

KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-6/06/65
24.07.2006

Sotsiaalministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaruande ja tehingute seaduslikkuse audit riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Riigieelarve seaduse järgi peab Riigikontroll andma hinnangu riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele.

Riigikontroll korraldas auditi "Sotsiaalministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks" eesmärgiga anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Sotsiaalministeeriumi aastaaruande saldode kohta. Auditi käigus tugines Riigikontroll ka ministeeriumi ja valitsemisala asutuste siseaudiitorite tehtud tööle.

Riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olid olulisteks tehinguklassideks muud nõuded ja ettemaksud, osalused sidusüksustes, materiaalne põhivara, lühi- ja pikaajalised eraldised, maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed, saadud toetused, muud tulud, sotsiaaltoetused, tööjõu- ja majandamiskulud. Riigikontroll kontrollis kõiki nimetatud tehinguklasse.

Jättes arvestamata vara ümberhindamise kohta esitatud märkuse mõju, on Riigikontrolli hinnangul kontrollitud tehinguklasside saldod Sotsiaalministeeriumi majandusaasta aruandes 31.12.2005. a seisuga olulises osas õigesti kajastatud.

Märkus. Sotsiaalministeerium jättis ümber hindamata Sotsiaalkindlustusameti bilansis oleva hoone asukohaga Lembitu 12.

Riigikontrolli hinnangul olid valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas nende tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega, välja arvatud kontrolliaruande märkuses toodu.

Märkus. Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused on sõlminud vara soetamiseks lepinguid kapitalirendi tingimustel, rikkudes sellega riigieelarve seadust.

Lisaks hinnangule on kontrollitud valdkondades välja toodud olulisemad tähelepanekud raamatupidamiskorralduse, tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta, mis summade ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli arvamust kontrollitud tehinguklasside õigsuse ega majandustehingute seaduslikkuse kohta ei mõjuta, küll aga viitavad vajakajäämistele sisekontrollisüsteemis. Puuduste kõrvaldamiseks on Riigikontroll teinud sotsiaalministrile ettepanekud.

Riigikontrolli hinnangul on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala raamatupidamisarvestuse korralduse tase 2005. aastal võrreldes eelmise aastaga tunduvalt paranenud, kuid on siiski veel asutuse ti ebaühtlane ja vajab jätkuvalt parandamist.

Sotsiaalministri ülesandeid täitnud justiitsminister nõustus oma vastuskirjas Riigikontrolli järelduste ja ettepanekutega ning esitas ülevaate puuduste kõrvaldamiseks juba alustatud ja edaspidi kavandatavatest tegevustest. Samuti märkis minister, et koostöö Riigikontrolliga aitab parandada majandusarvestuse taset ja tõhustada sisekontrolli süsteemi.

Sisukord

SISSEJUHATUS	4
Auditeeritud asutus	4
Auditi iseloomustus	4
1. RIIGIKONTROLI MÄRKUSED JA HINNANG	7
1.1. Märkused	7
1.1.1. Põhivara ümberhindlus.....	7
1.1.2. Kapitalirendikohustuste võtmine.....	7
1.2. Hinnang auditeeritud majandusaasta aruande tehinguklasside kajastamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta	8
2. TÄHELEPANEKUD	9
2.1. Varade arvestus.....	9
2.2. Tegevuskulude arvestus.....	11
2.3. Riigihangete korraldus	12
2.4. Riigivara register.....	12
2.5. Muud tähelepanekud	13
2.5.1. Kiirabiteenuse osutamiseks sõlmitud lepingud	13
2.5.2. Riigieelarve seaduse rikkumine.....	13
3. EELMISE AASTA TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL	14
4. ETTEPANEKUD SOTSIAALMINISTRILE.....	15

Sissejuhatus

Lisaks kontrolliaruandele esitati Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskuse direktorile ja sotsiaalministrile märgukiri auditi käigus tehtud tähelepanekute kohta, mis kontrolliaruandes ei kajastu, kuna tehtud tähelepanekute mõju ei ole kontrollitud tehinguklasside õigsuse ja tehingute seaduslikkuse seisukohast oluline.

Auditeeritud asutus

Sotsiaalministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad minister Jaak Aab¹ ja kantsler Maarja Mändmaa. Kuni 13.04.2005. a oli sotsiaalminister Marko Pomerants.

Ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste igapäevast raamatupidamise korraldamist koordineerivad Sotsiaalministeeriumi finantsjuht Marelle Erlenheim (alates 2005. a juulist) ja pearaamatupidaja Tiina Tammer (alates 2005. a detsembrist). Kuni 30.06.2005. a oli finantsjuht Ott Pommer ja kuni 15.12.2005. a pearaamatupidaja Anu Juhkami.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on Ravimiamet, Sotsiaalkindlustusamet, Tervishoiuamet, Tööturuamet, Tervisekaitseinspeksioon, Tööinspeksioon, Tervise Arengu Instituut, Riikliku Lepitaja Kantselei, Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskus, Eesti Meditsiiniraamatukogu, Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus, Kemikaalide Teabekeskus, Eesti Kardioloogia Instituut ja Põhja-Eesti Verekeskus.

Sotsiaalministeeriumi valitseva mõju alla kuuluvad järgmised riigi asutatud eraõiguslikud sihtasutused ja üks riigi äriühing: SA Eesti Puuetega Inimeste Fond, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Tartu Ülikooli Kliinikum, SA Tartu Kiirabi, SA Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus, SA Viljandi Haigla, SA Eesti Geenivaramu, SA Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus, Eesti E-tervise SA ja AS Medis.

31.12.2005. a seisuga oli Sotsiaalministeeriumi valitsemisala bilansimaht 6,357 miljardit krooni. Võrreldes 2004. aastaga suurenes bilansimaht 1,572 miljardit krooni ehk 32,85%. Haldusala 2005. a eelarve täitmine oli 22,092 miljardit krooni ja see suurenes võrreldes 2004. aastaga 2,97 miljardi ehk 15,5% võrra.

Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust kinnitasid oma allkirjaga minister ja kantsler.

Auditi iseloomustus

Riigieelarve seaduse järgi peab Riigikontroll andma hinnangu riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele ja tehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärgiks on anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Sotsiaalministeeriumi aastaaruande näitajate ja nende aluseks olnud tehingute seaduslikkuse kohta. Lisaks hinnangule on kontrollitud valdkondades välja toodud olulisemad tähelepanekud raamatupidamiskorralduse, tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi kohta ning tehtud vastavad ettepanekud.

¹ Vabariigi Presidendi 12.04.2005. a otsus nr 811 "Vabariigi Valitsuse ametisse nimetamine"

Hinnangu andmisel kontrollitavatele tehinguklassidele tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele²:

- varad, kohustused ja majandustehingud on aruannetes kajastatud täielikult ja aritmeetiliselt õigesti ning avalikustatud ja klassifitseeritud arusaadavalt;
- varad ja kohustused on tegelikult olemas, kuuluvad Sotsiaalministeeriumile ja on näidatud õiges väärtuses;
- majandustehingud on aruandeperioodil tegelikult toimunud ja kajastatud õiges perioodis;
- majandustehingud on olulises osas kooskõlas tähtsamate asjakohastes regulatsioonides sisalduvate nõuetega.

Hinnangu andmisel aruandeaasta majandustehingute seaduslikkusele lähtus Riigikontroll auditeeritud asutuse suhtes kehtivatest olulisemates seadustes sätestatud nõuetest. Sotsiaalministeeriumi seisu- kohalt olulisemad õigusaktid, millele vastavust kontrolliti, on raamatupidamise seadus, riigieelarve seadus, riigivaraseadus, 2005. a riigieelarve seadus, riigihangete seadus, tervishoiuteenuste korraldamise seadus.

Riigikontroll auditeeris Sotsiaalministeeriumis riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt olulisi tehinguklasse, mille saldod olid 2005. a lõpu seisuga järgmised:

Tehinguklassi nimetus	Tehinguklassi saldo Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2005. a aasta-aruandes (kr)	Auditeeritud asutused	Auditeeritud asutuste tehinguklassi saldod kokku 31.12.2005. a seisuga (kr)	Osakaal valitsemis- alast
Muud nõuded ja ettemaksed	218 788 643	Sotsiaalkindlustusamet	145 519 841	66,5%
Osalused konsolideerimisgrupis ja sisusüksustes	1 109 432 595	Sotsiaalministeerium	1 109 432 595	100%
Materiaalne põhivara	441 575 555	Astangu Kutse-rehabilitatsiooni Keskus, Illuka Varjupaigataotlejate Keskus, Sotsiaalministeerium, Tervisekaitseinspeksioon, Sotsiaalkindlustusamet, Tervise Arengu Instituut, Tööturuamet	391 208 994	88,6%
Lühiajalised eraldised	172 777 472	Sotsiaalkindlustusamet	172 777 472	100%
Pikaajalised eraldised	6 009 436 930	Sotsiaalkindlustusamet	6 009 436 930	100%
Maksud ja sotsiaal-kindlustusmaksed	9 902 873 120	Sotsiaalkindlustusamet	9 902 873 120	100%
Saadud toetused	174 887 967	Astangu Kutse-rehabilitatsiooni Keskus	1 409 893	1%
Muud tulud	23 654 375	Sotsiaalministeerium	17 245 800	72,9%
Sotsiaaltoetused	14 825 003 700	Sotsiaalkindlustusamet	14 736 283 267	99,4%

² Kriteeriumid on kooskõlas rahvusvahelise auditeerimisstandardiga nr 500 "Auditi tõendusmaterjal"

Tööjõukulud	298 674 799	Astangu Kutse-rehabilitatsiooni Keskus, Sotsiaalkindlustusamet, Tervisekaitseinspeksioon, Sotsiaalministeerium, Tööinspeksioon, Tööturuamet, Tervise Arengu Instituut	260 716 551	87,3%
Majandamiskulud	616 096 906	Astangu Kutse-rehabilitatsiooni Keskus, Tervishoiuamet, Sotsiaalkindlustusamet	318 222 950	51,7%

Sotsiaalministeeriumi 2005. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmiseks andsid Sotsiaalkindlustusametis ja Tervisekaitseinspeksioonis siseauditi eest vastutavad isikud hinnangu majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, ministeeriumi siseauditiitorid tegid kontrollitoiminguid Sotsiaalministeeriumis, Tervishoiuametis, Tervise Arengu Instituudis ja Tööinspeksioonis. Tööturuameti 2005. a raamatupidamise aastaaruannet auditeeris Audiitorbüroo ELSS AS.

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja riigi asutatud eraõiguslike sihtasutuste ja riigi äriühingu kohta andsid vannutatud audiitorid märkusteta järeldusotsused.

Sotsiaalkindlustusametis ja Tervisekaitseinspeksioonis tegi Riigikontroll täiendavaid kontrollitoiminguid, et veenduda, kas majandusaasta aruandele hinnangu andmisel saab tugineda siseauditiitorite tehtud tööle. Kontrollitoimingute tulemusena täheldas Riigikontroll siseauditiitorite töös küll puudusi, kuid jõudis siiski arvamusele, et riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel saab tugineda siseauditiitorite ning siseauditi eest vastutava isiku hinnangutele.

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI³ auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi.

Auditi käigus kontrolliti väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruannetes ja eelarve täitmise aruannetes esitatud näitajad. Audit hõlmas arvestuspõhimõtete analüüsi ja majandustehingute õiguspärasuse kontrolli.

Audit tugines algdokumentatsiooni kontrollile, analüütilistele kontrollitoimingutele, sisekontrolli süsteemi toimivuse testimisele ja sise- ning välisauditiitorite tööle. Audititeavet kogudes küsitleti raamatupidajaid ja siseauditiitoreid; tutvuti asutusesiseste kordadega, kontrolliti sise- ja välisauditiitorite tööpabereid ja aruandeid.

Riigikontrolli sooritatud audititoimingud annavad põhjendatud aluse arvamuse avaldamiseks riigi majandusaasta koondaruande seisukohalt oluliste Sotsiaalministeeriumi aastaaruande näitajate ja nende aluseks olnud tehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Sale Ajalik, vanemaudiitorid Katrin Eller ja Raivo Hurt.

³ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

1. Riigikontrolli märkused ja hinnang

1.1. Märkused

1.1.1. Põhivara ümberhindlus

Auditeerimisel selgus, et Sotsiaalministeerium jättis ümber hindamata Sotsiaalkindlustusameti bilansis oleva hoone Tallinna kesklinnas Lembitu tn 12, mille bilansiline jääkväärtus 31.12.2005. a seisuga oli 5,7 mln krooni. Samas hinnati näiteks Tallinna kesklinnas Pronksi tn 12 kinnistul asuva hoone väärtuseks 18,7 mln krooni. Riigikontroll on seisukohal, et Lembitu tn 12 asuva hoone õiglane väärtus on oluliselt suurem, mistõttu tulnuks ka see hoone ümber hinnata.

Eeltoodust lähtudes puudub Riigikontrollil kindlustunne, et ministeeriumi konsolideeritud bilansis on põhivara 31.12.2005. a seisuga kajastatud õiglates väärtuses.

1.1.2. Kapitalirendikohustuste võtmine

Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused on sõlminud riigieelarve seadust⁴ rikkudes vara soetamiseks lepinguid kapitalirendi tingimustel. Näiteks:

- Ministeerium soetas Ravimiametile ruumid Tartus Nooruse 1 asuvas hoones, mille eest tasuti kohe selleks riigieelarves ette nähtud investeeringute arvelt 6,5 mln krooni ja 10 mln krooni maksmiseks sõlmiti liisinguleping.⁵ Ravimiameti raamatupidamises kajastati see liisinguleping kapitalirendina, kuna vara omandamisega seonduvad riskid ja hüved kandusid üle rentnikule. Sotsiaalministeeriumile ega Ravimiametile ei olnud 2005. a riigieelarve seaduses ega ole ka 2006. a riigieelarve seaduses ette nähtud raha selle sisult kapitalirendi tehingu finantseerimiseks. 2005. aastal kaeti Ravimiameti kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulude eelarvest kapitalirendilepingust tulenevaid kohustusi kokku 479 463 krooni ulatuses.

Ministeerium märgib valitsemisala 2005. a majandusaasta aruandes, et sõlmitud lepingus on maandatud riigile pöördumatute kohustuste võtmine lepingus ettenähtuga, mille kohaselt on liisinguvõtjal õigus liisinguleping lõpetada 60päevase etteütlemisega. Riigikontrolli arvates on liisingulepingu võimalik ennetähtaegne lõpetamine riigile kahjulik, kuna liisinguandjal ei ole kohustust tagastada makstud summat ja Ravimiamet peab sel juhul loobuma tema tegevuseks vajalikest ruumidest.

- Sotsiaalkindlustusamet ja Tervisekaitseinspeksioon on sõlminud hulgaliselt sõiduautode liisingulepinguid, mida tuleks kajastada raamatupidamise hea tava kohaselt nende majanduslikust sisust lähtudes kapitalirendina, kuna nende lepingute ennetähtaegne lõpetamine ei ole lepingutingimusi arvestades ilma täiendavaid väljaminekuid tegemata võimalik ja viieaastane liisinguperiood katab 100% sõidukite majanduslikust elueast.

Nii oli Tervisekaitseinspeksioon võtnud 2005. a ASiga Hansa Liising Eesti ja ASiga Nordea Finance Estonia sõiduautode liisimiseks sõlmitud liisingulepingutega kokku kohustusi 589 216 krooni eest (ilma käibemaksuta). Sotsiaalkindlustusamet oli ASiga Nordea Finance Estonia sõlminud 23.04.2005. a sõiduauto soetamiseks liisingulepingu, millega võeti kohustusi 166 415 krooni eest.

⁴ Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

⁵ 12.09.2005. a sõlmitud liisinguleping OÜga Tartu Tehnoloogiapark allkirjastas Sotsiaalministeeriumi kantsler.

31.12.2005. a seisuga on raamatupidamises põhivarana arvele võtmata Sotsiaalkindlustusametil kaks kapitalirendi tingimustel soetatud sõiduauto maksumusega 363 448 krooni ja Tervisekaitseinspeksioonil 20 kapitalirendi tingimustel soetatud sõiduauto maksumusega 2 427 602 krooni. Samuti on kajastamata kohustused liisinguandjale, arvestamata ja tulemiaruanDES kajastamata on ka nende sõiduautoDE amortisatsioonikulu ning tasutud intressid ei ole näidatud finantskuludes.

Riigikontrolli arvates on Tervisekaitseinspeksioon ja Sotsiaalkindlustusamet nimetatud lepingute sõlmimisega rikkunud riigieelarve seadust, mis keelab ministeeriumil ja tema valitsemisala asutustel võtta kapitalirenti.

Riigikontrolli hinnangul võimaldab riigieelarve seadus riigieelarve assigneeringute arvelt kohustuste võtmist mitmeti tõlgendada. Sellele asjaolule juhtis Riigikontroll tähelepanu ka oma kontrolliaruanDES riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta, millele vastates möönis rahandusminister, et riigieelarve seadust tuleb selles osas muuta. Riigikontroll leiab jätkuvalt, et riigieelarve seadust tuleb kohustuste võtmise osas täpsustada.

1.2. Hinnang auditeeritud majandusaasta aruande tehinguklasside kajastamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta

- Jättes arvestamata punktis 1.1.1. esitatud märkuse mõju, on Riigikontrolli hinnangul kontrollitud tehinguklasside saldod Sotsiaalministeeriumi majandusaasta aruanDES 31.12.2005. a seisuga olulises osas õigesti kajastatud.
- Riigikontrolli hinnangul olid valimisse langenud majandustehingud sooritatud kooskõlas nende tehingute kohta käivate olulisemate õigusaktidega, välja arvatud punktis 1.1.2 toodud tehing.

2. Tähelepanekud

Järgnevalt on toodud tähelepanekud raamatupidamisarvestuse, tehingute seaduslikkuse ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta, mis summade ebaolulisuse tõttu ei mõjuta Riigikontrolli hinnangut kontrollitud tehinguklasside saldode õigsuse ega majandustehingute seaduslikkuse kohta. Riigikontroll peab nende tähelepanekute välja toomist oluliseks, kuna need viitavad vajakajäämistele sisekontrollisüsteemis, mille eesmärgiks on tagada varade arvestuse täpsus ja nende säilimine, raamatupidamisarvestuse õigsus ning kõigi majandustehingute seaduslikkus.

2.1. Varade arvestus

Varade inventuuride korraldus ja varade mahakandmine

Riigikontroll leiab enda ja siseaudiitorite tähelepanekutele tuginedes, et Sotsiaalministeerium ja tema hallatavad asutused ei ole teinud kõike selleks, et põhivarade koosseisust oleks saanud õigel ajal maha kanda kasutuskõlbatu vara. Sotsiaalkindlustusameti ja Tervisekaitseinspeksiooni 2005. a inventuuride lõppaktides ei ole välja toodud nii füüsiliselt kui ka moraalselt amortiseerunud kasutuskõlbatut ja kasutuses mitteolevat põhivara.

- Sotsiaalkindlustusamet tunnistas 2004. ja 2005. a varade inventuuri käigus kasutuskõlbatuks 243 põhivaraobjekti soetusmaksumusega 9,97 mln krooni (jääkväärtusega 0 krooni). Eelnimetatud varade mahakandmiseks tegi amet taotluse Sotsiaalministeeriumile alles 04.05.2006. a.

Samuti selgus, et juba 2005. a lõpus kõlbatuks tunnistatud vara (soetusmaksumuses 31 424 krooni, jääkväärtusega 0 krooni), mille mahakandmiseks andis ministeerium 07.02.2006. a loa, oli Sotsiaalkindlustusameti raamatupidamises 31.12.2005. a seisuga maha kandmata, kuigi ministeeriumi nõusolek saadi enne raamatupidamise aastaaruande koostamist. Arvestades, et nõusolek varade mahakandmiseks saadi enne raamatupidamise aastaaruande koostamist, tulnuks need varad põhivaradest välja arvata.

- Tervisekaitseinspeksiooni põhivarade inventuuri käigus veenduti vaid vara olemasolus, aga ei hinnatud varade seisukorda ja edasist kasutisiga. Nii ei olegi peadirektori kinnitatud inventeerimiskomisjonide koostatud põhivarade inventeerimisnimestikes (inventuuriaktid) eraldi välja toodud kasutuskõlbatut ega kasutuses mitteolevat vara. Samas tuvastas siseaudiitor, et inspeksioonis on põhivarana arvel ka täielikult amortiseerunud arvutid, mida tegelikult ei kasutata. Inspeksioon esitas ministeeriumile 2006. aasta 12. veebruaril, 10. märtsil ja 2. mail taotlused 53 põhivaraobjekti mahakandmiseks soetusmaksumusega 1,07 mln krooni (jääkväärtusega 0 krooni), mille Sotsiaalministeerium 2006. a 7. aprillil ja 25. mail kinnitas.

Kuigi 2005. a ja varasemate aastate inventuuride käigus tehti märke 189 000-kroonise soetusmaksumusega UPSi puudumise kohta, ei ole seda siiski põhivarast välja arvatud. Vestluses pearaamatupidajaga selgus, et tegelikult ei olevat UPS kunagi inspeksiooni kasutusse jõudnud ja see olevat arvele võetud 2001. a ettemaksu tasumisel ning hankija on pankrotis.

Samuti selgus, et Tervisekaitseinspeksiooni raamatupidamises peeti varade arvestust ainult põhivarakaartidel ja puudus koondnimekiri, mis annaks ülevaate kõigist põhivaradest nende gruppide kaupa ning oleks võrreldav raamatupidamises kajastatuga. Auditi ajal koostati esimest korda põhivahendite maksumuse koondaruanne, millest selgus, et ühel juhul oli raamatupidamises kajastatud küll vara amortisatsioonikulu, kuid vara soetusmaksumust ei olnud arvele võetud⁶, ning ühel juhul oli varalt kulum arvestamata⁷, kuigi tegelikult oli jääkväärtus 0 krooni. Mitmel juhul oli vara

⁶ Arvuti Compaq Deskpro soetusmaksumus 22 458 krooni

⁷ Arvuti Ordi Celeron soetusmaksumusega 12 467 krooni

müügile järgneval kuul jätkatud nendelt varadelt kulumi arvestust.⁸ Seega ei olnud inspeksioonis tagatud põhivarade analüütilise arvestuse ja raamatupidamise arvestuse omavaheline kontroll.

- Tervise Arengu Instituudi raamatupidamine koondas küll 02.12.2005. aastal inventuurikomisjonide tehtud ettepanekud varade mahakandmise kohta, kuid Sotsiaalministeeriumile saadeti kiri ettepanekuga kanda maha 44 põhivaraobjekti soetusmaksumuses 1,26 mln krooni (jääkmaksumusega 55 036 krooni) alles 07.02.2006. a. Põhivarade mahakandmise otsustamiseks on Sotsiaalministeerium 08.03.2006. a kirjaga soovinud, et Tervise Arengu Instituut telliks eksperdihinnangud aastal 2001 ja hiljem soetatud varade seisukorra kohta. Eksperdihinnangute tellimine nõudis lisaaega ja -raha, mistõttu ei jõutud varade mahakandmist vormistada. Seetõttu on Tervise Arengu Instituudi bilansis kajastatud varade väärtus 55 036 krooni võrra tegelikust suurem.

Riigikontrolli hinnangul ei toimi asutuste sisekontrollisüsteem selliselt, et oleks tagatud varade õige arvestus. Põhivaradena hoitakse arvel varasid, mis on kasutuskõlbmatud. Põhivarade seisukorrast eksitava info omamise tõttu ei ole võimalik planeerida õigeaegselt uute varade soetamise vajadust ega hinnata, kas soetatavad varad on ikka asutusele vajalikud.

Põhivara ümberhindluse kajastamine

Auditeerimisel tuvastati põhivarade ümberhindluse kajastamisel raamatupidamises mitmeid eksimusi. Näiteks:

- Meditsiiniraamatukogu oli arvestanud Lai tn 22 asuvalt hoonelt ümberhindluse toimumiseni 365 265 krooni kulumit, mida ümberhindluse raamatupidamises kajastamisel ei kõrvaldatud. Samuti ei kehtestatud edasisest kasutuseast lähtudes uut kuluminormi. Seetõttu on hoone jääkmaksumus raamatukogu bilansis 31.12.2005. a seisuga 348 060 krooni tegelikust väiksem.

Selgus ka, et Sotsiaalministeeriumi tasus 2005. aastal 395 892 krooni raamatukogu renoveerimistööde eest. Renoveerimistööd tulnuks enne ümberhindlust raamatukogule üle anda ja selle võrra suurendada hoone maksumust. Eelneva tõttu oli enne ümberhindamist hoone jääkväärtus tegelikust väiksem, mistõttu on Meditsiiniraamatukogu bilansis netovara näidatud tegelikust suuremana.

- Põhja-Eesti Verekeskus tegi hoonete ümberhindluse 30.11.2005. a seisuga. Raamatupidamises jäeti ümberhindlusele järgneval kuul hoonetelt kulum arvestamata ja seetõttu on hoonete jääkmaksumus bilansis tegelikkusest 44 756 krooni suurem.

Põhivara klassifitseerimine

- Sotsiaalministeeriumi bilansis on kinnisvarainvesteeringuna kajastatud hoonete juurde kuuluv maa maksumuses 1,04 mln krooni arvel põhivarana. Riigikontrolli arvates tuleb kinnisvarainvesteeringuna kajastatud hoonete juurde kuuluv maa samuti klassifitseerida ja kajastada kinnisvarainvesteeringuna.
- Sotsiaalministeeriumi siseaudiitorid tuvastasid, et Tervise Arengu Instituudi bilansis oli materiaalse põhivara all kajastatud arvuti tarkvara ja litsentse summas 166 366 krooni, mis tuleb kajastada immateriaalse põhivarana.
- Tööturuameti raamatupidamises oli immateriaalsete põhivarade arvestuspõhimõtete vastu eksides kajastatud immateriaalse põhivara ettemaksena infotehnoloogia perioodikulused⁹ kokku summas 164 403 krooni.

⁸ Lai tn 15 asuv hoone ja homogenisaator Mix-1

⁹ Tööturuameti infosüsteemi ja raamatupidamisprogrammi "Eeva" liidestamise analüüsi aruanne, füüsiliste turvameetmete kaardistus

2.2. Tegevuskulude arvestus

Sotsiaalministeeriumi siseaudiitorite hinnangul puudub Tervise Arengu Instituudil selge ja ühene lähenemine, milliseid programme elluviimiseks tehtavaid kulusid lugeda toetusteks ja milliseid tegevuskuludeks. Nii näiteks osteti perearstidele südameretervisealast koolitusteenust OÜst Celsius Healthcare 270 000 krooni eest¹⁰, kuid raamatupidamises kajastati seda kui osaühingule antud toetust.

Riigikontrolli hinnangul tuleb tehingute raamatupidamises kajastamisel lähtuda nende majanduslikust sisust.

Samuti tuvastasid siseaudiitorid, et Tervise Arengu Instituut oli mitmel juhul kajastanud raamatupidamises kohe kuludes ettemaksetena kajastamisele kuuluvaid väljamakseid. Näiteks:

- OÜga Tiigerhay sõlmiti 16.12.2005. a töövõtuleping maksumusega 148 350 krooni raamatu „Eesti toitmise- ja toidusoovitused“ kujundamiseks ja küljendamiseks. Lepingu järgi pidi osaühing trükkima 3000 raamatut ja andma töö üle hiljemalt 30.12.2005. a. Arve esitati 16.12.2005. a, s.o lepingu sõlmimise kuupäeval. Raamatuid ei olnud Tervise Arengu Instituudile veel üle antud isegi auditeerimise ajaks. Seega oleks tulnud makstu kajastada ettemaksena.
- OÜga Vanzetti sõlmiti 21.12.2005. a töövõtuleping kepikõndi tutvustavate piltidega infomaterjalide tootmiseks maksumusega 68 000 krooni ja töövõtuleping liikumisharrastuse teemalise õppefilmi tootmiseks maksumusega 72 000 krooni. Tööde üleandmise-vastuvõtmise aktid allkirjastati 22. ja 27.12.2005. a, kuigi tegelikult ei olnud tellitud tööd valminud. Kuna raamatupidamisele esitati majandustehingu kohta valeinformatsioon, kajastati OÜle Vanzetti 29.12.2005. a tasutud summad kohe kuludes.

Riigikontrollile antud selgituste kohaselt valmivad voldikud ja õppefilm alles 2006. a juulis.

Riigikontroll leiab, et Tervise Arengu Instituudis ei toimi sisekontrollisüsteem selliselt, et oleks tagatud õige informatsiooni jõudmine raamatupidamisse ning kõigi ostetavate asjade ja teenuste saamine. Seega esinevad soodsad võimalused kuritarvitusteks.

Tervise Arengu Instituut ei kajastanud sihtotstarbelisi eraldisi kooskõlas raamatupidamise üld-eeskirjaga. Sihtotstarbelise eraldise toetused kajastati väljamaksmisel kohe kuludes, kuigi need tuleb kuludes kajastada alles pärast seda, kui toetuse andja on aktsepteerinud toetuse saaja kulutusi. Näiteks:

- Tapa Vallavalitsusega sõlmiti 15.12.2005. a sihtotstarbelise eraldise kasutamise leping summas 280 517 krooni Tapa AIDSi Ennetuskeskuse-Narkonõustamiskeskuse hoone korrastamiseks ja õigusaktides sätestatud nõuetele vastavusse viimiseks vajalike remonditööde tegemiseks.
- MTÜ Narva narkomaanide ja alkohoolikute rehabilitatsioonikeskusega „Sind ei jäeta üksi“ sõlmiti leping summas 52 800 krooni uimastisõltlaste rehabilitatsioonitalu korrastamiseks ja õigusaktides sätestatud nõuetele vastavusse viimiseks vajalike remonditööde tegemiseks.

Mõlema lepingu korral oleks olnud õige näidata kulu alles pärast kuluaruande kinnitamist, seda aga ei tehtud.

Riigikontrolli hinnangul ei ole instituudis loodud kõiki võimalusi, et tagada sõlmitud lepingute täitmise jälgimist. Sihtotstarbeliste eraldiste raamatupidamises õige kajastamine annab täiendava võimaluse kontrollida, et antud toetusi kasutatakse sihipäraselt.

¹⁰ 25.05.2005. a töövõtuleping nr 3.2AK-1/100 summas 50 000 krooni ja 20.09.2005. a töövõtuleping nr 3.2AK-1/147 summas 220 000 krooni.

2.3. Riigihangete korraldus

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutused ei täitnud osal juhtudel riigihangete seaduse nõudeid. Riigihangete seaduse § 2 lg 9 kohaselt tuleb riigihangete korral, mille hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta asjade ostmisel või teenuse tellimisel on 100 000 krooni ja üle selle, esitada kümne päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist riigihangete registrile riigihanke deklaratsioon. Mitmel juhul olid riigihanke deklaratsioonid esitatud tunduvalt hiljem kui seadus seda ette näeb:

- Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus esitas OÜga Kumetek 28.02.2005. a sõlmitud hoolduslepingu muudatuse (maksumusega 156 000 krooni ilma käibemaksuta) kohta riigihanke deklaratsiooni alles 28.10.2005. a.
- Tervise Arengu Instituut esitas 28.10.2005. a soetatud 104 237 krooni (ilma käibemaksuta) maksva lauatsentrifuugi kohta riigihanke deklaratsiooni alles 30.03.2006. a (s.o viiekuise hilinemisega).
- Tervisekaitseinspeksioon esitas riigihangete ametile 21.03.2005. a Nordea Finance Estonia ASiga sõlmitud sõiduauto liisingulepingu (maksumusega 265 254 krooni ilma käibemaksuta) kohta hilinevalt riigihanke deklaratsiooni 16.06.2006. a ja Nordea Finance Estonia ASiga 17.03.2005. a sõlmitud sõiduauto liisingulepingu (maksumusega 188 684 krooni ilma käibemaksuta) kohta esitati riigihanke deklaratsioon alles 09.08.2005. a. ASiga Hansa Liising Eesti sõiduauto liisimiseks 20.12.2005. a sõlmitud lepingu (maksumusega 169 491 krooni ilma käibemaksuta) kohta ei ole Tervisekaitseinspeksioon riigihanke deklaratsiooni registrile üldse esitanud.
- Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus sõlmis 23.08.2005. a OÜga Daily Service (alates 01.09.2005. a OÜ Reval Impex) lepingu kontoritarvete ja kontoritehnika ostmiseks maksumusega 155 000 krooni (ilma käibemaksuta). Riigihangete registrile esitati riigihanke deklaratsioon alles 19.10.2005. a. Samuti ei olnud selle hanke korral järgitud riigihangete seaduses § 2 lg 8 nõudeid, kuna ei olnud peetud läbirääkimisi kolme pakkujaga.

2.4. Riigivara register

Auditi käigus tuvastati, et mitmed Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutused on rikkunud riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise korda.¹¹ Näiteks:

- Tervisekaitseinspeksioon ei ole esitanud riigivara registrile esitamisele kuuluvaid andmeid alates 2003. aastast.
- Sotsiaalkindlustusameti siseaudiitorid leidsid, et riigivara registris oli ametil kajastatud server Compaq M1500 hinnaga 87 252 krooni, mis kanti maha 17.06.05. a; Privadori tulemüür soetusmaksumusega 61 360 krooni, mis kanti maha 12.01.05. a, ja sõiduauto Opel Omega maksumusega 57 270 krooni, mis ei olnud ka Sotsiaalkindlustusametis varana arvel. Kokku oli riigivara registrile esitamata büroo- ja arvutustehnika soetamise kohta andmeid 15,1 mln krooni väärtuses.
- Tervise Arengu Instituudis tuvastasid ministeeriumi siseaudiitorid, et instituut ei olnud esitanud riigivara registrile 2004. ja 2005. aastal andmeid 1,04 mln eest soetatud varade kohta. Samuti oli riigivara registris andmeid varade kohta, mida ei olnud 31.12.2005. a seisuga instituudi bilansis.¹²

¹¹ Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 284

¹² Seadmete hulgas on kajastatud analüsaator (103 174 kr), mikroplaatide pesija (53 433 kr), multiskanner (95 444 kr) ja inkubaator (67 281 kr); arvuti (57 600 kr)

Eeltoodu tõttu ei ole võimalik registrist saada usaldusväärset infot ega ole tagatud riigivara otstarbeka kasutamise ja säilimise jälgimine.

2.5. Muud tähelepanekud

2.5.1. Kiirabiteenuse osutamiseks sõlmitud lepingud

Kiirabiteenuse osutamiseks eraldati Tervishoiuametile 2005. a riigieelarve seaduses 206,7 mln krooni. Kiirabi rahastamise korra kohaselt on riigieelarveliste vahendite eraldamise aluseks kiirabibrigaadi pidajale Tervishoiuameti ja kiirabi osutamiseks avaliku konkursi võitnud äriühingu, sihtasutuse, füüsilisest isikust ettevõtja või kohaliku omavalitsuse päästeasutuse vahel sõlmitud leping.¹³

Tervishoiuamet on kiirabiteenuse osutamiseks pikendanud varem sõlmitud võlaõiguslikke lepinguid¹⁴, kuigi alates 2003. a esimesest jaanuarist kehtiv tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 18 lg 4 nõuab kiirabi osutamiseks halduslepingu sõlmimist kiirabibrigaadi pidajaga. Varem on samale probleemile tähelepanu juhtinud Sotsiaalministeeriumi siseaudiitorid 2003. a auditis "Sisekontrolli-süsteem Tervishoiuametis" ja Riigikontroll 2004. a auditis "Esmase erakorralise arstiabi korraldus". Nagu siis, nii ka 2005. aastal valminud audititest selgub, et sõlmitud lepingud on üldsõnalised ja halva kvaliteediga, kuna eraldiste jaotamine kiirabibrigaadi pidajate vahel ei toimu selgetel ja kindlatel alustel, kiirabibrigaade ei ole seoses kiirabikonkursi korraldamisega rahastatud kooskõlas kehtivate õigusaktidega, protseduurireeglid rahade kasutamise üle otsustamiseks ja raha eraldamiseks ei ole piisavad ning lepinguis ei ole sätestatud Tervishoiuameti õigust ja kohustust kontrollida kiirabi tegevust ning kiirabile eraldatud summade sihipärast kasutamist.

2.5.2. Riigieelarve seaduse rikkumine

2005. a riigieelarvega Sotsiaalministeeriumile immateriaalsete põhivarade soetamiseks määratud rahast eraldas ministeerium Tööturuametile 582 050 krooni. Tööturuamet tasus riigieelarves arvutite tarkvara soetuseks ette nähtud rahast infotehnoloogia perioodikuluseid kokku summas 164 403 krooni.¹⁵ Riigieelarve seaduse §25 lg 2 kohaselt ei ole lubatud riigieelarves kindlaksmääratud kulude otstarvet riigiasutusel muuta, seda on võimalik teha vaid riigieelarve muutmise teel.

¹³ Sotsiaalministri 25.07.2003. a määrus nr 104 "Kiirabi rahastamise kord"; § 2 lg 1

¹⁴ Lepingud jõustusid 01.07.2002. a

¹⁵ Tööturuameti infosüsteemi ja raamatupidamisprogrammi "Eeva" liidestamise analüüsi aruanne, füüsiliste turvameetmete kaardistus

3. Eelmise aasta tähelepanekute järelkontroll

Riigikontrolli auditi aruandes “Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus” tehtud ettepanekute järelkontrollil selgus, et:

- Sotsiaalministeerium ei suutnud 2005. aasta jooksul kinnitada valitsemisala asutustele üldeeskirja nõuetele vastavat raamatupidamise sise-eeskirja. Uus raamatupidamise sise-eeskiri kinnitati 23.02.2006. aastal ja see kehtib tagasiulatuvalt alates 01.01.2006. a.
- Jätkuvalt on võetud riigieelarve seadusega keelatud pikaajalisi kohustusi ja sõlmitud liisingulepinguid kapitalirendi tingimustel. Mitte alati ei kajastata sõlmitud lepinguid raamatupidamises nende majanduslikust sisust lähtudes.
- Sotsiaalministeeriumi 2005. aasta põhivarade inventuur tehti nõuetekohaselt, kuid valitsemisala asutustes leiti endiselt puudusi inventuuride korralduses.
- Tervisekaitseinspeksiooni 2005. a bilansis kajastati varudena tasuta vaktsineerimiseks soetatud vaktsiinid, mis olid seni kajastamata.
- Peale 2005. aastal riigilõivude tekkepõhise arvestuse rakendamist kasvasid Tervisekaitseinspeksiooni riigilõivu tulud kolmandiku võrra ehk laekumine suurenes ca 1,3 mln krooni võrra.
- Tervisekaitseinspeksioon ei ole jätkuvalt ka 2005. a bilansis esitanud bilansiväliseid kohustusi vastavatel kontodel.
- Sotsiaalministeerium ei ole suutnud täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud riigihangete korraldamine riigihangete seadust järgides.

4. Ettepanekud sotsiaalministrile

- Rakendada täiendavad abinõud, et tagada ministeeriumi valitsemisel oleva riigivara õiglasest väärtuses arvestus.
- Taotleda riigieelarvest raha Ravimiametile liisingulepinguga soetatud hoone finantseerimistehinguks.
- Kajastada raamatupidamises liisingulepingud nende majanduslikust sisust lähtudes. Edaspidi vältida riigieelarve seadusega keelatud pikaajaliste pöördumatute kohustuste võtmist.
- Kohustada valitsemisala asutusi inventeerima vara riigi raamatupidamise üldeeskirjas ja ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas ettenähtud korras.
- Kohustada Tervise Arengu Instituudi direktorit välja töötama abinõud instituudi sisekontrollisüsteemi oluliseks parandamiseks ja esitama sellekohane abinõude plaan.
- Kohustada valitsemisala asutusi esitama õigel ajal riigihangete deklaratsioonid riigihangete registrisse.
- Tagada kiirabibrigaadi pidajatega lepingute sõlmimine Tervishoiuteenuste korraldamise seaduses ettenähtud korras.
- Korraldada valitsemisala asutuste juhtidele koolitust finantsjuhtimise, raamatupidamise arvestuse korralduse, riigihangete seaduse järgimise, lepingute sõlmimise jt valdkondades ning suurendada asutuste juhtide vastutust asutuse majandustegevuse korraldamise eest.
- Tagada riigivararegistris olevate andmete õigsus.

/allkirjastatud digitaalselt/

Jüri Kõrge
III auditosakonna peakontrolör

Sotsiaalministri ülesannetes
justiitsministri vastus

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
III auditiosakond
Riigikontroll
Narva mnt 11 A
15013 TALLINN

Teie 11.07.2006 nr OSIII-2-7.1/06

Meie .14.07.2006 nr 9.1-1/3107

Vastus kontrollaruande eelnõule

Lugupeetud härra Kõrge

Oleme tutvunud Teie poolt saadetud kontrolliaruande eelnõuga "Sotsiaalministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse audit riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks".

Nõustume, et Sotsiaalkindlustusameti hoone Tallinnas Lembitu 12 õiglane väärtus on suurem tema bilansilisest väärtusest. Samas juhime Teie tähelepanu, et nimetatud hoone oli arvel vallasvarana maa omandivormi määratlematuse tõttu. Tänapäevaks on tehtud otsus maa riigiomandisse jätmise kohta ja me saame alustada kinnistamist. Teie poolt võrdlusena toodud objekt oli hindamise hetkel kinnistatud.

Raamatupidamise Toimkonna juhendi RTJ 5 "Materiaalne ja immateriaalne põhivara" § 33 alusel tohib materiaalsel põhivara ümberhinnata kuni 31.12.2005 ja seepärast puudub meil võimalus peale kinnistamist objekti ümber hinnata.

Kapitalirendi tingimustel vara soetamise arvestuse korrastamiseks Ravimiametis taotleme nimetatud tehingu ulatuses riigieelarves majandustegevuse tuludest tehtavate kulude sihtotstarbe muutmist majanduskuludest finantseerimistehinguks.

Raamatupidamisarvestuse korrastamiseks planeerime allasutuste pearaamatupidajatele korraldada teabepäevi, milles käsitleme vajakajäämisi raamatupidamise arvestuses ja aastaaruande koostamises.

Oleme tõhustanud tööd riigihangete deklaratsioonide esitamisel ning juhtinud haldusala juhtide tähelepanu vajakajäämistele.

Punktis 2.5. 2 toodud riigieelarve seaduse rikkumine Tööturuametis ei ole meie hinnangul Teie poolt toodud moel üheselt tõlgendatav. Tehtud kuludest perioodikulud taastati hiljem Euroopa Liidu struktuurifondidest. Toetuse saamiseks tuleb algul teha kulud projektile ja kulu tõendavate dokumentide esitamisel ning aktsepteerimisel eraldatakse raha, millega saab vastava kassalise kulu taastada. Selliselt toimis ka Tööturuamet, nii et algselt antud artiklist makstud kulud taastati.

Investeeringu artikli kuluks jäi Tööturuameti poolne kaasfinantseering põhivara soetuseks 39 763 krooni, mis oli kasutatud kooskõlas riigieelarve seadusega.

Täname Teid tehtud töö eest. Koostöö Teiega aitab meil parandada majandusarvestuse taset ja tõhustada sisekontrolli süsteemi.

Lugupidamisega

Rein Lang
Justiitsminister sotsiaalministri ülesannetes

Maarja Mändmaa
Kantsler

Tiina Tammer 626 9288
tiina.tammer@sm.ee