

Riigikontrolli juhend riigi valitseva mõju all oleva äriühingu/sihtasutuse avaliku sektori vandeaudiitorile 2017. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks

1. Juhendi alus ja otstarve

Audiitortevuse seaduse kohaselt on tehingute seaduslikkuse kontrolli kohustus pandud valitseva mõju all olevale äriühingule, riigi asutatud sihtasutusele ja riigi tulundusasutusele (edaspidi ka üksused) Riigikontrolli määratud ulatuses. Riigikontrolli seaduse kohaselt tuleb Riigikontrollil koordineerida ja juhendada avaliku sektori vandeaudiitori (edaspidi ka audiitor) tegevust majandustehingute seaduslikkuse kontrollimisel. Seejuures peab Riigikontroll määrama kindlaks ja avalikustama vähemalt need õigusaktid ning tehinguklassid, mida riigi konsolideerimisüksuste tehingute seaduslikkuse iga-aastane kontroll hõlmab.

Riigikontrolli määratud ulatuses läbiviidava tehingute seaduslikkuse kontrolli tulemuste ettenähtud kasutaja on Riigikontroll. 2017. aastal on tehingute seaduslikkuse kontrolli ulatuseks riigihangete seaduse järgimise kontroll.

2. Vastavus rahvusvahelistele auditistandarditele

Riigi tehingute seaduslikkuse auditeerimisel lähtub Riigikontroll INTOSAI auditistandardist ja INTOSAI eetikakoodeksist ning standarditest ISSAI 100 „Avaliku sektori auditeerimise üldpõhimõtted“ ja ISSAI 400 „Vastavusauditi alusprintsüübid“ ning vastavusauditi rakendussuunistest ISSAI 4000 „Vastavusauditi standard“.

Üksuste avaliku sektori vandeaudiitorid peavad lähtuma tehingute seaduslikkuse kontrollimisel audiitortevuse seadusest, vandeaudiitori kutsetevuse standarditest, standardist ISAE(EE) 3000 (muudetud) „Kindlustandvad teenused, mis on muud kui möödunud perioodi finantsinformatsiooni auditid või ülevaated“ ja käesolevast juhendist.

3. Tehingute seaduslikkuse kontroll ja selle ulatus

Audiitortevuse seaduse §-s 52 on määratletud tehingute seaduslikkuse kontrolli mõiste ja eesmärk järgmiselt:

(2) Tehingute seaduslikkuse kontroll on suunatud kontrolli objektiks oleva tehingu kontrollikriteeriumina määratletud õigusaktile vastavuse kindlaks tegemisele või mittevastavuse tuvastamisele.

(3) Tehingute seaduslikkust kontrollitakse eesmärgil võimaldada kogutud tõendusmaterjali põhjal vandeaudiitori aruandes avaldada ettenähtud kasutajale üldistavas jaatavas või eitavas vormis kokkuvõte.

2017. aastal on tehingute seaduslikkuse kontrolli ulatuseks riigihangete seaduse järgimise kontroll. Üksused, kus tuleb tehingute seaduslikkust kontrollida, on toodud käesoleva juhendi lisas 4.

Tehingute seaduslikkust kontrollitakse 2017. aastal neis äriühingutes ja sihtasutustes, kus varem pole majandustehingute vastavust riigihangete seadusele kontrollitud ja/või kus on varem esinenud olulisi vigu ning kelle audiitorteenuse osutamise lepingus on kokku lepitud tehingute seaduslikkuse kontroll.

Riigihangete seadus on valitud õigusaktiks, mille järgimist tuleb kontrollida, sellepärast, et nii rahasumma, mida üksused kulutavad teenuste tellimiseks, asjade ostmiseks, ehitustööde tegemiseks ja muuks, kui ka hankemenetluste arv on suur. (2016. aastal oli riigihangete registri andmetel hangete rahaline maht kokku 501 miljonit eurot ja hankemenetluste arv 1578.) Samuti esineb riigihangete seaduse järgimises palju eksimusi ning nende hulk on kasvanud, samas kui eksimuste sisu ei ole muutunud.

4. Töövõtu põhimõtted ja olulisuse määramine

Tehingute seaduslikkuse kontrolli planeerib äriühingu/sihtasutuse avaliku sektori vandeaudiitor selliselt, et oleks tagatud põhjendatud kindlustunne, et avastatakse sellised vead, mittevastavused ja seadusevastased teod, millel võib olla oluline mõju kontrolli eesmärkidele.

Olulisuse määramine ja riskide hindamine

Tehingute seaduslikkuse kontrollimisel peab audiitor oluliseks sellist infot, mis ei vasta kontrolli kriteeriumitele (vastavusnõuetele) ja mis võib mõjutada kontrolli kohta koostatud aruande kasutaja hinnangut sellele, kuidas auditeeritav on järginud asjakohaseid õigusakte. Seega tuleb tehingute seaduslikkuse kontrollimisel, määraes olulisust, pidada silmas seda, mida audiitor teab või eeldab aruannete huvirühmi oluliseks pidavat, lähtudes audiitori kutsealasest otsustusest.

Põhjendatud kindlustunde saavutamiseks määrab üksuse avaliku sektori vandeaudiitor seaduslikkuse olulisuse kvalitatiivselt ja kvantitatiivselt ning viib kontrolli läbi riskipõhiselt, määraes eraldi nii olemuslikud kui ka kontrolliriskid ja hinnates neid ning kavandades riskidele vastavas mahus ja vahekorras kontrollitoimingud.

Avaliku sektori vandeaudiitoril tuleb seaduslikkuse olulisuse määramisel arvesse võtta nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid tegureid. Näiteks olulist viga riigihangete puhul võib mõista kui eksimuste hulka ja esinemise viisi, mis mõjutab märgatavalt asutuse tegevuse hindaja otsustust riigihanke seaduse eesmärkide (riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtete ja neid täpsustavate konkreetsete vastavusnõuete (õigusaktide paragrahvide)) täitmise kohta.

Olulisuse määramisel tuleb arvestada ka, et mittevastavused on seda olulisemad, mida suurem on nende võimalik mõju ehk

- mida suuremat hulka isikuid need puudutavad ning
- mida kaalukamad on vead sisu ja konteksti tähenduses, hinnates vigu nii üksikult kui ka koos.

Olulisuse hindamist mõjutavad veel välised ja sisemised tegurid, näiteks

- piirangute ja vastavusnõuete eriline rangus, mis tuleneb õigusaktidest;
- avalikkuse huvi;
- avatus võimalikule pettusele ja korruptsioonile.

Hinnata tuleb ka riskide taset, tuues välja, milline on nende mõju riigihangete üldpõhimõtetest kinnipidamisele ja selle läbi võimaliku kahju tekitamisele.

Avaliku sektori vandeaudiitor peab riske hindama vastavusnõuetest lähtudes. Riigihangete seadusest tulenevad vastavusnõuded, mida avaliku sektori vandeaudiitor peab kontrollimisel kontrollima,

peavad selguma riskihindamise käigus ja sõltuvad paljuski sellest, milliseid hankeid auditeeritav korraldab (asjade ost, teenuste tellimine, ehitushanked) ning milliseid menetlusliike kasutab (lihthange, lihtsustatud korras tellitavad teenused, avatud hankemenetlus, väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus jm). Näiteks, kõige olulisem ja üks enam levinud eksimusi on seadusekohase hankemenetluse tegemata jätmine. Kui aga hankemenetlus on korraldatud, siis on riskantsemad menetlused näiteks lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimine ja väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus.

Riskide hindamisel soovitame muu hulgas lähtuda käesolevas juhendi lisas 1 esitatud riigihangete üldpõhimõtetest ja juhendi punktis 6 toodud hinnangu andmise kriteeriumitest.

Kontrollimisel tuleb eraldi tähelepanu pöörata sellele, kas äriühingus/sihtasutuses on seaduste nõuetele vastav toimiv sisekontrollisüsteem, mis tagab tehingute vastavuse seadustele. Sisekontrollisüsteemi hindamisel on laiem eesmärk, mistõttu ei tule hinnata sisekontrollisüsteemi riske kui testimise ulatuse ja testimisviiside valiku vahendit.

5. Avaliku sektori vandeaudiitori aruandlus Riigikontrollile

Avaliku sektori vandeaudiitorid kontrollivad Riigikontrolli määratud üksustes tehingute seaduslikkust. Selle eesmärk on võimaldada Riigikontrollil koostada kokkuvõttev aruanne tehtud töö objekti ja eesmärgi, läbiviidud protseduuride, tehtud tähelepanekute ning leitud vigade ja erandite kohta, et aruande adressaat saaks kontrolli tulemuste põhjal teha otsustusi. Selleks on Riigikontrollil vaja piisavalt üksikasjalikku infot tehingute seaduslikkust kontrollinud avaliku sektori vandeaudiitorilt.

Avaliku sektori vandeaudiitori esitatavas infos Riigikontrollile tuleb käsitleda järgmist:

5.1. Ülevaade üksuse hanke- ja majandustegevusest kontrollitud perioodil

Hankemenetluste arv	Lihthangete arv	Majandamiskulude maht	Soetuste maht	Finantseerimis-tehingute maht

5.2. Olulisuse määratlemise põhimõtted

Siia kirjutada kontrollimisel kasutatud olulisuse hindamise põhimõtetest, mida avaliku sektori vandeaudiitor töövõtus kasutas, selgitades nii kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset olulisust, millest avaliku sektori vandeaudiitor oma kutsealases otsustuses lähtus. Siin ei piisa viitest Riigikontrolli juhendile, vaid tuleb loetleda konkreetsed põhimõtted, millest lähtuti.

5.3. Kontrollitud vastavusnõuete loetelu

Riigihangete seadusele vastavuse kontrollimine hõlmas järgmist:

- Näiteks riigihangete seaduse §-d 3–14, § 17 ...

5.4. Läbiviidud protseduuride kokkuvõte

Teostasime alljärgnevad protseduurid: *Siia tuleb kirjutada, milliseid protseduure tehti arvamuse avaldamise aluseks olnud tõendusmaterjali kogumisel.*

5.5. Avaliku sektori vandeaudiitori tähelepanekud

Tähelepanekutena tuleb välja tuua **kõik tuvastatud olulised puudused** sisekontrollisüsteemis ja mittevastavused üksuse sisekorrale ning kõik tuvastatud mittevastavused riigihangete seaduse nõuetele koos viitega seaduse paragrahvile.

Tähelepaneku kirjeldus	Selle mõju	Tulemus

5.6. Avaliku sektori vandeaudiitori arvamus¹

- Äriühing/sihtasutus on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi / ei ole loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgivat sisekontrollisüsteemi.
- Äriühing/sihtasutus on / ei ole kontrollitud perioodil asjade ostmisel, teenuste tellimisel, ideekonkursside korraldamisel, ehitustööde tellimisel ning ehitustööde ja teenuste kontsessioonide andmisel järginud riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtteid ja nõudeid.

Arvamuse avaldamisel lähtus avaliku sektori vandeaudiitor järgmistest hinnangu andmise kriteeriumitest: / siia tuleb kirjutada kriteeriumid, mida avaliku sektori vandeaudiitor kasutas oma töös hinnangu andmisel/

Tähtajad

- Kinnitus majandustehingute seaduslikkusele arvamuse avaldamise juhendi järgimise kohta (lisa 3) palun saata käesoleva juhendi kättesaamisel.
- Info tehtud töö kohta, s.t. avaliku sektori vandeaudiitori töövõtu aruande ning käesoleva juhendi punktides 5.1-5.6 nõutud info, palume digitaalselt allkirjastatult saata hiljemalt 30.04.2018 aadressil riigikontroll@riigikontroll.ee.

Lisainfo: auditijuht Krista Zibo (tel 640 0769, krista.zibo@riigikontroll.ee) ja vanemaudiitor Sale Ajalik (tel 640 0707, sale.ajalik@riigikontroll.ee).

6. Töövõtu kirjeldus

Riigihangete seadusele vastavuse kontrollimise eesmärk on saada põhjendatud kindlus, et perioodil 01.01.2017 kuni 31.12.2017 tehtud erinevad hanked on olulises osas sooritatud kooskõlas riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtete ja nõuetega, milleks on säästlikkuse ja otstarbekuse põhimõte; võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõte; läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõte; konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõte; huvide konflikti vältimise põhimõte; keskkonnasäästlike lahenduste põhimõte (vt juhendi lisa 1).

¹ Audiitori arvamus esitatavaid kinnitusi tohib muuta, lisades selle kohta põhjenduse.

NB! Riigikontroll juhib tähelepanu, et alates 1. septembrist 2017 hakkas kehtima uus riigihangete seadus, millega seoses muutusid ka hangete piirmäärad. Seega tuleb kontrollimisel (nt tehtud ja tegemata hangete analüüsimisel) võtta aluseks erinevad piirmäärad: kuni 31. augustini kehtinud piirmäärad ja pärast seda kehtima hakanud piirmäärad.

Kontrollides äriühingu/sihtasutuse hanketegevuse vastavust riigihangete seadusele, tuleb teha järgmist:

- Selgitada, kas üksus on loonud piisava sisekontrollisüsteemi hangete korraldamiseks ja kas selle juures on järgitud riigihangete seaduse nõudeid.
- Selgitada, kas riigihanke piirmäära ületavate hangete puhul on seadusekohane hankemenetlus korraldatud, s.t äriühing/sihtasutus ei ole jätnud hankemenetlusi korraldamata, ja on valitud õige menetlusliik. *Siinjuures juhib Riigikontroll tähelepanu sellele, et riigihangete seaduses ei ole käsitletud hankeid tarnijapõhiselt, vaid hankeobjektiks on asjad, teenused jm, mistõttu ei pruugi saada adekvaatset tulemust ainult tarnijate kaupade ostmise kontrollides (nt ostetakse kütust mitmelt tarnijalt kokku summas, mis ületab riigihanke piirmäära, kuid igale tarnijale on selle eest makstud summa, mis eraldi ei ületa riigihanke piirmäära, ning tarnijatelt võidakse osta ka muid kaupade või tellida teenuseid, mis eeldavad eraldi hanke korraldamist). Seejuures tuleb selgitada, kas hanke on korraldatud varasematel aastatel ning täitmata lepingumaht on piisav, et katta 2017. aastal tehtud makseid. **Enne kontrollitavat perioodi tehtud hankemenetluse protsessi vastavust riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtetele ja nõuetele ei pea kontrollima.** Kontrollitava perioodil täidetud hankelepingute puhul tuleb hinnata, kas lepingu kehtivuse ajal ostetud kaupade või tellitud teenuste maht vastab hankelepingus kokkulepitule; kui hankelepingus on tehtud muudatusi, tuleb hinnata tehtud muudatuste kooskõla riigihangete seaduse nõuetega.*
- Selgitada, kas kontrollitava perioodil korraldatud hankemenetluste puhul on järgitud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtteid (vt lisa 1).
- Selgitada, kas alla riigihanke piirmäära jäävate hangete puhul on järgitud riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtteid (vt lisa 1) ja äriühingu/sihtasutuse kehtestatud sisekorda.
- Selgitada, kas lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid on tellitud riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtete (vt lisa 1) ning äriühingu/sihtasutuse sisekorra kohaselt.

Tehtud toimingute tulemusena tuleb Riigikontrollile esitada auditeeritu kohta järgmised hinnangud (vt ka juhendi peatükki 5):

- Äriühing/sihtasutus on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi / ei ole loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgivat sisekontrollisüsteemi.
- Äriühing/sihtasutus on / ei ole kontrollitud perioodil asjade ostmisel, teenuste tellimisel, ideekonkursside korraldamisel, ehitustööde tellimisel ning ehitustööde ja teenuste kontsessioonide andmisel järginud riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtteid ja nõudeid.

Hinnangute andmise kriteeriumid

Äriühing/sihtasutus on hanketegevuse korraldamiseks loonud sisekontrollisüsteemi, kui (vt juhendi lisa 2)

- riigi äriühingus/sihtasutuses on kehtestatud hangete korraldamise kord, milles on käsitletud hangete kavandamist, korraldamist, hankelepingute sõlmimist ja täitmise jälgimist ning kindlaks on määratud alla riigihanke piirmäära hangete menetlemise korraldus;
- sisse seatud sisekontrollisüsteem minimeerib pettuse ja korruptsiooni riski;
- kehtestatud korrad on kooskõlas riigihangete seaduse nõuetega.

Äriühing/sihtasutus on hankimisel kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtteid järginud, kui

- riigihanke piirmäära ületavate hangete puhul on seadusekohane hankemenetlus korraldatud;
- alla riigihanke piirmäära jäävate hangete puhul on järgitud riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtteid;
- lihtsustatud korras tellitavaid teenuseid on tellitud riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtete kohaselt;
- on valitud õige menetlusliik;
- hankeid pole jaotatud osadeks eesmärgiga eirata riigihangete teostamise korda või nõudeid;
- kontrollitud hangete ulatuses on riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtteid järgitud;
- kehtestatud korra olemasolu korral on korda järgitud;
- edukaks tunnistatud pakkumus vastab hanketeates ja hankedokumentides esitatud tingimustele;
- sõlmitud leping vastab hanketingimustele;
- lepingusummadest on kinni peetud;
- lepingu muutmine (juhul kui seda on tehtud) on olnud põhjendatud;
- korraldatud hange on dokumenteeritud nii, et hankemenetlust on tagantjärele võimalik kontrollida;
- riigihangete menetlusprotsessist ja tähtaegadest on kinni peetud.