

Haridus- ja
Teadusministeeriumi
raamatupidamine ja tehingute
seaduslikkus

Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Alates 2015. aastast koostavad ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid (v.a Riigikontroll) ja Riigikantselei täiemahulise majandusaasta aruande asemel ainult bilansi ja tulemiaruaande 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.

Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamise korralduse 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 Haridus- ja Teadusministeeriumis, kontrollides

- 2015. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele ning
- riigi aruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete – materiaalne põhivara, antud toetused, tööõukulud, majandamiskulu, põhivara amortisatsioon ja ümberhindlus ning saadud siirded – kajastamise õigsust Haridus- ja Teadusministeeriumi finantsaruandes.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulised Haridus- ja Teadusministeeriumi bilansi ja tulemiaruaande kirjed (vt aruande punkti 2) 31.12.2015. aasta seisuga kajastatud raamatupidamise hea tava kohaselt, sh on järgitud riigi raamatupidamise üldeskirja ja raamatupidamise seadust.

Haridus- ja Teadusministeeriumi 2015. aasta eelarvekulud ja investeeringud olid kokku 546 miljonit eurot, tulud 111 miljonit eurot.

Riigikontrolli arvates on Haridus- ja Teadusministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve

seadusega, 2015. aasta riigieelarve seadusega ning 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul on Haridus- ja Teadusministeerium tulude kogumisel olulises osas järginud õigusaktides sätestatud põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul on Haridus- ja Teadusministeerium riigivara soetamisel, valdamisel ja äraandmisel, sh mahakandmisel olulises osas järginud riigivaraseaduse põhimõtteid.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutused hankimisel järginud riigihangete seaduse põhimõtteid.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus vajab parandamist	4
Haridus- ja Teadusministeeriumi ning tema valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Haridus- ja Teadusministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte	6
Haridus- ja Teadusministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt	6
Haridus- ja Teadusministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on enamasti soetatud, kasutatud ja võõrandatud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega	7
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustes esines puudusi riigihangete seaduse järgimisel	8
Riigikontrolli tähelepanekud	8
Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutused ei ole järginud riigihangete seadust	8
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine ning investeeringuraha kasutamine Haridus- ja Teadusministeeriumis on üldiselt heal tasemel	10
Valitsemisala asutused on eksinud riigivaraseaduse vastu ja sõlminud huvide konflikti sisaldavaid kokkuleppeid	12
Haridus- ja Teadusministeerium on teinud põhjendamatu ettemakse	13
Varasemate soovitude rakendamine	14
Haridus- ja Teadusministeerium on asunud Riigikontrolli soovitusi rakendama	14
Riigikontrolli soovitused ja ministeeriumi kantsleri vastused	15
Auditi iseloomustus	16
Riigikontrolli varasemaid auditeid Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	19
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	20
Lisa 2. Kutseõppeasutused ja neis auditeeritud valdkonnad	21

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus vajab parandamist

Raamatupidamisarvestus

1. Riigikontroll leiab, et raamatupidamine on Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustes erineval tasemel. Asutustes, mille raamatupidamist peetakse tsentraliseeritult ministeeriumis valitsemisala keskses teenindusüksuses, esineb tehingute kajastamisel vähem vigu ja arvestus on paremini korraldatud kui tsentraliseerimata raamatupidamisega asutustes. Nende asutuste sisekontrollisüsteem on puudulik, sh on vananenud raamatupidamist reguleerivad korrad ja seetõttu oli neis asutustes ka rohkem vigu. Auditi ajal enamik tuvastatud vigu parandati. Alates 1. jaanuarist 2016 on kõigi valitsemisala asutuste raamatupidamine toodud üle ministeeriumisse. Riigikontroll loodab, et see toob kaasa ministeeriumi valitsemisala üldise arvepidamise paranemise ning aitab vältida vigu, sest senine arvestuse ministeeriumisse tsentraliseerimine on näidanud, et see parandab arvepidamise taset.

2. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulised Haridus- ja Teadusministeeriumi finantsaruande kirjed ja Riigikontrolli hinnangud nende kajastamisele raamatupidamises on esitatud tabelis 1. Kirje summad on võetud Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri 02.06.2016 allkirjastatud saldoandmikust.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektsest?
Materiaalne põhivara	345 527 464	Jah
Antud toetused	298 870 650	Jah
Tööjõukulud	92 282 933	Jah
Majandamiskulud	44 009 734	Jah
Põhivara amortisatsioon ja ümberhindlus	31 690 725	Jah
Saadud siirded	457 911 692	Jah

Haridus- ja Teadusministeeriumi ning tema 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 Haridus- ja Teadusministeeriumi 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Tehingute seaduslikkus

Auditeeritud valdkond	Auditeeritud asutused	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisas 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (15,5 miljonit eurot)		
Teenuste ja toodete müük (õpilaskodu teenustasu, õppetöö käigus valminud toodangu müük, täienduskoolitused)	Tallinna Tervishoiu Kõrgkool, Tallinna Tehnikakõrgkool, kutseõppeasutused*	Jah
Toetuste saamine (92,2 miljonit eurot)		
Valitsemisala sihtasutuste saadud välismaine toetus ja selle kaasfinantseerimine**	Haridus- ja Teadusministeerium	Jah
Toetuste andmine (201,04 miljonit eurot)		
Riikliku koolitustellimuse toetus ülikoolidele	Haridus- ja Teadusministeerium	Jah
Kodumaine tegevuskulude toetus	Haridus- ja Teadusministeerium	Jah
Valitsemisala sihtasutuste antud välismaine toetus ja selle kaasfinantseerimine**	Haridus- ja Teadusministeerium	Jah
Tegevuskulude tegemine (80,8 miljonit eurot)		
Tööjõukulud	Haridus- ja Teadusministeerium, riigi üldhariduskoolid, rakenduskõrgkoolid***	Jah
Majandamiskulud, sh hanked	Haridus- ja Teadusministeerium, kutseõppeasutused,* Rahvusarhiiv, Eesti Noorsootöö Keskus, rakenduskõrgkoolid***; riigihangete kontroll kogu valitsemisalas	Jah, v.a tähelepanekute puhul, mis on toodud p-s 14–18
Tehingud riigivaraga, sh investeeritud 40,6 miljonit eurot		
Investeeringud, sh hanked	Haridus- ja Teadusministeerium, kutseõppeasutused,* rakenduskõrgkoolid***; riigihangete kontroll kogu valitsemisalas	Jah, v.a tähelepanekute puhul, mis on toodud p-s 14–16
Saamine (mitterahaline)	kutseõppeasutused*	Jah
Valdamine (sh inventuur, eesmärgipärasus ja otstarbekus)	Haridus- ja Teadusministeerium, kutseõppeasutused,* rakenduskõrgkoolid***	Jah
Äraandmine, sh kasutada andmine, üleandmine, mahakandmine	Haridus- ja Teadusministeerium, kutseõppeasutused,* rakenduskõrgkoolid***	Jah, v.a tähelepanekute puhul, mis on toodud p-s 25–33
Asutajaõiguste teostamine sihtasutustes ja mittetulundusühingutes		
Mittetulundusühingud	Valitsemisala asutused	Ei (vt p-d 38–41)

* Kutseõppeasutuste nimekirja ja neis auditeeritud tegevusvaldkonnad on esitatud lisas 2.

** Rahandusministeeriumi makstud välistoetused sihtasutustele Innove, Archimedes ja Eesti Teadusagentuur. Selles osas on Riigikontroll kontrollinud, kas need toetused on riigieelarve täitmise aruandes kajastatud vastavalt riigikassas tehtud maksetele.

*** Eesti Lennuakadeemia, Lääne-Viru Rakenduskõrgkool, Tallinna Tehnikakõrgkool, Tallinna Tervishoiu Kõrgkool, Tartu Kõrgem Kunstikool ja Tartu Tervishoiu Kõrgkool.

Tulude kogumine

Haridus- ja Teadusministeerium ning tema valitsemisala asutused on tulude kogumisel järginud õigusakte

4. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste majandustegevuse tulused laekus 15,5 miljonit eurot ehk samal tasemel, mis eelmisel aastal.
5. Auditi käigus selgitati, kas Haridus- ja Teadusministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse, et asutuste osutatud teenuste ja toodete müügitulude kogumisel järgitaks riigivaraseadusega sätestatud üldpõhimõtteid. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:
 - Üldiselt loob Haridus- ja Teadusministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem piisava aluse riigivaraseaduse üldpõhimõtete järgimiseks tulude kogumisel.
 - Valitsemisala asutused on enamasti juhindunud õpilaskodu teenustasu, õppetöö käigus valminud toodangu, koolituste müügi hindasid määrares ja sisse nõudes põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest või tehingutest saada.
 - Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on enamjaolt tulu määratud ja kogutud kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt, seejuures on laekunud raha kantud riigieelarve tuludesse.

Haridus- ja Teadusministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeringuid üldjuhul sihipäraselt

6. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalale oli 2015. aastal riigieelarves kuludeks ette nähtud 549,93 miljonit eurot (sh eelmisest eelarveaastast oli üle toodud 58,94 miljonit eurot). Sellest kulutati 2015. aastal 505,34 miljonit eurot ning võrreldes 2014 aastaga vähenesid kulud 3,73 miljoni euro võrra. Järgmisse eelarveaastasse viidi üle tegevuskuludeks ette nähtud raha 29,95 miljoni euro ulatuses ning selle raha üleviimist on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud.

7. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeringuid 42 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast oli üle toodud 1,93 miljonit eurot), millest investeeriti 40,61 miljonit eurot. Peamised investeringud olid seotud kutseõppeasutuste infrastruktuuri uuendamisega ja riigi üldhariduskoolide ehitamise ning renoveerimisega. Järgmisse eelarveaastasse viidi kasutamata investeringuprojektide raha üle kokku 1,27 miljonit eurot ning selle summa üleviimine on seotud Haridus- ja Teadusministeeriumi infotehnoloogiliste arendustöödega, Tallinna Tehnikakõrgkooli ja Tallinna Tööstushariduskeskuse õppetaristu renoveerimistöödega, mille lõpuleviimine jätkub 2016. aastal.

8. Auditi käigus selgitati, kas Haridus- ja Teadusministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob Haridus- ja Teadusministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.

Tegevuskulude ja investeringute tegemine

Teadmiseks, et

Haridus- ja Teadusministeeriumi 2015. aasta olulisemad investeringuobjektid olid järgmised:

- Sillamäe Kutsekooli õppekorpuse renoveerimine,
- Ida-Virumaa Kutsehariduskeskuse töökodade renoveerimine ja sisustamine,
- Võrumaa Kutsehariduskeskuse puidutöötlemise ja mööblitootmise kompetentsikeskuse loomine,
- Viljandi Kutseõppekeskuse õppehoonete ehitamine ja töökodade rekonstrueerimine,
- Maarjamaa Hariduskolleeiumi ehitamine ja renoveerimine.

- Investeeringuteks eraldatud raha on üldjuhul kasutatud sihipäraselt. Paaril juhul ja väikses mahus oli tehtud investeeringuid majandamiskulude arvelt ning selle kohta tehtud tähelepanekud kajastuvad juhtkonnale saadetud märgukirjas.
- Toetused ülikoolidele riiklikuks koolitustellimuseks ja muud tegevuskulude katteks ettenähtud toetused olid makstud sihipäraselt.
- 2015. aasta tööjõu- ja majandamiskulud 81 miljonit eurot on üldjuhul kasutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning majandamiskulude ettemaksed ja tehtud kulutused olid olulises osas põhjendatud, kui jätta arvestamata punktides 35–36 toodud tähelepaneku mõju.

Haridus- ja Teadusministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste varasid on enamasti soetatud, kasutatud ja võõrandatud kooskõlas asjakohaste õigusaktidega

Haridus- ja Teadusministeeriumi varad

9. Auditi käigus selgitati, kas Haridus- ja Teadusministeeriumi immateriaalseid ja materiaalseid varasid on soetatud, saadud, kasutatud, maha kantud ja võõrandatud kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Riigikontrolli audiitorid osalesid valikuliselt valitsemisala asutuste korraldatud inventuurides, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja 2015. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade tehingute raamatupidamises kajastamise õigsust.

10. Auditi tulemusel tehti järgmised järeldused:

- Varad on Haridus- ja Teadusministeeriumis ja selle valitsemisalas 2015. aastal soetatud üldjuhul kooskõlas riigieelarve seaduses ja riigihangete seaduses kehtestatud reeglitega, välja arvatud punktides 14–16 toodud tähelepanekute puhul.
- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud olulisi puudusi, välja arvatud punktides 25–33 nimetatud eksimused. Inventuuride tulemusi saab pidada usaldusväärseks, kuid inventuuride korralduse puuduste kohta tegi Riigikontroll juhtkonnale saadetud märgukirjas mõningaid tähelepanekuid.
- Varade võõrandamisel, üleandmisel ja mahakandmisel on Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutused käitunud heaperemehelikult ning toiminud üldiselt kehtivate reeglite kohaselt, välja arvatud juhtkonnale saadetud märgukirjas toodud tähelepanekud mahakandmise ja võõrandamise kohta.

11. Riigikontrolli arvates on varade soetamise, kasutamise, võõrandamise ja mahakandmise korraldus Haridus- ja Teadusministeeriumis üldiselt heal tasemel, kui jätta arvestamata punktides 14–16 ja 25–33 toodud tähelepanekute mõju.

Haridus- ja Teadusministeeriumi hanked

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustes esines puudusi riigihangete seaduse järgimisel

12. Riigikontroll auditeeris Haridus- ja Teadusministeeriumi 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 järeldused:

- Riigikontrolli hinnangul on Haridus- ja Teadusministeerium ja tema valitsemisala asutused loonud hanketegevuse korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, s.t et hangete tegemist reguleerivad korrad on asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega; sisse seatud sisekontrollisüsteemi puhul on võetud arvesse pettuse- ja korruptsiooniriski minimeerimist.
- Korraldatud hangete kontrollil tuvastati Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustes palju puudusi riigihangete seaduse põhimõtete ja asutustes kehtestatud sisekontrollisüsteemi järgimisel ning neid eksimusi on käsitletud käesoleva aruande punktides 14–18 ja juhtkonnale saadetud märgukirjas.

Riigikontrolli tähelepanekud

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutused ei ole järginud riigihangete seadust

13. Haridus- ja teadusministeeriumi valitsemisalas oli 2015. aastal riigihangete registri andmetel 324 teostatud ja täitmisel hanget kogumaksumusega 34,92 miljonit eurot.

14. Nii nagu ka eelmise aasta auditis tuvastas Riigikontroll ka sel aastal Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustes korraldamata hankemenetlusi ja tegemata lihthankeid. Vaatamata sellele, et Riigikontroll soovitas eelmise aasta auditaruandes tugevdada Haridus- ja Teadusministeeriumi järelevalvet riigihangete seaduse täimise üle valitsemisala asutustes ja vajaduse korral nõustada asutusi riigihangete korraldamisel, on praeguses auditis tuvastatud rohkem tegematajätmissi kui mullu. Enamasti on hanked tegemata koolides. Riigikontrolli hinnangul pole koolidel hangete korraldamiseks piisavalt kompetentsust ega kogemust, mistõttu võiks kaaluda valitsemisala asutuste hangete korraldamise koondamist ministeeriumisse.

Avatud hankemenetluse korraldamata jätmine

15. Riigihangete seaduse järgi tuleb avatud hankemenetlus korraldada asjade ostu ja teenuste tellimise korral, kui nende maksumus ületab 40 000 eurot. Avatud hankemenetlus oli jäänud korraldamata mitmes valitsemisala asutuses:

- Sarnaselt eelmise aastaga on Tallinna Ehituskool 2015. aastal soetanud ilma avatud hankemenetlust korraldamata erinevatelt tarnijatelt ehitusmaterjale, ehitustarvikud, ehitustööriistu ja ehituse turvavarustust kokku vähemalt 60 667 euro ulatuses. Riigikontrolli hinnangul on tegemist sama eesmärgi saavutamiseks ehk õppetöö

Teadmiseks, et

riigihangete seaduse kohaselt ei või riigihanget jaotada osadeks riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepinguga esemeks on sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad. Hanke võib osadeks jaotada ainult juhul, kui iga osa kohta hankelepinguga sõlmimisel kohaldatakse kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepinguga sõlmimisele kohaldatavat korda.

korraldamiseks ostetud asjadega ja nende ostmiseks tulnuks korraldada avatud hankemenetlus. 2015. aasta detsembris lõpus on avatud hankemenetluse tulemusel koolil edaspidiseks vastavad hankelepingud sõlmitud.

- 2015. aastal ostsid erinevatelt tarnijatelt toidukaupu Haapsalu Viigi Kool vähemalt summas 70 393 eurot ja Lahmuse Kool summas 42 971 eurot ilma käibemaksuta. Mõlema kooli selgituste kohaselt jälgivad nad, et ühelt tarnijalt ostetav kaupade maksumus ei ületaks 10 000 eurot ehk lihthanke piirmäära. Riigikontrolli hinnangul on tegemist sama eesmärgi saavutamiseks – õpilaste toitlustamiseks – hangitavate asjadega ja nende ostmiseks tulnuks korraldada avatud hankemenetlus. Haapsalu Viigi Kool ei ole jätkuvalt hanget korraldanud, kuigi ka 2014. aastal juhtisid audiitorid sellele tähelepanu.
- Kiigemetsa Kool korraldas 2015. aastal lihthanke toidukaupade ostmiseks perioodil 01.03.2015–28.02.2017. Kuna sõlmitud hankelepinguga maksumus oli 45 738 eurot, oleks pidanud korraldama avatud hankemenetluse.
- Rahvusarhiiv on tarkvara haldamise, seadistamise, testimise ja juurutamise tellimiseks sõlminud 16.02.2015 käsunduslepingu, mille alusel tuleb tasuda perioodil 01.03.2015–31.01.2017 kokku 48 100 eurot, kuid ei ole selleks eelnevalt korraldanud avatud hankemenetlust.

Korraldamata lihthanked

Riigihangete seaduse kohaselt peab korraldama **lihthanke**, kui tellitavad asjad või teenused maksavad üle 10 000 euro (km-ta) ja ehitustööd üle 30 000 euro (km-ta).

16. Riigihangete seaduse järgi tuleb korraldada **lihthange**, kui hangitavate asjade ja teenuste eeldatav maksumus on üle 10 000 euro. Auditis tuvastati, et lihthankeid oli jäänud korraldamata valitsemisala 15 asutuses. 2015. aastal oli asju ja teenuseid ostetud lihthanget korraldamata 24 juhul kokku vähemalt 532 780 euro eest. Detailne info korraldamata lihthangete kohta on toodud ministeeriumi juhtkonnale saadetud märgukirjas.

Lihtsustatud korras tellitava teenuse tegemata hanked

Lihtsustatud korras tellitava teenuse korral on hankija kohustatud teatama oma veebilehel või riigihangete registri kaudu hankelepinguga sõlmimise soovist ja esitama riigihangete registrile riigihanke aruande, kui lepingu eeldatav maksumus käibemaksuta ületab 40 000 eurot. Juhul kui lepingu eeldatav kogumaksumus ületab ka **rahvusvahelist piirmäära**, peab hankija koostama ka riigihangete seaduse nõuete kohase tehnilise kirjelduse.

Riigihangete seaduse järgi tuleb **teenuste tähtajatu hankelepinguga** eeldatava maksumuse määramiseks korrutada ühe kuu teenuste osutamise tasu 48-ga.

17. Mitmes valitsemisala asutuses on **lihtsustatud korras tellitava teenuse** hankimisel eksitud riigihangete seaduse vastu. Koolid ei ole oma veebilehel või riigihangete registri kaudu hankelepinguga sõlmimise soovist teada andnud ega küsinud võrdlevaid hinnapakumusi. Hankesoovi avalikustamine aitab aga tagada konkurentsitingimuste efektiivset ära kasutamist ning võrdlevate hinnapakumuste küsimine võimaldab raha säästlikku kasutamist. Pärast hankelepinguga sõlmimist ei ole koolid esitanud riigihangete registrile riigihanke aruannet ning rahvusvahelist piirmäära ületavate lepingute puhul (kahel juhul) ei ole hankija koostanud riigihangete seaduse kohast tehnilist kirjeldust. Nõuete vastu eksisid järgmised asutused:

- Tallinna Balletikool tasus 2015. aastal toitlustusteenuse eest kokku 55 723 eurot (käibemaksuta) eelmisel aastal **tähtajatult** sõlmitud lepingu alusel. Arvestades, et leping on sõlmitud tähtajatult, on lepingu ligikaudne eeldatav maksumus 222 892 eurot (käibemaksuta). Samuti tasus Narva Vanalinna Riigikool 2015. aastal õpilaste toitlustusteenuse eest 83 641 eurot (käibemaksuta) eelmisel aastal sõlmitud lepingu alusel. Arvestades lepingu perioodi 01.09.2014–31.07.2016, tasutakse toitlustusteenuse eest sellel perioodil eeldatavasti ca 157 853 eurot (käibemaksuta). Mõlemal juhul ületab lepinguga tellitud teenuste maksumus **rahvusvahelist piirmäära** ja see tähendab, et koolid oleks pidanud koostama ka

tehnilise kirjelduse ning avalikustama selle koos hankelepingu sõlmimise sooviga.

- Nõo Reaalgümnaasium on oma õpilaste toitlustamiseks Nõo Põhikooli sööklas sõlminud 30.08.2013 tähtajatu kolmepoolse lepingu Nõo Vallvalitsuse ja toitlustusteenust osutava äriühinguga. Toitlustusteenuse tellimise hanget ei ole korraldanud ei kool ega vallavalitsus. Nõo Reaalgümnaasium tasus 2015. aastal toitlustusteenuse eest 18 774 eurot (käibemaksuta). Kooli selgitusel valis toitlustusteenuse osutaja välja vald ja nendel ei olnud võimalust teise kooli sööklas toitlustusteenuse osutajat hankida. Riigikontrolli juhhib tähelepanu, et riigihangete seadus võimaldab vallal ja koolil korraldada riigihange ühiselt, kuid seda ei tehtud.
- Eesti Lennuakadeemia on 2011. aastal sõlminud tähtajatu lepingu ühe ülikooliga, et tellida õppetööteenus. Lepingus on kokku lepitud ühe ainepunkti maksumuses, tasu arvestamiseks korrutatakse see õppeainetes osalevate üliõpilaste arvuga. Selle lepingu alusel tasuti 2015. aastal 62 550 eurot.

18. Riigihangete eesmärk on tagada hankija raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine asjade ostmisel ja teenuste tellimisel. Riigihangete korraldamise üldpõhimõtte järgi peab hankija tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Kui asju ja teenuseid ostetakse ilma, et korraldataks seadusekohane hange, ei ole Riigikontrolli hinnangul nimetatud üldpõhimõtete järgimine tagatud.

19. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:

- Analüüsida põhjuseid, miks ei ole valitsemisala asutuste hanketegevus rahuldaval tasemel ja miks on suur osa hankemenetlusi jäetud korraldamata.
- Töötada olukorra parandamiseks välja meetmed (koondada hanked vms) ja anda rakendatavatest meetmetest Riigikontrollile teada hiljemalt 30.09.2016.

Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri vastus: nõustume Teie esimese soovitusel analüüsida põhjuseid, miks on õppeasutustes saanenud riigihangete reeglite rikkumised. Olukorra parandamiseks töötame meetmed välja paralleelselt uue riigihangete seaduse rakendamisega

Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute planeerimine ning investeeringuraha kasutamine Haridus- ja Teadusministeeriumis on üldiselt hea tasemel

Investeeringud IKTsse

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

21. Auditi üks 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.

22. Riigikontrolli hinnangul on Haridus- ja Teadusministeeriumi 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“;
- 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.

Teadmiseks, et

Haridus- ja Teadusministeeriumi peamised arendatavad infosüsteemid on järgmised:

- Eesti hariduse infosüsteem ehk EHIS;
- EHISe digitaalse õppevara portaal;
- Eesti teadusinfosüsteem ehk ETIS;
- dokumendihalduse süsteem PINAL.

23. Haridus- ja Teadusministeeriumi IKT-investeeringute juhtimist võib pidada üldiselt heaks. Haridus- ja Teadusministeerium on koostanud infotehnoloogia strateegia aastateks 2015–2018 ning selles on kindlaks määratud olulisemad tegevussuunad ja põhimõtted hariduse ning teaduse infosüsteemide ning IT-taristuga seotud tegevuste planeerimisel, korraldamisel ja arendamisel aastatel 2015–2018. See strateegia on seostatud valitsemisala arengukavaga ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“. Valitsemisala ülesed investeerimisprioriteedid arutatakse läbi, lepitakse kokku Haridus- ja Teadusministeeriumi e-teenuste osakonnas ning seejärel esitatakse vastavad rahataotlused (nii eelarvest kui ka välistoetustest finantseeritavad) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutsevale IT-komisjonile.

24. Investeeringute elluviimist jälgitakse põhjalikult, vajaduse korral suunatakse järelejäänud raha valitsemisalasiseselt teistele projektidele. Planeerimine on heal tasemel ning seda kinnitavad asjaolud, et kavandatud investeeringuprojekte viiakse ellu üldiselt tähtjaks. 2015. aasta IKT-investeeringute eelarve oli 1 218 888 eurot ning see kujunes järgmiselt: 2014. aastast üle kantud 446 650 eurot ja 2015. aasta riigieelarvest 772 238 eurot. Eelarvest kulutati ära 720 861 eurot, jääk 498 026 eurot kanti täies mahus üle järgmisesse eelarveaastasse. Üle kantud summast enamiku moodustavad Haridus- ja Teadusministeeriumi IKT-investeeringud summas 494 623 eurot. Raha kanti järgmisse aastasse, sest kõiki arendustöid ei jõudnud arendajad 2015. aastal lõpetada. Investeeringute jäaki kasutatakse 2016. aastal samaks otstarbeks. Lisaks sellele kasutati Haridus- ja Teadusministeeriumi IKT-arendustes 856 061 eurot välistoetusi, IKTga seonduvaid majanduskulusid tehti (ainult SAPis olevad asutused) summas 1 047 929 eurot.

Valitsemisala asutused on eksinud riigivaraseaduse vastu ja sõlminud huvide konflikti sisaldavaid kokkuleppeid

Riigivara üürile andmine

25. Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool on kolmele oma töötajale üürile andnud kooli territooriumil eluruumid üldpinnaga 57,9 m², ühe maja üldpinnaga 209,4 m² ja ruumid üldpinnaga 64,6 m².

26. Auditis selgus, et neist ühel juhul olid elamispinnana kasutamiseks antud ruumid (64,6 m²), mis ei olnud eluruumidena registreeritud. Selle pinna kasutada andmise kohta ei olnud sõlmitud ka kirjalikku lepingut, kuigi riigivaraseadus kohaselt peab riigivara kasutamise leping olema sõlmitud kirjalikus vormis. Seega on nimetatud ruumid antud üürile ebaseaduslikult. Koolist saadud selgituse järgi kavatakse teha vajalikud muudatused riigi kinnisvararegistris ning seejärel sõlmida nõuetekohane üürileping.

27. Riigivaraseaduse järgi peab riigivara valitseja tegema riigivara tehinguid kooskõlas õigusaktidega ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Kui kirjalik leping on sõlmimata, ei ole Riigikontrolli hinnangul tagatud, et info selliste tehingute tegemise kohta jõuab kooli raamatupidamisse, mistõttu võib riigivara üüritulu jääda saamata.

28. Samuti selgus, et üüri määramisel on aluseks võetud 2003. aasta hinnad, mille kohaselt on ühe ruutmeetri hind 3 krooni (praegu 0,19 eurot). Riigivara seaduse järgi võib riigivara anda teisele isikule kasutamiseks vähemalt harilikule väärtusele vastava turupõhise kasutustasu eest või tasu eest, mis tagab riigivara majandusliku säilimise. Kool ei ole analüüsinud ega võrrelnud, kas aastal 2003 määratud hinnad on kooskõlas turupõhiste kasutustasudega. Samuti pole analüüsitud, kas aastal 2003 määratud üürihind tagab riigivara majandusliku säilimise ka 2016. aastal.

29. Riigivaraseaduse järgi tuleb riigivaraga tehingute tegemisel juhinduda põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest või tehingutest saada. Riigikontrolli arvates ei pruugi 2003. aastal määratud üüritasu tagada 2016. aastal enam riigivara majanduslikku säilimist ega olla kooskõlas turupõhiste kasutustasudega, mistõttu võidakse olla eksitud seaduse vastu.

Järvamaa Kutsehariduskeskuses riigivara kasutada andmine

30. Auditis selgus, et Järvamaa Kutsehariduskeskus (edaspidi JKHK) on teinud ühe mittetulundusühinguga (MTÜ) tehinguid, mis Riigikontrolli hinnangul sisaldavad huvide konflikti riski ja ei ole läbipaistvad.

31. Kuna mitmed kooli töötajad on selle MTÜ liikmed ja kool on 2015. aastal tasunud MTÜ-le ruumide ja esitlustehnika kasutamise, majutamise- ja toitlustamisteenuse eest üle 33 911 euro, ilma sellekohast kirjalikku lepingut sõlmimata, võib Riigikontrolli hinnangul kooli ja MTÜ vahelistes tehingutes esineda huvide konflikti risk. Samas, kooli direktor selles riski ei näe. Riigikontroll peab vajalikuks kirjaliku lepingu olemasolu, et tagada tehingute läbipaistvus ja kontrollitavus. Samuti on riigihangete seaduse järgi kohustus sõlmida hankeleping kirjalikus vormis, kui sellega hangitava maksumus käibemaksuta ületab 10 000 eurot.

32. Samas on JKHK sõlminud 01.01.2015 lepingu nimetatud MTÜga, millega on mittetulundusühingul lubatud kasutada Särevere õppekohas

kooli ruume koos seal oleva tehnikaga. Lepingu alusel on ühingul kohustus kompenseerida ruumide kasutamisel soojuse, vee jne kulud, lähtudes tegelikust tarbimisest, ja tasuma kasutatavate ruumide eest JKHK esitatud arvete alusel. Konkreetset igakuist tasu ruumide kasutamise eest lepingus pole määratud. Kool on esitanud arveid, mille selgituseks on „ruumide kasutamine“, kuigi tegelikult sisaldub neis tasu vaid kütte, elektri, vee, korrashoiu, materjalide ja valve eest. Ruumide kasutamise eest JKHK üüri küsinud ei ole.

33. Riigivaraseadus lubab riigivara anda teisele isikule kasutamiseks vähemalt harilikule väärtusele vastava turupõhise kasutustasu eest. Riigikontrolli arvates on sõlmitud leping vastuolus riigivaraseaduse põhimõttega suurendada kasu ja vältida kahju. Riigikontrolli hinnangul on riigivara antud kasutada tasuta, sest ruumide üüri ei ole lepingus kindlaks määratud ja üüriarveid ei ole esitatud. Riigikontroll leiab ka, et kooli ja MTÜ vahelised tehingud on läbipaistmatud ning sisaldavad huvide konflikti riski.

34. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- Analüüsida, kas ja kellele riigivara üürile andmine on vajalik. Üürimise põhjendatuse korral tagada, et üürile antud vara oleks klassifitseeritud eluruumina ning selle üürile andmiseks oleks sõlmitud riigivaraseadusega kooskõlas olev leping, mis muu hulgas tagab riigivara majandusliku säilimise.
- Analüüsida, kas Järvamaa Kutsehariduskeskuse tehingute puhul mittetulundusühinguga on tegemist huvide konfliktiga. Konflikti korral võtta kasutusele meetmed probleemi lahendamiseks (muu hulgas sõlmida korrektne olulisi tingimusi sisaldav leping).

Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri vastus: nõustume ka Teie teise soovitusena ning analüüsime, kas ja kellele riigivara üürile andmine on vajalik. Haridus- ja Teadusministeerium on mõne aasta jooksul loobunud 230st mittevajalikuks muutunud kinnistust, luues sellega eelduse üürileandmise vajaduse vähendamiseks. Põhitegevuseks mittevajalikkude kinnisvara on meile jäänud vähe ning nendest loobumine on raskendatud. Näiteks ei saa me mitmest hoonest loobuda muinsuskaitsealuse terviku säilitamise põhjusel. Me teavitame Teie viidatud koolijuhte.

Haridus- ja Teadusministeerium on teinud põhjendamatu ettemakse

Põhjendamatu ettemakse tegemine

35. Auditis selgus, et Haridus- ja Teadusministeerium on 2015. aasta lõpus maksnud ühele äriühingule kolme eraldi arve alusel 278 327 eurot koos käibemaksuga kolme aasta (2016–2018) tarkvara litsentside eest, kuigi lepingus on sätestatud, et ettemakseid ei tehta. Ettemaksete tegemise vältimist nõuab ka riigi raamatupidamise üldeeskiri.

36. Riigikontrolli hinnangul ei ole kolmeks aastaks litsentsitasude ettemaksmine 2015. aasta eelarvest õigustatud ja viitab põhjendamatu ettemaksele.

37. **Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile:** edaspidi jälgida hoolikamalt, millal ja mille eest tasutakse ning seeläbi tagada riigieelarve raha säästlik kasutamine.

Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri vastus: kolmandale soovitusel vastusena teatame, et väldime põhjendamatuid ettemakseid igal võimalusel.

Varasemate soovitude rakendamine

Haridus- ja Teadusministeerium on asunud Riigikontrolli soovitusi rakendama

Liikmeõiguste teostamine MTÜdes

38. Eelmise aasta auditis toodi välja, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on tava, kus valitsemisala asutused (pms koolid) peavad vajalikuks astuda mitmesuguste mittetulundusühingute (MTÜde) liikmeks, et paremini korraldada asutuste jooksvaid tegevusi, näiteks koostöö tegemiseks õppekavade ja kutsestandardite koostamisel ning praktikate ühtlustamisel. Samas toodi välja, et asutuste MTÜdes liikmeks olemine on vastuolus riigivaraseadusega, mille järgi võib riigi liikmeõigusi mittetulundusühingutes teostada üksnes Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium või Riigikantselei. Vabariigi Valitsus ei ole aga nimetanud Haridus- ja Teadusministeeriumi ühegi mittetulundusühingu liikmeõiguste teostajaks. Samuti ei olnud Haridus- ja Teadusministeerium hinnanud, kas riigiasutuste osalemine MTÜdes teenib riigi huve, ega määratud kindlaks Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutuste MTÜdes osalemise eesmärgi.

39. Riigikontroll soovitas haridus- ja teadusministril välja selgitada valitsemisala asutuste vajadus osaleda mittetulundusühingutes ning kui see osutub vajalikuks, seada sellele selged eesmärgid ja rakendada meetmeid, et mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamine oleks kooskõlas riigivaraseaduse nõuetega.

40. Praeguseks on Haridus- ja Teadusministeerium teinud põhjaliku analüüsi ja saanud kõikehõlmava ülevaate, millistes MTÜdes valitsemisala asutused liikmeõigusi teostavad (selgus, et MTÜsid, kus koolid on liikmeks astunud on kokku 66). Neist enamikus osalemist peab Haridus- ja Teadusministeerium oluliseks koolide töökorralduse tagamise eesmärgil. Siiani pole aga leitud lahendust sellele, kuidas viia koolide asutajaõiguste teostamine MTÜdes kooskõlla riigivaraseaduse nõuetega.

41. Haridus- ja Teadusministeeriumi projektijuhilt saadud selgituse järgi peab ministeerium mõistlikuks olukorda, kus kutseõppeasutus või muu hallatav riigiasutus saaks ise osaleda oma valdkonna arengut toetavas ühenduses, mitte aga seda, et liikmeõigusi teostab Haridus- ja Teadusministeerium. Tema sõnul arutati seda probleemi ka Rahandusministeeriumiga ning lepiti kokku, et kui mai lõpus/juuni alguses jõuab Haridus- ja Teadusministeeriumini osaluspoliitika valge raamat ja riigivaraseaduse väljatöötamise kokkulepe, siis tehakse kooskõlastamise käigus ettepanekud õigusruumi muutmiseks seoses MTÜdes osalemisega. Seega tegeletakse selle teemaga aktiivselt.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja ministeeriumi kantsleri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal haridus- ja teadusministrile mitmeid soovitusi. Ministeeriumi kantsler saatis 05.07.2016 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Ministeeriumi kantsleri vastused
Riigiasutuste hanketegevus 19. Soovitused haridus- ja teadusministrile: - Analüüsida põhjuseid, miks ei ole valitsemisala asutuste hanketegevus rahuldaval tasemel ja miks on suur osa hankemenetlusi jäetud korraldamata. - Töötada olukorra parandamiseks välja meetmed (koondada hanked vms) ja anda rakendatavatest meetmetest Riigikontrollile teada hiljemalt 30.09.2016. (p-d 13–18)	Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri vastus: nõustume Teie esimese soovitusiga analüüsida põhjuseid, miks on õppeasutustes sagenenud riigihangete reeglite rikkumised. Olukorra parandamiseks töötame meetmed välja paralleelselt uue riigihangete seaduse rakendamisega.
Riigivaratehingud 34. Soovitused haridus- ja teadusministrile: - Analüüsida, kas ja kellele riigivara üürile andmine on vajalik. Üürimise põhjendatuse korral tagada, et üürile antud vara oleks klassifitseeritud eluruumina ning selle üürile andmiseks oleks sõlmitud riigivaraseadusega kooskõlas olev leping, mis muu hulgas tagab riigivara majandusliku säilimise. - Analüüsida, kas Järvamaa Kutsehariduskeskuse tehingute puhul mittetulundusühinguga on tegemist huvide konfliktiga. Konflikti korral võtta kasutusele meetmed probleemi lahendamiseks (muu hulgas sõlmida korrektne olulisi tingimusi sisaldav leping). (p-d 25–33)	Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri vastus: nõustume ka Teie teise soovitusiga ning analüüsime, kas ja kellele riigivara üürile andmine on vajalik. Haridus- ja Teadusministeerium on mõne aasta jooksul loobunud 230st mittevajalikuks muutunud kinnistust, luues sellega eelduse üürileandmise vajaduse vähendamiseks. Põhitegevuseks mittevajalikku kinnisvara on meile jäänud vähe ning nendest loobumine on raskendatud. Näiteks ei saa me mitmest hoonest loobuda muinsuskaitsealuse terviku säilitamise põhjusel. Me teavitame Teie viidatud koolijuhte.
Põhjendamatu ettemakse tegemine 37. Soovitus haridus- ja teadusministrile: edaspidi jälgida hoolikamalt, millal ja mille eest tasutakse ning seeläbi tagada riigieelarve raha säästlik kasutamine. (p-d 35–36)	Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri vastus: kolmandale soovitusel vastusena teatame, et väldime põhjendamatu ettemakseid igal võimalusel.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

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

Haridus- ja Teadusministeeriumi auditi eesmärk on avaldada arvamust Haridus- ja Teadusministeeriumi tehingute seaduslikkuse kohta ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste bilansi ja/või tulemiaruarande kirjade õigsuse kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi 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.

Haridus- ja Teadusministeeriumis 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 02.06.2016 Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsleri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjade kajastamise õigsuse kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi finantsaruandes ning Haridus- ja Teadusministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli hinnang – olulises osas kooskõlas – tähendab, et puuduvad sellised asjaolud, mille esitamine või esitamata jätmine võib mõjutada auditiaruande 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.

Ministeeriumile saadetud märgikirjas on esitatud detailsed tähelepanekud tegemata lihthankemenetluste kohta, mis auditiaruandes on esitatud kokkuvõtlikult punktis 16. Samuti on märgukirjas välja toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mida ei ole auditiaruandes kajastatud, kuna tuvastatud eksimused ei ole hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata.

Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamisaruanne

Et avaldada arvamust riigi majandusaasta aruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi 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).

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

Haridus- ja Teadusministeeriumi 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 arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Haridus- ja Teadusministeeriumi 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 Haridus- ja Teadusministeeriumi 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 Haridus- ja Teadusministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi käigus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute tegemisele Haridus- ja Teadusministeeriumis.

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 Haridus- ja Teadusministeeriumi IKT-investeeringute planeerimine hästi korraldatud, kui Haridus- ja Teadusministeeriumi 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 Haridus- ja

Teadusministeeriumi 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 juunis 2016.

Auditi meeskond

Auditis osalesid auditijuht Sale Ajalik, vanemaudiitorid Ingrid Hindrikson ja Katrin Eller, audiitorid Katrin Pärnpuu, Tiiu Lauri, Jane Sõmmmer ja Andrei Katsuba.

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 2-1.8/16/60124/23.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

08.07.2015 – Haridus- ja Teadusministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

30.06.2014 – Haridus- ja Teadusministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

01.07.2013 – Haridus- ja Teadusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

26.06.2012 – Haridus- ja Teadusministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

13.07.2011 – Haridus- ja Teadusministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

16.07.2010 – Haridus- ja Teadusministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

27.07.2009 – Haridus- ja Teadusministeeriumi 2008. 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, 7–9, 11;
- 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus;
- rahandusministri 17.09.2014. aasta määrus nr 33 „Eelarveklassifikaator”;
- rahandusministri 16.12.2015. aasta määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator”;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri”;
- riigieelarve seadus, §-d 30–33, 53, 60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 13–16, 18², 19–29, 31, 35–41, 44, 46–47, 50, 54, 56, 58, 65–71, 105, 111;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4–33, 37–38, 43–44, 46, 49, 55–56, 58, 95.

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, 107–113, 131;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 1–4, 7–9;
- 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;
- tulumaksuseadus, §-d 1–4, 40–43, 48–52, 54;
- korruptsioonivastane seadus, §-d 2–5, 7, 10–11;
- 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”;
- Haridus- ja teadusministri 23.7.2008. aasta määrus nr 40 „Riigiharidusasutuste ühiselamute kasutusse andmise tingimused ja kord”;
- Haridus- ja Teadusministeeriumi kinnisvaratoimingute kord (haridus- ja teadusministri 10.01.2013. a käskkiri nr 29);
- Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel oleva vallasvara üleandmise, kasutamiseks andmise, võõrandamise, mahakandmise ning riigile vallasvara omandamise või vallasvara kasutusele võtmise kord (haridus- ja teadusministri 29.09.2010. a käskkiri nr 915).

Lisa 2. Kutseõppeasutused ja neis auditeeritud valdkonnad

- Haapsalu Kutsehariduskeskus (majandamiskulude tegemine);
- Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus (tehingud riigivaraga, sh ostmine, valdamine, äraandmine);
- Järvamaa Kutsehariduskeskus (tulude kogumine, majandamiskulude ja tööjõukulude tegemine, tehingud riigivaraga, sh valdamine, äraandmine);
- Põltsamaa Ametikool (alates 01.09.2015 ühendatud Järvamaa Kutsehariduskeskusega) (majandamiskulude ja tööjõukulude tegemine, tehingud riigivaraga, sh valdamine, äraandmine);
- Kuressaare Ametikool (tulude kogumine, majandamiskulude tegemine);
- Luua Metsanduskool (tulude kogumine);
- Olustvere Teenindus- ja Majanduskool (tulude kogumine, tehingud riigivaraga, sh valdamine, äraandmine);
- Pärnumaa Kutsehariduskeskus tulude kogumine, majandamiskulude ja tööjõukulude tegemine, tehingud riigivaraga, sh , saamine, valdamine, äraandmine);
- Sillamäe Kutsekool (tehingud riigivaraga, sh ostmine, äraandmine);
- Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool (majandamiskulude tegemine, tehingud riigivaraga, sh valdamine, äraandmine);
- Tallinna Teeninduskool (tulude kogumine);
- Tallinna Tööstushariduskeskus (tulude kogumine, tööjõukulude tegemine, tehingud riigivaraga, sh valdamine, äraandmine);
- Viljandi Kutseõppekeskus (tulude kogumine, majandamiskulude tegemine, tehingud riigivaraga, sh ostmine, valdamine, äraandmine);
- Võrumaa Kutsehariduskeskus (majandamiskulude tegemine, tehingud riigivaraga, sh ostmine, valdamine, äraandmine).