust olulisel määral.
- Seoses Paikuse Politseikooli ja Väike-Maarja Päästekooli liitmisega on Sisekaitseakadeemia bilansis kajastatud ebatõenäolised nõuded 487 001 krooni. Asjaolud, mille alusel on hinnatud nõuete laekumine ebatõenäolisteks, on selgitamisel. Nimetatud summa ei ületa olulise vea piiri.
- Auditi käigus selgus, et Piirivalveameti siseauditi jaoskond ei viinud vajalikus ulatuses läbi auditit piirivalve haldusalas ja seepärast ei saa Siseministeeriumi siseauditi eest vastutav isik avaldada arvamust aastaaruandes piirivalve konsolideeritud osale¹². Piirivalveameti siseauditi eest vastutav isik andis aruandele märkusteta hinnangu, sest läbiviidud auditiprotseduuride käigus olulisi vigu ei avastatud.

Olulisemad tähelepanekud raamatupidamisarvestuse ja tehingute seaduslikkuse kohta olid järgmised:

- Raamatupidamise korraldust reguleerivad dokumendid – Piirivalveameti valitsemisalas puudub osal asutustel raamatupidamise sise-eeskiri, Sisekaitseakadeemial puudub sularahakassa eeskiri.
- Põhivara arvestus – Kodakondsus- ja Migratsiooniametis on kasutuna seisev põhivara; Tartu Üksik-päästekompanii raamatupidamises arvel kaks ametikorterit, mis juriidiliselt ei kuulu

¹² Piirivalve konsolideeritud osa moodustab ligi 43% Siseministeeriumi valitsemisala koondbilansi mahust ja ligi 22% Siseministeeriumi kassakuludest.

asutusele, ning esineb erinevusi raamatupidamise andmete ja ARKi andmete vahel; Piirivalveameti raamatupidamisprogramm ei anna adekvaatset ülevaadet üle antud põhivarade kohta. Lisaks ei olnud Päästeameti allasutustes inventuurid usaldusväärsed.

3.2. Riigikontrolli tähelepanekud

Auditi käigus küsitlesid Riigikontrolli audiitorid Siseministeeriumi valitsemisala siseaudiitoreid ning tutvusid nende audititegevuse üldise planeerimise ja 2004. aasta majandusaasta aruande auditi tegemisega. Tehtud tähelepanekute tõttu ei saa Riigikontroll tugineda riigi majandusaasta koondaruandele hinnangut andes Siseministeeriumi valitsemisala siseaudiitorite tööle.

3.2.1. Siseaudiitorite auditi ulatus

Auditi käigus täheldasid Riigikontrolli audiitorid, et alati ja kõigis asutustes ei olnud auditi ulatus määratud ja kontrolliprotseduurid planeeritud mahus, mis annaks kindluse aruandele hinnangu andmiseks. Ometi on aga kõik Siseministeeriumi valitsemisala siseaudiitorite tehtud auditite puhul antud hinnang. Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti siseauditi eest vastutavad isikud on andnud puhta järeldusotsuse, Politsei ameti, Päästeameti ja Sisekaitseakadeemia siseauditi eest vastutavad isikud aga märkustega järeldusotsuse. Riigikontrolli ja siseaudiitorite riskihinnangud ning valimi määramine erinesid näiteks Piirivalveametis, kus valitsemisala asutuste tulu sihtfinantseerimisest on asutuse tuludest umbes 53% ehk ligi 15,1 mln krooni. Ameti siseauditi jaoskond ei näinud auditi plaanis ette protseduure nimetatud tulude kontrollimiseks.

Oma vastuskirjas teatab siseminister, et Riigikontroll ei saa teha toodud näite põhjal üldistavat järeldust asutuste auditi ulatuse kohta.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et kahjuks on siseminister kommenteeritud ainult selle lause esimest osa ning jätnud tähelepanuta, et lisaks auditi ulatusele ei olnud alati kõigis asutustes kontrolliprotseduurid planeeritud Riigikontrolli audiitorite hinnangul piisavas mahus.

3.2.2. Siseaudiitorite töö dokumenteerimine ja selle kvaliteet

Mitte alati ja kõigis asutustes ei olnud auditi käigus saadud informatsioon, mis oli aluseks järelduste tegemisel, soovitude andmisel, riskide hindamisel ja tulevaste auditite kavandamisel, korrektselt dokumenteeritud¹³.

- Siseaudiitorite töö (v.a Politseiamet) ei olnud jooksvalt dokumenteeritud riigiasutuste siseauditi üldeeskirja¹⁴ kohaselt.
- Päästeameti ja tema haldusala asutuste 2004. aasta aastaaruande auditiks ei olnud koostatud ühtegi planeerimisdokumenti, milles oleks olnud kirjas siseauditi eest vastutava isiku määratud auditi eesmärk, auditi ulatus ja hõlmatav periood, auditi tegemise aeg, auditi etapid ja nende kestus ning muu seaduses¹⁵ nõutav informatsioon auditi kohta.
- Piirivalveamet ei teinud kõiki auditi programmides planeeritud protseduure, samuti ei selgitatud siseaudiitori tööpaberites, kuidas ilma neid protseduure tegemata suudetakse anda hinnang kontrollitavate valdkondade kohta. Ometi andis Piirivalveameti siseauditi jaoskond piirivalve valitsemisala kohta ilma märkusteta järeldusotsuse.

¹³ Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329, §-d 18 ja 19

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329, § 19

¹⁵ Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329, § 15

3.2.3. Siseaudiitorite auditileiud, kus Riigikontrolli ja siseaudiitorite hinnangud erinevad

- Politseiameti valitsemisalas kogutavad trahvid

Politseiameti siseaudiitor, kes kontrollis trahve ja menetluskulusid, tuvastas, et selle valdkonna kohta siseauditi eest vastutav isik hinnangut anda ei saa, kuna Politseiametis tervikuna puudub eelnimetatud valdkonna kajastamiseks ühtne süsteem ja meetodika, kindel ei saa olla andmebaasist POLIS sünteesitud toorandmetes. Samas ei ole siseauditi osakonna koostatud lõpparuandes nimetatud asjaolu välja toodud, kuna andmebaasidevaheline viga ei ületanud kvantitatiivselt olulist läve ehk 1% konsolideeritud bilansimahust.

Riigikontroll ei jaga Siseministeeriumi valitsemisala siseaudiitorite seisukohta (vt p 1.1.1). Siseaudiitorite arvates on leitud saldode vahe ebaoluline ja ei ületa olulisuse piiri. Vaadates kogu trahviarvestuse süsteemi, jõudsid Riigikontrolli audiitorid järeldusele, et tegemist võib olla aruannet mõjutava probleemiga ja vea suurus võib ületada olulisuse määra.

Oma vastuskirjas teatab siseminister, et kuna Riigikontrolli aruandes puudub tõestus, millel selline hinnang põhineb, siis seetõttu arvestab Siseministeerium selles osas Politseiameti siseaudiitorite hinnanguid ja soovitusi.

Riigikontroll juhib veel kord tähelepanu, et Riigikontrolli audiitorite hinnangul on antud juhul tegemist arvestusprobleemiga. Politseiameti siseaudiitori kirjaliku selgituse kohaselt ei võimalda programmi aruandemoodul bilansipäeva seisuga genereerida raamatupidamiseks vajalikke aruandeid. Sellest tulenevalt ei ole Riigikontrolli audiitorid veendunud, et raamatupidamises kasutatavad POLISi väljatrükkid sisaldavad kõiki nõudeid. Vea võimalikku suurust ei olnud auditi piiratud ressursside tõttu võimalik tõestada.

4. Eelmise aasta auditi tähelepanekute järelkontroll

Eelmise aasta auditi¹⁶ ettepanekute elluviimise järelkontrolli Riigikontrolli audiitorid eraldi ei teinud. Samuti ei saanud Riigikontroll tugineda siseauditi osakonna tööle, kuna auditi lõppedes ei olnud valminud siseauditi osakonna aruanne Siseministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruande kohta. Auditi käigus palus Riigikontroll siseministrit informeerida meid kirjalikult ettepanekute täitmisest.

1. Tagada siseaudiitorite töö kvaliteedi hindamine oma valitsemisala ulatuses.

Siseminister teatas oma vastuskirjas, et siseaudiitorite töö kvaliteedi hindamine korraldatakse 2004. aasta majandusaasta aruande raames.

2. Analüüsida oma valitsemisala ulatuses kehtivaid rendilepinguid ning muuta või lõpetada kahjulikud lepingud.

Siseminister teatas oma vastuskirjas, et analüüsi tulemusena selgus, et Siseministeeriumi valitsemisalas puuduvad kahjulikud pindade väljarentimise lepingud.

Auditi käigus tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, et nimetatud analüüs on küll tehtud, kuid ei ole kirjalikult vormistatud.

3. Tagada oma valitsemisala ulatuses töötasu maksmisel õigusaktides kehtestatud piirangutest kinnipidamine.

Siseminister teatas oma vastuskirjas, et ta ei kinnita valitsemisala palgajuhendeid. Ülesanne on delegeeritud valitsemisala peadirektoritele, kes pärast vastavasisulise käskkirja kinnitamist on kohustatud saatma käskkirja koopia ka Siseministeeriumi personaliosakonnale.

Riigikontrolli audiitorid ei tuvastanud pistelise kontrolli tulemusena probleeme töötasude maksmisel.

4. Kinnitada oma valitsemisala ulatuses finantsjuhtimise ja -kontrolli juhendid ning kaardistada kontrolljälje meetoodika alusel tähtsamad protsessid.

Siseminister teatas oma vastuskirjas, et ministeeriumi eelarvestamise juhendi koostamise tähtaeg on 31.12.2005. a. Samas on tõenäoline, et juhendi valmimine lükkub edasi, kuna puuduvad vastavad Rahandusministeeriumi juhendmaterjalid.

5. Töötada oma valitsemisala ulatuses välja tegevuskava valitsemisel oleva kinnisvara ja hoonete osas, et optimeerida vara kasutamist ning seejuures analüüsida vara Riigi Kinnisvara ASile üleandmise otstarbekust.

Siseminister teatas oma vastuskirjas, et peadirektorid on kinnitanud teenistuslikul vajadusel põhineva kinnisvara arendamise plaani.

¹⁶ Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Auditi käigus tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, et tegevuskava väljatöötamisega on küll tegeletud, kuid lõpliku kinnisvara arendamise plaani ei ole veel olemas. On olemas peadirektorite kinnitatud arendusplaanid, kuid need sisaldavad ainult uusehitiste vajadusi. Samas puudus dokumenteeritud analüüs ministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara kohta.

Tõnis Saar
direktor II auditiosakonna peakontrolöri ülesannetes

Siseministri vastus



SISEMINISTEERIUM

Hr Tõnis Saar
Direktor peakontrolõri ülesannetes
II auditiosakond
Riigikontroll

Teie 15.08.05a. nr.OSII-2-7.1/05/1301

Meie 23.08.05.a. nr 4.1-3-2/6605

Selgitused Riigikontrolli 15.08.2005.a.
kontrolliaruande eelnõule nr OSII-2-5/05/89

Austatud härra Saar

Täname Teid võimaluse eest esitada omapoolseid selgitusi ja arvamusi Riigikontrolli 15.08.2005.a. kontrolliaruande eelnõule nr OSII-2-5/05/89 "Siseministeeriumi valitsemisala 2004.aasta raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus".

Vastuseks Riigikontrolli poolt tehtud tähelepanekutele ja tehtud soovitudele saame vastata alljärgnevat:

p 1.1.1. Politseiameti (edaspidi PA) trahvide ja menetluskuluga seotud tulu kohta esitatud tähelepanekud kajastavad puudusi, millele juhtis PA siseauditi büroo tähelepanu juba aprillis 2005.a., andes hinnangu Politseiameti ja tema haldusala 2004. aasta raamatupidamise aruande õigsusele ning tehingute seaduslikkusele. Puudused arutati läbi politseipeadirektoriga 03.05.05. Juunis viidi läbi teabepäev-koolitus politsei rahandustöötajatele, kus otsustati alates juulist k.a viia sisse trahvi saldode ja käivete korrigeerimine igakuiselt. Vastavad korraldused on antud PA infosüsteemide osakonnale (andmebaasi POLIS administreerimine) ja pearaamatupidajale. Riigikontroll küll viitab, et varem andmebaasist võetud ja seejärel töödeldud algandmete alusel leitud bilanssaldo ei ole õige, kuid ei too välja võimaliku vea suurust ja töötlemisel tekkiva vea alust. Seetõttu on raske antud tähelepanekule täpsemalt vastata. Politseiameti siseaudiitorid leidsid oma auditi käigus sama probleemi, kuid ei pidanud võimaliku vea suurust oluliseks.

Siinpuhul oleks otstarbekas lisada, et POLIS- es peetakse arvestust isikute lõikes. POLIS andmebaasist väljatrükk on bilansipäeva seisuga ja väljatrükkil on kirjas, et andmed on 31.12.2004 seisuga. Riigikontroll ei hinda arvestust usaldusväärseks, aga välja on toomata riskid ja argumenteeritud põhjendused, miks selline bilanssaldo arvestamine ei ole usaldusväärne. Samuti puudub riigikontrolli ettepanek, millise POLIS seadistuse puhul oleks väljatrükk usaldusväärne.

p 1.1.2 Põhivara arvestus

Siseministeeriumi arvele võtmata ja Keskkriminaalpolitseile dokumentaalselt üle andmata 0,5 mln kroonine tarkvarapakett.

SB 045925

Siseministeeriumi rahandusosakonna andmetel finantseeris Saksa Saatkond nimetatud tarkvarapaketi soetust, mis installeeriti Keskkriminaalpolitsei arvutitesse ning mille üleandmise – vastuvõtu akt asub Keskkriminaalpolitseis.

Finantsauditi raames ei toimunud tõepoolest riigivara registri ja raamatupidamisandmete vastavuse võrdlemist. Siseministeeriumi siseaudiitorid lähtusid finantskontrolli käsiraamatust, mille kohaselt audiitor peab keskenduma vaid neile riskidele, millel on otsene mõju raamatupidamisaruannetele. Riigivara registri andmete ebatäpsusel pole aga majandusaasta aruandele mingit mõju.

Kuivõrd oleme vastanud nii Keskkriminaalpolitsei kui Piirivalve Lennusalga kohta koostatud kontrolliaruannetele juba eelnevalt, siis ei pea siinjuures vajalikuks varasemat korrata, anname üksnes täiendavaid selgitusi. Peame vajalikuks märkida, et Riigikontrolli poolt tehtud järeldused põhivara arvestuse korralduse kohta Siseministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes on liiga üldistavad, arvestades toodud üksikjuhtumite näiteid (üksnes Keskkriminaalpolitsei ja Piirivalve Lennusalga näited) ja ei anna õiget ega õiglast tervikülevaadet kogu süsteemile. Järeldus, et tagatud ei ole varade säilimine Siseministeeriumis ja tema valitsemisalas ei tugine toodud tähelepanekutele e. ei ole tõendatud. Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu nr.2-4/05 "Siseministeeriumi tegevus riigile kuuluvate hoonete valitsemisel" kinnitab, et valitsemisala ühtne kinnisvara andmebaas on loodud ja sisaldab põhjalikku informatsiooni kinnisvara olemi, seisukorra ja staatuse kohta. Kinnisvara on kaardistatud ja **täies ulatuses kantud riigivara registrisse**. Kinnistatud on 76 % ministeeriumi valitsemisel olevatest hoonetest.

Riigikontrolli väide, et "... varad, mis juhiste kohaselt tuli kajastada põhivara registris, ..." on ebatäpne, kuna teatisega ei ole antud sarnaseid juhiseid, vaid on palutud tehtud kulud kajastada oma raamatupidamisarvestuses.

p 1.1.2. Põhivara inventuuride läbiviimisega seonduv (KKP näited) on vananenud. Protsessi auditeeris PA siseauditi büroo 2004. aastal ning auditi tulemusena moodustati PA-s uus vastavat protsessi läbiviiv komisjon. Siseauditi tähelepanekud on läbi arutatud PA ja KKP rahanduse ning siseauditi eest vastutavate töötajatega. Viivitused vara mahakandmise protsessis (KKP näide) olid tingitud puudujääkidest PA vastavate ametnike töös. Uue komisjoni töö kohta enam pretensioone laekunud ei ole, ajaline mahajäämus materjalide edastamisel ministeeriumi on 2005. aastal likvideeritud.

p 1.1.3. Autokütuse osas on riigihange 2006. aastaks kavandatud läbi viia tervikuna kogu Siseministeeriumi ulatuses.

p 1.1.3. PA ja Siseministeerium toetavad Riigikontrolli ettepanekut ebatõenäoliselt tagastatava konfiskeeritud vara käitlemise seadusliku reguleerimise kohta. Kriminaalmenetlusega seotud kulu tasumiseks taotles Politseiamet Siseministeeriumilt 20.06.05 kirjaga nr PA 5-10.5/2884 auditi tähelepanekus toodud kulu (vastavalt 52 200 ja 318 353 krooni) katmiseks raha eraldamist KKP-le Vabariigi Valitsuse reservfondist. Kriminaalmenetluskulu kandmine oli vastavalt prokuröri määrusele määratud riigile ning KKP vaidlustas selle määramise KKP kohustuseks. Konfiskeeritud varaga seonduv regulatsioon on antud Vabariigi Valitsuse 3.juuli 2004 määruses nr 263. Probleemid menetluskulude katmisel juhul, kui menetlus antakse ühelt uurimisasutuselt teisele on laiem probleemistik ja nimetatud õiguslikud parandused tuleb välja töötada koostöös teiste ministeeriumitega.

p 1.1.4. Regionaalpoliitilised laenud

Riigikontroll soovib regionaalpoliitilise laenu osas „ümber hinnata nõude laekumise tõenäosuse ja vajaduse korral kanda nõue raamatupidamises täies ulatuses ebatõenäoliselt laekuvaks”. Siseministerium oli juba enne Riigikontrolli auditit hinnanud nõuete laekumise tõenäosust lähtuvalt AS Reginvesti infost laenusajate maksevõime kohta. Infost ja hinnangust tulenevalt ei pea Siseministerium vajalikuks kanda kogu nõuet ebatõenäoliselt laekuvaks.

p 2.1.1. KKP näites esitatud riigihanke korraldamata jätmise tõlketeenuste osas on seletatav selle raskelt prognoositavusega (konkreetne vajadus erinevate keelte osas, suulise ja kirjaliku tõlke vajadus, jälitustegevusega seotud tõlge) aasta alguses, mistõttu jäi ta 2004. aastal tegemata. PA on püstitanud KKP-le ülesande leida antud küsimuses reaalne lahendus.

p 2.1.3. Esitatud vara mahakandmise/realiseerimise probleem tuleneb menetluse peatamise või lõpetamise määruse redaktsioonist. Samas nõustume Riigikontrolli ettepanekuga, et vara realiseerimiseks on vajalik täiendada õiguslikke võimalusi.

p 3. Arvamus siseaudiitorite töö kohta.

Riigikontroll väidab, et ta ei tugine mitte üheski osas siseaudiitorite **tööle**, sest nende auditil ajal oli siseaudiitorite töö **osaliselt dokumenteerimata** ja Riigikontrolli **audiitorid ei saanud veenduda auditi ulatuses**. Eelneva lõike (lk 12 esimene lõik) viimases lauses väidab aga Riigikontroll, et olulisemates ja **siseauditiga katmata või puudulikult kaetud valdkondades** tegid Riigikontrolli audiitorid piiratud mahu ise kontrollprotseduure. Punktis 3.2.1 väidetakse, et alati ja kõigis asutustes ei olnud auditi ulatus määratud mahu, mis annaks kindlustunde.

leidis ka Riigikontroll (p 3.2.1.). Seepärast **välhistati koondhinnangust piirivalve osa ja anti hinnang üksnes sellele osale, mille suhtes siseaudiitoritel oli piisav kindlustunne (vt p 3.1.)**. Koheselt alustati täiendavaid kontrollprotseduure piirivalves osas, mis oli Piirivalveameti siseaudiitorite tööga katmata. Kõik olulised tähelepanekud on toodud Siseministeeriumi finantsauditi lõpparuandes, mille valmimise tähtaeg oli ministri poolt kinnitatud plaani järgi 30.06.05.a.

Samas (p 3.2.1.) ei ole Riigikontrollil teistele meie asutustele ega ka meile ühtegi etteheidet, et auditi ulatus ei olnud piisav. Piirivalve näite põhjal, millele meie siseaudiitorid ise Riigikontrolli tähelepanu pöörasid (e. Riigikontroll tugineb siiski ka meie leidudele), teeb aga Riigikontroll üldistava järelduse, et alati ja kõigis asutustes ei olnud auditi ulatus määratud.

Eelnevatele asjaoludele tuginedes ja tulenevalt tehtud üldistavatest järeldustest ja üldistest soovitustest kogu Siseministeeriumi valitsemisalale (vt lk 7 kuni 12) e. tervikule, sealjuures keskendudes Siseministeeriumis ja valitsemisalas peamiselt siseaudiitorite töö kontrollile ja kasutades nende leide ja informatsiooni, arvame, et Riigikontroll siiski tugines oma auditi ulatust määrates ja hinnanguid andes, valitsemisala siseaudiitorite tööle ja nende informatsioonile.

p 3.2.3. Riigikontrolli järeldus, et "tegemist võib olla (POLIS-e andmeprogrammi andmete kasutamisel) aruannet mõjutava probleemiga ja vea suurus võib ületada olulisuse määra" on oletuslik (hüpoteetiline) ning auditi aruandes ei ole kajastatud tähelepanek või esitatud tõestus, millele selline hinnang põhineb. Politseiameti finantsauditi lõpparuandes on see viga välja toodud ja antud ka põhistatud hinnang vea suurusele. Seetõttu arvestab Siseministeerium selles osas PA siseaudiitorite hinnanguid ja soovitusi.

Kokkuvõtlikult leiame, et meie siseaudiitorite töö oli tehtud piisavas ulatuses korrektselt. Seda veendumust toetavad ka Riigikontrolli poolt välja toodud tähelepanekud, mis kinnitavad, et olulisuse printsiipi arvestades on meie aastaaruanne ja majandustehingud olulises osas kooskõlas õigusaktidega.

Palume Riigikontrollil meie selgitusi eelnõus arvestada. Vastuolud palume parandada.

Täname Riigikontrolli väljatoodud õigete ja õiglaste tähelepanekute eest ja loodame jätkuvale koostööle.

Lugupidamisega



Kalle Laanet
Minister



Märt Kraft
Kantsler

Anne Schmidt
612 5026
anne.schmidt@sisemin.gov.ee