PEAKONTROLÖRI OTSUS

9. mai 2002. a nr 2-6/13

Alkoholismi ja narkomaania riiklikuks programmiks eraldatud raha kasutamisel esinevate riskide hindamine

Koostaja:

Jüri Kõrge
Tegevusriskide osakonna peakontrolör

Tallinn
2002

Kokkuvõte auditi tulemustest

Riigikontroll auditeeris "Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmile aastateks 1997–2007" (edaspidi programm) eraldatud raha kasutamist ning programmi vahendite kuritarvitamise ja väärkasutamise ennetamiseks loodud kontrollisüsteeme Sotsiaalministeeriumis ja Tervisekasvatuse Keskuses.

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Sotsiaalministeerium ja Tervisekasvatuse Keskus on olulised riskid maandanud ning kas programmile eraldatud raha kasutamisel esines ebasihipäraseid kulutusi, aga samuti anda soovitusi taoliste kulutuste vältimiseks.

Programmi finantseeritakse riigieelarvest. Auditeeritud 2001. aastal eraldati alkoholismi ja narkomaania ennetamiseks 6,37 miljonit krooni. 2002. aastal anti selleks 6,25 miljonit krooni.

2001. aastal otsustas finantseeritavate projektide valiku Sotsiaalministeeriumi juures asuv programmi nõukogu. Nõukogu otsuste põhjal sõlmisid projektide täitjatega lepinguid hallatav riigiasutus Eesti Tervisekasvatuse Keskus ja viimasega sõlmitud lepingu alusel Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutus.

Alates 2002. aastast lõpetati programmi nõukogu tegevus ministeeriumi juures. Projektide lõplik valik toimub praegu Tervisekasvatuse Keskuses. Programmi raames finantseeritavate projektide analüüsimiseks ja valiku tegemiseks on Tervisekasvatuse Keskuse juurde moodustatud nõuandva hääleõigusega ekspertnõukogu.

Auditi käigus leidsime, et 1,5 miljoni krooni ulatuses on programmi raha kasutatud mittesihipäraselt[1]. Oleme seisukohal, et programmi korraldus ja juhtimine on soodustanud raha kuritarvitamist ja väärkasutamist.

1. Ehkki programmi läbiviimise eest vastutab valitsus, ei sõnastanud valitsus programmi eesmärke ja tulemusi konkreetsel eelarveaastal. Seda ei teinud ka Sotsiaalministeerium, kelle valitsemisalas programmi ellu viidi. Programmi aastaeesmärkide ja tulemuste sõnastamine jäeti projektide administreerija Tervisekasvatuse Keskuse hooleks, kes kooskõlastas need programmi nõukogus.
2. Programmi nõukogul polnud kriteeriume projektide valikuks, valikuprotsess oli ebaselge, puudusid projektide tulu-kulu analüüsid. Kõiki nõukogus tehtud otsuseid ei dokumenteeritud.
3. Uimastipreventsiooni Sihtasutusele anti programmi raha üle riigihanke korras. Osa selle raha kasutamise üle puudus ministeeriumil ja Tervisekasvatuse Keskusel kontroll (sihtasutus ei esitanud infot ka Riigikontrollile).

Ükski avalik dokument ei selgitanud – ega saanudki ülaltoodud põhjustel selgitada –, mida ministeerium ja alltasandid tegid vähendamaks narkootikumide tarbimist ja sellega seotud kahjusid.

---

[1] Mittesihipäraselt kasutatuks loeb Riigikontroll ka summad, mille kohta asjaomastel asutustel puudusid kulusid tõendavad dokumendid.

Neid põhijäreldusi kinnitab rida auditi käigus leitud puuduseid:

- Raha jagasid programmi nõukogu otsuste alusel kaks asutust: Tervisekasvatuse Keskus ja Uimastipreventsiooni Sihtasutus. Kuna sihtasutuse nõukogu esimees oli ühtaegu nii programmi nõukogu liige, kes raha jagas, kui ka sihtasutusega sõlmitud lepingu alusel töövõtjana projektides osaleja, siis oli tegemist huvide konfliktiga.
- Projektide haldamiseks kulutas Tervisekasvatuse Keskus programmi juhtasutusena 10% kogu programmi eelarvest (minister oli juhtasutuse kuluks esialgu lubanud 2,5%; eelarve-muudatus tehti tagantjärgi mitte aruandeaastal, vaid hiljem).
- Uimastipreventsiooni Sihtasutus jättis saadud rahast (4,07 miljonit krooni) projektide juhtimise tarbeks 871 500 krooni ehk 21% (mõistlik norm olnuks kuni 5%).
- Uimastipreventsiooni Sihtasutus sõlmis lepingud Ida-Virumaa haiglatega, mis hiljem katkestati ja jäeti finantseerimata. Lepingutega ette nähtud 120 000 krooni hilisemat kasutamist ei õnnestunud auditrühmal tuvastada.
- Uimastipreventsiooni Sihtasutus sõlmis 7 korral (445 400 krooni eest) allhankelepinguid isikutega, kelle projektid ei olnud nõukogu heakskiitu saanud või oli nõukogu otsustanud projekti mitte finantseerida.
- Osa programmi raha – 325 000 krooni – kasutamise kohta Uimastipreventsiooni Sihtasutus andmeid ei esitanud[2].

Riigikontrolli ettepanekud

Et aidata kaasa kirjeldatud probleemide lahendamisele, teeb Riigikontroll **sotsiaalministrile ettepanekud**:

- Määratleda ja kinnitada programmi eesmärgid ja tegevused igaks aastaks ning ressursid nende eesmärkide saavutamiseks.
- Kavandada programmi täitmiseks vajalikud projektid sõltuvalt riskirühmadest ja narkomaania levikualast.
- Sõnastada finantseerimiseks esitatud projektide valiku kriteeriumid ning nõuded taotleja esitatavale teabele. Sätestada nõuded taotleja kohapeal kontrollimise kohta.
- Kinnitada põhjendatud kulunormatiivid programmi haldamiseks.
- Kehtestada rehabilitatsiooniteenustele nõuded ning litsentseerida selle teenuse osutajad.
- Avalikustada kõik projektid, makstud summad, neid saanud isikud, tehtud kulutused ja tulemused.
- Näha ette ja rakendada sanktsioone juhtudel, kui narkomaania ennetamiseks sõlmitud lepingute osapooled ei täida võetud kohustusi.
- Nõuda Uimastipreventsiooni Sihtasutuselt tagasi lepingut rikkudes kasutatud summad.

---

[2] Vastuses alkoholismi ja narkomaania kontrolliakti kohta selgitas Sotsiaalministeerium, et 11.01.2000 sõlmisid TKK ja UPSA lepingu L17-01/ANP2 muudatuse, millega väidetavalt 2001.aastal kasutamata vahendid summas 318 683 krooni planeeriti kasutada 2002.aastal.

Sotsiaalministeerium tunnistas oma vastuskirjas Riigikontrollile kontrolliaktis esile toodud vajakajäämisi, kavatsedes need regulatsiooni ja kontrollimehhanisme täiustades kindlasti kõrvaldada. Näiteks on reaalselt hakatud välja töötama ennetustöö ja rehabilitatsiooni läbiviimise lähtekohti, teatud teenuste osutamise norme ning nõudeid ravi- ja rehabilitatsiooniteenuse pakkujate litsentseerimiseks.

Ministeerium on käesoleval aastal moodustanud kõikide tervishoiuprogrammide juhtimise kvaliteedi ja sihipärasuse kontrollimiseks järelevalvekomisjoni.

Uimastipreventsiooni Sihtasutusega 2002. aastal lepingut ei sõlmitud ja ta ei ole programmi raames enam koostööpartner.

Riigikontroll loodab, et kavandatavad muudatused loovad vajaliku aluse programmi paremaks juhtimiseks, kuid ei ole veendunud, et ümberkorraldused aitavad edaspidi ära hoida programmi raha ebasihipärast kasutamist. Sotsiaalminister peaks läbi vaatama nii programmi juhtimise kui ka selle läbiviijate vastutuse küsimused.

Riigikontroll peab vajalikuks, et sotsiaalminister esitaks Vabariigi Valitsusele narkomaania programmi täitmise 6 aasta tulemuste aruande. Valitsus peaks selle alusel uuendama programmi eesmärke ja kavandama tegevusi lähiaastateks. Kaaluda tuleks alkoholismiga seonduva tegevuse eraldamist iseseisvaks, sest praegu on alkoholismiprobleemid jäänud programmi raames õigustamatult tähelepanuta.

Riigikontroll on otsustanud anda materjalid uurimisorganile, et selgitada programmi raha kuritarvitamise kahtluse asjaolusid Uimastipreventsiooni Sihtasutuses, samuti seisukohavõtuks, kas raha jagamisel programmi nõukogus ja sihtasutuse juhtkonnas esines korruptiivseid suhteid.

Sisukord

Sissejuhatus **6**
Valdkonna ülevaade 6
Programmi finantseerimine 7
Programmi juhtimine 8
Projektide valik 8
Auditi teostus 8

Kuritarvituse ja väärkasutuse kriteeriumid **10**

1. Projektide valik nõukogus **11**
Riigikontrolli eeldused 11
Projektide eesmärgipärasus 12
Otsustamise aluseks olev info 12
Projekti oodatavad tulemused 13
Projekti kulude analüüs 13
Kontroll ja järelevalve 14
Nõukogu liikmete seotus projektide täitjatega 14

2. Tervisekasvatuse Keskuse juhitavad projektid **16**
Riigikontrolli eeldused 16
Programmi haldamine 17
Leping Uimastipreventsiooni Sihtasutusega 17
Projektide finantseerimine ja raha kasutamise kontroll 18

3. Uimastipreventsiooni Sihtasutuse juhitavad projektid **20**
Riigikontrolli eeldused 20
Lepingute sõlmimine 20
Sihtasutuse tegevuskulud 23

Sotsiaalministeeriumi seisukohad auditi tulemuste suhtes **24**

Riigikontrolli vastus ministeeriumi seisukohtadele **25**

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Usaldatavaid andmeid uimastitarbijate arvu kohta ei ole. Heroiinisõltlaste arvuks on eksperdid pakkunud 10 000–12 000. Lisaks on tõenäoliselt palju kordi rohkem juhuslikku laadi amfetamiini, *ecstasy*, kanepitoodete jms tarvitajaid.

Mitte-eestlased tarvitavad rohkem ja kangemaid uimasteid (heroiin), samuti mooniprodukte. Eestlaste seas on levinumad stimulandid (amfetamiin, *ecstasy*), mis tekitavad sõltuvust pikemaajalisel tarvitamisel. Viimastel aastatel on heroiini ja kanepitoodete tarvitamine suurenenud.

Probleemseimad piirkonnad on Ida-Virumaa (eeskätt Narva) ning Tallinn. Ida-Virumaad mõjutab Peterburi lähedus, mis võimaldab ulatuslikku uimastitransiiti. Hinnanguliselt moodustab kogu narkokaubanduse mahust transiitkaubandus 70% ja kohalik tarbimine 30%.

Uimasteid hakatakse tarbima üha nooremalt. Noored ise sellest tulenevat ohtu enamasti ei teadvusta: tahetakse vaid põgeneda meeldivamasse "tegelikkusesse", arvates, et sõltuvust ei teki. Sageli ei olda teadlikud ühe või teise uimasti tarbimise tagajärgedest.

Erilist ohtu tekitab asjaolu, et 0,6% elanikkonnast (*ca* 10 000 inimest) on pidevalt veeni süstivad narkosõltlased. Süstimine on lahutamatus seoses HIV, hepatiidi jt nakkuste levikuga[3].

Alkoholi ja uimastite tarbimisest tuleneva kahju vähendamiseks kiitis Vabariigi Valitsus 1997. aasta 25. novembril protokollilise otsusega nr 56 heaks "Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmi aastateks 1997–2007".

Programm toetub 11.06.1997 vastu võetud narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seadusele, mis reguleerib narkootiliste ja psühhotroopsete ainete käitlemist, kasutamist ja valmistamist. Eesti on ühinenud ÜRO 1961. aasta narkootiliste ainete ühtse konventsiooni ja 1971. aasta psühhotroopsete ainete konventsiooniga.

Programmi põhieesmärgiks on kujundada alkoholi- ja uimastipoliitika, mis tugineb rahvusvahelistele konventsioonidele, programmidele ja teistele riiklikele dokumentidele, tagades koordineeritud ennetustegevuse riiklikul ja kohalikul tasemel.

2001. aastal olid alkoholismi- ja narkomaania ennetamise programmi eesmärgid[4]:

- pidurdada illegaalsete uimastite tarbimise tõusu noorte (11–25-aastaste) hulgas 5% ja saavutada hoiakute, oskuste ja teadmiste kujundamise kaudu alkoholi tarbimise langus;
- pidurdada illegaalsete uimastite kättesaadavuse tõusu noorte hulgas ja saavutada alkoholi kättesaadavuse langus;
- luua ajakohased tingimused, mis võimaldaksid vältida narkootikumide ja alkoholi tarbimist kinnipeetavate isikute poolt;
- luua vanglates tingimused alkoholi- ja narkoprobleemide alaliseks nõustamiseks, aktiivseks võõrutus- ja asendusraviks ning rehabilitatsiooniks;
- luua sõltuvushaigetele optimaalne tõenduspõhise ravi ja rehabilitatsiooni süsteem, mis kindlustaks teenuste kättesaadavuse üleriiklikult;
- parandada oluliselt alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmi rakendamise kvaliteeti ja efektiivsust.

---

[3] Toodud andmed pärinevad Siseministeeriumi uurimistööst "Narkootikumid Eestis: seadusandlus ja õiguserikkumiste statistika" (2000. a).

[4] Programmi eesmärgid aastaks 2001 kiitis programmi nõukogu heaks koos Tervisekasvatuse Keskuse 2001. aasta tegevuskavaga. Need oleks pidanud kinnitama sotsiaalminister.

Kuna narkomaania levik on sotsiaalse ja majandusliku tähtsusega probleem, saab seda lahendada ja ennetusprogrammi eesmärke saavutada üksnes siis, kui võitlusse kaasatakse lisaks Sotsiaalministeeriumile ka Haridus-, Sise- ja Justiitsministeerium. Praegu on uimastivastases propagandas kasutusel lokaalsed, kitsale isikute ringile suunatud meetmed, mille mõju on väike. Tunduvalt tõhusam on seni olnud uimastitarbimist õhutav ebaseaduslik propaganda ja äri.

Eestis ei ole peetud vajalikuks luua andmestikku narkootiliste ainete tarvitajatest ja sõltlastest[5]. Narkomaania ravi andmekogu peab Uimastipreventsiooni Sihtasutus.

Ennetusmeetmete rakendamist on mõistetud erinevalt. Ennetustöö, ravi ja rehabilitatsioon loeti 2001. aasta eesmärkidena küll prioriteetideks, kuid nende rakendamise osakaal oli erinev. 2001. aastal programmi rahast raviprojekte Ida-Virumaal ei finantseeritud.

Viimastel aastatel ei ole programmi raames alkoholismiprobleemiga märkimisväärselt tegeldud. Seetõttu ei vasta programmi tegevus päriselt programmi nimetusele. Arvestades tõsist olukorda narkomaania levimisel ja vajalike abinõude suhtelist kallidust, oleks eri hinnangutel mõttekas kontsentreeruda narkomaania tõkestamise probleemistikule.

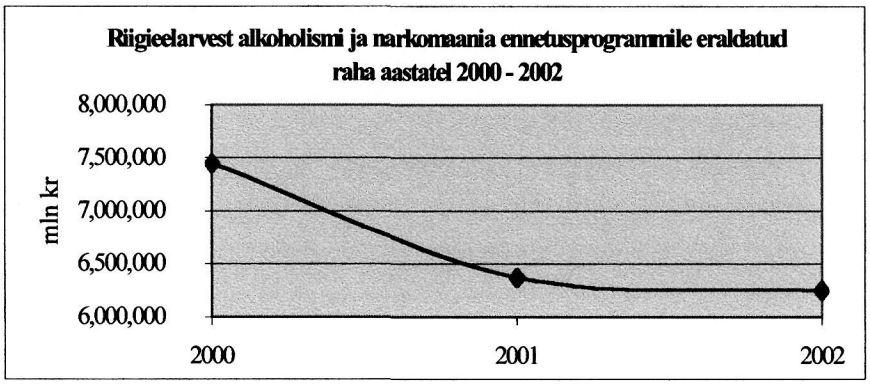
Riigieelarvest finantseeritavate riiklike programmide koostamise kord on kinnitatud rahandusministri 29.01.1998. a määrusega nr 7[6].

Riiklike tervishoiuprogrammide elluviimist reguleerib sotsiaalministri 13.01.2000. a määrus nr 7 "Riiklike tervishoiuprogrammide elluviimise korraldamine"[7].

Programmi finantseerimine

Programmi finantseeritakse riigieelarvest, kuid see võib raha saada ka muudest allikatest, näiteks sihtasutustelt, rahvusvahelistest koostöö- ja abiprogrammidest, fondidest ning omavalitsuste eelarvetest, mille võrra ennetustegevuse maht suureneb.
2001. aasta riigieelarvest eraldati narkomaania ennetamise programmile 6,37 miljonit krooni ning 2002. aasta riigieelarves on programmi tarbeks ette nähtud 6,25 miljonit krooni.

Järgneval graafikul on näidatud riigieelarvest programmile eraldatud raha aastatel 2000–2002:



Programmile eraldatav raha väheneb ilmselt põhjusel, et ei ole täiel määral teadvustatud narkomaaniast tulenevat ohtu.

---

[5] Erinevatel hinnangutel tarbib Eestis narkootilisi aineid 10 000–30 000 inimest. Alkohoolikuid on ligikaudu 100 000.
[6] RTL 1988, 58/59, 258
[7] RTL 2000, 15, 202. Viimast on muudetud sotsiaalministri 28.12.2001. a määrusega nr 157 ""Riiklike tervishoiuprogrammide elluviimise korraldamine" muutmine" RTL 2002, 9, 88.

Programmile eraldatav raha väheneb ilmselt põhjusel, et ei ole täiel määral teadvustatud narkomaaniast tulenevat ohtu.

Programmi juhtimine

Alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmi juhib Sotsiaalministeerium. Sotsiaalminister moodustas nõuandva õigusega programmi nõukogu, kuhu kuulusid spetsialistid Sotsiaal-, Haridus-, Rahandus-, Majandus- ja Siseministeeriumist, Riigikogu liige, sotsioloogiliste uuringute ekspert, sõltuvusravi ekspert ja Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutuse (edaspidi ka sihtasutus) esindaja.

Nõukogu ülesandeks oli hinnata rahastamistaotluseks esitatud projekte ning anda strateegilisi juhiseid ja teha üldotsuseid. Nõukogu otsustas ka finantseeritavate projektide valiku üle.

Programmi osi viis ellu Sotsiaalministeeriumi hallatav riigiasutus Eesti Tervisekasvatuse Keskus[8] ja lepingu alusel Eesti Uimastipreventsiooni Sihtasutus.

Alates 2002. aastast on alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmi juhtimine ümber korraldatud: kogu programmi juhtimine on üle antud Tervisekasvatuse Keskusele[9]. Programmi raames finantseeritavate projektide analüüsimiseks ja valiku tegemiseks on keskuse juurde moodustatud nõuandva hääleõigusega ekspertnõukogu.

Projektide valik

Programmi nõukogu lähtus projektide valikul peamiselt enda väljatöötatud prioriteetidest. Üldjuhul toimus nõukogus projektide valik järgmiselt:

- Saamaks narkomaania ennetamise programmist raha, korraldas Uimastipreventsiooni Sihtasutus projektikonkursi.
- Sihtasutus koondas ka infot projektide planeerimise kohta. Raha taotlejad esitasid sihtasutusele kirjaliku projekti, mis sisaldas projekti nimetust, projekti rahastamise taotlejat, projekti eesmärki, sihtrühma, tegevuste kirjeldust ja vajalikkuse põhjendatust. Märgitud oli veel projekti üldine kestvus, tegevuskava ja eelarve ning projekti lühikokkuvõte ja taotletav summa (mõnel puhul ka tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid ja olemasolevad kaasfinantseerijad) ning ka projekti juht ja aruandluse kord.
- Sihtasutus kontrollis esitatud projektide vastavust konkursi tingimustele ja esitas nõuetelevastavad projektid programmi nõukogule.
- Nõukogu koondas sihtasutuse kaudu laekunud projektid ning tegi nende hulgast valiku, jättes välja nõukogu arvates väheperspektiivikad projektid.
- Programmi nõukogu teavitas finantseerimisotsusest protokolliga Tervisekasvatuse Keskust ja Uimastipreventsiooni Sihtasutust. Sihtasutus sõlmis vastavalt protokollile selles nimetatud projektijuhtidega tööettevõtulepingud projektide täitmiseks ja rahastamiseks.

Auditi teostus

Auditi eesmärk oli selgitada ja hinnata, millised on peamised riskid programmile eraldatud raha kasutamisel, mille maandamisega Sotsiaalministeerium ja Tervisekasvatuse Keskus peavad tegelema, ning millised on olnud 2001. aasta tegevuse tulemused selles valdkonnas. Audit

---

[8] Sotsiaalministri 07.01.2000. a määrus nr 7 "Riiklike tervishoiuprogrammide elluviimise korraldamine"
[9] Sotsiaalministri 28.12.2001. a määrus nr 157

keskendus projektides sisalduva info hindamisele, projektide valiku protsessile, eraldatud raha sihipärase ja otstarbeka kasutamise hindamisele ning võimalike kuritarvituse ja väärkasutuse juhtumite väljaselgitamisele selles valdkonnas.

Eesmärgist tulenev **auditi probleemipüstitus** oli:

- Kas otsustajatel oli küllaldaselt infot, mis kindlustaks projektide põhjendatud valiku, selged eesmärgid, kriteeriumid?
- Kas lepingute sõlmimisel peeti kinni programmi nõukogu otsustest?
- Kas rahastamisel oli kinni peetud lepingutes fikseeritud summadest ja tingimustest?
- Kas raha sihipärase kasutamise üle oli teostatud piisavat järelevalvet ja kontrolli?

Auditiga hõlmatud asutused olid Sotsiaalministeerium ja Tervisekasvatuse Keskus. Valikuliselt hõlmati ka projektide täitjaid.

Auditi käigus vaadati läbi 51 projekti, analüüs tehti 17-le projektile.

Auditeeritud periood oli 2001. aasta.

Auditirühma kuulusid auditijuht Maidu Lääne, vanemaudiitor Vello Kuuse ja audiitor Helen Trelin.

Kuritarvituse ja väärkasutuse kriteeriumid

Siin kirjeldatakse kuritarvituse ja väärkasutuse riskid, mis tulenevad programmist ning mille maandamisega peavad Sotsiaalministeeriumi ja Tervisekasvatuse Keskuse vastutavad isikud Riigikontrolli hinnangul tegelema.

Kuritarvituse all peab Riigikontroll käesoleva auditi puhul silmas:

- raha kasutamist kuludeks, mille kohta puudub finantsdokumentatsioon ja aruandlus;
- raha kasutamist kajastava dokumentatsiooni ja aruandluse puudumist lepingute korral, mis peale sõlmimist katkestati;
- projektide finantseerimiseks ettenähtud raha kasutamist suures ulatuses administreerimiskulude ning projektidega mitteseotud kulude katmiseks.

Väärkasutuseks loeb Riigikontroll käesoleva auditi puhul järgmisi juhtumeid:

- projektides sisalduv info ei sisalda selgeid programmiga ühtivaid eesmärke ega rahalisi vajadusi nende saavutamiseks;
- projektide analüüsimiseks ja otsuste langetamiseks on programmi nõukogul välja töötamata selged hindamise ja valiku kriteeriumid, mille tõttu ei ole võimalik projekte põhjendatult ja objektiivselt valida ning nendes sisalduva informatsiooni õigsust kontrollida;
- projekte valitakse ja raha eraldatakse programmi nõukogu suva järgi;
- eelarvedistsipliini rikkumine projektide juhtimiskulude ületamise osas;
- alalepingute mittesõlmimine ettenähtud mahus;
- alalepingute sõlmimine programmi nõukogu otsuseta;
- alalepingute mittevastavus programmi eesmärkidele.

Auditi tulemused

1. Projektide valik nõukogus

Riigikontrolli eeldused

Nõuded programmi nõukogu tegevusele ja liikmetele

Riigikontroll eeldab, et nõukogule esitatakse järgmised nõuded:

- Nõukogusse valimise kriteeriumid peavad olema kehtestatud sotsiaalministri määrusega ning lähtuma eelkõige liikmete usaldusväärsuse ja sõltumatuse printsiibist – liikmete taust peab olema kontrollitud, et ei tekiks huvide konflikti.
- Nõukogu liikmetele esitatavad nõuded – spetsialiseeritus ja valdkonna tundmine – peavad olema fikseeritud.
- Nõukogu tegevuse reguleerimiseks tuleb Sotsiaalministeeriumil välja töötada täpsed tegevussuunad ja -juhised, samuti kontrollimehhanism ning regulatsioon, mis sätestaks nõukogu liikmete vastutuse valede otsuste eest.
- Nõukogu peab projektide valikul lähtuma programmi eesmärkidest.
- Nõukogu peab projektide hindamisel lähtuma kindlaksmääratud nõuetest või standarditest. Need peaks kinnitama sotsiaalminister.
- Nõukogu peab konkursile laekunud projekte enne finantseerimisotsuse tegemist analüüsima, pidades silmas programmi eesmärgile vastavust, eelarvet, võimalikku tulemuslikkust, ja hindama projekti kasu ühiskonnale.
- Projektide hindamisel ja valikul vastu võetud otsused tuleb vormistada nõuetekohaselt. Otsus peab sisaldama projekti analüüsi tulemust, projekti kohta antud hinnangut ja selle põhjendust. Nõukogu peab välja töötama vastavad kriteeriumid.
- Nõukogu peab tagama kontrolli projektide finantseerimisotsuste täitmise üle. Nõukogul tuleb välja töötada vastav kontrollimehhanism.

Otsustamise aluseks olev info

Otsuste langetamise puhul on oluline, et nõukogul oleks küllaldast ja usaldusväärset infot projektide kohta. Seetõttu peaksid projektides olema välja toodud projekti eesmärgid, nende seos programmi eesmärkidega, oodatavad tulemused ning projekti juhtimise korraldus ja juhtimisega kaasnevad riskid.

Riigikontroll eeldab, et programmi nõukogule esitatav info sisaldab projektide kohta järgmist:

- projekti eesmärgid ja nende seotus programmi eesmärkidega;
- projekti eelarves planeeritud kulude analüüs;
- projekti järelevalve ja hindamise korraldus;
- projektiga kavandatavad tulemused;
- projekti juhtimisega kaasnevad riskid ning võimalused neid maandada;
- projekti juhtimistsüklid (tähtajad, projektijuht, korraldus, järelevalve, aruandlus jms).

Testimise tulemused

Projektide eesmärgipärasus

Sotsiaalministeerium tegeles projektide valiku ja info koondamisega 2001. aastal peamiselt ministeeriumi juures oleva programmi nõukogu kaudu. Selle töökorra kinnitas sotsiaalminister 04.03.1999. a käskkirjaga nr 65.

Programmi nõukogu ülesanded olid:

- teha ettepanekuid programmi iga-aastaste tegevuskavade ja alaprojektide eelarvete väljatöötamiseks;
- kinnitada ennetus- ja arendusprojektide taotluste eelarve koostamiseks vajalikud standardid ning taotluste esitamise ja nende läbivaatamise kord;
- teha valik konkursile saabunud taotlustest ja otsustada nende finantseerimine;
- analüüsida alaprojektide täitmist;
- teha ettepanekuid programmi raha jaotamise kohta ja kontrollida selle sihtotstarbelist kasutamist;
- esitada kord aastas ministrile ülevaade oma tegevusest.

Nõukogu tegevust finantseeriti programmi eelarvest. 2001. aastal eraldati nõukogu tegevuseks 123 100 krooni, mis moodustas 2,04% kogu programmi aasta eelarvest.

2001. aasta projektikonkursile esitatud projektide teemad, konkursi tingimused, tähtajad ja projektide läbivaatamise kord on programmi nõukogus arutlusel olnud mitmel koosolekul.

Nõukogu kinnitas oma 27.11.2000. a protokolliga projekti rahataotluse standardid ja määratles prioriteetsed valdkonnad, millistele projektidele 2001. aastal raha eraldatakse.

Prioriteedid olid:

- ennetustöö riskipiirkondades;
- õpilaste algatatud projektid koolides;
- ravi ja rehabilitatsiooni arenguprojektid.

Auditeerimisel selgus, et mitmes projektis ja neid kajastavates dokumentides kas ei olnud eesmärke määratletud või ei seondunud need programmi eesmärkidega. Viidati ainult projekti üldistele eesmärkidele, peamiselt vajadusele teha uimastivastast ennetustööd teatud sihtgrupi hulgas.

Otsustamise aluseks olev info

Auditirühm analüüsis 2001. aasta programmi nõukogu koosolekute protokolle. Selgus, et nõukogul ei olnud projektide hindamiseks ja valikuks kindlaid kriteeriume. Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakond oleks pidanud nõukogule ette valmistama infot kõikidest alkoholismi ja narkomaania ennetamist puudutavatest valdkondadest. Protokollidest selgus, et nõukogu sääraseid ülevaateid ei saanud ega ka olnud teadvustanud vajadust nende järele.

Ühtsete reeglite ja hindamiskriteeriumide puudumine võimaldas nõukogu liikmete suva projektide eelistustel ja valikul. See võis põhjustada valesid otsuseid või vajalike otsuste tegemata jätmist. Projektides sisalduvat infot nõukogus ei analüüsitud. Projektide finantseerimisotsused olid protokollides fikseeritud, kuid nendest ei ole võimalik välja lugeda, millistel alustel ühte või teist projekti eelistati.

Projekti oodatavad tulemused

Auditeerimisel leiti, et projektides või muudes projekti kajastavates dokumentides ei olnud selgelt määratletud, mida projekti elluviimisega kavatsetakse saavutada. Nõukogule esitatud projektides kajastati tulemusi üldsõnaliselt. Nii kirjeldati projektides või lisatud dokumentides projekti käigus tehtavaid toiminguid, mitte aga muudatusi, mis projekti rahastamise tulemusena saavutatakse. Näiteks ei kajastanud dokumendid, kui palju võib projekti rakendamise tagajärjel väheneda narkomaanide arv piirkonnas või kui palju raha aitab projekti elluviimine kokku hoida.

Projektides ei olnud välja toodud, kuidas projekti juht korraldab projekti juhtimist, järelevalvet ja kontrolli. Tavaliselt oli märgitud ainult projekti kestvus detailsemaid ajakavasid näitamata.

Projektides või muudes projektiga kaasnevates dokumentides ei kajastatud projekti juhtimisega kaasnevaid riske ega nende maandamise võimalusi.

2001. aastal hinnati projektijuhtide pädevuskoolituse raames näitlikult 5 projekti tulemusi (moodustas 10% projektidest), nende eesmärgipärasust ja kvaliteeti.

2001. aasta algul koostas Tervisekasvatuse Keskus 2000. aasta projektide tegevuse sisulise analüüsi tegevussuundade järgi. 2001. aasta kohta sellist analüüsi veel koostatud ei olnud.

Projekti kulude analüüs

Auditeerimisel selgus, et projektides ei olnud reeglina projekti eelarve kulude põhjendusi, mille põhjal nõukogu saaks välja valida prioriteetsed ja optimaalse kuluga projektid.

Auditirühm analüüsis ka ise programmi nõukogu valitud projektide eelarveid.

Auditeerijad leiavad, et olemasolevate andmete põhjal ei saa öelda, kas ja kui suures osas kavandatud kulutused olid sihipärased. Teisiti öeldes ei ole võimalik otseselt hinnata kasu, mida võib saada konkreetsest narkomaaniaprojekti rakendamisest ja rahastamisest.

Narkomaanile teenust osutades ei järgitud teaduslikult põhjendatud skeeme. Riik kulutas raha, analüüsimata enda finantseeritavate tegevuste mõttekust.

Intervjuudes avaldati korduvalt arvamust, et narkomaani rehabilitatsioon ilma eelneva ravita on mõttetu, sest pidevalt meelemürke tarbiva isiku tahe on niivõrd nõrk, et ta ei suuda iseseisvalt uimastitest loobuda. Vaja on võõrutusravi (metadooniga jms).

Projektide analüüs näitab, et Ida-Virumaal 2001. aastal programmi rahast narkomaanide ravi teenust haiglates ei osutatud. Samas oli suur rehabilitatsiooniteenuse osakaal.

Selgus näiteks, et inimene võis viibida rehabilitatsioonis pikka aega – pool aastat või ka rohkem (MTÜ AIDS-i Tugikeskus jt), kusjuures kulutusi tema toidule ja eluasemele ei määranud mitte riik, vaid need kujunesid kohapeal iseenesest.

Teisalt tekib küsimus, kas, kuidas ja millise kvaliteediga suudavad erinevad juriidilised isikud pakkuda ravi- ja rehabilitatsiooniteenust. Auditirühma arvates tuleks kaaluda, kas neid teenuseid võib ilma litsentsita osutada.

Kontroll ja järelevalve

Programmi nõukogu ei kontrollinud, kuidas täitsid Tervisekasvatuse Keskus ja Uimastipreventsiooni Sihtasutus finantseerimisotsuseid. Mitte alati ei olnud nõukogu otsus ja sõlmitud leping kooskõlas. Näiteks oli nõukogu otsustanud finantseerida Tapa Erikooli esitatud projekti 150 000 krooniga, kuid 11.06.2001. a leping sõlmiti väiksema summa peale. Mõnel korral sõlmiti lepinguid selliste projektide täitmiseks, mis ei olnud programmi nõukogus heakskiitu saanud.

Nõukogu liikmete seotus projektide täitjatega

Nõukogu koosseisu kuulusid alates 18.01.2001 Sotsiaalministeeriumi kantsler Hannes Danilov (nõukogu esimees), Sotsiaalministeeriumi tervisekasvatuse osakonna peaspetsialist Mari Järvelaid, Wismari haigla peaarst Valdur Jänes, Viljandi maavanem Helir-Valdor Seeder, Peeter Krall Justiitsministeeriumist ja Mart Kõrre Haridusministeeriumist.

Programmi nõukogu liige Valdur Jänes oli programmi nõukogus üheks raha kasutamise üle otsustajaks ja samal ajal raha saaja – Uimastipreventsiooni Sihtasutuse – nõukogu esimees (2001. aastal eraldati sihtasutusele 4,27 miljonit krooni).

Valdur Jänes esines projektides ka täitja esindajana: Uimastipreventsiooni Sihtasutuse tegevdirektori kt Jüri Ennet sõlmis Tallinna Wismari Haigla peaarsti Valdur Jänesega tööettevõtulepingu[10], mille eesmärgiks oli käivitada ja viia läbi grupiteraapia narkomaanidele Wismari Haiglas. Leping nägi ette eraldada programmi 2001. aasta vahenditest 60 000 krooni.

Järeldused

- Nõukogul ei olnud selgeid hindamiskriteeriume projektide valikuks. Suuresti sai otsustavaks kriteeriumiks "parem äratundmine". Nõukogu pidas hindamisel silmas eelkõige seda, kas on tegemist jätkuprojektiga või kas projektil on kaasfinantseerijaid (nt kohalik omavalitsus).
- Nõukogu ei olnud kehtestanud reegleid, kuidas toimub projektide arutelu ja finantseerimise otsustamine, kui arutlusel on mõne nõukogu liikmega seotud projekt.
- Nõukogule esitatud materjalid ei kajastanud reeglina projekti eelarves märgitud kulude analüüsi ega põhjendusi.
- Ei olnud kokku lepitud põhimõtteid, mille alusel finantseerida erineva kaaluga projekte.
- Nõukogu ei dokumenteerinud projektide valiku protsessi.
- Nõukogul puudus ülevaade finantseerimisotsuste järgimisest ja projektide täitmiseks sõlmitud lepingutest.
- Kriteeriumide puudumine ei võimaldanud hinnata projektidele eraldatud raha kasutamise põhjendatust ja tegevuse tulemuslikkust.

[10] 31.08.2001. a tööettevõtuleping nr ANP 2/2.11 31.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Täpsustada ja määratleda programmi eesmärgid ja tegevused aastate kaupa ning ressursid nende eesmärkide saavutamiseks.
- Kehtestada projektide hindamise ja valiku kriteeriumid ning tagada valik nendest lähtuvalt.
- Defineerida vajaminev projektide juhtimis-, statistiline ja majandusarvestuslik teave ning nõuda programmi täitmise eest vastutavatelt isikutelt ja projektijuhtidelt sellise teabe esitamist.
- Töötada välja rehabilitatsiooni läbiviimise lähtekohad ja normeerida selle teenuse osutamine.
- Kehtestada rehabilitatsiooniteenuse pakkujatele litsentsinõue.

2. Tervisekasvatuse Keskuse juhitavad projektid

Riigikontrolli eeldused

Tegevus programmi haldamisel

Riigikontroll eeldab, et Sotsiaalministeerium kehtestab:

- programmi juhtasutuse kulupiirangud eelarveartiklite lõikes ja kontrollimehhanismid juhtasutuse kulude kontrollimiseks;
- nõuded ministeeriumile esitatava kulu- ja tegevusaruandluse kohta.

Sotsiaalministeeriumi hallatav riigiasutus Eesti Tervisekasvatuse Keskus määrati programmi juhtasutuseks sotsiaalministri 07.01.2001. a määrusega nr 7. Keskuse hallata on alkoholismi ja narkomaania ennetamise programm aastatel 1997–2007 ning laste ja noorukite tervishoiu-programm aastani 2005. Alates 2002. aastast haldab keskus ka AIDS-i ennetusprogrammi ning korraldab sellega seonduvat tegevust. Keskus annab oma tegevusest aru sotsiaalministrile.

2001. aastal korraldas Tervisekasvatuse Keskus programmi raames projektikonkursse uimasti-ennetusprojektide rahastamiseks. Konkursile laekunud projektid vaatas läbi programmi nõukogu, kes tegi ka otsuse finantseerimise kohta. Lepingute sõlmimisel olid Tervisekasvatuse Keskus ja Uimastipreventsiooni Sihtasutus kohustatud kinni pidama programmi nõukogu otsustest. Lepinguid oli lubatud sõlmida ainult nõukogu poolt heaks kiidetud projektidele ning nõukogu otsuses märgitud summas.

Lepingute sõlmimine

Auditirühm analüüsis, kas Tervisekasvatuse Keskus on Uimastipreventsiooni Sihtasutuselt teenuse ostmisel ja lepingu sõlmimisel järginud kehtestatud korda.

Riigikontroll eeldab, et Tervisekasvatuse Keskus:

- on saanud teenuse ostmiseks programmi nõukogu heakskiidu;
- peab kinni riigihangete seadusest;
- sõlmib lepinguid, mis sisaldavad või reguleerivad järgmisi miinimumnõudeid: lepingu objekti määratlust; lepingu maksumust; tööde teostamise korda; arvelduste korda; tööde kvaliteedi analüüsi ja selle esitamise korda tööde tellijale; tööde üleandmist-vastuvõtmist ja tööde täitmist tõendava aruandluse korda; finantsaruandluse korda lepingus ette nähtud summade kohta.

Projektide finantseerimine ja raha kasutamise kontroll

Auditirühm analüüsis, kas Tervisekasvatuse Keskus on lepingu sõlmimisel Uimasti-preventsiooni Sihtasutusega järginud kehtestatud korda ning kas lepingute üle on teostatud küllaldast järelevalvet ja kontrolli.

Riigikontroll eeldab, et Tervisekasvatuse Keskus:

- lähtub lepingute sõlmimisel ja finantseerimisel programmi nõukogu otsustest;
- teostab lepingute täitjate üle pidevat järelevalvet ja kontrollib raha kasutamist;
- rakendab lepingutes ette nähtud sanktsioone nende lepingute puhul, mille täitmist ei õnnestu kontrollida.

Testimise tulemused

Programmi haldamine

2001. aastal sõlmis Tervisekasvatuse Keskus narkomaania ennetamise programmi raames lepinguid 5,3 miljoni krooni ulatuses (sellest lepingud Uimastipreventsiooni Sihtasutusega 4,27 miljonit krooni, sh 4,075 miljonit krooni riigihanke alusel), s.o 83,1% programmi eelarve mahust. Lepingud hõlmasid ravi ja rehabilitatsiooni, sõltuvushaigete ravi ja rehabilitatsiooni ning programmiarendust. Aastal 2001 finantseeriti alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmist kokku 51 alaprojekti.

Vastavalt sotsiaalministri 19.01.2001. a käskkirja nr 21 p-le 2 ja sotsiaalministri 13.01.2000. a määruse nr 20 § 3 lg-le 1 tuleb juhtasutusel arvestada kululiigi "juhtasutuse üldkulu" piirangut, mis on kuni 2,5% programmi eelarvest (sh töötasud ja sotsiaalmaks - kuluartiklid 10, 20 ja 30).

2001. aastal oli Tervisekasvatuse Keskuse üldkulu 643 960 krooni, st 10,7% kogu programmi aasta eelarvest, millest juhtimiskulu 3,4% ja programmiline tegevuskulu 7,3%. Programmi juhtimiskulude alla on arvestatud programmijuhi, sekretäri ja raamatupidaja töötasu ja sotsiaalmaks kogusummas 177 400 krooni ning osaliselt asutuse majanduskulud summas 27 800 krooni – kõik kokku 205 100 krooni.

Ülekulu põhjendas keskus koolitusjuhi töölevõtmisega ja maakondades läbiviidud koolitustegevusega ning PHARE koostööprogrammile eraldatud summadega. Viimase finantseerimine toimus kokkuleppel Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonnaga Sotsiaalministeeriumi ja PHARE programmi raames sõlmitud lepingu alusel.

Näiteks inventari ülekulu (71 000 krooni) põhjenduseks toodi PHARE ekspertide (Sotsiaalministeeriumis asuva) töökabineti sisustamine vajaliku mööbliga (62 000 krooni) ja koopiamasina remondikulu (9 000 krooni). Neile lisandusid büroo-, side- ja postikulud.

Keskuse selgituse järgi on kulud tehtud vastavalt Sotsiaalministeeriumi ettekirjutustele või programmi nõukogu sellesisulistele otsustele.

Riigikontroll ei pea õigeks, et programmi raha kasutati PHARE tegevuse kulude osaliseks katmiseks.

Tervisekasvatuse Keskuse 2001. aasta eelarve täpsustuse on sotsiaalminister kinnitanud 23.01.2002.

Leping Uimastipreventsiooni Sihtasutusega

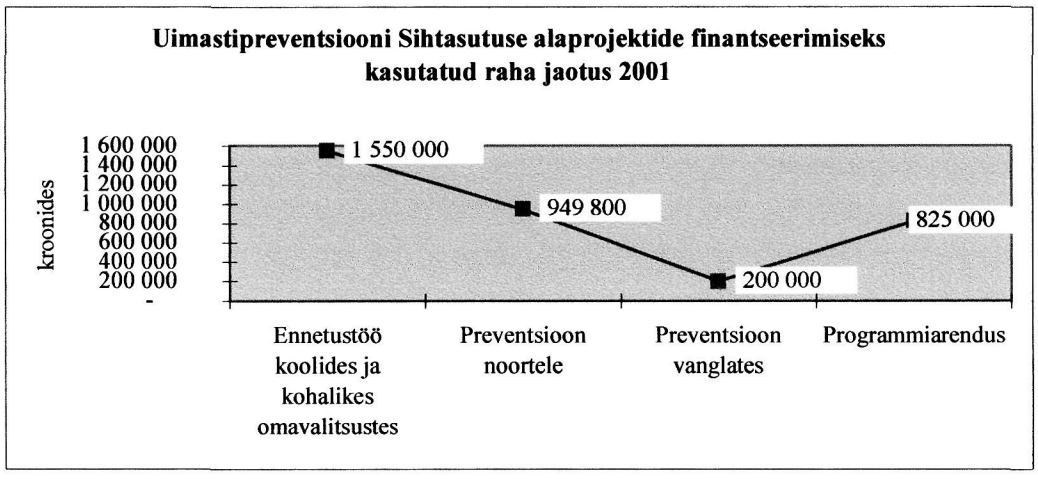
Programmi nõukogu ei olnud andnud kirjaliku otsusena oma heakskiitu teenuse ostmiseks riigihanke korras ühelt pakkujalt. Nõukogu arutas 13.03.2001. a koosolekul riigihanke korraldamist, kuid otsusena seda ei vormistanud.

Vastavalt riigihangete seaduse §-le 57 sõlmiti Tervisekasvatuse Keskuse ja Uimastipreventsiooni Sihtasutuse vahel 02.04.2001 väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korras leping nr L 17-01/ANP2, millega osteti noortele suunatud preventsiooni, ravi- ja rehabilitatsiooni ning teabe kogumisega seonduv teenus Uimastipreventsiooni Sihtasutuselt. Riigihangete Amet andis keskusele vastava nõusoleku 12.03.2001[11]. Leping sõlmiti summas 4 075 000 krooni, mis moodustas 61% kogu programmi 2001. aasta eelarvest.

[11] Kiri nr 1-11/207

Projektide finantseerimine ja raha kasutamise kontroll

Järgnev graafik näitab valdkondade kaupa, kuidas kasutas Uimastipreventsiooni Sihtasutus raha, mis eraldati keskuse ja sihtasutuse vahelise lepingu alusel:



Ajavahemikus 01.05.2001 kuni 31.12.2001 sõlmis Uimastipreventsiooni Sihtasutus lepingu raames projekti täitjatega kokku 51 alalepingut.

Lepingus sätestati tellija (Terviseksavatuse Keskuse) õigus kontrollida nii projektide edenemist jooksvalt kui ka töövõtja vahearuannete ja lõpparuande algdokumente. Seda lepingupunkti täitis keskus üksnes osaliselt.

Tervisekasvatuse Keskus on Uimastipreventsiooni Sihtasutuselt tööd vastu võtnud üleandmise-vastuvõtmise aktidega. Nendele on alla kirjutanud projektijuht. Tööde täitja ei olnud lisanud aktide juurde kuludokumentatsiooni. Ka 2001. aasta koondeelarve ja aruande juurde, mille täitja esitas keskusele, polnud lisatud dokumente, mis tõestaksid tehtud tööde kulutusi. Seega ei saa olla kindel, et tööd, mille eest arved esitati, ka tõepoolest tehtud on.

Tervisekasvatuse Keskuse vastutava projektijuhi väitel nõudis ta järjekindlalt tööde üleandmise-vastuvõtmise aktide juurde sisu selgitavaid kuludokumente, kuid sihtasutus neid ei esitanud. Keskuse väitel lõpetati kuludokumentide nõudmine ja sellega seoses ka lepingulise töö sisulise täitmise kontrollimine Sotsiaalministeeriumi teadmisel.

Auditirühm analüüsis Tervisekasvatuse Keskuse, Sotsiaalministeeriumi ja Uimastipreventsiooni Sihtasutuse kirjavahetust kõnealuses küsimuses. Tervisekasvatuse Keskus pöördus[12] Sotsiaal-ministeeriumi kantsleri Hannes Danilovi poole, kes soovitas allkirjastada tööde üleandmise-vastuvõtmise aktid kohe, nõudmata nende juurde üld- ja tegevuskulusid tõendavaid dokumente.

Uimastipreventsiooni Sihtasutuse nõukogu esimees Valdur Jänes ja tegevdirektori kt Jüri Ennet keeldusid lepingu täitmise kuludokumente ning aruandlust kajastavaid materjale esitamast ka Riigikontrollile. Sihtasutus põhjendas oma käitumist sellega, et riigieelarve narkoprogrammi raha said nad riigihanke korras ning seetõttu ei ole rahaeraldus sihtotstarbeline[13].

[12] 28.05.2001. a kiri nr 88
[13] 04.03.2002. a kiri nr 5W

Järeldused

- 2001. aastal moodustasid Tervisekasvatuse Keskuse kui juhtasutuse üldkulud 21,1% lubatud 2,5% asemel. Sotsiaalministeerium võimaldas Tervisekasvatuse Keskusel teha kulutusi eelarvet ületades.
- Uimastipreventsiooni Sihtasutuselt teenuse ostmiseks ja riigihanke korraldamiseks polnud programmi nõukogu kirjalikku nõusolekut.
- Tervisekasvatuse Keskusel kui programmi juhtasutusel polnud sisulist ülevaadet kõigist töödest, mida sihtasutus oleks pidanud lepingu raames tegema, sest puudusid tööettevõtu-lepingute täielikud eelarved ning kulu- ja tegevusaruandlus. Sotsiaalministeeriumi tegevus(etus) võimaldas keskusel jätta kontrollimata raha sihipärast kasutamist.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Nõuda Tervisekasvatuse Keskuselt, et see täidaks kehtestatud juhtasutuse kulude piirangu nõudeid. Võtta seisukoht, miks kaeti programmi rahast PHARE programmi tegevusega seotud kulusid (sh mööbli ostmine Sotsiaalministeeriumi administratiivhoones asuvasse tööruumi).
- Tagada, et kõigi projektide ja alaprojektide valikuga seotud küsimused lahendatakse Tervisekasvatuse Keskuse osavõtul, kaasates sellesse töösse aktiivselt ekspertnõukogu.
- Näha ette ja rakendada sanktsioone juhtudel, kui narkomaania ennetamiseks sõlmitud lepingute osapooled ei täida neile võetud kohustusi.
- Kehtestada vajalikud kontrollimeetmed (aruandlus, kohapealne kontroll, järelevalve), mis tagaksid programmi raha seadusliku ja sihipärase kasutamise.
- Nõuda Uimastipreventsiooni Sihtasutuselt tagasi lepingut rikkudes kasutatud summad.

3. Uimastipreventsiooni Sihtasutuse juhitavad projektid

Riigikontrolli eeldused

Nõuded lepingute sõlmimisele, aruandlusele ja tegevuskuludele

Programmi nõukogu pidi vastavalt sotsiaalministri 18.01.2001. a käskkirjale nr 18 analüüsima ja heaks kiitma kõik rahastamiseks esitatud projektid ning tegema nende suhtes objektiivse valiku.

Riigikontroll eeldab, et tööettevõtulepingute sõlmimisel alaprojekti juhtidega peab Uimastipreventsiooni Sihtasutus:

- järgima rangelt programmi nõukogu otsuseid;
- järgima Sotsiaalministeeriumi miinimumnõudeid lepingute sõlmimiseks (leping peab sisaldama objekti määratlust; lepingu maksumust; tööde teostamise korda; arvelduste korda; tööde kvaliteedi analüüsi ja selle esitamise korda tööde tellijale; tööde üleandmist-vastuvõtmist ja tööde täitmist tõendava aruandluse esitamise korda; finantsaruandluse korda lepingus ettenähtud summade kohta; administratiivkulude piirangut projektide läbiviimiseks; poolte vastutust; lepingu kehtivust ja vaidluste lahendamist);
- saavutama kindlustunde, et lepingujärgsed tegevused on vajalikud, kulutused põhjendatud, hindamiskriteeriumid ja tulemuslikkuse indikaatorid määratletud;
- saavutama kindlustunde, et projektide eelarved on täielikud, täpsed ja asjakohased;
- järgima lepingus kehtestatud administratiivkulude piirangut;
- esitama juhtasutusele kõikide lepingute eelarved, eelarvete seletuskirjad, finants- ja tegevusaruanded.

Testimise tulemused

Lepingute sõlmimine

Lepinguid ei sõlmitud ettenähtud mahus

Auditi käigus selgus, et Uimastipreventsiooni Sihtasutus ei olnud mõnel puhul järginud programmi nõukogu poolt ette antud finantseerimiskohustust:

- Nõukogu otsustas finantseerida MTÜ Narkomaania Leviku Ennetamise Regionaalkeskuse programmi "Sport ilma narkootikumideta. Spordi- ja töölaagrite korraldamine 108-le 14–18-aastasele noorele" 150 000 krooniga. Sihtasutus sõlmis lepingu summas 74 000 kr.
- Nõukogu otsustas finantseerida Tapa Erikooli suunatud mõnuaineid kasutavate õpilaste meditsiinilise ja psühhiaatrilise nõustamise projekti 150 000 krooniga, sihtasutus sõlmis Tapa Erikooliga lepingu summas 138 000 krooni.

Lepinguid sõlmiti ilma programmi nõukogu heakskiiduta

Sihtasutus oli Tervisekasvatuse Keskusega 01.04.2001 sõlmitud lepingu raames sõlminud 7 korral allhankelepinguid isikutega, kelle projektid ei olnud nõukogu heakskiitu saanud või oli nõukogu otsustanud projekti mitte finantseerida:

Isik, kellega leping sõlmiti	Lepingu kuupäev ja nr	Summa	Lepingu objekt
1. Jaanus Mumma, WH Ravikeskus OÜ	19.01.2001 ANP 2/2.12	70 000 kr	Metadooni toetusega ravi ja rehabilitatsiooni I etapp
2. Aivar Simmermann, MTÜ Moreno	29.10.2001 ANP 2/2.13	50 000 kr	Grupiteraapia sõltuvushaigete jätkuravis ning sõltuvusprobleemidega naistele ja alkohoolikute peredes kasvanutele

3. Vladimir Kirejev, Ühendus Noored Noortele	30.10.2001 ANP 2/2.14	60 000 kr	Psühhoteraapiaprojekt "Nüüd ma mõistan Sind – sõltuvusest saab üle"
4. Viive Toompere, Tartu A-Polikliinik	30.10.2001 ANP 2/2.15	50 000 kr	Ravivajaduste väljaselgitamine opiaadisõltlastel Tartu linnas ja mk-s
5. Toomas Seemat, MTÜ Ühendus R.A.A.A.M	05.11.2001 ANP 2/2.16	45 000 kr	Noorukite tasuta eelnõustamise kabinet
6. Tatjana Magerova MTÜ Sind ei jäeta üksi	07.11.2001 ANP 2/2.17	100 000 kr	Kinnist tüüpi kommuun narkomaanidele ja alkohoolikutele – projekti otsustati mitte finantseerida
7. Mihhail Gontšarov	26.11.2001 ANP 2/1.33	70 378 kr	Projekt "Risttee" – temaatiliste brošüüride levitamine, 4 t loenguid 11 Narva koolis

Tabelis toodud lepingud (välja arvatud esimesena nimetatu) on sõlminud Uimastipreventsiooni Sihtasutuse tegevdirektori kt Jüri Ennet 2001. aasta viimases kvartalis.

Projektide kulutused osaliselt kontrollimatud

Auditirühm leidis, et Tervisekasvatuse Keskuse ja Uimastipreventsiooni Sihtasutuse vahelise lepingu raames sõlmitud 17-st analüüsitud alalepingust ei vasta alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmis toodud eesmärkidele 4 lepingut:

Saaja	Leping	Projekti eesmärgid	Summa kr	Auditirühma seisukoht
1. MTÜ Aidsi Tugikeskus 2. MTÜ Aidsi Tugikeskus	24.04.2001 ANP 2/2.1 15.11.2001 ANP 2/2.28	Narkomaania raviks ja rehabilitatsiooniks rehabilitatsioonitaludes	99 960 35 000	Osutati rehabilitatsiooniteenust. Osa patsientidest viibisid keskuses 150 päeva ja rohkem. Mida tehti, ei selgunud. MTÜ-l puudub litsents raviteenuse osutamiseks.
3. Tartu A-Polikliinik 4. Taagepera Haigla OÜ	30.10.2001 ANP 2/2.15	Ravikindlustusega hõlmamata narkomaanide ravikulude katmiseks	50 000 99 467	Kaeti ravikindlustusega hõlmamata isikute ravikulud. Puuduvad raviteenuste arved, kust nähtuks, kas tegemist oli narkomaanide raviga. Arveid võidi esitada samaaegselt ka kulude katmiseks riigieelarvest ravikindlustusega hõlmamata isikute ravikuludeks ette nähtud rahast.

Sõlmitud ja katkestatud lepingute raha kasutus teadmata

Nõukogu otsustas finantseerida narkomaanide grupiteraapia käivitamist Ahtme ja Narva haiglas, teraapiagruppide ja pereteraapia läbiviimist kokku 120 000 krooniga. Ahtme Haiglaga sõlmis sihtasutus 01.08.2001 lepingu nr ANP 2/2.9 summas 60 000 krooni ja Narva Haiglaga 16.08.2001 lepingu nr ANP 2/2.10 summas 60 000 krooni. Patsientide puudumise tõttu lepingud katkestati, haiglatele raha üle ei kantud. Aruandeid, mis näitaksid, kuidas sihtasutus haiglatele mõeldud 120 000 krooni kasutas, Tervisekasvatuse Keskusele esitatud ei olnud.

Puudulik aruandlus

Sihtasutus ei kajastanud Tervisekasvatuse Keskusele esitatud tegevusaruandes projektide läbiviimisega kaasnevaid riske ega nende maandamise meetmeid, samuti puudus analüüs projektides näidatud tegevuste tulemuslikkuse kohta. Sihtasutus ei esitanud Tervisekasvatuse Keskusele finantseeritud projektide eelarveid, eelarvete seletuskirju ega finantsaruandeid koos kulusid tõestavate dokumentidega.

Tervisekasvatuse Keskuse väitel on projektijuht ja asutuse juht püüdnud korduvalt sihtasutust kontrollida (ka ministeeriumi ja programmi nõukogu vahendusel), kuid sihtasutus ei ole neist kellelegi kuludokumente esitanud. Ka ministeeriumi arvates iseloomustab Uimastipreventsiooni Sihtasutust vähene koostööoskus ja -suutlikkus.

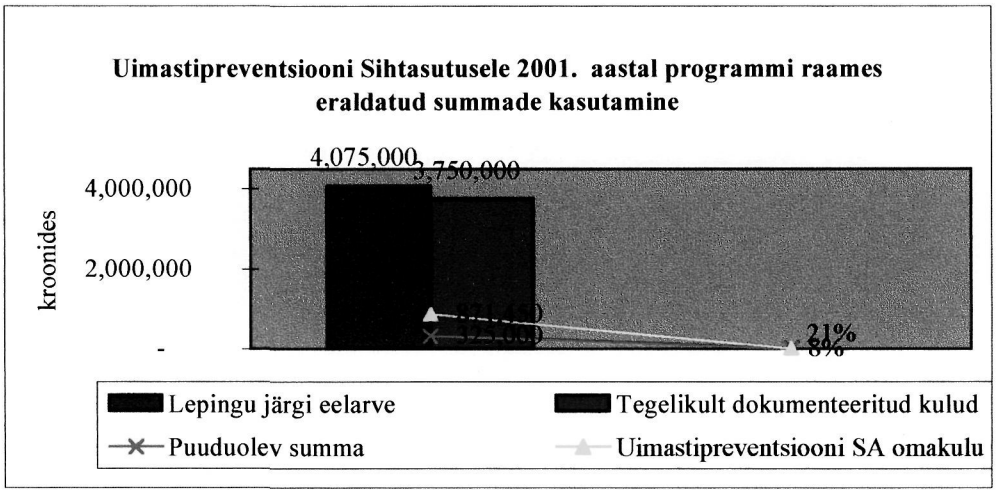
Auditeeritavate sõnul on sihtasutusel olnud kontakte projektide elluviijatega. Sihtasutuse tegevdirektor olevat kontrollinud projekti kulusid kohapeal.

Sihtasutuselt ja teistelt projektide täitjatelt saadud aruannete alusel esitas Tervisekasvatuse Keskus oma tegevuse kohta aruande Sotsiaalministeeriumile kaks korda aastas. Aruande on läbi vaadanud ja kinnitanud programmi nõukogu.

Auditi ajal ei olnud Uimastipreventsiooni Sihtasutus 2001. aasta tegevuse kohta Tervise-kasvatuse Keskusele finantsaruannet esitanud (esitatud oli vaid 2001. aasta tegevusaruanne).

Raha kasutati muuks otstarbeks

Liites kokku kulud projektidele ja omakulud, selgub, et Uimastipreventsiooni Sihtasutus on kasutanud kokku 3 750 000 krooni. Eraldati talle aga 4 075 000 krooni.



Auditiga ei suudetud tuvastada 325 000 krooni kasutamist, mille kohta puudusid Tervisekasvatuse Keskusel andmed. Uimastipreventsiooni Sihtasutus ei selgitanud aruande puudumise asjaolusid.

Sihtasutuse tegevuskulud

Sotsiaalministeerium ei kehtestanud lepingute sõlmimiseks miinimumnõudeid. See võimaldas sõlmida lepingud ilma piirmäära kehtestamiseta projektide administratiivkuludele.

Lepingu 4 075 000 kroonist jättis sihtasutus endale 871 450 krooni, s.o 21% kogu eelarvest. Kui juhtasutusele – Tervisekasvatuse Keskusele – oli antud üldkulu piirang 2,5%, siis võinuks sellise kulupiirangu kehtestada ka Uimastipreventsiooni Sihtasutusele. Seda aga ei tehtud.

Projektide majandamise kogemused ja olemasolev praktika näitab, et nende administreerimise kulu ei tohiks ületada 5% lepingu üldsummast. Lähtudes sellest saab välja arvutada põhjendamata kulude suuruse, mis on 667 700 krooni (21% - 5% = 16%).

Järeldused

- Projektidega seotud tööettevõtulepingute sõlmimisel ei lähtunud Uimastipreventsiooni Sihtasutus mitmel juhul programmi nõukogu otsustest. Mitte kõiki nõukogus heaks kiidetud projekte ei finantseeritud täies mahus.
- Osa lepinguid sõlmiti ilma nõukogu otsuseta. Nende lepingute kohta ei esitatud ka aruandeid.
- Uimastipreventsiooni Sihtasutus kasutas mittesihipäraselt Tervisekasvatuse Keskusega sõlmitud lepingu alusel saadud 445 378 krooni. Tervisekasvatuse Keskusel polnud raha kasutamise kohta aruandeid ega kulusid kajastavaid dokumente. Riigikontroll on seisukohal, et selle summa ulatuses on tegemist programmi raha kuritarvitusega.
- Uimastipreventsiooni Sihtasutuse poolt Narva ja Ahtme haiglaga sõlmitud lepingute alusel, mis hiljem katkestati, ette nähtud 120 000 krooni kasutamist ei õnnestunud auditirühmal tuvastada, sest Tervisekasvatuse Keskusel ja Sihtasutusel polnud sellekohaseid kulu-dokumente ega aruandeid. Seda loetakse raha kuritarvituseks.
- 21% ehk 871 450 krooni programmi raames saadud rahast kasutas sihtasutus enda tarbeks; sellest 667 000 krooni tuleb lugeda kuritarvituseks.
- 325 000 krooni kasutamise kohta Uimastipreventsiooni Sihtasutusel dokumente esitada ei olnud. Ka Tervisekasvatuse Keskusel puudusid selle kohta andmed. Raha kasutamine tuleb lugeda kuritarvituseks.

Ettepanekud sotsiaalministrile

- Korraldada käesoleva auditiga kindlaks tehtud, arvestuses mitteolevate lepingute ja summade nõuetekohane kajastamine ja aruandlus.
- Töötada välja kontrollimeetmed ebaseaduslike juhtumite ärahoidmiseks.

Sotsiaalministeeriumi seisukohad auditi tulemuste suhtes

Auditi tulemuste arutelul Sotsiaalministeeriumis (arutelu juhtis kantsler Hannes Danilov) nõustusid ministeeriumi esindajad üldjoontes Riigikontrolli aktis esitatud tähelepanekute, järelduste ja ettepanekutega.

Kontrolliakti kohta saatis Sotsiaalministeerium (kantsler Hannes Danilovi allkirjaga) arvamuse. Arvamuses selgitatakse, et programmi elluviimisel tekkisid raskused suhtlemisel Uimastipreventsiooni Sihtasutusega, kelle aruandlusvormi ei pidanud rahuldavaks ei Sotsiaalministeerium ega ka Tervisekasvatuse Keskus. Kuna Uimastipreventsiooni Sihtasutus ei muutnud korduvatele palvetele vaatamata oma kulu ja tegevuse aruandluse vormi, otsustas programmi nõukogu oma 19.12.2001. a koosolekul mitte enam sõlmida 2002. aastal lepingut Uimastipreventsiooni Sihtasutusega.

Alates 2002. aastast on alkoholismi ja narkomaania ennetamise programmi juhtimine ümber korraldatud: kogu programmi juhtimine on üle antud Tervisekasvatuse Keskusele. Programmi raames finantseeritavate projektide analüüsimiseks ja valiku tegemiseks moodustati Tervisekasvatuse Keskuse juurde nõuandva hääleõigusega juhtkomitee.

Sotsiaalministeeriumis on kõikide riiklike tervishoiuprogrammide juhtimise kvaliteedi ja sihipärasuse kontrollimiseks moodustatud järelevalvekomisjon, mida juhib tervishoiu asekantsler ning kuhu kuuluvad lisaks vastutavatele osakondadele ka finants-, õigus- ja siseauditi osakonna esindajad.

Välja on töötatud ja kinnitatud ühtsed projektide hindamise ja valiku kriteeriumid juhtasutuse direktori ja juhtkomitee koosoleku otsusega.

Ministeerium kinnitab, et on reaalselt alustanud mitme ülesande täitmisega, mis kajastusid kontrolliakti ettepanekute osas. Töötatakse välja ravi- ja rehabilitatsiooni osutamise mudelit ja lähtekohti ning asutakse normeerima nende teenuste osutamist. Samuti töötatakse välja ning kehtestatakse ravi- ja rehabilitatsiooniteenuse pakkujate litsentseerimise nõuded.

Programmi juhtimiskulude ületamist põhjendades selgitab ministeerium, et PHARE projekti raames tegeldi Eesti riigi narkostrateegia arendamise ja narkoennetusalase haldussuutlikkuse tõstmisega ning seoses sellega oli vaja kindlustada PHARE nõuniku ja sekretariaadi toimimine. Et tagada projekti tihe kontakt ministeeriumiga, oli kõige otstarbekam nende asumine Sotsiaalministeeriumi administratiivhoones.

Kommenteerides Uimastipreventsiooni Sihtasutuse tegevust lepingute sõlmimisel ja raha kasutamisel, märgib ministeerium, et olemasoleva info põhjal ei saa nõustuda, et tegemist on kuritarvitusega. Esialgsesse lepingusse sihtasutuse ja Tervisekasvatuse Keskuse vahel on kulutamata raha (st esitamata kuluaruannetega lepingute) kohta sõlmitud lepingumuudatus (11.01.2002), millega 2001. aasta kasutamata vahendid planeeriti kasutada 2002. aastal. Praegu vaieldakse selle raha kulutamise kohta aruande esitamise üle, sest sihtasutuse väitel olevat nad aruande esitanud, kuid Tervisekasvatuse Keskusesse ei ole see jõudnud.

Sotsiaalministeerium kinnitab, et rakendab jätkuvalt jõupingutusi, et saavutada lubatud aruannete esitamine Uimastipreventsiooni Sihtasutuse poolt, milleks kasutatakse ka läbiviidud Riigikontrolli auditi tulemusi. Programmi raha kasutamise kohta esitab Tervisekasvatuse Keskus vajadusel veel täiendavaid andmeid ja põhjendusi.

Riigikontrolli vastus ministeeriumi seisukohtadele

Riigikontroll võtab teadmiseks Sotsiaalministeeriumi selgituse, et programmi juhtimist ja projektide administreerimist parandatakse ning selleks on ministeeriumis välja töötamisel rida meetmeid.

Riigikontroll loodab, et kavandatavad muudatused loovad vajaliku pinnase programmi paremaks juhtimiseks ja see avaldub positiivselt raha kasutamise tulemustes.

Riigikontroll nõustub, et PHARE projektide rakendamine Eestis nõuab eelnevat ettevalmistust. Samas ei saa õigeks pidada, et kulutusi tehti käigusolevate projektide administreerimiskulude arvelt. PHARE kulude katmiseks oleks tulnud taotleda eraldi raha ettenägemine riigieelarves.

Ministeerium märgib, et Tervisekasvatuse Keskus on Uimastipreventsiooni Sihtasutusega sellel aastal sõlminud esitamata kuluaruannetega raha kohta lepingumuudatuse, millega väidetavalt eelmisel aastal kasutamata vahendid planeeriti kasutada 2002. aastal. Riigikontroll leiab, et see lepingumuudatus ei ole eesmärki täitnud. Nagu ministeerium ka ise märgib, on hetkel käimas vaidlus selle raha kulutamise ja aruannete esitamise asjus. Uimastipreventsiooni Sihtasutuse venitamistaktika ei tekita usaldust, et kõnealust raha on kasutatud sihipäraselt.

Riigikontroll peab vajalikuks, et Sotsiaalministeerium valmistaks ette ja esitaks Vabariigi Valitsusele aruande narkomaania programmi senise täitmise tulemuste kohta. Valitsus peaks selle alusel uuendama programmi eesmärke, täpsustama tegevusi ja ümber korraldama juhtimist.

Alkoholismiprobleemide lahendamiseks tuleks sätestada selged eesmärgid ja prioriteedid ning näha ette reaalsed tegevused. Kaaluma peaks alkoholismiga seonduva koondamist eraldi programmi alla, sest narkomaania probleemide hulgas on alkoholism jäänud vajaliku tähelepanuta.

Jüri Kõrge
Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör