

Sotsiaalministeeriumi 2011.
aasta raamatupidamise
aastaruande õigsus ja
tehingute seaduslikkus

Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima ministeeriumide raamatupidamise õigsust ja tehingute seaduslikkust. Riigikontroll auditeeris Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust riigieelarve kasutamist reguleerivatele õigusaktidele.

Lisaks vaatas Riigikontroll, kas ministeeriumis ja tema valitsemisalas on toimiv sisekontrollisüsteem, mis loob eeldused investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, varade säilimiseks ja heaperemehelikuks kasutamiseks. Samuti pööras Riigikontroll tähelepanu sellele, kas riigihangete seaduse peamisi printsiipe on järgitud.

Ministeeriumi 2011. aasta eelarvekulud olid 2,6 miljardit eurot ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2011. aasta seisuga oli 227 miljonit eurot.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised:

- Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.
- 2011. aasta 1. novembrist tsentraliseeriti Terviseameti ja Ravimiameti raamatupidamine Sotsiaalministeeriumi raamatupidamisüksusse ning arvestust hakati pidama SAPi majandustarkvara abil. Riigikontrolli arvates ei ole loodetud efektiivsust veel saavutatud, kuna ümberkorraldused ei ole veel kavandatud mahus rakendunud.
- Auditeeritud olulisemad majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2011. aasta riigieelarve seaduse ja selle muutmise seadusega. 2011. aasta eelarves investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha on auditeeritud ulatuses kasutatud sihipäraselt.
- Varade arvestus on ministeeriumis heal tasemel, kuid esineb puudusi nõuete ja kohustuste inventeerimisel.
- Asjade ostmisel ja teenuste tellimisel on üldjuhul järgitud riigihangete seadust.

Sotsiaalministri vastus: Minister nõustus Riigikontrolli soovitusel täiendada valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja ning arvestada uue toetuste arvestamise infosüsteemi loomisel vajadusega saada raamatupidamise jaoks sobivaid aruandeid. Lisaks soovib ministeerium täpsustada sotsiaaltoetuste arvestuspõhimõtteid riigi raamatupidamise üldeeskirjas.

2012. aasta teisel poolaastal on ministeeriumil kavas korraldada riikliku pensionikindlustuse registri ISKE audit.

Riigikontrolli seisukohaga, et valitsemisala finantsarvestuse toimemudel on liiga üldine, minister nõus ei ole.

Sisukord

Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	4
Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	4
Raamatupidamise tsentraliseerimisega on kaasnenud probleeme	4
Nõuete, kohustuste ja varade inventuurid ei ole kõikehõlmavad	4
Sotsiaalministeeriumi tehingute seaduslikkus	7
Ministeerium on järginud riigieelarve seadusi	7
Ministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt	7
Varade kasutamise korraldus vajab parandamist	7
Infosüsteemide turvameetmeid on rakendatud osaliselt	8
Ministeerium on üldjuhul järginud riigihangete seadust	8
Varasemate soovitude rakendamine	8
Ministeerium on asunud möödunud aastal tehtud soovitusi rakendama	8
Riigikontrolli soovitused ja sotsiaalministri vastused	9
Ülevaade Sotsiaalministeeriumist	10
Auditi iseloomustus	10
Riigikontrolli varasemaid auditeid Sotsiaalministeeriumi valdkonnas	13
Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid	14

Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Aruande õigsus

Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2011. aasta tulemiks –832 miljonit eurot ja varade mahuks 31.12.2011. aasta seisuga 227 miljonit eurot, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga ministeeriumi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

2. Punktides 3–8, 10 on raamatupidamise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata.

Raamatupidamise tsentraliseerimisega on kaasnenud probleeme

3. 2011. aasta novembris tsentraliseeriti Terviseameti ja Ravimiameti raamatupidamine Sotsiaalministeeriumi raamatupidamisüksusesse. Riigikontroll ei saa anda hinnangut tsentraliseerimise edukuse kohta, kuna uus korraldus on kehtinud lühikest aega, kuid toob välja sellega kaasnenud probleeme. Töökorralduse muutmine on põhjustanud ülesannete ja vastutuse hajumist. Valitsemisala [finantsarvestuse toimetamisel](#) ja ametijuhendid on liiga üldised ega täpsusta ametnike ülesandeid. Näiteks on reguleerimata, milline ametnik, millal ja mida peaks tegema. Ministeeriumi pearaamatupidaja ei ole piisavalt koordineerinud allasutuste tegevust, näiteks kuidas tuleks inventuure korraldada.

Nõute, kohustuste ja varade inventuurid ei ole kõikehõlmavad

4. Riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi tuleb ministeeriumil vähemalt kord aastas inventeerida kõiki olulisi varasid ja kohustusi. Kõigi oluliste nõute ja kohustuste saldode inventeerimiseks saadetakse tehingu teisele osapoolale kas kinnituskirjad või avaliku sektori üksustega võrreldakse neid elektrooniliselt. Saldokinnituskirjade saatmine on kohustuslik ka Sotsiaalministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste raamatupidamise sise-eeskirja järgi. Tsentraliseeritud raamatupidamisega asutuste puhul korraldab nende saatmise üldjuhul Sotsiaalministeerium. Erandiks on valitsemisala asutuste [omatuludest](#) tekkinud nõuded ja kohustused, mida asutused peavad ise inventeerima, kuna esialgu on need spetsiifilised arvestusvaldkonnad asutuste korraldada.

5. Auditi käigus selgus, et Ravimiamet ei ole 2011. aastal omatuludega seotud nõudeid ja kohustusi inventeerinud (sh ei ole saatnud saldokinnituskirju ega ise hinnanud nõute laekumise tõenäosust). Terviseamet hindas omatuludega seotud nõute laekumise tõenäosust, kuid ei saatnud saldokinnituskirju. Seega ei ole Terviseamet ega Ravimiamet 2011. aasta omatulude nõute inventeerimisel järginud riigi raamatupidamise üldeeskirja ja Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirja. Sotsiaalministeerium, kelle ülesanne on tsentraliseeritud raamatupidamisega asutuste andmed raamatupidamise aastaaruande koostamiseks kokku koguda, oleks pidanud kontrollima, et ka

Finantsarvestuse toimetamisel – tööprotsesside kirjeldus, mille ministeerium ning finants-, personali- ja palgaarvestuse kohustust omav asutus on omavahel arvestuse teostamiseks kokku leppinud.

Ravimiamet saab omatulu näiteks järgmisel moel:

- ravimite müügiloo taotluse erialane hindamine;
- ravimi ohutus- ja kvaliteediseire;
- ravimi kliinilise uuringu taotluse ja uuringu teostamise tingimuste muutmise taotluse hindamine;
- analüüsid;
- tööd Euroopa Ravimiametiga sõlmitud lepingute alusel.

Terviseamet saab omatulu näiteks

- laborianalüüsidesid.

omatuludega seotud nõuete ja kohustuste inventeerimine toimuks nõuetekohaselt. Auditi käigus see tõendamist ei leidnud. Varade, nõuete ja kohustuste inventuure ei olnud ministeerium korrektselt dokumenteerinud ega raamatupidamisandmetega võrrelnud ka 2009. aastal, millele Riigikontroll juhtis tähelepanu oma kontrolliaruandes. Viimastel aastatel on inventuuride korraldust parandatud. Omatuludega seotud nõuete ja kohustuste inventeerimata jätmine ei sea kahtluse alla nõuete ja kohustuste väärtuse õigsust, kuid viitab sisekontrolli puudumisele.

6. Sotsiaalministeeriumi nõuete ja kohustuste inventeerimist hinnates täheldas Riigikontroll, et ministeerium ei ole inventeerimistoiminguid alati piisavalt dokumenteerinud. Nii ei ole dokumentide põhjal aru saada, milliste nõuete ja kohustuste kohta on saldokinnitused saadetud või milliseid nõudeid ja kohustusi on avaliku sektori üksuse asjakohaste andmetega võrreldud. Inventuuri dokumentidest ei selgu, millise tulemuse andis saldode võrdlemine ega seegi, kas saldode võrdlemisel leiti erinevusi ja leitud erinevused on parandatud.

7. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala finantsarvestuse toimemudeli järgi kohustub iga asutus edastama põhivarade inventuurtulemused ministeeriumi raamatupidamisüksusele, kes vajaduse korral korrigeerib aktide alusel põhivara nimestikku. Auditi käigus selgus, et Sotsiaalministeeriumi varade arvestuse eest vastutav raamatupidaja ei võrdle asutuste saadetud inventeeritud põhivarade nimestikke raamatupidamisandmetega ega koosta koondakti allasutuste ja ministeeriumi inventuuri tulemuste kohta tervikuna. Riigikontrolli arvates peaks Sotsiaalministeerium kui raamatupidamist korraldav üksus tagama, et inventuuride aluseks olevad nimekirjad hõlmavad kõiki asutusi ja kogu nende vara, võrdlema inventeeritud põhivarade nimekirju raamatupidamisandmetega ning veenduma, et kõik Sotsiaalministeeriumi ja tema allasutuste põhivarad on inventeeritud.

8. Riigikontrolli arvates tuleb tsentraliseeritud raamatupidamise korral tähelepanu pöörata sellele, et ministeeriumi raamatupidamisüksus kontrolliks andmete koondamisel nende terviklikkust. Iga-aastane inventuur on üks sisekontrollisüsteemi vahend, mis aitab kaasa varade ja kohustuste õigele kajastamisele.

9. Riigikontrolli soovitused sotsiaalministrile:

- Sotsiaalministeeriumi raamatupidajatel, kelle ülesanne on koondada tsentraliseeritud raamatupidamisega asutuste andmed raamatupidamise aastaaruande tarvis, kontrollida muu hulgas, kas asutused on oma vara inventeerinud kõikehõlmavalt ja nõuetekohaselt.
- Tagada, et inventuurid dokumenteeritakse nii, et inventeerimistoimingutes ja tulemustes oleks võimalik üheselt veenduda.

Sotsiaalministri vastus: Varade inventuuri läbiviimise eest vastutab asutuse juht. Vaatamata sellele täiendame valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja aasta lõpetamisega seotud protseduuride osas, sh sätestame täpsemalt asutuste kohustused ja meile edastava kohustusliku info. Samuti täpsustame raamatupidamise sise-eeskirjas eraõiguslike

juriidiliste isikute nõuete ja kohustuste inventeerimise põhimõtteid ja olulisuse määra. Edaspidi pöörame veel rohkem tähelepanu inventuuride vormistuslikule küljele.

Pensioniarvestuse ja -maksmise süsteem ei võimalda toetusi tekkepõhiselt kajastada

10. Sotsiaalkindlustusameti 2011. aasta sotsiaaltoetuste kulu oli 1,7 miljardit eurot. Sotsiaaltoetuste üle peetakse arvestust pensioniarvestuse ja -maksmise süsteemis (SKAIS), mille igakuise väljamaksete aruande alusel kajastatakse raamatupidamises, kui palju on kuu jooksul toetusi makstud. Sellisel moel kajastamine ei võimalda aga kontrollida, kas raha on makstud õiges suuruses ja määratud õigele isikule. Iga aasta detsembris muudetakse aasta jooksul välja makstud toetuste kajastamine **tekkepõhiseks**. Igakuine tekkepõhine toetuste kajastamine pole võimalik, sest SKAISist ei saa asjakohaseid aruandeid ning viimastel aastatel pole infosüsteemi arendamiseks raha eraldatud.

Tekkepõhine arvestus –

majandustehingu kajastamine siis, kui majandustehing toimub, sõltumata sellest, kas sellega seotud raha on laekunud või välja makstud.

11. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** Arvestada SKAISi arendades ka raamatupidamise ja sisekontrolli vajadustega, et võimaldada andmete regulaarset võrdlemist ning tekkepõhist kajastamist.

Sotsiaalministri vastus: Sotsiaaltoetuste määramine ja maksete ettevalmistamine toimub infosüsteemis SKAIS ning seda isikute kaupa. Sotsiaaltoetuste määramine õigele isikule ning maksmine õiges suuruses on tagatud Sotsiaalkindlustusameti siseste protseduurireeglitega ja sisekontrolli meetmetega.

Toetuste määramine ja maksmine toimub õigusaktide ja juhendite ning kordade alusel. Toetuste arvestuseks vajalikke andmeid kontrollivad erinevad ametnikud. Väljamaksete summad arvestab infosüsteem SKAIS ja infosüsteemis SKAIS oleva info õigsust kontrollitakse pidevalt. Raamatupidamisprogrammis ei kajastata kulu isikute kaupa vaid liikide kaupa koondsummadena ning tehingud kirjendatakse SKAISi väljavõtete (koondandmike) alusel. Raamatupidamises kajastatud kulu ühtib SKAISis arvestatud toetuste kuluga.

Aruande aasta vältel kajastatakse raamatupidamises kulud väljamaksete alusel kassapõhiselt, sest muul moel pole võimalik saada andmeid riigieelarve täitmiseks erinevate eelarveridade kaupa. Tekkepõhiste kulude kajastamiseks koostatakse aruandeaasta lõpetamisel korrigeerimiskanded.

Soovime täpsustada „Riigi raamatupidamise üldeeskirjas“ sotsiaaltoetuste tekkpõhisuse mõistet ja kajastamise põhimõtteid. Samuti arvestame uue toetuste arvestamise infosüsteemi loomisega erinevate finantsaruannete saamise vajadustega.

Riigikontrolli kommentaar: Meile teadaolevalt tagab sisekontroll, et isikule määratakse õiges summas sotsiaaltoetus, kui tegu on esmakordse määramisega, kuid puuduvad toimingud igakuise arvestuse õigsuse kontrollimiseks. Regulaarselt kontrollitakse väljamakstud toetusi, kuid ei kontrollita toetuste arvestamist.

Sotsiaalministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

Ministeerium on järginud riigieelarve seadusi

12. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2011. aasta eelarvekulud olid 2,6 miljardit eurot. Riigikontrolli arvamusel on ministeeriumi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2011. aasta riigieelarve ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest.

13. Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingu AS Hoolekandeteenused ja riigi valitseva mõju all olevate sihtasutuste (TÜ Kliinikum, Põhja-Eesti Regionaalhaigla, Viljandi Haigla, Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus, Eesti E-tervis, Eesti Tervishoiu Pildipank, Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus, Eesti Puuetega Inimeste Fond) majandusaasta näitajaid. Nende raamatupidamise aastaaruannetele on märkusega arvamuse andnud vandeaudiitorid, kes on auditeerinud raamatupidamise aastaaruannet, kuid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust.

Eelarve kasutamine

Ministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt

14. Riigikontroll auditeeris, kas ministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, ning kontrollis pisteliselt süsteemi toimivust.

15. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta investeeringud olid 14 miljonit eurot ning investeeringud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

16. Ministeeriumi valitsemisala 2011. aasta tööjõukulud olid 25 miljonit eurot ning tööjõukulud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt

17. Punktis 18–21 on tehingute seaduslikkuse kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis.

18. Sotsiaalministeeriumi järelevalve hasartmängumaksust toetust saanud mittetulundusühingute ja sihtasutustega sõlmitud lepingute täitmise üle on puudulik. Mitmel juhul ei olnud toetuse saajad esitanud lepingus ette nähtud aruannet või olid jäänud selle esitamisega hiljaks. Samuti selgus, et aruandevõlglastega oli sõlmitud uusi toetuse kasutamise lepinguid. Riigikontroll leiab, et kontrolli toetuse saajate lepinguliste kohustuste täitmise üle tuleb tõhustada. Sotsiaalministeerium on alustanud kontrollisüsteemi täiendamist. Näiteks on valminud uus kord hasartmängumaksust toetatavate projektide menetlemiseks, samuti on täiendatud aruandluse korraldust, et jälgida toetatud projektides võetud kohustuste täitmist.

Varade kasutamine

Varade kasutamise korraldus vajab parandamist

19. Riigikontroll tutvus inventuuride dokumentidega ning tuvastas, et varade (sh nõuete ja põhivarade) inventuuride dokumentatsioonis esineb puudusi.

ISKE – infosüsteemide kolmeastmeline turbesüsteem

Infosüsteemide turvameetmeid on rakendatud osaliselt

20. Kõigi riigi andmekogude pidamisel on avaliku teabe seaduse järgi kohustus rakendada infosüsteemide turvasüsteemi **ISKE**, et tagada andmekogule piisav andmekaitse, andmete õigsus ja kättesaadavus.

21. Auditi käigus selgus, et Sotsiaalkindlustusameti riikliku pensionikindlustuse registri (SKAIS) puhul on turvasüsteem ISKE küll keskmise turbeastmega rakendatud, kuid amet ei ole auditeerinud, kas sellest piisab. Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. aasta määruses nr 252 „Infosüsteemide turvameetmete süsteem“ on ette nähtud, et kõigi andmekogude puhul, mille turbeaste on „M“ (s.o keskmine), tuli esimene audit korraldada juba 1. detsembriks 2010.

22. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** Tellida riiklikule pensionikindlustuse registrile turvasüsteemi ISKE audit, et veenduda, kas rakendatud meetmed on asjakohased.

Sotsiaalministri vastus: Audit on planeeritud läbi viia selle aasta teisel poolaastal, vastav hankedokumentatsioon on ettevalmistamisel.

Ministeerium on üldjuhul järginud riigihangete seadust

Riigihangete korraldamine

23. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse järgimist ministeeriumis. Auditeeritud soetuste puhul on üldiselt järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid ja olulisi puudusi audiitorid ei tuvastanud.

Varasemate soovitude rakendamine

Ministeerium on asunud möödunud aastal tehtud soovitusi rakendama

24. Riigikontroll leidis Sotsiaalministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande vormistamises vigu, mida ei parandatud ning mis eksitasid lugejat.

25. 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande vormistus on paranenud, kuid Riigikontroll leidis mitmeid ebakorrektsed kajastusi, mis üldjuhul auditi käigus parandati. Riigikontroll peab jätkuvalt on oluliseks kontrollida aastaaruandes sisalduvate andmete ja info õigsust ning täielikkust, et need ei eksitaks lugejat.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
Finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja sotsiaalministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Sotsiaalministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 19.6.2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Me ei nõustu Riigikontrolli järeldusega, et valitsemisala finantsarvestuse toimemudel on liiga üldine. Oleme seisukohal, et toimemudel kirjeldab üldjuhul piisavalt detailselt tegevusi ja vastutust. Konkreetsete ametnike määratlemist toimemudelis ei pea me vajalikuks ega mõistlikuks. Toimemudelit oleme ka tulenevalt tööpraktikale ja asutuste tähelepanekutele muutnud, parandanud ja täiendanud.

Riigikontrolli soovitused	Sotsiaalministri vastused
Nõuete ja kohustuste inventeerimine 9. Soovitused sotsiaalministrile: - Sotsiaalministeeriumi raamatupidajatel, kelle ülesanne on koondada tsentraliseeritud raamatupidamisega asutuste andmed raamatupidamise aastaaruande tarvis, kontrollida muu hulgas, kas asutused on oma vara inventeerinud kõikehõlmavalt ja nõuetekohaselt. - Tagada, et inventuurid dokumenteeritakse nii, et inventeerimistoimingutes ja tulemustes oleks võimalik üheselt veenduda. (p-d 4–8)	Sotsiaalministri vastus: Varade inventuuri läbiviimise eest vastutab asutuse juht. Vaatamata sellele täiendame valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja aasta lõpetamisega seotud protseduuride osas, sh sätestame täpselt asutuste kohustused ja meile edastava kohustusliku info. Samuti täpsustame raamatupidamise sise-eeskirjas eraõiguslike juriidiliste isikute nõuete ja kohustuste inventeerimise põhimõtteid ja olulisuse määra. Edaspidi pöörame veel rohkem tähelepanu inventuuride vormistuslikule küljele.
Pensioniarvestuse ja -maksamise infosüsteem 11. Soovitus sotsiaalministrile: Arvestada SKAISi arendades ka raamatupidamise ja sisekontrolli vajadustega, et võimaldada andmete regulaarset võrdlemist ning tekkepõhist kajastamist. (p 10)	Sotsiaalministri vastus: Sotsiaaltoetuste määramine ja maksete ettevalmistamine toimub infosüsteemis SKAIS ning seda isikute kaupa. Sotsiaaltoetuste määramine õigele isikule ning maksmine õiges suuruses on tagatud Sotsiaalkindlustusameti siseste protseduurireeglitega ja sisekontrolli meetmetega. Toetuste määramine ja maksmine toimub õigusaktide ja juhendite ning kordade alusel. Toetuste arvestuseks vajalikke andmeid kontrollivad erinevad ametnikud. Väljamaksete summad arvestab infosüsteem SKAIS ja infosüsteemis SKAIS oleva info õigsust kontrollitakse pidevalt. Raamatupidamisprogrammis ei kajastata kulu isikute kaupa vaid liikide kaupa koondsummadena ning tehingud kirjendatakse SKAISi väljavõtete (koondandmike) alusel. Raamatupidamises kajastatud kulu ühtib SKAISis arvestatud toetuste kuluga. Aruande aasta vältel kajastatakse raamatupidamises kulusid väljamaksete alusel kassapõhiselt, sest muul moel pole võimalik saada andmeid riigieelarve täitmiseks erinevate eelarveridade kaupa. Tekkepõhiste kulude kajastamiseks koostatakse aruandeaasta lõpetamisel korrigeerimiskanded. Soovime täpsustada „Riigi raamatupidamise üldeeskirjas“ sotsiaaltoetuste tekkpõhisuse mõistet ja kajastamise põhimõtteid. Samuti arvestame uue toetuste arvestamise infosüsteemi loomisel erinevate finantsaruannete saamise vajadustega. Riigikontrolli kommentaar: Meile teadaolevalt tagab sisekontroll, et isikule määratakse õiges summas sotsiaaltoetus, kui tegu on esmakordse määramisega, kuid puuduvad toimingud igakuise arvestuse õigsuse kontrollimiseks. Regulaarselt kontrollitakse väljamakstud toetusi, kuid ei kontrollita toetuste arvestamist.
22. Soovitus sotsiaalministrile: Tellida riiklikule pensionikindlustuse registrile turvasüsteemi ISKE audit, et veenduda, kas rakendatud meetmed on asjakohased. (p-d 20–21)	Sotsiaalministri vastus: Audit on planeeritud läbi viia selle aasta teisel poolaastal, vastav hankedokumentatsioon on ettevalmistamisel.

Ülevaade Sotsiaalministeeriumist

Sotsiaalministeeriumi tegevuse eesmärk on

- töötamist stimuleeriv ja iseseisvat toimetulekut toetav tasakaalustatud sotsiaalteenuste ja -toetuste süsteem;
- stabiilne ja usaldusväärne sotsiaalseid riske hõlmav ning adekvaatset sissetulekut tagav sotsiaalkindlustussüsteem;
- inimeste pikaajaline töövõime ja tööhõive;
- väärtustatud tervisekultuur ning tervist toetav elukeskkond;
- tervishoiuteenuste ja ravimite tasakaalustatud kättesaadavus;
- põlvkondadevahelist hoolimist säilitav, töö- ja pereelu tasakaalustav keskkond ning salliv ja mõistev ühiskond.

Ministeeriumi valitsemisalas oli 2011. aasta lõpu seisuga seitse riigiasutust: Ravimiamet, Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet, Tööinspeksioon, Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus, Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus, Tervise Arengu Instituut. Lisaks valitsemisala asutustele hõlmab ministeeriumi valitsemisala järgmisi iseseisvaid asutusi: Riikliku Lepitaja Kantslei, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantslei.

Ministeeriumile kuulub 100% osalus ASis Hoolekandeteenused, kaheksa sihtasutust ning ministeeriumi kaudu on riik ühe mittetulundusühingu liige.

Ministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruandeperioodil minister Hanno Pevkur ning kantsler Marelle Erlenheim. 2011. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud minister Hanno Pevkur ning kantsler Marelle Erlenheim. Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise igapäevast korraldamist koordineerisid ministeeriumi finantsjuht Liis Sild ja pearaamatupidaja Tiina Tammer.

Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad*

	2007	2008	2009	2010	2011
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	12	12	11	10	10
Keskmine töötajate arv	1882	1869	1833	1455	1561
Eelarvemaht (miljonit eurot)	2007	2467	2574	2591	2633
Varade maht (miljonit eurot)	145	189	212	224	227

* Varasemate aastate eelarve ja varade maht on ümber arvestatud eurodesse.

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem ja Riigikassa andmebaas

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu ministeeriumite raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab bilanssi 31.12.2011. aasta seisuga, tulemiaruanne, netovara muutuste aruanne ja rahavoogude aruanne 31.12.2011 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste

arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet ministeeriumi valitsemisala ulatuses.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust Eesti raamatupidamise heale tavale. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuded.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Sotsiaalministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2011. aasta riigieelarve seadusest ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides Sotsiaalministeeriumi (valitsemisala) investeringute ja tööjõukulude kasutamise sihipärasust, eelarvest kinnipidamist ning ettemaksete ja tehtud kulutuste põhjendatust.

Lisaks arvamuse avaldamisele riigieelarve seaduse täitmise kohta pööras Riigikontroll seaduslikkuse auditeerimisel tähelepanu ka riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse peamiste printsiipide järgimisele. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhiprintsiipidest, ning hinnati, kas varasid on kasutatud, säilitatud ja võõrandatud heaperemehelikult. Samuti kontrolliti asutuse tegevust reguleerivate muude õigusaktide olulisemate nõuete täitmist, üksikasjalik nimekiri kontrollitud õigusaktidest on esitatud lisas.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, kus on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas lisa B-osas nimetatud õigusaktidega. Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust, juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust ja raamatupidamise aastaaruande üldist esituslaadi. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Sotsiaalministeeriumi tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvanded, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

Tähelepanekutena on aruandes esitatud leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

Aruandes ei ole kajastatud auditeerimise käigus leitud vähem tähtsaid puudusi, mille mõju pole märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud kas neile saadetud märgukirjas või auditi käigus.

Ministeeriumi valitsemisele kuuluvate äriühingu, sihtasutuste ja mittetulundusühingu raamatupidamise aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Raamatupidamise aastaaruannetele sihtasutustes ja äriühingutes arvamuse andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust. Riigikontroll ei ole nendes üksustes tehingute seaduslikkuse õigsuse hindamiseks täiendavaid kontrollitoiminguid teinud.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2012. aasta mais.

Auditi meeskond

Auditis osalesid finantsauditi osakonna auditijuht Eeli Lääne, audiitorid Karolin Parmakson ja Marlen Pärmann, nooremaudiitor Nele Närep.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/12/60054/17.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Sotsiaalministeeriumi valdkonnas

- 6.7.2011 – Sotsiaalministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
- 15.7.2010 – Sotsiaalministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
- 28.7.2009 – Sotsiaalministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
- 23.7.2008 – Sotsiaalministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus
- 11.2.2008 – Tervise Arengu Instituudi majandustegevus
- 17.7.2007 – Sotsiaalministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande audit riigi koondaruandele hinnangu andmiseks
- 24.7.2006 – Sotsiaalministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse audit riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks
- 15.8.2005 – Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2004. aasta raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid

A. Raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2011. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2011. aasta seisuga ministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2011. aastal;
- kõik varad, kohustused, tehingud ja sündmused on kajastatud ning näitajad avalikustatud;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud õiges summas ning tulud ja kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tegevusaruandes toodud arvuline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summates.

B. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele õigusaktidele:

- 2011. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 5–8;
- 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus;
- rahandusministri 2.1.2006. aasta määrus nr 1 „Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri”;
- riigieelarve seadus, §-d 8, 23–31.

C. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmistele olulisematele õigusaktidega:

- avaliku teenistuse seadus, §-d 9–10, 19–22, 24, 37–46, 57, 79–81, 107–108, 111–134;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 14–15, 19–24, 69–71;
- riigivaraseadus, §-d 2, 7, 10–11, 13–34;
- riiklik pensionikindlustuse seadus § 7, 32, 36
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 29–30, 34, 44–45, 54–65, 67–71, 79–89, 91–102;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 4, 40–42;
- hädaolukorra seadus § 42;
- kinnistusraamatu seadus § 15;
- Vabariigi Valitsuse 15.10.2009. aasta määrus nr 160 „Riigi tegevusvaru hoidmise, kasutamise, kontrollimise, uuendamise ja aruandluse kord“ §-d 4–8;

- Vabariigi Valitsuse 1.8.1995. aasta määrus nr 283 „Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise korra kinnitamine”;
- Vabariigi Valitsuse 1.8.1995. aasta määrus nr 286 „Riigivara võõrandamise korra kinnitamine”;
- Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”;
- Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord”.
- Vabariigi Valitsuse 20.12.2007. aasta määrus nr 256 „Rehabilitatsiooniteenuse raames osutatavate teenuste loetelu, teenuste hindade ja teenuse maksimaalse maksumuse kehtestamine”
- Vabariigi Valitsuse 29.1.2009 aasta määrus nr 20 „Erihoolekandeteenuste maksimaalsed maksumused, kulude koostisosad ja riigieelarvest makstava tasu maksmise täpsemad tingimused ja kord”.

Loetelus on esitatud ka auditeeritud perioodil kehtinud, kuid auditaruande allkirjastamise hetkeks kehtivuse kaotanud õigusaktid.