

Sotsiaalministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Sotsiaalministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Alates 2015. aastast koostavad ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid (v.a Riigikontroll) ja Riigikantslei täiemahulise majandusaasta aruande asemel ainult bilansi ja tulemiaruaruande ning riigieelarve täitmise aruande ja tegevuskavade täitmise aruande. Sellega seoses on muutunud ka Riigikontrolli auditi ulatus ja käsitusviis.

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust (varem kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aastaaruannete õigsust) ning riigi tehingute seaduslikkust. Riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste, riigi äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ning riigi tulundusasutuse finantsaruanded, kus on kajastatud tehtud majandustehinguid.

Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on osa riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja riigi tehingute seaduslikkuse hindamisest. Selleks et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, tegi Riigikontroll audititoiminguid Sotsiaalministeeriumis, kontrollides

- 2015. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele ning
- riigi aruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete – osalused avaliku sektori ja sidusüksustes, eraldised, sotsiaalmaks ja sotsiaalkindlustusmaksed, sotsiaalkindlustustoetused, sotsiaalabitoetused ja muud toetused füüsilistele isikutele, majandamiskulud ning saadud ja antud siirded – kajastamise õigsust ministeeriumi finantsaruandes.

Riigiraamatupidamiskohustuslasi auditeerib Riigikontroll. Teiste konsolideeritavate üksuste finantsaruandeid ja tehingute seaduslikkust auditeerivad audiitorettevõtjad, kelle tehtud tööle Riigikontroll oma arvamuse kujundamisel tugineb.

Mida me auditi tulemusel järelendasime?

Riigikontrolli hinnangul on riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulised Sotsiaalministeeriumi bilansi ja tulemiaruaruande kirjed (vt aruande punkti 2) 31.12.2015. aasta seisuga kajastatud raamatupidamise hea tava kohaselt, sh on järgitud riigi raamatupidamise üldeeskirja ja raamatupidamise seadust.

Sotsiaalministeeriumi 2015. aasta eelarvekulud ja investeeringud olid kokku 3,36 miljardit eurot, tulud 2,21 miljardit eurot.

Riigikontrolli arvates on Sotsiaalministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2015. aasta riigieelarve seadusega ning 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul on Sotsiaalministeerium tulude kogumisel olulises osas järginud õigusaktides sätestatud põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul on Sotsiaalministeerium riigivara soetamisel, kasutamisel ja mahakandmisel olulises osas järginud riigivaraseaduse põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul on Sotsiaalministeerium olulises osas järginud riigihangete seaduse põhimõtteid.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Ministeeriumi ja valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel	4
Ministeeriumi ja valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte	6
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid sihipäraselt	6
Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on üldjuhul soetatud, kasutatud, üle antud ja maha kantud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega	6
Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust	7
Riigikontrolli tähelepanekud	7
Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused on jätnud hankeid korraldamata	7
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine ja investeeringuraha kasutamine ministeeriumis vajab läbimõttlemist	9
Sihtasutuste asutamiseks ja osaluse omandamiseks antud raha ei ole riigieelarvesse planeeritud läbipaistvalt	11
Varasemate soovitude rakendamine	11
Ministeerium on asunud Riigikontrolli soovitusi rakendama	11
Riigikontrolli soovitused ja ministeeriumi vastused	12
Auditi iseloomustus	13
Riigikontrolli varasemaid auditeid Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	16
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	17
Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ja valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused	18

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Ministeeriumi ja valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel

1. Riigikontroll leiab, et raamatupidamine on Sotsiaalministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes korraldatud hästi, raamatupidamist reguleerivad korrad on kehtestatud, neid on ajakohastatud ning neist on kinni peetud.

Raamatupidamisarvestus

2. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulised ministeeriumi finantsaruande kirjed ja Riigikontrolli hinnangud nende kajastamisele raamatupidamises on esitatud tabelis 1. Kirje summad on võetud 19.05.2016 Sotsiaalministeeriumi kantsleri allkirjastatud saldoandmikust.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektset?
Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes (vt lisa 2)	86 231 654	jah
Pensionieraldised	177 108 799	jah
Sotsiaalmaks ja sotsiaalkindlustusmaksed	1 189 590 499	jah
Sotsiaalkindlustustoetused	1 576 903 011	jah
Sotsiaalabitoetused ja muud toetused füüsilistele isikutele	547 210 673	jah
Majandamiskulud	114 350 907	jah
Saadud siirded	2 397 653 596	jah
Antud siirded	1 282 344 020	jah

Ministeeriumi ja valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

3. Tabelis 2 on antud ülevaade sellest, milliseid valdkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused kontrollitud valdkondade kohta. Valdkondade rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga valdkonna järel, on võetud Sotsiaalministeeriumi 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Tehingute seaduslikkus

Auditeeritud valdkond	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisa 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Sotsiaalmaksutulu saamine (2,1 miljardit eurot)		
Sotsiaalmaksutulu (sh riikliku pensionikindlustuse raha ja Eesti Haigekassa sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa)	Sotsiaalkindlustusamet	jah
Toetuste saamine (49 miljonit eurot)*		
Saadud välismaised toetused investeeringuteks ja tööhõives püsimise tagamiseks	Sotsiaalministeerium	jah
Toetuste andmine (2,2 miljardit eurot)*		
Antud sihtotstarbelised toetused investeeringuteks ja Eesti Töötukassale	Sotsiaalministeerium	jah
Sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa Eesti Haigekassale	Sotsiaalministeerium	jah
Sotsiaaltoetuste kulu (sh pensionikindlustustoetused sotsiaalmaksutuludest)	Sotsiaalkindlustusamet	jah
Tegevuskulude tegemine (151 miljonit eurot)		
Tööjõukulud	Valitsemisala**	jah
Majandamiskulud, sh hanked	Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, Terviseamet; riigihangete kontroll kogu valitsemisalas	Jah, v.a p-s 12–16 toodud tähelepanekute puhul
Tehingud riigivaraga, sh investeeritud 6,7 miljonit eurot		
Investeeringud, sh hanked	Valitsemisala	jah
Valdamine (varade inventuur)	Valitsemisala	jah
Üleandmine ja mahakandmine	Sotsiaalministeerium, Terviseamet	jah
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes ja osaluste valitsemine		
Osalused äriühingus ja sihtasutustes (vt lisa 2)	Sotsiaalministeerium	jah

* Sotsiaalministeeriumi eelarve täitmise aruandes on kajastatud nii saadud kui ka antud toetuste hulgas toetusi, mis on saadud Norra väliabist (5,1 miljonit eurot) ja Euroopa Regionaalfondist (34,9 miljonit eurot) ning mille Rahandusministeerium on haiglatele ja ülikoolidele maksnud. Nende toetuste saamise ja andmise summasid Sotsiaalministeeriumi raamatupidamises ei kajastata.

** Sotsiaalministeeriumi valitsemisala hõlmab ministeeriumi, Sotsiaalkindlustusametit, Terviseametit, Ravimiametit, Tervise Arengu Instituuti, Tööinspektsiooni ja Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskust, riiklikku lepitaja ja soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikku.

Tulude kogumine

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte

4. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalale laekunud tulud olid 2015. aasta eelarve täitmise aruande järgi kokku 2,21 miljardit eurot, sh sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa 1,1 miljardit ja ravikindlustuse osa 1 miljard eurot, mis kokku olid 2014. aastaga võrreldes suurenenud 135 miljonit eurot. Maksu- ja Tolliametile laekunud sotsiaalmaksust Sotsiaalkindlustusametile pensionikindlustusteks kantud raha oli kulutatud sihipäraselt, st pensionide maksmiseks.

Tegevuskulude ja investeringute tegemine

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeringuid sihipäraselt

5. Sotsiaalministeeriumi valitsemisalale oli 2015. aastal riigieelarves kuludeks ette nähtud 3,36 miljardit eurot (sh eelmisest eelarveaastast oli üle toodud 11,2 miljonit eurot). Sellest kulutati 2015. aastal 3,35 miljardit eurot (sh pensionide maksmiseks 1,2 miljardit eurot, haigekassale sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa 952 miljonit eurot). Võrreldes 2014. aastaga suurenesid kulud 312,4 miljoni euro võrra. Järgmisse eelarveaastasse viidi kuludeks ette nähtud raha kokku üle 8,46 miljoni euro ulatuses ning selle raha üleviimist on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.

6. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeringuid 9,2 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast oli üle toodud 2,2 miljonit eurot), millest tegelikult investeeriti 6,7 miljonit eurot. Peamised investeringud tehti valitsemisala IT-projektidesse. Järgmisse eelarveaastasse viidi üle 2,5 miljonit eurot kasutamata investeringuprojektide raha ning selle summa üleviimine on seotud peamiselt IT-projektide jätkumisega 2016. aastal.

7. Auditi käigus selgitati, kas Sotsiaalministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.
- Investeringuteks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.
- 2015. aastal kasutati majandamiskuludeks 117,4 miljonit eurot ja seda on kasutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.
- 2015. aastal kasutati tööjõukuludeks 33,5 miljonit eurot, mis on kasutatud sihipäraselt ja kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.

Ministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on üldjuhul soetatud, kasutatud, üle antud ja maha kantud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega

Ministeeriumi varad

8. Auditi käigus selgitati, kas ministeeriumi immateriaalseid ja materiaalseid varasid on soetatud, kasutatud, üle antud ja maha kantud kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Riigikontrolli audiitorid osalesid

valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2015. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamisel ja võõrandamisel tehtud tehinguid.

9. Auditi tulemusel tehti järgmised järeldused:

- Varad on Sotsiaalministeeriumis ja selle valitsemisalas 2015. aastal soetatud kooskõlas riigieelarve seaduses ja riigihangete seaduses kehtestatud reegluga, välja arvatud tähelepanekute puhul, mida on kirjeldatud aruande punktides 12–16 ja ministeeriumi juhtkonnale saadetud märgukirjas.
- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud olulisi puudusi, v.a märgukirjas toodud tähelepanek mittevajaliku vara kohta. Inventuuride tulemusi saab pidada usaldusväärseks.
- Varade üleandmisel ja mahakandmisel on ministeerium ning valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt.
- Vaatamata sellele, et esineb puudusi riigihangete korraldamises, on Riigikontrolli arvates varade soetamise, kasutamise, üleandmise ja mahakandmise korraldus Sotsiaalministeeriumis heal tasemel.

Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on üldjuhul järginud riigihangete seadust

Ministeeriumi hanked

10. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetusi, keskendudes riigihangete seaduse järgimisele. Seejuures analüüsiti riigihangete menetlust puudutavat sisekontrollisüsteemi ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka asutuste sisekordadega. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised tähelepanekud:

- Riigikontrolli hinnangul on ministeerium ja tema valitsemisala asutused loonud hankemenetluse korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, s.t et hangete tegemist reguleerivad korrad on asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega, igaks eelarve aastaks koostavad asutused hankeplaanid; sisse seatud sisekontrollisüsteemi puhul on võetud arvesse pettuse- ja korruptsiooniriski minimeerimist.
- Kontrollitud hangete ulatuses esines ministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes puudusi kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtete järgimisel ning need eksimused on nimetatud käesoleva aruande punktides 12–16.

Riigikontrolli tähelepanekud

Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused on jätnud hankeid korraldamata

Korraldamata lihthanked

11. 2015. aastal oli ministeeriumi valitsemisalas 141 teostatud ja täitmisel hanget kogumaksumusega 27 miljonit eurot.

Lihthanke piirmäär – riigihangete seaduse kohaselt peab korraldama lihthanke, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 10 000 euro (km-ta) eest.

Lihthanke menetlus algab lihthanke teate avaldamisega registris. Hankija ei pea, kuid võib rakendada kogu riigihangete seaduse reeglistikku. Pärast lepingu sõlmimist esitab hankija registrile riigihanke aruande ja pärast lepingu lõppemist aruande lisa.

Väljakuulutamiseta läbiraakimistega hankemenetluse tegemata jätmine

Väljakuulutamisega läbiraakimistega hankemenetluse reeglite kohaselt peab hankija vastavaks tunnistatud pakkujatega läbiraakimisi, et kohandada pakkumusi vajaduse korral hanketeates ja hankedokumentides sätestatud nõuetele ning valida välja edukas pakkumus.

12. Riigikontroll tuvastas, et ministeerium, Tervise Arengu Instituut, Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus ja Sotsiaalkindlustusamet on ostnud asju ja tellinud teenuseid kokku neljal juhul üle **lihthanke piirmäära**, jättes korraldamata selleks riigihangete seadusega nõutud lihthanked. Ilma lihthanget korraldamata tehti ostusid 65 700 euro eest. Detailne info korraldamata lihthangete kohta on toodud ministeeriumi juhtkonnale esitatud märgukirjas.

13. Riigikontrolli hinnangul on eelnimetatud juhtudel jäetud tagamata riigihangete seaduse eesmärgi saavutamine ehk raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine.

14. Tööinspeksioon soetas 2015. aastal 5 tarkvara IMON litsentsi maksumusega 12 102 eurot, kuid ei korraldanud selleks väljakuulutamiseta läbiraakimistega hankemenetlust. Tööinspeksiooni finants- ja haldusosakonna juhataja sõnul on võimalik neid litsentse osta vaid ühelt pakkujalt, sest tegemist on tarkvara tootja ja edasimüüja kokkuleppega ning edasimüüjale on antud ainuõigus Baltikumi piirkonnas. Riigihangete seaduse kohaselt tuleb olukorras, kus ainuõigustega seotud põhjustel on vaid üks pakkuja, korraldada väljakuulutamiseta läbiraakimistega hankemenetlus. Pärast seda, kui audiitor juhtis inspeksiooni tähelepanu puudustele tarkvara litsentside hankimisel 2016. aasta aprilli lõpus, avaldas Tööinspeksioon riigihangete registris hankearuande.

15. Sotsiaalkindlustusamet korraldas **väljakuulutamisega läbiraakimistega hankemenetluse** klienditeeninduse vormiriiete ostmiseks, järgimata selle menetlusliigi põhimõtteid. Sotsiaalkindlustusamet hindas esmalt pakkumusi, mille tulemusena valiti välja üks edukas pakkuja, ja seejärel asuti edukaks tunnistatud pakkujaga läbiraakimisi pidama. Pidades läbiraakimisi pärast eduka pakkuja väljaselgitamist, ei taga hankija Riigikontrolli hinnangul olemasoleva konkurentsi efektiivset ärakasutamist. Lisaks puudub Sotsiaalkindlustusametil ülevaade selle hankemenetluse käigus peetud teabevahetusest. Seda põhjusel, et hanke eest vastutav töötaja lahkus töölt, tema e-kirjadele puudub ligipääs ning teabevahetus hankes osalejatega on dokumenteerimata. Riigihangete seaduse järgi peab teabe vahetamine ja säilitamine toimuma viisil, mis tagab andmete terviklikkuse.

16. Sotsiaalministeerium korraldas 2015. aastal hanke võlanõustajatele täiendava võlanõustamise koolituse ostmiseks. Selle hanke pakkumuste hindamine ei olnud läbipaistev põhjusel, et üks kolmest hindajast tugines hindamisel lisaks ka sellistele kriteeriumitele, mida hankedokumentides hindamiskriteeriumitena ei olnud märgitud. Nimelt ei olnud dokumentides määratud hindamiskriteeriumite hulgas nõudeid koolituse asukoha ega koolitusel pakutava toidu kohta, kuid neid kasutati tegelikult pakkumuste hindamisel. Riigikontrolli hinnangul ei järgitud riigihangete seaduses sätestatud läbipaistvuse tagamise põhimõtet ja lisaks ka nõuet, mille järgi peab hankija nimetama lepingu esemega seotud, objektiivset hindamist võimaldavad üheselt mõistetavad pakkumuste hindamise kriteeriumid hankedokumentides. See võimaldab sõlmida hankelepingu majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel.

17. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitseministrile ning tervise- ja tööministrile:** parandada ostude planeerimist, analüüsida põhjalikumalt

asutuste tegelikke vajadusi ja tõhustada järelevalvet hanketegevuse üle, et tagada asjade ja teenuste ostmisel raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine.

Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus: tõhustame hangete planeerimise protsessi, et tagada raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine.

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine ja investeeringuraha kasutamine ministeeriumis vajab läbimõtlemit

Investeeringud IKTsse

18. Riigikontroll on oma iga-aastastes auditites järjepidevalt analüüsinud riigieelarve koostamise protsessi. Sel aastal pööras Riigikontroll auditi käigus süvendatud tähelepanu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringutele ministeeriumis. Selleks analüüsisid audiitorid 2015. aasta IKT-investeeringute planeerimist ning IKT-investeeringuteks ettenähtud raha kasutamist.

19. Auditi eesmärk oli selgitada välja, milline on IKT-investeeringute planeerimise protsess (kuidas seatakse prioriteedid ja kuidas valitakse tegevused, millesse investeeritakse, kuidas protsessi juhitakse), millistest arengukavadest ja strateegiatest lähtutakse (olulisemate ja mahukamate tegevuste puhul), kuidas ja mis allikatest kujuneb IKT-investeeringute lõplik eelarve, kuidas jälgitakse eelarve kasutamist ning reageeritakse muutunud vajadustele.

20. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi IKT-investeeringute planeerimine hästi korraldatud, kui

- investeeringuvajadused on kirjeldatud investeeringuvajaduse kavas, mis hõlmab eelarveaastast pikemat perioodi, ning milles toodud olulisemad valdkonnad ja/või projektid on kooskõlas ministeeriumi arengukavadega ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“;
- ministeeriumi valitsemisalas on eelarve planeerimine ja jälgimine ühtse juhtimise all;
- valitsemisala prioriteetsed IKT-valdkonnad ja/või -projektid, millesse lähiaastate jooksul investeeritakse, on kokku lepitud ning
- eelarve kasumist jälgitakse sobiva sagedusega, eelarvet korrigeeritakse vajaduse ilmnemisel, projektid viiakse ellu tähtjaks ning edasilükkunud projekte on vähe.

21. Sotsiaalministeerium on koostanud ministeeriumi IKT strateegilise arengukava aastateks 2015–2018 ning see on seostatud valitsemisala arengukavaga ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“. Valitsemisala (v.a Tervise Arengu Instituut ja Ravimiamet) IKT-investeeringud on koondatud ühtse juhtimise alla Sotsiaalministeeriumisse. Kogu valitsemisala hõlmavaid IKT-investeeringuid arutatakse ja pannakse paika arenduskomitees. 2015. aasta lõpust on kasutusel täienenud kaheastmeline süsteem – valdkondlik arenduskomitee ja ministeeriumi arenduskomitee.

22. Sotsiaalministeeriumi IKT-investeeringute juhtimine vajab tõhustamist. Ministeeriumi infotehnoloogilised vajadused on küll läbi mõeldud, prioriteetsed projektid on välja selgitatud ja need on kajastatud IKT strateegilises arengukavas, kuid kavandatud arendusprojekte ei suudeta plaani järgi ellu viia. 2015. aasta eelarves oli ette nähtud IKT-projektide jaoks 4,3 miljonit eurot (sh 2014 aastast üle toodud 2,2 miljonit eurot) ja lisaks eraldati Vabariigi Valitsuse reservist 0,6 miljonit eurot. Täiendavalt suunati Sotsiaalministeeriumi valitsemisala IKT-projektidesse 0,9 miljonit eurot välistoetusi, IKTga seonduvaid majanduskulusid tehti summas 1,3 miljonit eurot. Investeeringute puudulikkude juhtimist iseloomustab IKT-investeeringute eelarve vähene kasutamine, mis 2015. aastal oli 55% ehk tegelikult kulutati investeeringuteks ainult 2,7 miljonit eurot. 2016. aastasse kanti üle 2,2 miljonit eurot, millest 1,2 miljonit eurot on mõeldud infosüsteemi e-tervis arendamiseks.

23. Ministeeriumist saadud dokumentide järgi jäi 2014. aastal raha kasutamata seetõttu, et nii arendajate arv kui ka ministeeriumi töötajate arv oli piiratud. IKT-investeeringute raha 2016. aastasse ülekandmise peamine põhjus oli digiregistratuuri ja digisaatekirja hangete läbiviimise peatumine, sest SA-lt E-Tervis ei saadud õigeaegselt vajalikku sisendit. Varasemalt on Riigikontroll juhtinud tähelepanu puudustele ministeeriumi tegevuses seoses e-tervise nõrga käivitumisega (vt Riigikontrolli 2014. a alguses avalikustatud auditit „Riigi tegevus e-tervise rakendamisel“).

24. Lisaks viidi eelarveraha järgmisesse aastasse infosüsteemi SKAIS 2 arendustööde jätkamiseks, kuna töid ei olnud tehtud planeeritud tempos. Kuigi ministeeriumist saadud selgituse järgi jälgitakse investeeringute elluviimist jooksvalt, siis Riigikontrolli hinnangul ei piisa sellest, et tagada IKT-investeeringute elluviimine kavandatud tempos.

25. Parandamist vajab ka IKT-investeeringute planeerimise ja elluviimise täpsus, sest eraldi eelarveid projektidele ei tehta, selle määrab riigihanke tulemusena saadava lepingu hind. Samuti selgus, et erinevates dokumentides esitatud arendusprojektide maksumused erinevad (nt SKAISi arendusprojektide eelarve koos riistvaralise osaga oli IT arenduskomitee 2014. aasta detsembris koostatud tabeli järgi 236 000 eurot, IKT strateegilises arengukavas 2015. a eelarve 100 000 eurot ja samas dokumendis 2015. a finantseerimisvajadus 439 940 eurot). Ministeeriumist saadud selgituste kohaselt tulenevad maksumuste erinevused sellest, et IKT-strateegia 2015–2018 ei ole kinnitatud ja seda ei täiendata hetkel. Arenduskomiteele esitatud taotluste eelarved on hinnangulised ja projekti eelarve kujuneb pärast hanke läbiviimist ning lepingu sõlmimist.

26. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitseministrile ning tervise- ja tööministrile:** rakendada meetmeid IKT-investeeringute planeerimise ja elluviimise korralduse parandamiseks.

Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus:

Sotsiaalministeerium viib IKT investeeringute planeerimise ja elluviimise paremaks korraldamiseks sisse muudatused protsessides, tagades teie poolt viidatud riskide maandamine.

SKAIS 2 on Eesti üks olulisemaid infosüsteemi arendusi. SKAIS 2 on sotsiaalkaitse avalike teenuste ajakohastamise projekt, mille eesmärk on optimeerida Sotsiaalkindlustusameti riiklike pensionide, toetuste, hüvitiste ning erinevate teenuste (rehabilitatsiooni, erihooletunde, ohvriabi) pakkumise tööprotsesse, ehitada neid toetav infosüsteem ning luua uued avalike teenuste vahendid ja kanalid.

SKAIS 2 projekt kestab 2014–2017 ning selle investeeringute maht on kokku 7 771 100 eurot. Projekti rahastatakse riigieelarvest ja Euroopa tõukefondidest.

Eelarve planeerimine sihtasutuste asutamiseks ja osaluse soetamiseks

Sihtasutuste asutamiseks ja osaluse omandamiseks antud raha ei ole riigieelarvesse planeeritud läbipaistvalt

27. Sotsiaalministeerium on andnud SA-le Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja Tartu Ülikooli Kliinikum 2,66 miljonit eurot sihtasutuste asutamisel sihtkapitali sissemaksete tegemiseks ja ASis Valga Haigla osaluse omandamiseks. Nendeks tehinguteks kavandati raha 2014. aasta riigieelarvesse (2014. a riigieelarve seaduse muutmise seadusega) tegevuskuludes toetusena SA-le Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja Tartu Ülikooli Kliinikum.

28. Riigikontrolli hinnangul on tehingu sisuks osaluste omandamine ja selliselt on seda ka raamatupidamises kajastatud. Samas on riigieelarves tehingud planeeritud ja kulutatud toetusena, kuid mitte finantseerimistehinguna, mis on tavapärane finantsvara soetamise korral.

29. Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi selgitustel planeeriti raha toetusena, sest nende hinnangul on sisult tegemist haiglate (kohalike ja üldhaiglate) võrgustiku moodustamise toetusega. Toetus sisaldas lisaks sihtkapitali sissemaksele ka teisi kulusid.

30. Riigikontrolli hinnangul peab riigieelarve läbipaistvuse ja arusaadavuse huvides olema osaluste soetamine eelarves planeeritud ja kasutatud finantseerimistehinguna, mitte toetusena, sest selle tehingu eesmärk on sihtasutuste asutamise ja osaluse soetamise finantseerimine. Seejuures ei ole oluline, kas sihtasutus asutatakse ja osalus soetatakse riigi sihtasutuse või ministeeriumi kaudu.

31. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitseministrile ning tervise- ja tööministrile:** edaspidi, kui kavatakse sihtasutusi asutada või osalusi soetada, planeerida riigieelarvesse raha nende finantseerimistehinguteks.

Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus: võtame esitatud soovitus arvesse riigieelarve planeerimisel.

Varasemate soovitude rakendamine

Ministeerium on asunud Riigikontrolli soovitusi rakendama

32. Eelmise auditi tulemusena tuvastas Riigikontroll, et ministeeriumi nõuete ja kohustuste inventuurid ei olnud kõikehõlmavad ega nõuetekohaselt vormistatud. Praeguse auditi käigus seda puudust ei tuvastatud.

33. Samuti toodi eelmise aasta auditi tulemusena välja, et Terviseamet oli kiirabiasutuste kasutada andnud kiirabiautode arvutikomplektid ilma riigivara kasutada andmise lepinguid sõlmimata. Praeguseks on kõik vajalikud lepingud sõlmitud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja ministeeriumi vastused

Riigikontroll tegi auditi tulemusel Sotsiaalministeeriumile mitmeid soovitusi. Sotsiaalkaitseminister ja tervise- ja tööminister saatsid 5. juulil 2016 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Ministeeriumi vastused
Riigiasutuste hanketegevus 17. Soovitus sotsiaalkaitseministrile ning tervise- ja tööministrile: parandada ostude planeerimist, analüüsida põhjalikumalt asutuste tegelikke vajadusi ja tõhustada järelvalvet hanketegevuse üle, et tagada asjade ja teenuste ostmisel raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine. (p-d 11–16)	Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus: tõhustame hangete planeerimise protsessi, et tagada raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine.
IKT-investeeringud 26. Soovitus sotsiaalkaitseministrile ning tervise- ja tööministrile: rakendada meetmeid IKT-investeeringute planeerimise ja elluviimise korralduse parandamiseks. (p-d 18–25)	Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus: Sotsiaalministeerium viib IKT investeeringute planeerimise ja elluviimise paremaks korraldamiseks sisse muudatused protsessides, tagades teie poolt viidatud riskide maandamine.
Riigieelarve planeerimine 31. Soovitus sotsiaalkaitseministrile ning tervise- ja tööministrile: edaspidi, kui kavatsetakse sihtasutusi asutada või osalusi soetada, planeerida riigieelarvesse raha nende finantseerimistehinguteks. (p-d 27–30)	Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri vastus: võtame esitatud soovitus arvesse riigieelarve planeerimisel.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Tulenevalt riigieelarve seadusest on Riigikontrolli kohustuseks auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrolil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust. Ministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on riigi raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditi üheks aluseks.

Sotsiaalministeeriumi auditi eesmärk on avaldada arvamust ministeeriumi tehingute seaduslikkuse kohta ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste bilansi ja/või tulemiaruaruande kirjete õigsuse kohta ministeeriumi bilansis ja tulemiaruanDES.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles 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 1 A-osas nimetatud õigusaktidega.

Audititoimingute käigus koguti finantsaruannetes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased ja juhtkonna raamatupidamislikud hinnangud põhjendatud.

Ministeeriumis ei ole Riigikontroll teinud raamatupidamise aastaaruande auditit, vaid on sooritanud audititoiminguid, mis on vajalikud, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruandele. Seetõttu ei avalda Riigikontroll arvamust 19.05.2016 kantsleri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Sotsiaalministeeriumi finantsaruandes ning Sotsiaalministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli hinnang – olulises osas kooskõlas – tähendab, et puuduvad sellised asjaolud, mille esitamine või esitamata jätmine võib mõjutada auditoriaruande kasutaja hinnangut asutuse finantsnäitajatele ja tehingute seaduslikkusele. Olulisuse määramisel on Riigikontroll võtnud arvesse nii olulisuse kvantitatiivseid (olulisus summa järgi) kui ka kvalitatiivseid (olulisus sisu ja konteksti järgi) aspekte. Olulisuse hindamisel sisu ja konteksti järgi on Riigikontroll võtnud arvesse nii eksimuste mõju üksikult ja koos kui ka sisemisi ja väliseid mõjutegureid.

Auditeeritule saadetud märgikirjas on esitatud detailsed tähelepanekud tegemata lihthankemenetluste kohta, mis auditoriaruandes on esitatud kokkuvõtlikult punktis 12. Samuti on märgukirjas välja toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mida ei ole auditoriaruandes kajastatud, kuna tuvastatud eksimused ei ole hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata.

Sotsiaalministeeriumi raamatupidamisaruanne

Et avaldada arvamust riigi majandusaasta aruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Sotsiaalministeeriumi finantsaruandes, hindas Riigikontroll, kas finantsaruande kirjete kajastamine vastab Eesti heale raamatupidamistavale. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti

raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskiri. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas kuuluvate riigi äriühingu ja sihtasutuste raamatupidamise aastaaruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Ministeeriumi finantsaruandes kajastatakse riigi tulundusasutuse, riigi äriühingute ja sihtasutuste finantsnäitajaid, mis on esitatud bilansikirjetel „Osalused sihtasutustes“ ning „Osalused tütar- ja sidusettevõtjates“. Ministeeriumi vastavatele kirjetele hinnangu andmiseks tugineb Riigikontroll vandeaudiitorite avaldatud arvamusel sihtasutuste raamatupidamise aastaaruannete kohta.

Sotsiaalministeeriumi tehingute seaduslikkus

Seaduslikkuse auditeerimisel pöörati põhitähelepanu sellele, kas riigivara on valitsetud heaperemehelikult. Heaperemehelik valitsemine tähendab, et riigivara soetatakse, kasutatakse ja käsutatakse eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Need printsiibid laienevad kõigile tehingutele riigivaraga.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamus avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Sotsiaalministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2015. aasta riigieelarve seadusest ja 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides, kas Sotsiaalministeeriumi investeeringud ja kulud on tehtud sihipäraselt, kas eelarvest on kinni peetud ning kas ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.

Varade soetamisel kontrolliti, kas tehingud on sooritatud, lähtudes riigihangete seaduse põhiprintsiipidest, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ning huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas hangete piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhinõuetest.

Eritähelepanu pöörati ministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi käigus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute tegemisele ministeeriumis.

Selleks analüüsisid Riigikontrolli audiitorid 2015. aasta info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringute planeerimist ning IKT-investeeringuteks ettenähtud raha kasutamist. Muu hulgas selgitati, kuidas ja mille alusel oli koostatud investeeringute kava, millistele projektidele oli planeeritud raha kulutada ning kas ja mis põhjustel projektid olid aasta jooksul muutunud. Samuti selgitati, kas ja millised on IKT-investeeringute rahastamise allikad peale riigieelarve. Suuremate ja olulisemate investeeringute puhul analüüsiti nende seoseid valitsemisala olulisemate arengukavadega.

Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi IKT-investeeringute planeerimine hästi korraldatud, kui ministeeriumi valitsemisalas on kokku lepitud ühtsed prioriteetsed IKT-valdkonnad ja/või -projektid, millesse lähemate aastate jooksul investeeritakse, ning kui investeeringuvajadused on kirjeldatud vastavas kavas, mis hõlmab eelarveaastast pikemat perioodi. Olulisemad valdkonnad ja/või projektid investeeringuvajaduse kavas peavad olema kooskõlas ministeeriumi arengukavadega ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“.

Samuti peab Riigikontroll oluliseks, et investeeringute planeerimine ja tegemine on valitsemisalas ühtse juhtimise all. Selleks on vaja, et investeeringute kohta on olemas detailsem jaotus, et investeeringute plaanist kinnipidamist jälgitakse pidevalt, ning kui vaja, muudetakse plaane.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2016. aasta mais

Auditi meeskond

Auditis osalesid auditijuht Sale Ajalik, vanemaudiitorid Riina Keldrima, Eeli Lääne ja Karolin Kirikal, audiitorid Ave Matsalu ja Jane Sõmmer

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/16/60132/21.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

01.07.2015 – Sotsiaalministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

27.06.2014 – Sotsiaalministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

27.06.2013 – Sotsiaalministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

27.06.2012 – Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

06.07.2011 – Sotsiaalministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

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

- 2015. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2
- rahandusministri 16.12.2015. aasta määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator“;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri“;
- riigieelarve seadus, §-d 26–33, 53, 56, 60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–5, 7, 10, 13–16, 18²–21, 23, 25–41, 44, 46–50, 54, 58, 65–71, 105;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4–13, 29–38, 43–44, 46, 51, 55–56, 66–68, 94–95, 97.

B. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmiste olulisemate õigusaktidega:

- avaliku teenistuse seadus, §-d 1–2, 5–7, 9–11, 13, 21–24, 34–35, 37–46, 52, 57, 61–63, 86–90, 101–104, 107–108, 113, 131;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 1–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 1–4, 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 28–30, 33, 42–45, 51–65, 67–71, 79–89, 91–102;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 1, 3–4, 40–42;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord“;
- kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus;
- vanemahüvitise seadus §-d 2–4, 6–7;
- riikliku pensionikindlustuse seadus §-d 7, 9–12, 14–15, 20–21, 22–23, 25–26.

Lisa 2. Ministeeriumi valitseva mõju all oleva sihtasutuse ja valitsemisel olevate äriühingute auditite tulemused

Sihtasutus/äriühing	Varad kokku 31.12.2015 (tuhandetes eurodes)	Arvamus
Eesti E-tervise SA	2 859	Märkusteta arvamus
SA Eesti Puuetega Inimeste Fond	78	Märkusteta arvamus
SA Eesti Tervishoiu Pildipank	1 876	Märkusteta arvamus
SA Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus	4 000	Märkusteta arvamus
SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	207 260	Märkusteta arvamus
SA Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus	271	Märkusteta arvamus
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	183 836	Märkusteta arvamus
SA Viljandi Haigla	13 160	Märkusteta arvamus
SA Hiiumaa Haigla	2 112	Märkusteta arvamus
SA Jõgeva Haigla	2 151	Märkusteta arvamus
AS Hoolekandeteenused*	41 521	Märkusteta arvamus

* Riigi osalus 100%.

Allikas: auditeeritud 2015. a majandusaasta aruanded