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

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/102
31.08.2004

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

Tallinn
2004

Sisukord

SISSEJUHATUS 3

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD 4

2. ARVAMUS SOTSIAALMINISTEERIUMI 2003. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA RIIGIEELARVE TÄITMISE ARUANDE KOHTA 6

LISA 18

SOTSIAALMINISTRI JA SOTSIAALMINISTEERIUMI KANTSLERI VASTUSED 20

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 2004. aasta tööplaani alusel Sotsiaalministeeriumi kui üksikasutuse 31.12.2003. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja majandustehingute seaduslikkust.

Raamatupidamise aastaaruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ja rahandusministri 16.12.2003. a määrusest nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

Audit tugineb raamatupidamise andmetele seisuga 31.12.2003. a. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata Sotsiaalministeeriumi raamatupidamisaruannete ja tehingute vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet ja tehingute seaduslikkust mõjutavatele õigusaktidele.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Sale Ajalik, töörühmas osalesid audiitor Airi Mark, nooremaudiitor Katrin Eller ja Sotsiaalministeeriumi siseaudiitor Ljubov Prijomõševa.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta.[1] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.[2]

1.2. Auditi eesmärk ja ulatus

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[3], on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Sotsiaalministeeriumi kui üksikasutuse 2003. a raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta, tuginedes järgmistele kriteeriumitele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad ministeeriumile antud kuupäeval;
- tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul;
- puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud või sündmused või avalikustamata näitajad;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summades ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas asjakohase regulatsiooniga.

Finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta me üldhinnangut ei anna, kuid toome välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll korraldas auditi kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Samuti analüüsisime aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtteid ja juhtkonna raamatupidamislikke hinnanguid ning kontrollisime tehingute õiguspärasust. Leiame, et meie audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

---

[1] Riigieelarve seadus, § 47 lg 2 (31.12.2003. a kehtinud redaktsioon)
[2] Riigikontrolli seadus, § 7
[3] Riigikontrolli seadus, § 6 lg 2
[4] *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

1.4. Vastutus aruande õigsuse ja aruande aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Aruandes kajastuva info õigsuse eest vastutavad ministrid Marko Pomerants (kuni 09.04.2003. a Siiri Oviir) ning kantsler Maarja Mändmaa.

Minister

- valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise järele ning teostab teenistusjärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste seaduslikkuse ja otstarbekuse üle[5];
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes[6];
- vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega[7];
- otsustab eelarvevahendite kasutamise üle ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise, samuti Euroopa Liidu eraldatud vahendite ning muu välisabi sihipärase kasutamise järele[8];
- kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarve, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist, tehes vajadusel ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks[9];
- kinnitab oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruannete õigsust[10].

Kantsler

- juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist[11];
- korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piires kooskõlas riigivaraseadusega[12];
- kinnitab oma allkirjaga paberkandjal vormistatud aruannete õigsust[13].

Sotsiaalministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantsler Maarja Mändmaa ning pearaamatupidaja kt Doris Altsaar.

[5] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 ja 95
[6] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[7] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[8] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[9] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[10] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 25 lg 2
[11] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 1
[12] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 9
[13] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 25 lg 1

2. Arvamus Sotsiaalministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

2.1. Märkused

2.1.1. Riigivaraga seotud tehingute seaduslikkus ning kajastamine

Keila Haiglale kuulunud põhivarad

Sotsiaalministri määruse[14] järgi on Keila Haigla lõpetanud oma tegevuse 01.04.2003. a. Keila Haigla varade üleandmine toimus vastavalt Vabariigi Valitsuse korraldusele[15] SA-le Põhja-Eesti Regionaalhaigla. Riigivara registri andmetel on ministeeriumi valitsemisalas Keila Haigla arvel veel varasid (soetusmaksumusega 1 818 193 krooni, jääkmaksumusega 799 323 krooni)[16], mis on nimetatud korraldusest väljas ning nende üleandmist üleandmise-vastuvõtmise dokumentatsioonis fikseeritud ei ole. Neid varasid ei ole võetud arvele ministeeriumi põhivarana, mistõttu neid ei ole kajastatud ka bilansis 31.12.2003. a seisuga.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Sotsiaalministeerium pidanud arvestust ülalnimetatud varade kohta ja seetõttu on rikutud riigivaraseadust[17], mis kohustab riigivara valitsejaid nende valitsemisel oleva riigivara kohta arvestust pidama raamatupidamise seaduse alusel ja rahandusministri kehtestatud ühtses korras[18].

Lepingu alusel on nimetatud varad antud kasutada SA-le Põhja-Eesti Regionaalhaigla[19] (edaspidi PERH) ja need on planeeritud sihtasutusele üle anda asutajaõigust teostades mitterahalise sissemaksena, kuid seda ei ole seni tehtud. Eespool nimetatud riigivara sihtasutusele tasuta kasutusele andmine ei ole kooskõlas riigivaraseadusega[20], kuna seal ei nähta ette sihtasutustele riigivara tasuta kasutada andmist. Samuti nõuab riigivaraseadus registrisse kantud riigivara teisele isikule kasutusse andmise korral sellekohase kande tegemist ka riigivara registrisse[21], kuid sedagi ei olnud tehtud.

Sanatooriumile “Põhjarannik” kuulunud põhivarad

Sotsiaalministeerium ei ole põhivarana arvele võtnud põhivarasid, mis kuulusid 01.06.2001. a tegevuse lõpetanud sanatooriumile Põhjarannik soetusmaksumusega 13 305 019 krooni (jääkmaksumus 10 998 772). Seega ei ole ministeerium järginud riigivaraseadust[22], mis kohustab riigivara valitsejaid nende valitsemisel oleva riigivara kohta arvestust pidama raamatupidamise seaduse alusel ja rahandusministri kehtestatud ühtses korras[23]. 31.12.2002. a seisuga on sanatooriumi Põhjarannik varade jääkmaksumus 10 998 772 krooni kajastatud Sotsiaalministeeriumi bilansivälisel kontol, mis meie hinnangul ei ole õige, sest nimetatud varad alluvad põhivarakriteeriumidele.

Sotsiaalministeeriumi finantsjuhi antud selgituse kohaselt müüdi sanatooriumi Põhjarannik hooned ja vallasvara 23. novembril 2001. aastal teistkordsel eelläbirääkimistega enampakkumisel. Sotsiaalministri 21.12.2001. a käskkirjaga nr 427 kinnitati eelläbirääkimistega pakkumise võitjaks OÜ Häcke. OÜ Catalex vaidlustas pakkumise tulemused ja praegu on asi arutusel Tallinna Ringkonnakohtus.

---

[14] Sotsiaalministri 30.01.2003 määrus nr 15, muudetud 20.03.2003. a määrusega nr 47
[15] Vabariigi Valitsuse 10.12.2002. a korraldus nr 803-k
[16] Sõiduauto Mercedes Benz 311 ANX, soetusmaksumus 618 392 kr, reg-nr 33006135; auto Mercedes Benz 993 MDD, soetusmaksumus 618 392 kr, reg. nr. 33006136; pilulamp SL/990, soetusmaksumus 59 325 krooni, reg-nr 11001516; patsiendimonitor Ultima ULT-SV, soetusmaksumus 221 027 kr, reg-nr 11001517; patsiendimonitor Ultima ULT-SV, soetusmaksumus 212 175 kr, reg-nr 11001518; suruõhudermatoom Zimmer, soetusmaksumus 88 882 kr, reg-nr 11001527.
[17] Riigivaraseadus, § 9 lg 1
[18] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46 “Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad”, mida on hiljem redaktsiooniliselt muudetud; rahandusministri 11.12.2003. a määrus 105 “ Riigi raamatupidamise üldeeskiri”
[19] Keila haigla kiirabi vara kasutusse andmise leping nr 193 (07.05.2003) ja Keila haigla vara kasutusse andmise leping nr 194 (07.05.2003)
[20] Riigivaraseadus, § 18
[21] Riigivaraseadus, § 17 lg 3
[22] Riigivaraseadus, § 9 lg 1
[23] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46 “Eelarveliste asutruste raamatupidamise korraldamise eeskirjad”, mida on hiljem redaktsiooniliselt muudetud; rahandusministri 11.12.2003. a määrus 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”

Auditi käigus tuvastasime ka, et ministeerium on jätnud õigel ajal tagastamata (109-päevase hilinemisega) enampakkumisest osavõtjale OÜ-le Catalex tagatisraha, mistõttu maksti viivist 54 500 krooni. Riigikontrolli arvates on sellega tekitatud kahju, mis tuleks süüdlastelt sisse nõuda. Sotsiaalministeeriumi finantsjuhi selgitusel ei tööta see töötaja, kes andis hilinemisega raamatupidamisele korralduse tagatisraha tagastamiseks, praegu enam ministeeriumis. Leiame, et see ei takista nõude esitamist.

Sotsiaalministeerium on sõlminud OÜ-ga Häcke sanatooriumi Põhjarannik kinnistu ja vallasvara hoiulepingu 21. juunil 2001. aastal pärast esimest eelläbirääkimistega enampakkumist. Ministeeriumi finantsjuht on seisukohal, et sõlmitud hoiulepinguga on tagatud nimetatud varade säilivus, kuna hoiulepingu punktis 3 on sätestatud, et hoidja vastutab hoiuleantud vara säilimise, allesoleku ja väärtuse eest kogu hoiulepingu tähtaja kestel ning kannab hoiuleandja ees materiaalset vastutust vara säilimise ja väärtuse eest kogu kaotsiläinud või puudujääva vara väärtuse ulatuses. Tema selgitusel ei kasuta OÜ Häcke neid varasid, sest ta ei tohi neid kasutada ja kohtuvaidluse tõttu sanatooriumis majandustegevust ei toimu. Sotsiaalministeeriumi finantsjuhi sõnul on nad käinud neid varasid vaatamas, kuid põhjalikku inventuuri pole tehtud. Valdav osa varadest on vananenud meditsiinitehnika ja nõukogudeaegne mööbel, mis juhul, kui kohtuvaidluse tulemusena peaks enampakkumine tühistama, oleks kõige otstarbekam lihtsalt maha kanda. Kui kohtuvaidlus lõpeb siiski enampakkumise tulemuste jõusse jäämisega, siis on kõik varad OÜ-le Häcke maha müüdud, sest sanatoorium müüdi koos kõigi varadega.

Kuigi hoiulepingus on sätestatud hoidja vastutus, ei ole ministeerium kontrolli nende varade olemasolu ja seisundi kohta dokumenteerinud. Samuti puudub ministeeriumil OÜ Häcke kinnitus nende poolt vastutavale hoiule võetud sanatooriumile Põhjarannik kuulunud varade olemasolu kohta ja ülevaade nende seisundi kohta. Osutatud leping ei sätesta sanktsioone juhuks, kui varade seisukord halveneb või need on kaotsi läinud või hävinud. Meie hinnangul ei suuda OÜ Häcke tagada temale hoiule antud riigivarade mittesäilimise ja kaotsimineku korral hüvitamisele kuuluva summa tasumist, kuna äriregistri andmetel on tema osakapital 45 000 krooni ja 2002. a majandusaasta aruande andmetel omakapital 386 100 krooni. Seega ei ole täidetud riigivaraseaduse § 7 lõike 2 nõuet hoolitseda riigivara säilimise eest.

Auditi käigus leidsime ka, et Sotsiaalministeerium on tasunud AS-ile Narva Elektrivõrgud 2003. aasta jooksul 144 100 krooni sanatooriumi Põhjarannik elektri eest. Sotsiaalministeeriumi ja OÜ Häcke vahel 21.06.2001. a sõlmitud sanatoorium Põhjarannik kinnistu ja vallasvara hoiulepingu[24] kohaselt on Sotsiaalministeeriumil õigus esitada OÜ-le Häcke vara hoidmisega ja säilimisega seotud kulude hüvitamiseks arveid. Sama lepingusäte täpsustab ka kulude loetelu, sealhulgas ka elektrikulud. Sotsiaalministeeriumi ei ole esitanud OÜ-le Häcke arveid kulude hüvitamiseks. Ministeeriumi finantsjuhi sõnul ei ole arveid esitatud, kuna OÜ Häcke ei tasuks neid käimasoleva kohtuvaidluse tõttu praegu nagunii. Alles käimasoleva kohtuvaidluse lõppedes esitatakse arved. Sotsiaalministeeriumi finantsjuhi põhjendus, et nagunii neid arveid ei maksta, ning kavatsus arveldada kohtuvaidluse lõppedes, ei anna õigust jätta need arved praegu väljastamata.

Arvele võtmata muu põhivara

Sotsiaalministeeriumi raamatupidamises on põhivarana arvele võtmata kaks sõiduautot soetusmaksumuses 365 378 krooni, mis on ministeeriumi omandina 2003. aastal registreeritud nii riigivara registris[25] kui ka Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse registris[26].

Sotsiaalministeeriumi finantsjuhi selgituse kohaselt olevat eespool nimetatud sõidukid soetatud Eesti ja Saksamaa vahel sõlmitud PHARE mestingulepingu nr ES/00/IB/JH/01 alusel välja kuulutatud rahvusvahelise hankega Eesti Narkorehabilitatsioonikeskustele. Kuna sõidukite Eestisse saabumise ajaks ei olnud tegelikkuses vastaval arvul narkorehabilitatsioonikeskuseid loodud, siis ei olnud võimalik sõidukeid ka keskuste nimele registreerida. Autod minevat narkorehabilitatsioonikeskustele ning Tallinna linna hallatava keskuse osas olevat Sotsiaalministeerium juba omapoolse lepinguvariandi linnale välja saatnud.

---

[24] Sanatooriumi Põhjarannik kinnistu ja vallasvara hoiuleping, 21.06.2001, p 2
[25] Riigivara registri nr-d 33006443 ja 33006444, 29.07.2003. a
[26] Sõiduki registreerimistunnistused nr EE 991150 ja EE 991104, välja antud 10.04.2003. a ARK Tallinna büroos

Riigikontroll leiab, et niikaua kui üleandmist ei ole toimunud, tuleb nimetatud varad üldsummas 365 378 krooni võtta arvele raamatupidamisarvestuses põhivarana. Samuti leiame, et seetõttu on bilansis lisaks põhivarale kajastamata ka sihtfinantseerimise kohustus.

Et eespool nimetatud põhivarad[27] ei ole Sotsiaalministeeriumi põhivarana arvele võetud, on arvestamata ka amortisatsioonikulu 1 237 955 krooni.

Riigivararegistrist puuduvad kanded

Sotsiaalministeerium on rikkunud riigivaraseadust[28] ega ole kinni pidanud riigivaraga tehtud tehingute registrisse registreerimise korrast[29], kuna ta ei ole teinud riigivara registrisse kandmisele kuuluva vara teise isiku kasutusse andmise/omandi õigsuse muutumise kohta kandeid riigivara registrisse. Näiteks:

- Riigivara registri andmetel on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas Tallinna Psühhiaatriahaigla arvel elumaja, sigala ja loomalaut asukohaga Vabaõhumuuseumi tee 81. Tallinna Psühhiaatriahaigla likvideerimisel 15.11.2001. a anti hooned üle mitterahalise sissemaksena SA-le PERH.

- Riigivara registri andmetel on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas Kivimäe Haigla arvel paviljon asukohaga Tallinn, Põllu 61a. Kivimäe Haigla likvideerimisel 15.11.2001. a anti paviljon üle mitterahalise sissemaksena SA-le PERH, kuid riigivara registris on vastav kanne tegemata.

- Sotsiaalministeerium on andnud SA-le Eesti Vähifond tasuta kasuta[30] määramata ajaks sõiduauto Volvo 850. Riigivaraseadus nõuab registrisse kantud riigivara teisele isikule kasutusse andmise korral sellekohase kande tegemist ka riigivara registrisse[31], kuid seda ei olnud tehtud. Samuti ei ole eespool nimetatud riigivara sihtasutusele tasuta kasutusele andmine kooskõlas riigivaraseadusega[32], kuna seal ei nähta ette sihtasutustele riigivara tasuta kasutada andmist.

- Riigivara registri andmetel on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas Kivimäe Haigla arvel 4348 m^2 suurune kinnistu asukohaga Tallinn, Hiiu-Maleva 13 (elamu + pesuköök, elamu ja kuur), kuigi Vabariigi Valitsuse 25.07.2001. a korralduse nr 556-k ja Sotsiaalministeeriumi 30.08.2001. a määruse nr 90 kohaselt on vara 15.11.2001. a SA-le Põhja-Eesti Regionaalhaigla üleandmise-vastuvõtmise aktiga üle antud mittemateriaalse sissemaksena. Leiame, et ministeerium jättis õigel ajal riigivara registris nimetatud muudatuse tegemata.

  Vabariigi Valitsuse 09.05.2002. a korraldusega 307-k tunnistati kehtetuks Vabariigi Valitsuse 25.07.2001. a korralduse p 4 ap 3 aadressil Hiiu-Maleva 13 asuva kinnistu osas, kuna selgus, et kinnistul on õigusjärgsed omanikud. Meie auditi alguseks ei olnud SA PERH kinnistut Sotsiaalministeeriumile tagastanud, kuigi riik peab selle õigusjärgsele omanikule tagastama. Samuti ei ole Sotsiaalministeerium senini rakendanud meetmeid Vabariigi Valitsuse korralduse täitmiseks, tegutsema hakati alles pärast seda, kui Riigikontroll nõudis selgitusi nimetatud kinnistu kohta. Seega leiame, et ei ole järgitud riigivaraseaduse § 9 lg 1 nõuet, mille kohaselt peavad riigivara valitsejad nende valitsemisel oleva vara kohta arvestust pidama. Osutatud kinnistu harilik väärtus Vabariigi Valitsuse korralduse andmetel[33] moodustab 2,7 mln krooni.

  Sotsiaalministeeriumi finantsjuhi selgitusel kinnistati Hiiu-Maleva 13/Põllu 38 vahepeal PERH-i nimele, kuid kinnistul on õigusjärgsed omanikud, kellele see tuleb tagastada. Alates 07.05.2004. a kuulub Hiiu-Maleva 13/Põllu 38 kinnistuomand ja valdus Sotsiaalministeeriumile, et seda oleks või-

---

[27] Likvideeritud Keila Haigla varad soetusmaksumuses 1,8 mln kr; sanatooriumi Põhjarannik põhivarad soetusmaksumuses 13,3 mln kr; 2 sõiduautot soetusmaksumuses 365 400 kr
[28] Riigivaraseadus, 15.02.1995. a, § 17 lg 3
[29] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 284
[30] Vara tasuta kasutamise leping, 14.05.2003. a, nr 196; sotsiaalministri 06.05.2003. a käskkiri nr 150
[31] Riigivaraseadus, § 17 lg 3
[32] Riigivaraseadus, § 18
[33] Vabariigi Valitsuse 25.07.2001. a korraldus nr 556-k

malik tagastada õigusjärgsele omanikule. Praeguseks ei ole Sotsiaalministeeriumi andmetel Tallinna linn tagastamise otsust veel teinud ning ministeeriumil ei ole võimalik kinnistu üleandmisega tegeleda.

Ebasoodsad rendilepingud

Sotsiaalministeerium on välja rentinud põhitegevuseks mittevajalikke ruume, kuid on teinud seda Riigikontrolli hinnangul põhjendamatult madala hinnaga. Riigivaraseaduse § 7 järgi on riigivara valitsejad kohustatud riigi varaga tehtavate tehingute puhul juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada tulu.

- OÜ Saukas (Gonsiori 29, rendileping sõlmitud 2002. a, kehtib kuni 30.09.2006), rent 10.25 kr/m^2.
- OÜ Milling (Gonsiori 29, rendileping sõlmitud 2001. a, tähtaeg määramata), rent 61.50 kr/m^2.
- AS Mikskaar (Gonsiori 29, rendileping sõlmitud 2001. a, tähtaeg määramata), rent 61.50 kr kr/$m^{2.}$

Lisaks sisaldab OÜ-ga Saukas sõlmitud rendileping (lisa 4) rentniku investeerimiskohustust (140 000 krooni), mis kuulub tasaarvlemisele renditasuga. Leping sisaldab ka sätet, millega Sotsiaalministeeriumi algatusel rendilepingu lõpetamise korral kohustub ministeerium tasaarvlemata parendused rentnikule kompenseerima.

Oleme arvamusel, et Sotsiaalministeerium ei ole rakendanud vajalikke abinõusid riigile kahjulike rendilepingute muutmiseks või lõpetamiseks. Riigikontrolli hinnangul on taunitav olukord, kus riigi vara on renditud turuhinnast madalama hinnaga ning rendilepingute sõlmimisel on Sotsiaalministeerium võtnud endale lisakohustusi lepingute ennetähtaegse lõpetamise korral.

Valitsemisala asutustele tehtud investeeringute kajastamine

Sotsiaalminister on oma 26.01.2004. a käskkirjaga[34] volitanud kantslerit tasuta üle andma valitsemisala asutustes teostatud investeeringuid (ehitus-rekonstrueerimistööd) 34,1 mln kr väärtuses. Nimetatud investeeringutest on 31.12.2003. a seisuga kajastatud ministeeriumi bilansis lõpetamata ehitustena 4,28 mln krooni, ülejäänud investeeringute soetamiseks tehtud maksed 29,82 mln krooni on kajastatud tulemiaruandes tegevuskulude koosseisus ülekannete ja toetustena.

Oleme seisukohal, et seoses riigi raamatupidamise üldeeskirja[35] rakendamisega 2003. a lõppbilansi koostamisel tulnuks viia bilansikirjed vastavusse uute arvestuspõhimõtetega[36]. Kuna Sotsiaalministeeriumis on tsentraliseeritult valitsemisala asutustes tehtud investeeringud aruandeaastal üle andmata, siis leiame, et investeeringute õige kajastamise tagamiseks raamatupidamiskohustuslase ja tema üksuste raamatupidamisearvestuses ning aruannetes tuleb uuest kinnitatud kontoplaanist[37] lähtuvalt bilansis kajastada üleandmata investeeringud 29,82 mln krooni ulatuses.

2.1.2. Riigihanked

Riigihangete korraldamise osas puudub funktsioneeriv sisekontrollisüsteem. Kaupade ja teenuste ostmisel ei ole kinni peetud riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest[38], mille kohaselt riigihange on vajalik korraldada, kui eeldatav maksumus on aasta arvestuses koos käibemaksuga asja ostmise või teenuse tellimise korral 100 000 krooni ja üle selle. Näiteks:

- OÜ Astellaaria konverentsitõlketööd 148 896 krooni,
- OÜ Arkles trükised 125 434 krooni,

---

[34] Sotsiaalministri 26.01.2004. a käskkiri nr 27
[35] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105
[36] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105, § 54 lg 2
[37] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105, lisa 1
[38] Riigihangete seadus, 19.10.2000. a, § 2

- Sakala Keskuse AS-i ruumide kasutus 400 493 krooni,

- Tiido ja Tammi Keeleagentuuri OÜ tõlketööd 259 499 krooni,

- TSM Projektijuhtimise OÜ ehitus- ja renoveerimistööde projektijuhtimine 684 740 krooni. (TSM Projektijuhtimise OÜ sai riigihanke[39], mille alusel oli hanke perioodiks 1999.–2002. aasta, kuid Sotsiaalministeerium on jätkanud ehitus- ja renoveerimistööde projektijuhtimise teenuse ostmist samalt firmalt ka 2003. a).

Sotsiaalministeeriumi finantsjuhi selgituse kohaselt on TSM Projektijuhtimise OÜ jätkanud nendel objektidel, mille ehitus- ja renoveerimistööde projektijuhtimine on selle ettevõtte käes olnud. Probleem on tekkinud seepärast, et riiklike investeeringute kava, mille alusel see leping kunagi tehti, ei ole olnud tegelikkuses toimiv ning investeeringuraha vähesuse tõttu ületab objektide valmimine pidevalt planeeritud tähtaegu ja seetõttu oleme pidanud loomulikuks ja majanduslikult otstarbekaks viia tööd ühel objektil lõpuni ühe projektijuhtimise organisatsiooniga.

2.2. Riigikontrolli arvamus

Arvestades auditi ulatust ja välja arvatud punktis 2.1.1 toodud asjaolu võimalik mõju, on Riigikontroll arvamusel, et Sotsiaalministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab Sotsiaalministeeriumi 2003. aasta kassakuludeks 241 223 070 krooni, tulemiks kasumit 9 312 438 ja bilansimahuks 31.12.2003. a seisuga 1 232 038 782 krooni, on olulises osas kooskõlas rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

Arvestades auditi ulatust ja välja arvatud punktides 2.1.1 ja 2.1.2 toodud asjaolude võimalik mõju, on Sotsiaalministeeriumi 2003. aasta majandustehingud on olulises osas kooskõlas õigusaktidega.[40]

2.3. Muud tähelepanekud

Järgnevalt on toodud raamatupidamisarvestust ja majandustehingute seaduslikkust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu meie arvamust raamatupidamise aastaaruande õigsuse ega majandustehingute seaduslikkuse kohta ei mõjuta, küll aga viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis.

2.3.1. Inventeerimine

Auditeerimise ajaks ei olnud viidud lõpuni Sotsiaalministeeriumi põhivahendite aastainventuuri:

- inventuuriakti olid allkirjastanud ainult esimees ja 1 liige (raamatupidaja), puudusid 14 liikme allkirjad 15-st;

- kantsler ei olnud akti kinnitanud;

- esitatud varade loenduslehti ei olnud inventeerijad allkirjastanud, mistõttu ei saa olla kindel, et varad on üldse üle loetud;

- inventuuri akt on formaalne ega anna usaldusväärset ülevaadet ministeeriumi põhivahenditest: näiteks selgus auditi käigus sülearvutite arvu kindlakstegemisel, et 31.12.2003. a seisuga on raamatupidamises arvel 8 kasutuskõlbmatut sülearvutit (jääkmaksumuses 12 600 kr).

---

[39] Riigihanke deklaratsioon 552/1999
[40] Nimekiri õigusaktide kohta, millele vastavust auditivalimiga hõlmatud tehingute puhul kontrolliti, on eelnõu lisas.

Sotsiaalministeeriumi finantsjuht selgitas meile, et inventuuri korraldamise eest vastutas halduse peaspetsialist, kes koos osakondade esindajatega inventeeris osakondade vara. Kuna inventuuri ei korraldatud nõuetekohaselt, otsustati, et finants- ja varahalduse osakond korraldab enne aastaaruande esitamist järelinventuuri, kuid seda ei ole siiani suudetud lõpuni viia.

Samuti tuvastasime, et põhivahendite 2003. a aastainventuuri korraldamise käskkirjas ei olnud määratud inventuuri eest vastutavat isikut, seega oli määramata vastutus nõuetekohase inventuuri korraldamise eest. Inventeerimisel ei olnud tagatud kohustuste lahusus: inventeeritavate varade eest vastutavad isikud olid ka inventuuri korraldajad.

Jätnud varad inventeerimata, ei täida ministeerium raamatupidamise seaduse[41] ja rahandusministri määrustes[42] sätestatud nõudeid raamatupidamise aastaaruande koostamiseks. Põhivahendite kajastamisel ei ole aastaaruandes lähtutud objektiivsuse ja konservatiivsuse printsiipidest.[43]

Sotsiaalministeeriumil on 31.12.2003. a seisuga 13,5% ehk 1,6 mln krooni kohustusi inventeerimata, st saldokinnitustega kinnitamata ning see ei ole kooskõlas majandusaasta aruande koostamise põhimõtetega[44]. Seega ei saa auditeerijad olla kindlad, et kõik aruandes kajastatud kohustused reaalselt eksisteerivad ja et kõik Sotsiaalministeeriumi kohustused on selles aruandes kajastatud.

Samuti on bilansipäeva seisuga inventeerimata, st saldokinnitustega kinnitamata ettemakseid hankijatele 1,3 mln, ettemakseid materiaalse põhivara eest 2,0 mln ja muid ettemakseid *ca* 2,3 mln krooni ulatuses. Seetõttu ei saa auditeerijad olla kindlad, et kõik aruandes kajastatud nõuded reaalselt eksisteerivad, st et kõigile aruandes kajastatud nõuetele on Sotsiaalministeeriumil nõudeõigus.

2.3.2. Personaliarvestus

Täheldasime, et mitu töövõtulepingut oli vormistatud tagantjärele. Näiteks:

- Töövõtuleping nr 226, mille järgi 17.12.2003. a lepitakse töövõtjaga tegevused (koosolekute ettevalmistamine, jooksev kirjavahetus jne) perioodiks 01.01.2003–31.12.2003. a.

- Töövõtuleping nr 28 (03.03.2003. a), mille järgi lepingujärgsete kohustuste täitmine algab tagasiulatuvalt 15.01.2003. a.

- Töövõtuleping nr 29 (sõlmitud 06.03.2003. a), mille kohaselt oli lepingujärgselt teostatavatest töödest kahe esimese töö esitamise tähtaeg vastavalt 31.01.2003 (akt 10.03.2003) ja 28.02.2003 (akt 10.03.2003).

Kuigi teostatud tööde eest tasuti lepingute ja teostatud tööde üleandmise-vastuvõtmise aktide alusel, ei pea Riigikontroll tagantjärele lepingute sõlmimist põhjendatuks, kuna lepingu mõte on leppida kokku kindla tulemuse saavutamises ja selleks kuluvas ajas ning ressursis. Riigikontroll on arvamusel, et kui seda eelnevalt ei tehta, siis tekitab see prognoosimatu suurusega kohustusi, mida tuleb katta eelarvest, ning potentsiaalseid vaidlusi saadava asja/teenuse kvaliteedi üle. Seetõttu tuleb lepingud sõlmida õigel ajal, mitte tagasiulatuvalt.

Samuti täheldasime, et töövõtulepingutes kokkulepitud tähtaegadest mittekinnipidamise korral sanktsioone ei rakendata, nt 17.03.2003. a sõlmitud töövõtulepingu nr 39 järgsed tööd oleksid pidanud olema üle antud hiljemalt 30.05.2003. a. Tööd anti aga üle 188-päevase hilinemisega 05.12.2003. a. Ministeeriumil on lepingu järgi õigus nõuda leppetrahvi 0,2% iga hilinetud päeva eest töövõtjale makstavast tasust, kuid mitte rohkem kui 10%. Selle lepingu tingimuste mittetäitmise korral moodus-

[41] Raamatupidamise seadus, 20.11.2002, § 15 lg 3
[42] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105, ptk 11; rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 21 lg 1
[43] Raamatupidamise seadus, 20.11.2002. a, § 16 lg 7, 8
[44] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 21

taks leppetrahv 3780 krooni. Rahvatervise osakonna juhataja põhjendas lepingu tähtajaks mittetäitmist töövõtja isiklike probleemide ja pingelise põhitööga.

Tuvastasime auditi käigus ka teenistusaastate eest makstava lisatasu kehtestamist mitmekuise hilinemisega. Näiteks kantsleri 14.07.2003. a käskkiri nr 312-k p 1 maksta lisatasu teenistusaastate eest 10% alates 01.04.2003. a, p 2 maksta lisatasu teenistusaastate eest 10% alates 09.03.2003, p. 3 maksta lisatasu teenistusaastate eest 10% alates 15.03.2003, p. 4 maksta lisatasu teenistusaastate eest 10% alates 04.06.2003. Selline viivitamine võib põhjustada lisakulutusi, kui ametnikud nõutavad ka viivist õigel ajal saamata jäänud palga osas.

2.3.3. Riigieelarve seadus

Sotsiaalministeerium on andnud MTÜ-le Merimetsa Tugikeskus 5 aastaks tasuta kasutada Merimetsa tee 1 asuvad hooned.[45] 2003. a riigieelarvest on eraldatud MTÜ-le Merimetsa Tugikeskus (art 229, muud eraldised residentidele) 420 000 krooni ruumide renoveerimiseks. Kuna hooned kuuluvad Sotsiaalministeeriumile, siis tulnuks nende hoonete renoveerimiseks kavandatud 420 000 krooni eraldada 2003. aasta eelarve seadusega Sotsiaalministeeriumile (artikkel 231.02.1, rajatiste ja hoonete renoveerimine), mitte aga eraldisena MTÜ-le Merimetsa Tugikeskus. Seega ei ole järgitud kulude liigendamisel artikligruppidesse nende majanduslikku sisu, nagu nõuab riigieelarve seadus.[46]

Sotsiaalministeeriumi finantsjuhti selgituse kohaselt taotles Sotsiaalministeerium 2003. aasta riigieelarves investeeringuid Merimetsa tugikeskuse hoonete renoveerimiseks 420 000 krooni, mitte aga MTÜ-le Merimetsa Tugikeskus. Riigieelarve protsessi käigus aga muundus investeeringutaotlus eraldiseks MTÜ-le Merimetsa Tugikeskus. Nimetatud eraldise arvel on tellitud Merimetsa Tugikeskuse köögi renoveerimisprojekt.

Riigikontroll leiab, et ministeerium, olles veast eelarves teadlik, ei rakendanud meetmeid paranduse (muudatuse) sisseviimiseks 2003. a riigieelarvesse. Samas kasutati eraldiseks ettenähtud eelarvelisi vahendeid 49 560 krooni MTÜ Merimetsa Tugikeskus kasutuses olevate Sotsiaalministeeriumile kuuluvates hoonetes olemasolevate sööklaruumide ümberprojekteerimise tööde eest tasumiseks.

Riigieelarves Eesti tervishoiuprojektile 2015 ettenähtud eraldiste (art 229) arvel on makstud lähetuskulusid 15 200 krooni. Riigikontrolli hinnangul on Sotsiaalministeerium muutnud riigieelarves ettenähtud summade otstarvet, mis ei ole riigieelarve seadusega[47] lubatud. Sealjuures ei saa märkimata jätta, et 2003. a riigieelarve eelnõu seletuskirja kohaselt on ministeerium taotlenud nimetatud projekti personali- ja majandamiskulud katmist ministeeriumi tegevuskulude arvel (art 211 ja art 212).

Auditi käigus leidsime, et riigivara kasutusse andmisest laekunud tulu on Maksuametile üle kantud hilinemisega. Aruandeaasta I poolaastal laekunud renditasud 94 500 krooni kanti üle 15.07.2003. a ja III kvartalis laekunud renditasud 46 700 krooni 03.10.2003. a. Kuni aruandeaasta lõpuni laekunud renditasusid tähtajaks üle kantud ei olnud. Tulude riigieelarvesse kandmise korra[48] põhjal tulnuks riigivara kasutusse andmisest eelmisel kuul laekunud tulud üle kanda Maksuameti vastavale tulukontole iga kuu 5. kuupäevaks ja detsembris laekunud summad 28. detsembriks.

Muud tähelepanekud

Sotsiaalministeerium on tellinud FIE-lt Marko Lehes[49], kes on ka Justiitsministeeriumi infosüsteemide talituse juhataja, Sotsiaalministeeriumi ja tema valitsemisala 2004. a infotehnoloogia eelarvele analüüsi ja eksperthinnangu maksumusega 49 250 krooni, millest 2003. aastal tasuti 24 625 krooni. Lepingu kohaselt pidi töö ministeeriumile üle antama hiljemalt 24.12.2003. a, kuid tegelikult anti see üle

[45] 19. juuli 2002. a mitteeluruumide tasuta kasutamise leping nr 263
[46] Riigieelarve seadus, § 4 lg 3 lg 4
[47] Riigieelarve seadus, § 25
[48] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66, § 1 lg 5
[49] Töövõtuleping nr 611, sõlmitud 19.12.2003. a

21.01.2004. a, seega 28-päevase hilinemisega. Sotsiaalministeeriumi IT-juhi selgituse kohaselt on saadud analüüs asendamatu töövahend nii allasutuste juhtidega toiminud eelarveläbirääkimistel 2004. a veebruaris kui jooksval koostööl allasutuste, finants- ja IT-juhtidega. Samuti põhjendas ta nimetatud töö tellimist asjaoluga, et kui ministeeriumi IT-juht oleks ise selle analüüsi teinud, kulunuks sellele 1 kuu tööd ainult sellel eesmärgil, kuid seda aega oleks olnud võimatu leida, sest ligi 1900 arvutitöökohaga Sotsiaalministeeriumi haldusala IT tegevuste ja infrastruktuuri planeerimine ning koordineerimine IT-juhi ja -nõuniku poolt (ilma assistentide jms tugipersonalita) toimub IT-juhi sõnul minimaalse ressursi ja maksimaalse efektiivsusega. Tellimustöö tulemusena valminud lõppraport[50] sisaldab koondülevaadet ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste 2004. aasta IT-arendusprojektidest ning nende elluviimiseks riigieelarve rahaliste vahendite taotlustest. Riigikontroll on arvamusel, et sisulist analüüsi ei ole tehtud. Vaid viimasel kahel leheküljel on nenditud, et Sotsiaalministeerium võiks kaaluda üleminekut tsentraliseeritud IT-juhtimisele, tugevdada eelarvedistsipliini ning jälgida projektide alternatiive ja tasuvust. Riigikontrolli arvates ei vasta tehtud töö selle eest küsitud hinnale ja on seetõttu põhjendamatu.

Auditi käigus leidsime ka, et Sotsiaalministeeriumis ei täideta kantsleri 28.03.2003. a käskkirjaga nr 17 kehtestatud korda "Transpordivahendite kasutamine". Sõidulehe vormil puudub lahter sõidu eesmärgi kohta ning paljudel juhtudel ei ole märgitud sõidu marsruuti. Spidomeetri näidud sõidulehtedel ei ole järjepidevad.

Meile antud selgituste kohaselt tekkivat spidomeetri lõppnäidu ja järgmise sõidu algnäidu vahe siis, kui tellitud marsruut ei alga või ei lõppe Sotsiaalministeeriumi hoone juures. Samuti ei ole sõidulehtedele märgitud sõite hooldusesse ja remonti. Arvestust peetakse tellitud sõidukilomeetrite ulatuses iga kuu kohta ning kontrollitakse kulu piirnormidest kinnipidamist.

Riigikontrolli hinnangul tuleb sõidud hooldusesse või remonti märkida sõidulehele. Leiame, et tellitud sõidu alla kuulub ka sõit sõidu tellinud isikuni. Rahandusministri 29. detsembri 1999. a määrusega nr 120 "Tulumaksuseadusest tulenevate õigusaktide kinnitamine"[51] kehtestatud "Erisoodustuse hinna määramise korra" alusel oleks tulnud tasuda erisoodustusmaksud ka puudulikult täidetud sõidulehtedega üldautode pealt. Arvestuslikult on 2003. aastal tasumata 57 400 krooni erisoodustusmakse.

Ebatõenäoliselt laekuvaks tunnistatud nõuete kontrollimisel leidsime, et seoses Sotsiaalministeeriumi väliskoostöö ja eurointegratsiooni osakonna eurointegratsiooni büroo koosseisuvälise spetsialisti teenistusest vabastamisega on tunnistatud ebatõenäoliselt laekuvaks ning kantud kuludesse 16 880 krooni lähetuskulusid, mida spetsialist ei tagastanud, kuid mis lähetamise käskkirja[52] järgi tulnuks tal tagasi maksta. Leidsime ka, et nimetatud nõude kuludesse kandmisega võib kaasneda maksurisk, sest tulumaksuseaduse kohaselt[53] peetakse erisoodustuseks ka loobumist rahalise nõude sissenõudmisest, välja arvatud kui prognoositavad mõistlikud kulud seoses rahalise nõude sissenõudmisega ületavad nõude suurust. Nimetatud teenistuja on novembris 2002 esitanud võlgnevuse tagasimaksegraafiku, kuid ei ole seni seda täitnud.

Sotsiaalministeerium ei olnud 31.12.2003. a seisuga lõpetanud detsembris pearaamatupidaja lahkumisel tema allkirjaõigust[54] Eesti Ühispangas olevate Sotsiaalministeeriumi pangakontodel tehingute sooritamiseks. Meie hinnangul ei ole sisekontrollisüsteem pangakontode osas piisav (kuigi allkirja kombinatsioon on A + B), kuna võimaldab juurdepääsu rahale selleks mittevolitatud isikutel ning loob potentsiaalse võimaluse raha ebasihipäraseks või väärkasutamiseks.

Auditi ajal kasutas vanemraamatupidaja e-maksuametiga suhtlemisel koode, mis olid eelnevalt olnud palgaarvestaja kasutada. Pärast palgaarvestaja töölt lahkumist ei olnud lepingut Maksuametiga muudetud ja tegelikkuses oli ka lahkunud töötajal juurdepääs Sotsiaalministeeriumi e-maksuameti andmetele. Meie hinnangul loob nimetatud sisekontrollisüsteemi puudus potentsiaalse võimaluse tahtlikult andmeid moonutada.

---

[50] Sotsiaalministeeriumi ja valitsemisala info- ja kommunikatsioonitehnoloogia 2004. aasta eelarve planeerimine, jaanuar 2004
[51] Rahandusministri 29.12.1999. a määrus nr 120 "Erisoodustuse hinna määramise kord", p 4
[52] Sotsiaalministeeriumi kantsleri 16.01.2002. a käskkiri nr 6-l
[53] Tulumaksuseadus, § 48 lg 4 p 9
[54] Eesti Ühispank AS, audiitorpäring Sotsiaalministeeriumi kohta (16.02.2004. a) nr 10.3.7-2/6052

2.4. Tähelepanekud Tööturuametis ja tööhõiveametites korraldatud auditist

Riigikontroll auditeeris Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas Tööturuameti (sh kohalike tööhõiveametite) majandustegevust 2003. aastal. Auditi tulemusena koostasime kontrolliaruande. Meie hinnangul ei vastanud Tööturuameti ja tema kohalike asutuste (tööhõiveametite) raamatupidamisarvestuse korraldus 2003. aastal paljudel juhtudel raamatupidamise seaduses, üldeeskirjas[55], Raamatupidamise Toimkonna juhendites ja rahandusministri määrustes sätestatud nõuetele. Asutustes kasutatavad protseduurid ei ole piisavad tagamaks raamatupidamisarvestuse andmete õiget kajastamist. Samas koostatakse nende andmete alusel raamatupidamise aastaaruanded. Peamise puudusena näeme siin lisaks Tööturuameti tegematajätmistele ka Sotsiaalministeeriumi tegematajätmisi raamatupidamisarvestuse korralduse ja muude sisekontrollisüsteemide rakendamise koordineerimisel. Näiteks:

- Raamatupidamise sise-eeskirjad olid ebapiisavad ja mõnes tööhõiveametis puudusid. Seega ei ole tagatud raamatupidamisarvestuse korraldamine ühtsete põhimõtete kohaselt. Seetõttu tehti osas tööhõiveametites[56] raamatupidamist kassapõhiselt nõutud tekkepõhise asemel, mis on vastuolus raamatupidamisarvestust reguleerivate seadustega.

- Mitmes tööhõiveametis ei kajastata kassatehinguid. Sularahatehingute mittekajastamine kassatehingutena on vastuolus raamatupidamise seadusega, mille järgi peab raamatupidamiskohustuslane dokumenteerima kõik majandustehingud.[57]

- Kassapõhise arvestuspõhimõtte rakendamisest nõutud tekkepõhise arvestuse asemel on tingitud osa tulude ja kulude kajastamata jätmine Tööhõiveametite raamatupidamises. Seetõttu ei näita ka aruandeaasta kohta koostatud raamatupidamisaruanded tulusid ega ka kulusid kõikehõlmavalt ja õiges mahus.

- Nõuded, ettemaksed ja kohustused olid bilansipäeva seisuga hindamata nende laekumise tõenäosusest lähtuvalt, kuigi seda nõuab raamatupidamise seadus[58] ning Tööturuameti raamatupidamise sise-eeskiri[59]. Samuti ei olnud neid inventeeritud, st saldokinnitustega kinnitatud, kuigi rahandusministri määruse "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine"[60] järgi tulnuks seda teha.

- Tööturutoetuste tagasinõudmisteks tehtud ettekirjutuste täitmata jätmise eest on Tööhõiveametid määranud sunnirahasid, neid aga ei ole raamatupidamisarvestuses tekkepõhiselt arvele võetud ja seetõttu on tulemiaruannetes kajastamata tulud maksude kogumisest.

- Leidsime, et Tööturuamet ei ole nõudnud võlgnikelt 2003. a jooksul ühelgi juhul viiviseid, kuigi lepingujärgne viivis on 0,5% päevas iga arve tasumisega viivitatud päeva eest. Samas oli sõlmitud ühe võlglasest rentnikuga kokkulepe, mille järgi pärast põhivõla tasumist pooltel teineteise vastu pretensioone ei ole. Seega loobuti 27 946-kroonisest viivisenõudest. Riigikontrolli hinnangul ei ole viivisenõudest loobumisega järgitud riigivaraseaduses sätestatud põhimõtet tehingute sooritamisel riigivaraga vältida kahju ja suurendada kasu.[61] Samuti ei ole kinni peetud riigivara kasutusse andmise korrast, mille kohaselt tuleb riigivara kasutusse andjal sisse nõuda lepingu täitmata jätmise tõttu riigile põhjustatud kahju.[62]

- Tööturuametis ei võrrelda omavahel põhivarade arvestusregistri ja pearaamatu andmeid ning seetõttu on saanud võimalikuks, et need ei ühti. Kuna registrite omavahelised erinevused ja erinevus inventuuriga on dokumentaalselt tõestatavad, siis meil ei ole põhjust arvata, et põhivarade olemis

---

[55] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri"
[56] Näiteks Võrumaa, Ida-Virumaa, Jõgevamaa ja Tallinna Tööhõiveamet
[57] Raamatupidamise seadus, § 6 lg 2
[58] Raamatupidamise seadus, 08.06.1994. a, § 5 lg 12
[59] Tööturuameti raamatupidamise sise-eeskirjad (kinnitatud Tööturuameti peadirektori 14.11.2000. a käskkirjaga nr 127), p 3.3
[60] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106
[61] Riigivaraseadus, § 7 lg 3
[62] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord", p 97

on puudujääke. Peamise põhjusena, miks raamatupidamisregister ei näita põhivarasid tegelikus mahus, näeme raamatupidajate tegematajätmisi põhivaraga tehtud tehingute kajastamisel raamatupidamises.

- Rahandusministeeriumi määruse "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine"[63] kohaselt tulnuks ettemaksete kontod inventeerida, st saldokinnitustega kinnitada. Seda aga tehtud ei ole ja seetõttu on välja selgitamata, mille eest on ettemaksed tehtud, samuti millal ja millises soetusmaksumuses on ettemaksete arvel varad kätte saadud, ning raamatupidamises kajastamata osa majandustehinguid, mis ei ole vastavuses raamatupidamisarvestust reguleerivate õigusaktidega.

- 31.12.2003. a seisuga on raamatupidamises kajastamata kohustusi vähemalt **727 100** krooni ulatuses. Need on kohustused, mis jäid 31.12.2003. a seisuga tööhõiveametitel maksmata ning mida Tööturuameti korraldusel tööhõiveametid oma raamatupidamises ei kajastanud. Tuvastasime need Tööturuameti 2004. aasta jaanuarikuu maksmiste hulgas.

- Sisekontrollisüsteemi nõrkuse tõttu on saanud võimalikuks Ida-Virumaa tööhõiveametis Maksuametile põhjendamatult suure, 3 836 525-kroonise töötute sotsiaalmaksu ettemaksu tegemine.

- Tööturuameti raamatupidamises on maksukohustused pandud võrduma Maksuameti andmetega, ilma et oleks eelnevalt välja selgitatud, millest on tingitud erinevused raamatupidamise andmetega. Samas tuvastas Riigikontroll hulgaliselt puudusi ja ebatäpsusi maksuarvestuses.

- Palga ja puhkusetasu arvestuses ei lähtuta Vabariigi Valitsuse kehtestatud korrast.

- Krediitkaartide kontrollimisel leidsime, et Tööturuametil oli 2003. aastal kasutuses kolm krediitkaarti.[64] Vaatamata Tööturuametis kehtestatud pangakaardi kasutamise korrale[65], mille kohaselt tuleb kaardi kasutajal esitada haldusosakonnale kaardi kasutamise kohta aruanne, seda tehtud ei olnud. Nimetatud kord aga ei määra, mis kuupäevaks ja millisel kujul aruanne tuleb esitada. Pistelisel kontrollimisel leidsime ka, et osa krediitkaartiga sooritatud maksete kohta (kokku summas 3785 krooni) ei olnud meile esitada kuludokumente.

- Töötururegistri programmi andmeid ei ole võimalik võrrelda raamatupidamise andmetega. Töötururegistrist ei ole aga võimalik teha päringuid mis tahes ajahetke seisuga tööturutoetuste saajatele määratud, kuid väljamaksmata või tööturutoetuse saajate poolt tagastamisele kuuluvate koondsummade kohta. Seega kajastatakse tööhõiveametite raamatupidamisregistrites tööturutoetused kassapõhiselt nende väljamaksmisel, mitte aga toetuste määramisel, kui tekib kohustus neid välja maksta. Samuti on raamatupidamisarvestus kassapõhine tööturutoetuste tagasinõuete korral, st raamatupidamiskanded tehakse abirahade tagasilaekumisel, mitte aga tagastamisele kuuluvate summade kohta nõuete esitamisel. Vältimaks olukorda, kus Tööturuametil puudub ülevaade töötururegistris olevate tööturuteenuste ja töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel väljamakstavate kohustuste ja olemasolevate nõuete kohta nende tekkemisel, tuleks täiendada töötururegistrit võimalusega sisestada andmeid tagasinõuete, laekumiste jms kohta ning teha päringuid mis tahes hetkeseisu kohta. Järeldusele, et tööotsijate ja tööturuteenuste register ei kajasta makstud abiraha koondandmeid, jõudis Riigikontroll ka 2003. aastal töötu riikliku abiraha maksmist auditeerides.[66] Ka siis oli Riigikontroll arvamusel, et register peab olema selliste rakendusvõimalustega, kust on võimalik suvalise hetke seisuga olulisi andmeid saada.

- Tööturuametis koostati saldoandmike ja lisa 1a andmetest koondid tööhõiveametite ning Tööturuameti vastavate aruanderidade summeerimise teel. Koondsaldoandmiku ja lisa 1A andmed sisestas Rahandusministeeriumi infosüsteemi Tööturuamet. Tööturuamet ei kontrollinud enne nimetatud

---

[63] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106, § 21 lg 1
[64] Eesti Ühispanga 03.03.2004. a kiri nr 10.3.7-2/8597
[65] Tööturuameti peadirektori 17.12.2002. a käskki nr 1-2.2/13
[66] Riigikontrolli 04.12.2003. a kontrolliaruanne nr 2-5/136

koondite koostamist tööhõiveametite esitatud saldoandmike õigsust, mistõttu tuli hiljem teha infosüsteemi sisestatud andmetes mitmeid parandusi. Tehtud parandusi ei dokumenteeritud (st miks ja millise asutuse aruannet parandati) ning seetõttu ei ole võimalik saada ülevaatlikku infot koondsaldoandmikku võetud algandmete kohta asutuste kaupa. Seetõttu ei saa me olla kindlad, kas kõik Tööturuameti ja tööhõiveametite esitatud bilansilised andmed on kajastatud koondaruandes.

Mitmel juhul on Tööhõiveametid teinud makseid vale eelarveklassifikaatori arvel, ei ole kinni peetud tulude riigieelarvesse kandmise korrast ning eelarveraha on kasutatud selleks mitte ette nähtud sihtotstarbel.

Riigihangete korraldamise osas puudub funktsioneeriv sisekontrollisüsteem, mis tagaks, et kõigi tööturukoolituse koolitusteenuste ostmisel peetakse kinni riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest. Täheldasime, et mitmel juhul ei olnud korraldatud riigihanget ja tööturukoolituste ostmiseks korraldatud riigihangete korral ei olnud üldjuhul (v.a üks juhtum nii Tallinnas kui ka Ida-Virumaal) kasutatud avatud pakkumismenetlust, vaid väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust.

Finantsjuhtimise vallas näeb Riigikontroll vajadust parandada järelevalvet eelkõige riigivara kasutuse üle, kuna tuvastasime, et Tööturuametis Luha tn 16 hoones asuvate pindade väljarentimiseks sõlmitud rendilepingud ei olnud vastavuses riigivaraseadusega[67] ega riigivara kasutusse andmise korraga. Samuti ei olnud järgitud riigivaraga tehingute tegemisel põhimõtet vältida kahju ja suurendada kasu. Kuna 2004. aastal on Sotsiaalministeerium eelnimetatud hoone ja selle haldamise üle võtnud, siis tuleks nüüd ministeeriumil analüüsida kõigi rendilepingute tingimusi ja nende täitmist ning taotleda lepingutingimuste muutmist ja võrrelda perioodiliselt rendilepingutelt teenitud tulu tehtud kulutustega.

2.5. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **sotsiaalministrile** järgmised **ettepanekud:**

- Täiendada sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud hea raamatupidamistava nõuete järgimine raamatupidamisarvestuse korraldamisel ja aruandluse koostamisel, sh asutusele kuuluvate varadega teostatud tehingute õige ja õigeaegne kajastamine raamatupidamises ning varade säilimine. Samuti töötada välja juhend inventuuride korraldamiseks ja inventuuritulemuste võrdlemiseks raamatupidamisandmetega.
- Et tagada bilansis varade õige kajastamine, inventeerida varad ning viia raamatupidamisandmed vastavusse inventeerimise tulemusega.
- Rakendada meetmeid, et nõuda sisse riigile tekitatud 54 500-kroonine kahju, mis tekkis, kui viivitati enampakkumisel osalejale tagatisraha tagastamisega.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks
    - tagatud riigieelarvest väljamaksete tegemine vastavuses riigieelarve seaduses kindlaks määratud kulude liigendusele ja sisule;
    - tagatud riigivara säilimine ning riigivaraga tehingute tegemisel kahju vältimise ja kasu suurendamise põhimõtte järgimine;
    - tagatud kannete õigeaegne tegemine riigivara registrisse vältimaks riigivaraga tehingute tegemisel riigile kahjulike otsuste vastuvõtmist;
    - tagatud lepingute sõlmimine enne tellitud tööde algust;
    - tagatud riigihangete korraldamine riigihangete seaduse nõuete kohaselt;
    - välistatud võimalused rahaliste vahendite väärkasutamiseks ja andmete moonutamiseks.

[67] Riigivaraseadus, § 19

Valitsemisala asutuste tegevuse korraldamiseks teeb Riigikontroll sotsiaalministrile Tööturuameti auditi põhjal järgmised ettepanekud:

- Rakendada meetmeid raamatupidamisarvestuse vastavusse viimiseks raamatupidamisseaduses ja rahandusministri määrustes sätestatud nõuetega.
- Anda allasutustele enne aastaaruande koostamist üksikasjalikke asutuste spetsiifikat arvestavaid juhiseid.
- Töötada välja ja rakendada meetmed jälgimaks valitsemisala asutustele antud juhiste täitmist.
- Täiendada sisekontrollisüsteeme selliselt, et oleks tagatud
    - riigieelarvest maksete tegemine vastavuses riigieelarve seaduses kindlaks määratud kulude liigenduse ja sisuga,
    - riigivaraga tehtud tehingutest saadud tulude riigieelarvesse ülekandmine vastavuses tulude riigieelarvesse kandmise korraga,
    - riigihangete seaduse täitmine.
- Vältimaks olukorda, kus puudub ülevaade töötururegistris olevate tööturuteenuste ning töötu sotsiaalse kaitse seaduse alusel väljamakstavate kohustuste ja olemasolevate nõuete kohta nende tekke ajal, tuleks täiendada töötururegistrit võimalusega sisestada andmeid tagasinõuete, laekumiste jms kohta ning teha päringuid mis tahes hetkeseisu kohta. Tagada raamatupidamise andmete võrreldavus tööturegistri andmetega.
- Rakendada meetmeid võlgnikelt rendivõlgade sissenõudmiseks.
- Rakendada meetmeid riigile kahjulike rendilepingute muutmiseks või lõpetamiseks, selgitada kahjulike rendilepingute sõlmimisest riigile tekitatud kahju suurus ja nõuda see sisse vastutavatelt isikutelt.
- Kaaluda Tööturuameti peadirektori vastavust oma ametikohale.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakonna peakontrolör

Lisa

Sotsiaalministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta hinnangut andes tuginesime järgmistele aruandeperioodil kehtinud õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seadus, § 3, 6, 8, 23–30,

Seadus "2003. aasta riigieelarve", § 2

Seadus "Riigi 2003. aasta lisaeelarve", § 2

Riigivaraseadus, § 2, 4, 7, 10, 11, 17–20, 23, 33

Riigihangete seadus, § 2, 43, 45, 46, 52, 57

Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, § 30

Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, § 5, 6

Avaliku teenistuse seadus, § 37–39, 44, 46, 53, 131

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, § 9, 10

Riigikogu ja Vabariigi Presidendi poolt nimetatavate riigiametnike ametipalkade seadus, § 1, 3, 12^1

Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nende osalemise seadus, § 5, 6, 30

Puhkuseseadus, § 5, 9, 24

Palgaseadus, § 2

Töö-ja puhkeaja seadus, § 4, 9, 23

Maksukorraldusseadus, § 85–89, 105

Tulumaksuseadus, § 4, 13, 23, 40, 41, 48

Sotsiaalmaksuseadus, § 2, 7, 8, 9

Käibemaksuseadus, § 2–4, 15, 16, 18, 19

Töötuskindlustuse seadus, § 3, 4, 40, 41

Kogumispensionide seadus, § 6–9

Korruptsioonivastane seadus, § 3, 4, 25

Vabariigi Valitsuse 21.01.2003. a määrus nr 13 "Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord 2003. aastal"

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord"

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 283 "Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord"

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 286 "Riigivara võõrandamise kord"

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 284 “Riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise ajutine kord”

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 284 “Riigivara registri põhimäärus”

Vabariigi Valitsuse 08.11.1996. a määrus nr 276 “Riigimaale hoonestusõiguse seadmise kord”

Vabariigi Valitsuse 07.04.1998. a määrus nr 75 “Riigivara eraõiguslikule juriidilisele isikule üleandmise kord”

Vabariigi Valitsuse 07.01.2003. a määrus nr 1 “Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal”

Vabariigi Valitsuse 23.08.2001. a määrus nr 278 “Puhkusetasu arvutamise kord”

Vabariigi Valitsuse 28.03.2001. a määrus nr 108 “Teenistuslähetuse kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord”

Vabariigi Valitsuse 20.12.2002. a määrus nr 426 “Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad”

Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66 “Tulude riigieelarvesse kandmise kord”

Rahandusministri 14.01.2004. a määrus nr 5 “Ülekantavate kulude järgmisesse eelarveaastasse ülekandmise kord”

Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106 “2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine”

Rahandusministri 17.03.1995. a määrus 46 “Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad”

Sotsiaalministri ja Sotsiaalministeeriumi kantsleri vastused






sotsiaal ministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11A
15013 TALLINN

Teie 16.07.2004.a nr 2-7.1-FA/04/1045

Meie 06.08.2004 nr. 9.6-1/7043

Arvamus kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/04/71 kohta

Täname Teid sisuka arvamuse eest Sotsiaalministeeriumi 2003.a raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse osas.

Esitame täpsustavad andmed Teie esitatud kontrollieelnõule.

1) *„Sotsiaalministri 21.12.2001.a käskkirjaga nr 427 kinnitati eelläbirääkimistega pakkumise võitjaks OÜ Häcke. OÜ Catalex vaidlustas pakkumise tulemused ja praegu on asi arutusel Tallinna Ringkonnakohtus"*

Tallinna Ringkonnakohus on nimetatud vaidluses 22.juunil 2004.a teinud kohtumääruse ning tuginedes Halduskohtumenetluse seadustikule § 40 lõikele 3 ja § 12² lõikele 3 jätnud OÜ Catalex apellatsioonkaebuse läbi vaatamata, kuna OÜ Catalex esindaja ei ilmunud haiguse tõttu kohtuistungile; samuti tühistanud Tallinna Halduskohtu 06.veebruari 2002.a määruse, milles esialgse õiguskaitse tagamiseks otsustati peatada sotsiaalministri 21.detsembri 2001.a käskkirja täitmine. Ringkonnakohtu määruse peale on Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi kantselei andmetel esitatud erikaebus OÜ Catalex poolt, ent erikaebus pole esitatud Halduskohtumenetluse seadustikus nõutud 15 päeva jooksul, mistõttu on kohtu poolt antud täiendav tähtaeg erikaebuse esitamise tähtaja ennistamiseks; OÜ Catalex peab esitama põhjendused tähtaja ennistamiseks 09.augustiks 2004.a.

2) *„Riigivara registri andmetes on märgitud RE Tallinna Ravitootla asukohaga Merimetsa tee 1, Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutuseks, kuigi juriidiliselt oli tegemist eraõigusliku asutusega. 10.05.1999.a kohtuotsusega oli otsustatud RE likvideerida. Likvideerimise käigus müüdi 1/6 ettevõtte varade mõttelist osa AS-le Vooderplast. Hooneregistri tõend nr 264 kinnitab, et Sotsiaalministeeriumile kuulub 5/6 varade mõttelist osa ja AS-le Vooderplast 1/6 mõttelist osa".*

2004.a aprilli lõpus on riigivara registris tehtud parandused vara kuuluvuse osas ning riigivara registrist nähtub, et 5/6 mõttelist osa ostu-müügilepingu objektiks olevatest hoonetest kuulub Sotsiaalministeeriumile, aga mitte aga likvideeritud RE-le Tallinna Ravitootla. AS-le Vooderplast kuuluvat 1/6 suurust mõttelist osa riigivara registris pole kajastatud, kuna riigivara registrisse kantakse riigile kuuluv vara. AS-le Vooderplast kuuluva 1/6 suuruse mõttelise osa omandiõigust on võimalik kontrollida ehitusregistrist.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 06.08.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/1045-2

Sotsiaalministeerium
Registrikood 70001952

Gonsiori 29
15027 TALLINN

Telefon 626 9301
Faks 699 2209

www.sm.ee
info@sm.ee

3) *„Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud lepingute sõlmimine enne tellitud tööde algust ja oleks tagatud riigihangete korraldamine riigihangete seaduse nõuete kohaselt."*

Sotsiaalministri 14.mai 2004.a käskkirjaga nr 199 on kehtestatud „Sotsiaalministeeriumi riigihangete korraldamise protseduurireeglid", mis sätestab hangete, sh alla siseriiklike piirmäärade jäävate hangete läbiviimise korra ning hankemenetluse üksikute etappide eest vastutavad isikud. Protseduurireeglites on sätestatud ka kohustus lepingute sõlmimiseks eranditult enne tellitud tööde või teenuste algust, samuti täpsem lepingute kooskõlastamise ja sõlmimise kord.
Nimetatud protseduurireeglid on e-posti teel saadetud ka Riigikontrolli finantsauditi osakonna auditijuhile Ines Metssalule.

Kontrolliaruande eelnõus esitatud ülejäänud arvamustele esitame omapoolsed hinnangud peale 16.augustit, mil lõpeb kollektiivpuhkus Sotsiaalministeeriumis.

Lugupidamisega

Marko Pomerants
Sotsiaalminister

Merle Salmistu 626 9271
merle.salmistu@sm.ee






sotsiaal ministeerium

Riigikontroll

Teie 16.07.2004.a nr 2-7.1-FA/04/1045

Meie 27.august 2004 nr 9.6-1/7043

Seisukoht Riigikontrolli ettepanekute kohta

Täname Teid läbiviidud sisuka auditi eest ja vabandame vastustega viivitamise pärast.

Hea raamatupidamistava nõuete järgmise tagamiseks koostame 29. oktoobriks 2004. aastal uued raamatupidamise sise-eeskirjad ministeeriumi ja haldusala asutuste jaoks. Raamatupidamise sise-eeskiri hõlmab ka juhendit inventuuride korraldamiseks.

Alustame menetlust enampakkumise tagatisraha viivitamisega tekkinud 54500 kroonise kahju tagasinõudmiseks riigile.

Varade õigeks ja õiglaseks kajastamiseks viidi 2004. aasta juunis läbi osaline kordusinventuur ning võeti arvele seni arvele võtmata varad.

Väldime tulevikus riigieelarve seadusele mittevastavaid väljamakseid ning vajadusel teeme ettepanekud riigieelarve seaduse muutmiseks.

Gonsiori 29 hoone ruumide kohta sõlmitud riigile kahjuliku rendilepingud on tänaseks lõpetatud ning Luha 16 hoone ruumide rendilepingud lõpetatakse või sõlmitakse uued lepingud riigivara seadusest lähtuvalt 2004. aasta jooksul.

Riigivara registrisse kandmisele kuuluvad varad, mis ei ole sinna kantud, kanname registrisse hiljemalt 30. septembriks.

Riigihangete seadusest kinnipidamise ja lepingute õigeaegse sõlmimise tagamiseks koostas ministeerium hangete protseduurireeglid, mis kinnitati 14. mail 2004. aastal.

Lugupidamisega

Maarja Mändmaa
kantsler

Ott Pommer 626 9270
ott.pommer@sm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 30.08.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/1045-3

Sotsiaalministeerium
Registrikood 70001952

Gonsiori 29
15027 TALLINN

Telefon 626 9301
Faks 699 2209

www.sm.ee
info@sm.ee