



Heiki Loot
riigisekretär
Riigikantselei

Meie 9.06.2016 nr 2-2.8/16/60135/9

Märgukiri Riigikantselei 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi tulemuste kohta

Austatud härra Loot

Ajavahemikul 2016. aasta veebruarist kuni maini auditeeris Riigikontroll Riigikantselei 2015. aasta tehingute tegemist ja raamatupidamist. Auditi käigus kontrolliti toetuste saamist ja andmist, tulude kogumist, tööjõu- ja majandamiskulude ning kindlaks määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulude tegemist, hanketegevust ja riigivaraga tehingute tegemist.

Riigikontrolli hinnang kontrollitud valdkondade kohta on esitatud auditiaruandes „Riigikantselei raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal“.

Märgukirjas on välja toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mis auditiaruandes ei kajastu, kuna tuvastatud eksimused ei ole hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata.

Riigikontrolli tähelepanekud riigihangete kohta

Riigihangete registri andmete alusel on Riigikantselei 2015. aastal korraldanud 23 hankemenetlust, mille lepingujärgne maksumus on kokku 1 366 344 eurot.

1. Riigikontroll on varasemate auditite tulemusena soovitanud planeerida hanked struktuuriüksuste koostöös ning selgitada välja asjade ostmise ja teenuste tellimise kõikehõlmav hankevajadus ning korraldada sellest lähtudes hankemenetlused. Jätkuvalt esineb kantselei hankekorralduses selles osas vajakajäämist.

1.1. Riigikantselei ei ole valitsusportaali arendamise- ja täiendamisega seotud tööde hankimisel käsitlenud kõiki tellitavaid teenuseid ühtse tervikuna ning seetõttu on tekkinud olukord, kus osa teenustest on ostetud avatud hankemenetlust korraldamata.

2015. aastal on Riigikantselei valitsuse kommunikatsioonibüroo tellinud kokku kolme lepingu alusel ilma hankemenetlust korraldamata valitsusportaali tarbeks järgmisi teenuseid:

- ühelt äriühingult telliti valitsusportaali kaasamise alajaotuse disain maksumusega 5600 eurot (ilma käibemaksuta) ning valitsusportaali laiendatud stiiliraamat valitsusasutuste kodulehtede ja iseteeninduste tarvis maksumusega 4860 eurot (ilma käibemaksuta);
- teiselt äriühingult telliti valitsusportaalile täiendav baaslahendus, mis võimaldaks portaali platvormi kasutuselevõttu teistes, ministeeriumitest erinevates valitsusasutustes, maksumusega 8600 eurot (ilma käibemaksuta).

Samas on Riigikantselei IT juht korraldanud avatud hankemenetluse ja sõlminud selle tulemusel infosüsteemide (sh valitsusportaali) hooldus- ja arendustööde raamlepingu 200 000 eurot ulatuses.

Riigikontrolli hinnangul on kõigi eelnimetatud lepingutega tellitud teenuste puhul tegemist sama eesmärgi saavutamiseks ehk valitsusportaali arendamiseks ja hooldamiseks.

Riigihangete seaduse järgi ei või hankija jaotada riigihanget osadeks, kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad või teenused. Kui hange soovitakse jagada osadeks, tuleb iga osa kohta eraldi hankelepingu sõlmimisel arvestada kõigi osade eeldatava kogumaksumusega ja korraldada sellest lähtuv hankemenetlus.

1.2. Hangete kontrolli käigus selgus ka, et Riigikantselei on kolmel korral hilineunud aruande esitamisega riigihangete registrile.

Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: planeerida hanked struktuuriüksuste vahelises koostöös ning selgitada välja asjade ostmise ja teenuste tellimise kõikehõlmav hankevajadus ning korraldada sellest lähtuvalt hankemenetlused. Pöörata senisest enam tähelepanu hankearuannete esitamise tähtaegadest kinnipidamisele.

Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile makstud remondiraha kasutamine

2. Riigikantselei taotles kantselei 2015. aasta eelarvesse raha Rahukohtu 3 vestibüüli remondiks. Rahandusministeerium eelarve menetlemisel investeringuks raha ei andnud ja soovitas muuta Riigikantselei ja Riigi Kinnisvara vahel sõlmitud Rahukohtu 3 hoone halduslepingut selliselt, et hoone remondikohustus antaks üle Riigi Kinnisvarale.

Riigikantselei täiendaski enda bilansis oleva hoone haldamiseks olemasolevat halduslepingut. Seejärel eraldati kantselei 2015. aasta eelarvesse 158 890 eurot selliste remonditööde tegemiseks, mis kajastatakse kantselei majandamiskuludes. Selline lahendus aga ei ole õige, kuna vestibüül oleks tulnud renoveerida investeringuraha eest, mitte majandamiskuludeks ette nähtud rahast, ning tehtud investeeringu võrra oleks tulnud suurendada Riigikantselei bilansis oleva hoone maksumust.

Riigikantselei ja Riigi Kinnisvara kokkulepe, et selle raha eest renoveeritakse Rahukohtu 3 vestibüül, vormistati e-kirjaga, millest aga ei selgu, milliseid töid selle raha eest tegema hakatakse. Halduslepingu muudatuse kohaselt oleks pidanud kokku leppima remonditööde nimekirja ja tasud Riigi Kinnisvarale tööde korraldamise eest.

Riigikantselei oli kajastanud tehtud väljamaksed raamatupidamises remondikuluna, kuid vestibüüli remonditöid ei olnud audititoimingute tegemise ajal veel vastu võetud. Seetõttu ei ole võimalik ka öelda millises maksumuses tehti investeringuid ja mis mahus remondikulud. Kuni töid ei ole vastu võetud, ei oleks tohtinud ka remontideks makstud raha kuludes näidata, vaid kajastada ettemaksena. Auditi ajal tehti raamatupidamises parandus ja remondikulu asemel kajastati raamatupidamises ettemakstud tulevaste perioodide kulu summas 132 408 eurot (käibemaksuta). Alles siis, kui Riigi Kinnisvara on esitanud tööde vastuvõtuaktid, saab tehtud tööd kajastada ettemakse sulgemisena ja ühtlasi investeeringu või perioodi kuluna.

Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: edaspidi tuleb eelarvesse taotleda raha lähtuvalt tellitavate tööde majanduslikust sisust kas siis investeringuteks või majandamiskuludeks ja Riigi Kinnisvaralt tööde tellimisel vormistada nõuetekohased kokkulepped.

Riigikontrolli tähelepanekud raamatupidamise kohta

3. Auditi käigus selgus, et Riigikantselei eelarve finantsarvestuse tarkvaras SAP ei olnud kuni detsembrini 2015 kooskõlas 2015. aasta riigieelarve seadusega. Kokku ei ületanud sisestatud eelarve küll Riigikantseleile kokku eraldatud eelarve summat, kuid jaotus erinevate eelarveridade vahel oli vale. Nii oli Riigikantselei majandamiskuludeks ettenähtud eelarve 1 114 177 euro võrra tegelikkusest väiksem ning projekti „Eesti Vabariik 100“ määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulude eelarve 267 710 euro ja Euroopa Liidu eesistumise määratlemata majandusliku sisuga tegevuskulude eelarve 846 467 euro võrra suuremad.

Riigikantselei seda viga ei märganud ja selle avastas alles detsembris 2015 Rahandusministeeriumi eelarve osakond, kui hakati sisestama eelarve muutmise seadusega vastu võetud eelarve muudatusi. Kuna suur osa vale eelarve alt tehtud kuludid olidki oma sisult Riigikantselei majandamiskuludest väljamaksmisele kuuluvad tööjõu ja majandamiskulud, siis eelarveseaduse rikkumist valesti sisestatud eelarve endaga kaasa ei toonud.

Selline juhtum viitab aga sellele, et ei ole tagatud finantsarvestuse tarkvarasse SAP sisestatud eelarve vastavus vastu võetud seadusele. Rahandusministeeriumis Riigikantselei eelarve analüütiku sõnul oli eelarve sisestamise aluseks nõutud vormil Riigikantselei esitatud eelarve. Vormil esitatud eelarvete vastavuse kontrollil keskendus seda tööd esmakordselt tegev valitsemisala analüütik aga eelkõige seadusega kehtestatud kantselei eelarve summa mitteületamisele ning ei osanud tähelepanu pöörata eelarve alamjaotustele.

Riigikantselei finantsjuhilt saadud selgituste kohaselt on ta vigadest õppinud ja kontrollib edaspidi, et kantselei eelarve SAPis vastab vastu võetud riigieelarvele.

4. Kontrollitoimingute käigus selgus, et Riigikantselei raamatupidamises on Eesti 100 tamme esinduspargi arhitektuurikonkursil ära märgitud tööde auhinnarahad valesti kajastatud. Nimelt kajastas Riigikantselei Tamsalu valda rajatava Eesti 100 tamme esinduspargi arhitektuurikonkursil ära märgitud arhitektuurbüroode töödele määratud auhinnaraha 6000 eurot kantselei majandamiskuludes muude administreerimiskuludena. Sisuliselt aga on tegemist Tamsalu vallale antud toetusega. Vald sai sellest tehingust kasu pargi arhitektuurse lahenduse näol ja valla jaoks oleks see võinud olla põhivarainvesteering, kui võitja töö võeti aluseks pargi rajamisel, või perioodikulu, kui seda lahendust ei saanud kasutada.

5. Samuti selgus, et valitsusportaali arendustöid valitsusasutuste tarvis ei ole lisatud olemasoleva tarkvara maksumusele. Riigikantselei tasus valitsusportaali tarkvara täiendustööde eest oma majandamiskuludeks ette nähtud rahast 7920 eurot (käibemaksuga) ja kajastas raamatupidamises majandamiskuludes infotehnoloogia kulu 6600 eurot. Täiendustööde eesmärk oli luua baaslahendus, mis võimaldaks valitsusportaali platvormi kasutuselevõttu teistes, ministeeriumitest erinevates valitsusasutustes. Riigikontrolli hinnangul on tegemist valitsusportaali tarkvara arendusega, mis riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb lisada olemasoleva tarkvara maksumusele. Arvestades, et tegemist oli immateriaalse vara soetusega, oleks pidanud selle eest tasuma investeeringuteks ette nähtud rahast.

6. Seotud isikud on raamatupidamise sise-eeskirjas määramata. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb asutustel oma raamatupidamise sise-eeskirjas määrata need kõrgema juhtorgani ja tegevjuhtkonna liikmed ning nende pereliikmed (kelleks loetakse vähemalt abikaasa, elukaaslane ja laps), keda loetakse seotud isikuteks. Riigikantselei raamatupidamise sise-eeskirjas pole seda tehtud. Kantselei finantsjuht lubas raamatupidamise sise-eeskirja muuta.

Riigikontrolli soovitus riigisekretärile: tagada raamatupidamise korraldamine kooskõlas riigi raamatupidamise üldeeskirjaga.

Loodame, et esitatud tähelepanekust on abi sisekontrollisüsteemi täiendamisel Riigikantseleis.

Palun Teid Riigikontrolli teavitada rakendatavatest meetmetest 22.6.2016.

Riigikontroll tänab Riigikantselei töötajaid meeldiva koostöö eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
peakontrolör
finantsauditi osakond

Sale Ajalik 640 0707
sale.ajalik@riigikontroll.ee