



Jürgen Ligi
minister
Haridus- ja Teadusministeerium

Meie 16.06.2016 nr 2-2.8/16/60124/21

Riigikontrolli märgukiri Haridus- ja Teadusministeeriumi 2015. aasta raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse auditi tulemuste kohta

Austatud härra Ligi

Ajavahemikul 2015. aasta septembrist kuni 2016. aasta juunini auditeeris Riigikontroll Haridus- ja Teadusministeeriumi 2015. aasta majandustehingute seaduslikkust ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjade kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemide toimimist. Auditi käigus kontrolliti toetuste saamist ja andmist, tulude kogumist, tööjõu- ja majandamiskulude tegemist, hanketegevust ja riigivaraga tehingute tegemist.

Riigikontrolli hinnangud kontrollitud valdkondade kohta on esitatud auditiaruandes Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamise ning tehingute seaduslikkuse kohta 2015. aastal.

Märgukirjas on esitatud detailsed tähelepanekud tegemata lihthanke menetluste kohta, mis kontrolliaruandes on esitatud kokkuvõtlikult punktis 16. Samuti on märgukirjas välja toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mida auditiaruanne ei kajasta, kuna tuvastatud eksimused ei ole hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata.

Tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta

1. Valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse vastu

Riigihangete eesmärk on tagada hankijate, st riigiasutuste raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine asjade ostmisel ja teenuste tellimisel. Riigihangete korraldamise üldpõhimõtete järgi peab hankija tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse. Kui asju ja teenuseid ostetakse seadusekohase hanketa, ei ole Riigikontrolli hinnangul nende üldpõhimõtete järgimine tagatud. Vaatamata sellele, et Riigikontroll on varasemate aastate auditite käigus juhtinud ministeeriumi ja valitsemisala asutuste tähelepanu puudustele hanketegevuses, ei ole olukord paranenud.

1.1. Riigihangete seaduse kohaselt tuleb lihthange korraldada, kui asjade ja teenuste hankelepingu eeldatav maksumus ületab 10 000 eurot ning ehitustööde hankelepingu korral 30 000 eurot. Ilma lihthanget korraldamata olid valitsemisala asutused ostnud mitmesuguseid asju ning tellinud teenuseid ja ehitustöid. Auditis tuvastati, et:

- **Järvamaa Kutsehariduskeskus** oli lihthanget korraldamata tellinud sideteenuseid 10 379 euro eest ja teravilja kuivatamise teenust 14 252 euro eest;
- **Kehtna Maamajandus- ja Tehnoloogiakool** oli ostnud lihthanget korraldamata autokütust 16 668 euro eest;

- toiduaineid oli ostnud lihthanget korraldamata **Kehtna Maamajandus- ja Tehnoloogiakool** vähemalt 35 000 euro eest, **Maarjamaa Hariduskolleegium** 35 080 euro eest ja **Pärnumaa Kutsehariduskeskus** vähemalt 10 094 euro eest;
- erinevaid transpordipileteid oli ilma lihthanget korraldamata ostnud **Tartu Tervishoiu Kõrgkool** vähemalt 22 500 eurot eest, **Tallinna Teeninduskool** 18 000 euro eest ja **Tallinna Polütehnikum** vähemalt 16 660 euro eest;
- **Pärnumaa Kutsehariduskeskus** oli lihthanget korraldamata ostnud lokaalküttekatlale puidugraanuleid 10 500 euro eest, metsaveoki remonditeenuseid oli tellitud 11 449 eurot eest ja puidu transporditeenust 14 557 eurot eest;
- **Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus** oli võtnud ilma lihthanget korraldamata kasutusrendile sõiduki, mille lepingulised maksed kokku on 17 033 eurot;
- **Tallinna Tööstushariduskeskus** oli ostnud lihthanget korraldamata 10 122 euro eest kaks koopiaamasinat ja nende kulutarvikuid;
- **Tallinna Tervishoiu Kõrgkool** oli ostnud lihthanget korraldamata elektrikilpe koos paigaldamisega 11 356 euro eest. Selleks ostuks ei olnud sõlmitud ka kirjalikku lepingut;
- **Sillamäe Kutsekool** oli sõlminud ühiselamus remonditööde tegemiseks lühikese ajavahemiku jooksul kaks lepingut, mille maksumus jäi alla lihthanke piirmäära (esimene 05.01.2015 maksumusega 29 895 eurot ja teine 18.02.2015 maksumusega 28 734 eurot). Kuna tegemist oli sama eesmärgi saavutamiseks vajalike ehitustööde tellimisega, siis tulnuks korraldada lihthange. Kool selgitas audiitoritele, et nad ei olnud teadlikud tegeliku remondivajaduse suurusest. Riigikontrolli hinnangul viitab kooli tegevus asjaolule, et remonditööde tegemise vajadus ei olnud piisavalt läbi mõeldud ning seetõttu jäi nende tellimiseks lihthange korraldamata.

Tallinna Majanduskool ostis kahel korral õhukvaliteedi monitooringu seadmeid kokku 11 528 euro eest, **Tallinna Polütehnikum** ostis tarkvara 2016. aasta litsentse nii 2015. aasta detsembris kui ka 2016. aasta jaanuaris kokku 12 907 euro eest.

Riigikontrolli arvates on nendel juhtudel tegemist hanke osadeks jaotamisega, et mitte korraldada ettenähtud lihthanget, kuigi nende ostude eesmärk oli üks ja sama (kutsekoolis ühiselamu remont, majanduskoolis õhutemperatuuri, õhuniiskuse ja CO₂-taseme jälgimine; polütehnikumis tarkvaralitsentside soetamine 2016. aastaks);

- **Sillamäe Kutsekool** oli tellinud ka ventilatsioonisüsteemi hooldustöid 11 996 euro eest eelnevalt selleks lihthanget korraldamata;
- **Tallinna Majanduskool** oli ostnud 2015. aastal ühelt tarnijalt klassiruumidesse ja sööklasse toole ning laudu maksumusega 12 507 eurot; ostu aluseks oli 05.01.2004. aastal ilma hange korraldamata sõlmitud tähtajatu töövõtulepingu lisalepingud. Lisaks osteti veel teiselt tarnijalt aasta lõpukuudel köögikomplekt, köögitehnika, rüüdööd kööki ja koosolekuteruumi koos kujundusprojektiga kokku maksumusega 13 036 eurot. Riigikontrolli hinnangul ei ole kool välja selgitanud, kui palju kooli sisustust on vaja uuendada ja kui suur võiks olla selle eeldatav maksumus ega ole määranud sellest lähtuvalt hanke eeldatavat maksumust ega korraldanud seadusega ette nähtud riigihanget;
- **Tallinna Tehnikakõrgkool** korraldas koolihoone katuse renoveerimiseks väljakuulutamisetähtaegaga läbirääkimistega hankemenetluse põhjendusega, et ehitustöid saab pakkuda tehnilistel põhjustel ainult fassaadide renoveerimistööde tegev ehitusfirma, kuna hoone on ümbritsetud tellingutega ja fassaadi renoveerimisele saab firma anda lepingutingimustele vastava garantii ainult juhul, kui katus ei lase vette läbi. Riigikontrolli arvates ei ole selline põhjendus piisav, et kasutada väljakuulutamisetähtaegaga läbirääkimistega hankemenetlust. Riigikontrolli hinnangul kasutas kool kõnealusel juhul vale hankemenetlust ning piiras seega vaba konkurentsi. Arvestades, et sõlmitud hankelepingu maksumus oli 137 409 eurot, oleks kool pidanud korraldama ehitustööde tellimiseks lihthanget;

- **Viljandi Kutseõppekeskus** sõlmis 2014. aastal sidefirmaga lepingu, mille järgi telliti serverite ja arvutitöökohtade haldamise teenus üheks aastaks maksumusega 7992 eurot. Märtsis 2015 sõlmiti sellele lepingule lisa, mille alusel pikendati lepingut ühe aasta võrra ja lisati lepingusse võimalus, et kui kumbki pool ei ole hiljemalt üks kuu enne lepingu tähtaja saabumist teavitanud teist poolt soovist leping lõpetada, pikeneb leping automaatselt ühe aasta võrra. Hankelepingute puhul, mille tähtaega ei ole võimalik eeldatava maksumuse määramise hetkel kindlaks määrata, korrutatakse lepingu eeldatav kuumakse 48-ga. Sellest lähtuvalt oleks kool pidanud korraldama teenuse tellimiseks lihthanke. Seda aga ei tehtud. Koolil tuleks leping lõpetada ja korraldada hange. Samuti tuvastati, et kutseõppekeskus oli lihthanget korraldamata ostnud ka värvilaborile materjale 13 202 euro eest.

1.2. **Tallinna Tervishoiu Kõrgkool** on ühe hanke puhul kvalifitseerinud pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimistingimustele. Simulatsiooni juhtimiskeskuse tehnoloogiliste vahendite soetamise ning paigaldamise riigihanke kvalifitseerimistingimustes on nõutud, et pakkuja peab olema teostanud ja täitnud viimase 3 aasta jooksul vähemalt 2 hankelepingu esemega samaväärse maksumusega lepingulist tarnet. Kõnealuse hanke tulemusel sõlmitud hankelepingu maksumus on 468 951 eurot ehk kvalifitseerimistingimusest nõutud kahekordne lepingu maksumus on siis 937 902 eurot. Pakkuja andmete järgi on nad eelnud 3 aasta jooksul täitnud 2 samalaadset tarnet kokku maksumusega ca 360 000 eurot. Seega ei ole tehnilise ega kutsealase pädevuse nõue täidetud ning seda pakkujat ei oleks tohtinud kvalifitseerida. Sellest hoolimata on kool pakkuja kvalifitseerinud ja ainsa pakkujana on ta osutunud hanke võitjaks.

Kõrgkool selgitas, et kuna hankes osales pakkuja, kellel on varasema simulatsioonijuhtimiskeskuse tehnoloogiliste vahendite tarnimise ja paigaldamise kogemus ja pakkuja varasemad tööd olid sisult ning vahenditelt sarnased, siis loeti pakkuja pakkumus tingimustele vastavaks.

Kuna pakkuja ei olnud tegelikult hanke kvalifitseerimistingimustes nõutud mahus lepingulisi tarneid eelnevalt teostanud ega täitnud, on Riigikontrolli hinnangul Tallinna Tervishoiu Kõrgkool kvalifitseerinud pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimistingimustele. Riigikontrolli arvates on praeguse rikkumise põhjutanud tingimuslikult sõnastatud kvalifitseerimistingimused.

1.3. **Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool** korraldas avatud hankemenetluse, et hankida ühe hanke raames korraga kolm õppevahendit: keevitusaparaat, autode hooldusstend ja pulbervärvimise seade. Pakkumuse võis teha ühe või mitme hankeobjekti kohta. Kuna kokku ületas hanke eeldatav maksumus (136 000 eurot) rahvusvahelise hanke piirmäära, mis oli 2015. aastal 134 000 eurot, oleks kool pidanud registris hanketele ka vastava märke lisama, mis oleks taganud riigihanke teadete avaldamise ja edastamise Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele. Rahvusvahelist piirmäära ületavate hangete puhul oleks pidanud ka pakkumuse esitamise tähtaeg olema kolm korda pikem.

Koolist saadud selgituse kohaselt tugineti riigihangete seaduse sättele, mis lubab rahvusvahelisest piimäära nõuetest kõrvale kalduda, kui ühe hanke sees osadeks jaotatud hanke osade maksumus ilma käibemaksuta on alla 80 000 euro.

Riigikontroll leiab, et kool ei ole riigihangete seaduse § 23 lg 3 sätestatuga täies ulatuses arvestanud, sest selle järgi võib hankija küll kõrvale kalduda rahvusvahelise hanke korraldamise nõudest, kui ühe hanke sees osadeks jaotatud hanke osade maksumus on alla 80 000 euro, kuid ainult eeldusel, et nende osade kogumaksumus ei ületa 20 protsenti kogu riigihanke eeldatavast maksumusest. Kõnealusel juhul olid kõigi kolme seadme maksumused suuremad kui 20 protsenti kogu hanke eeldatavast maksumusest, mistõttu oleks tulnud täita rahvusvahelist piirmäära ületava maksumusega avatud hankemenetluse korraldamise nõudeid ja korraldada rahvusvaheline hange.

1.4. **Rahvusarhiivi** digitaalarhiivi tarkvara versiooniuuenduste ja toe hankimiseks korraldatud lihthanke kontrollil selgus, et hange korraldati alles märtsis 2015, samas kui hanke eesmärk oli hankida tarkvarauuendus koos toega perioodiks 01.01.–31.12.2015. Lisaks ei olnud saadud pakkumusi registreeritud dokumendihalduses. Seega, Rahvusarhiivi sisekontrollisüsteem ei taga, et hanked korraldatakse enne teenuse osutamise perioodi algust. Samuti ei ole tagatud hanke läbipaistvus ega kontrollitavus, kuna saadud pakkumused ei ole registreeritud dokumendihalduses.

1.5. **Kiigemetsa Koolis** on vaja parandada hankementluste sisekontrollisüsteemi. Auditi käigus selgus, et hankedokumente ja komisjoni otsuseid kooli direktor ei kinnita ning seda ei näe ette ka kooli hankekord. Selle hankekorra järgi juhendatakse aga korras sätestamata juhtudel Haridus- ja

Teadusministeeriumi ning tema valitsemisala hankekorrast, mille järgi peaks hankedokumentid kinnitama asutuse juht. Riigikontrolli hinnangul võib hangete läbiviimise sisekontrollisüsteemi puudused mõjutada hanke kvaliteeti ja menetlustoimingute läbiviimist. Puuduliku hangete sisekontrollisüsteemi näiteks on ka see, et kool vastas toidukaupade hankega liitunud pakkuja küsimusele 5 päeva pärast pakkumuste esitamise tähtaega ja 14 päeva pärast küsimuse esitamist, kuigi riigihangete seaduse kohaselt peab hankija esitama selgitused hanketeate või hankedokumentide kohta või muu täiendava teabe kolme tööpäeva jooksul vastava taotluse saamisest arvates. Kuna hankija vastas küsimusele pärast pakkumiste esitamise tähtaega, võis taoline käitumine mõjutada hanke tulemusi (sh esitatud pakkumuste arvu, esitatud pakkumuste sisu ja kvaliteeti).

1.6. Eesti Keele Instituudi lihthangete korraldamisel ei järgita nelja silma printsiipi. Kontrollides Eesti Keele Instituudi eesti murrete ja soome-ugri keelte arhiivi andmebaasi ja haldusliidese loomiseks e-menetlusega korraldatud lihthanget, selgus, et pakkumuse edukaks tunnistamise protokoll on allkirjastamata. Haldusmenetluse seaduse kohaselt tuleb protokolli koostajal need allkirjastada. Kõiki hanketoiminguid riigihangete registris tegi üks töötaja. Instituudi hankekorra kohaselt viibki lihthanke läbi selle valdkonna juht, kelle vastutusalasse hange kuulub. Riigikontrolli hinnangul tuleks instituudil hankekorda täiendada selliselt, et edaspidi oleks tagatud siiski nelja silma printsiibi järgimine ka lihthangete puhul.

1.7. Kuressaare Ametikool oli 2015. aastal teinud lihthanke C-, CE- ja D-kategooria mootorsõidukijuhi koolituse ostmiseks, kuid edukaks pakkujaks tunnistatud äriühingu asemel on leping sõlmitud ja saadud teenuste eest tasu (22 388 eurot) makstud äriühingule, kes pakkumisel üldse ei osalenud. Riigihangete registrile esitatud aruandes on näidatud, et leping sõlmiti edukaks tunnistatud pakkujaga. Kooli haldusdirektori sõnul on lepingule sattunud ekslikult valed rekvisiidid (mõlema äriühingu omanik on sama isik). Riigikontrolli hinnangul ei ole see leping sõlmitud kooskõlas riigihangete seadusega, mille järgi saab riigihanke tulemusena sõlmida hankelepingu üksnes hankemenetluse võitjaga, sõltumata sellest, et tegemist on ühe omanikuga. Kuna seda tegelikkuses tehtud ei ole, leiab Riigikontroll, et mootorisõiduki juhi koolitust on ostetud lihthanget korraldamata ja rikutud sellega seega seadust.

1.8. Samuti selgus, et kolm kooli (Sillamäe Kutsekool, Tartu Tervishoiu Kõrgkool ja Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus) on hilinevad hankearuannete esitamisega riigihangete registrile.

Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile: analüüsida, miks valitsemisala asutuste hanketegevus ei ole rahuldaval tasemel ja miks on jäetud suurel hulgal hankeid korraldamata. Töötada olukorra parandamiseks välja meetmed (nt koondada hanked) anda neist Riigikontrollile teada hiljemalt 30.09.2016.

2. Valitsemisala asutused on eksinud riigivaraseaduse vastu

2.1. Tallinna Tööstushariduskeskus, Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool ja Viljandi

Kutseõppekeskus kandsid maha üle 10 000 eurose soetusmaksumusega varaobjekte, ilma et oleks selleks eelnevalt saanud Haridus- ja Teadusministeeriumi loa. Riigivaraseaduse kohaselt võib aga riigivara soetusmaksumusega 10 000 eurot või rohkem tunnistada kõlbmatuks üksnes riigivara valitseja otsuse alusel. Koolid esitasid loa saamise taotluse alles siis, kui audiitorid neilt selle olemasolu olid küsinud.

2.2. Järvamaa Kutsehariduskeskusel puuduvad loomade ja teravilja müümise kohta otsused ning ka müügilepingud. Järvamaa Kutsehariduskeskus on 2015. aastal müünud mitmele ostjale rohkem kui 16 000 euro eest loomi ja rohkem kui 71 000 euro eest teravilja. Kirjalikke otsuseid, millest selguks, mida ja millal kavatsetakse müüa, kuidas müük korraldatakse, kuidas kujuneb müügihind ja valitakse ostja, ei olnud tehtud. Loomade ja vilja müümise kirjalikke lepinguid, millest selguks muu hulgas, kellele ja mida müüdi, millise hinnaga ja millised olid kokkulepitud omandiõiguse ülemineku ja maksamise tingimused, ei olnud sõlmitud. Kooli direktori sõnul tehakse otsused jooksvalt, kuid neid ei dokumenteerita. Samuti ei olnud sõlminud teravilja müügi lepinguid **Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool**. Riigikontroll leiab, et ilma kirjalike otsuste ja müügilepinguteta ei ole riigivara müük läbipaistev ega kontrollitav ja müügitulu laekumine ei pruugi olla tagatud.

2.3. **Viljandi Kutseõppekeskus** ei olnud kinnisvarainvesteeringutena kajastatud maade inventeerimisel märkinud, kellele ja mille alusel ning millise tähtajaga on maad rendile antud. Auditi käigus selgus, et tegemist on kolmel kinnistul asuvate põllumaadega, mis on alates 2014. aastast tähtajatult kasutusse antud Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskoolile. Auditi ajal viidi kinnisvarainvesteeringutena kajastatud maad üle materiaalse põhivara hulka, kuna riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi kajastatakse kinnisvarainvesteeringuna ainult sellist vara, mis on antud rendile avalikku sektorisse mittekuuluvale üksusele. Arvestades, et Viljandi Kutseõppekeskuses ei õpetata ühtegi põllumajanduslikku eriala ja seetõttu neil neid maaüksusi vaja ei ole, siis tuleks kaaluda nende maade üleandmist Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskoolile.

Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- tagada, et riigivaratehinguid tehakse kooskõlas riigivaraseaduse nõuetega. Selleks nõuda muu hulgas, et valitsemisala asutused esitaksid enne varaobjektide mahakandmist asjakohase taotluse, ning enne vara müüki koostaksid müügiotsuse ja sõlmiksid kirjaliku müügilepingu;
- kaaluda Viljandi Kutseõppekeskuse arvel olevate kinnistuste üle andmist Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskoolile.

3. Valitsemisala asutused on eksinud avaliku teenistuse ja töölepingu seaduse vastu

3.1. **Haridus- ja Teadusministeerium** on sõlminud 23.12.2014 käsunduslepingu, millega on tellitud 2015. aastaks erinevate haridusteamade juhendamise ja nõustamise teenust (riigi üldhariduskoolide ümberkorralduste ettevalmistamine ja läbiviimine, kooliturvalisuse valdkond (sh vajalike juhendmaterjalide väljatöötamine ministeeriumi ja riigi üldhariduskoolide erivajadustega õpilaste õppe korralduse küsimustes), osalemine hariduslike erivajadustega koolide töö koordineerimises ja riigikooli pidaja esindajana hoolekogudes). Teenuse kogumaksumus lepingu järgi oli 28 259 eurot. Sellele lepingule on sõlmitud ka lisa, millega on lepingu tähtaega pikendatud kuni 31.12.2016. Aastal 2016 tuleb selle lepingu alusel tasuda 30 506 eurot. Sama isikuga oli ministeeriumil sõlmitud käsundusleping sama teenuse ostuks juba ka ajavahemikul 01.09.2013–31.12.2014. Ühegi nimetatud lepingu sõlmimiseks ei ole ministeerium Hankemenetlust korraldanud.

Riigikontrolli hinnangul on osa käsunduslepinguga tellitud teenustest pigem sellised tegevused, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse. Nii on näiteks käsundi täitja muu hulgas valmistanud ette õigustloova akti eelnõu (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu) ja esindab ministeeriumit erivajadustega õpilaste koolide hoolekogudes jms. Riigikontroll leiab, et ametniku ülesannete täitmist ei saa tellida käsunduslepinguga, selleks tuleb teenistusse võtta ametnik avaliku teenistuse seaduse alusel.

3.2. **Tartu Kõrgem Kunstikool ja Pärnumaa Kutsehariduskeskus** olid sõlminud mitmel juhul oma töölepingulistel töösuhetes olevate töötajatega töövõtulepinguid sisult sama töö tegemiseks, mida nad teevad oma põhitööna. Nii näiteks on Tartu Kõrgem Kunstikool sõlminud finantsjuhiga töövõtulepingu projekti finantsjuhi töö tegemiseks, tekstiilvaldkonna korralise professoriga töövõtulepingu täienduskoolituskeskuse rõivakangaste kudumise kursuse läbiviimiseks ja fotograafiaosakonna korralise assistendiga kaks töövõtulepingut fotograafia baaskursuse läbiviimiseks. Pärnumaa Kutsehariduskeskus on sõlminud töövõtulepingud täiskasvanute koolituse osakonna täiendõppe koolitusjuhiga erinevate täienduskursuste korraldamisega seotud tööde tegemiseks, puidueriala kutseõpetajaga puidupingijuhi algõppe läbiviimiseks ning mootorsõidukijuhi sõidu- ja teooriaõpetuse kutseõpetajaga täiskasvanute õppegrupile mootorsõidukijuhi koolituste läbiviimiseks.

Koolis töölepingu alusel töötavate töötajate puhul ei ole töövõtulepingute sõlmimine põhjendatud, kui nende raames tehakse selliseid töid, mis kattuvad nende töölepingu alusel tehtava põhitööga, kuna ka täiendavate tööülesannete täitmiseks saab kokkuleppel töötajaga maksta töö eest tasu töölepingu alusel. Mõlema kooli töötasustamise juhendi järgi on täiendavate tööülesannete eest lubatud maksta lisatasu.

Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- võtta avaliku võimu ülesandeid täitev isik tööle ametnikuna;

- tagada, et koolid maksaksid töötajatele tasu kooskõlas kehtestatud töötasustamise juhenditega.

4. Valitsemisala asutused on sularaha vedamisel eksinud asjakohase korra vastu

Auditis selgus, et koolid ei ole järginud sularaha panka viimisel Vabariigi Valitsuse kehtestatud „Raha ja väärtpaberite veo korda“, mille järgi peab 4000–7000 euro veoks olema auto ja vähemalt üks tulirelvaga turvatöötaja, 7000 – 200 000 euro veoks peab olema auto ja vähemalt kaks tulirelvaga turvatöötajat. Nii oli Luua Metsanduskool kahel korral (8200 ja 6500 eurot), Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool ühel korral (7155 eurot), Kuressaare Ametikool 15 korral viinud panka enam kui 4000 eurot, ent selleks polnud kaasas tulirelvaga turvatöötajat.

Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirja punkti 3.1.2 (sularahakassa tehingud ja eeskiri) kohaselt peab üksuse juht tagama, et sularahavedu vastaks Vabariigi Valitsuse kehtestatud korrale „Raha ja väärtpaberite veo kord“. Samale korrale on viidatud ka mõne kooli raamatupidamise sise-eeskirjas, näiteks Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskooli omas.

Auditeerimisel selgus ka, et auditeeritud koolidest ei olnud kehtestanud sularahalimiiti Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool, Luua Metsanduskool ja Kuressaare Ametikool.

Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: nõuda, et koolid kehtestaksid sularahakassa limiidi ja korraldaksid sularaha viimise panka vastavuses kehtestatud korraga; nõuda, et võimaluse korral vähendataks sularahas arveldamist.

Tähelepanek raamatupidamises kajastamise ja eelarve kasutamise kohta

5. Valitsemisala asutused on eksinud eelarve kasutamisel

Auditis selgus, et jätkuvalt eksivad valitsemisala asutused eelarve kasutamisel. Paaril juhul ja väikses mahus oli tehtud investeeringuid eelarves majandamiskuludeks ettenähtud raha arvelt. Nii olid Maarjamaa Hariduskolleegium 42 000 eurot ja Võrumaa Kutsehariduskeskus 13 200 eurot tasunud renoveerimis- ja ehitustööde projekti juhtimise teenuse eest majandamiskuludeks ette nähtud rahast. Tasuda oleks tulnud aga investeeringuteks ette nähtud rahast. Seetõttu on ministeeriumi valitsemisala riigieelarve täitmise aruandes näidatud majandamiskulud tegelikust suuremad ja investeeringud väiksemad.

Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: tagada, et makseid tehakse kooskõlas riigieelarve seaduse; nõuda, et enne maksete tegemist veendutakse makse aluseks oleva tehingu majanduslikus sisus.

Tähelepanekud sisekontrollisüsteemi kohta

6. Jätkuvalt esineb valitsemisala asutustes puudusi õpilaskodu kohatasu määramisel ja teenuste osutamisel

6.1. Riigikontroll juhtis eelmisel aastal märgukirjas ministeeriumi tähelepanu sellele, et koolides õpilaskodu kohatasu kehtestamisel ei ole võetud aluseks kuluarvestust, nagu nõuab ministri määrusega kehtestatud kord. Praeguses auditis selgus sama puudus Viljandi Kutseõppekeskuses ja Pärnumaa Kutsehariduskeskuses, kus õpilaskodu kohatasu kalkulatsioon oli vananenud.

Viljandi Kutseõppekeskuse õpilaskodu kohatasu kalkulatsioon on aastast 2008. Õpilaskodu kohatasu on kinnitatud 09.03.2015. a direktori juhitava kooli nõukogu otsusega nr 1-11/6 ja 25.08.2015 nõukogu otsusega nr 1-11/8a, kuid kummalgi juhul ei ole nende otsuste tegemisel olnud aluseks kuluarvestus.

Pärnumaa Kutsehariduskeskuse õpilaskodu kohatasu kalkulatsioon on aastast 2012. Õpilaskodu kohatasu on kinnitatud 18.06.2015. a direktori käskkirjaga nr 143-a, kuid selle aluseks ei ole tehtud uut kuluarvestust. Samuti on kooli muude ruumide kasutusse andmise tasumäärad kehtestatud 25.09.2012. aastal ja hiljem ei ole neid üle vaadatud ega muudetud.

Haridus- ja teadusministri määruse „Riigiharidusasutuste ühiselamute kasutusse andmise tingimused ja kord“ § 4 kohaselt peab ühiselamu kohatasu arvestamise ja kehtestamise aluseks olema ühiselamu kuluarvestus ning kuluarvestusest tulenevast määrast erinev kohatasu tuleb põhjendada kohatasu kinnitamise otsuses. Selle määruse kohaselt tuleb kohatasu kinnitada igaks õppeaastaks hiljemalt vastava aasta 1. juuliks.

Riigikontrolli arvates on kohatasu arvestuse eesmärgiks välja selgitada kui suured on kooli eeldatavad kulud õpilaskodu ülalpidamiseks ning kui suured saadavad tulud. Koolil tuleb edaspidi ka juhul, kui kohatasu erineb kuluarvestusest tulenevast määrast, välja tuua erinevuse põhjendused. Nõuetekohane arvestus võimaldab koolil oma eelarvet paremini planeerida ja vajadusel eelarvesse täiendavat raha taotleda. Need arvestused on vajalikud ka ministeeriumile riigieelarvest makstava ühiselamu toetuse määra kehtestamiseks.

6.2 Tallinna Teeninduskooli hosteli majutusteenuse arveid ei ole mitmetele ettevõtetele ja muudele pikaajalistele klientidele esitatud kehtiva hinnakirja järgi. Müügiarvete aluseks oleva esildise järgi maksab näiteks üks klient 68 eurot kuus, teine 450 eurot kuus ja kolmanda puhul peetakse arvestust 5 eurot öö. Hinnakirjas olevate ruumide üüritasuga need summad ei ühti. Haldusjuhi selgituse kohaselt määratakse hosteli tubade pikemaajalisel kasutamise korral toa hind vastavalt turuolukorrale ja gruppidele kujuneb hind kokkuleppel. Enne läbirääkimisi võrreldakse konkurentide pakkumisi vastavates majutusasutuste portaalides (nt www.booking.com). Kokkuvõtvalt sõltub toa hind maja täituvusest, toa tüübist ja pakutavatest teenustest. Müügiarvete aluseks olevatel esildistel ja arvetel selline hinna kujunemise info ei kajastu. Riigikontrolli hinnangul ei ole selline süsteem usaldusväärne, kuna pole läbipaistev ja kontrollitav.

6.3 Viljandi Kutseõppekeskuse majandustegevusest laekuvate tulude auditeerimisel selgus, et mitmel juhul ei ole arvetel ega nende aluseks olevatel dokumentidel märgitud tehingu arvnäitajaid ehk puuduvad kogused ja hinnad. Nii oli kutseõppekeskus näiteks esitanud arveid selgitusega Rahvusvaheliste Hansapäevade korraldamine 03.06-08.06.2015 summas 13 158 eurot, iluvõimlejate laager 20.-30.07.2015 summas 5935 eurot, tantsugrupi transport Prahasse 15.-20.07.2015 summas 2230 eurot, transportteenus – viljavedu summas 4400 eurot ehk nendelt arvetelt ei selgu, mis teenust ja mis hinnaga osutati. Juhtudel, kui arveid oli esitatud hinnakirjas mittekajastuvate teenuste eest või hinnakirjast erineva hinnaga, ei selgunud, kas need on ka kooli juhiga kooskõlastatud.

Riigikontrolli hinnangul ei ole selline teenuste eest arvete esitamine läbipaistev ega kontrollitav. Koolil tuleks kehtestada kord, kus on toodud kellel on õigus, milliste teenuste eest arveid esitada, millest nad peavad teenuse maksumuse määramisel lähtuma ja millistel juhtudel on selleks vaja eraldi direktori kinnitust, millal tuleb sõlmida kirjalik leping teenuse osutamiseks. Samuti tuleb arvetele märkida raamatupidamise seadusega nõutud andmed koguste, hindade ja summade kohta.

Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile: nõuda koolidelt õpilaskodude kohatasude määramise aluseks olevate kalkultatsioonide koostamist iga-aastaselt; nõuda Tallinna Teeninduskoolilt kooli hosteli teenuste hinnakirja uuendada vastavalt kehtivale turuolukorrale, tuua välja tubade hinnakirjad pikemaajalisel üürimisel ja märkida ära ka muud tingimused, mis mõjutavad hinna kujunemist.

7. Muud tähelepanekud

7.1. Auditis selgus, et **Viljandi Kutseõppekeskus** sõlmis 2015. aastal viieks aastaks kasutusrendilepingu, millega renditi koolile sõiduk tingimustel, mis viitavad pigem kapitalirendi tingimustel sõlmitud rendilepingule (lepingu maksumus koos kindlustusteenusega 18 946eurot). Lepingutingimuste järgi on koolil ostueesõigus lepingu tähtpäeva saabumisel vara välja osta; kui kool aga selles loobub, on ta kohustatud oma kulul leidma ja liisinguandjale näitama kolmanda isiku, kes ostab vara lepingus toodud hinnaga, kusjuures müügikulud jäävad liisinguvõtja kanda. Juhul, kui ostueesõigust ei kasutata ning ei leia ka kolmandat isikut, kes vara välja ostaks, siis on liisinguvõtjal kohustus tagastada vara lepingu tähtpäeval liisinguandjale, kellel on õigus müüa vara oma äranägemisel kolmandale isikule; kusjuures liisinguvõtjal tuleb tasuda hinnavahe, kui vara müügihind on madalam lepingus määratud vara hinnast. Samuti vastutab kutseõppekeskus liisinguandja ees kõigi vara puuduste eest, sh ka varjatud ja tulevikus ilmnevate puuduste eest, samuti varaga seoses tekkivate nõuete ja kahjude eest, sh vara juhusliku hävimise või vara valduse kaotuse korral mis tahes põhjusel võrdub sellest tulenev liisinguvõtja vastutus kuni lepingu tähtaja lõpuni arvestatud tasumata põhimaksete ja vara jääkväärtuse summaga. Seega tuleb asutusel kanda kõik renditava vara

jääkväärtuse õiglase väärtuse muutusest tingitud kasumid ja kahjumid. Sellistel tingimustel lepingu sõlmimisega kaasneb risk, et kui kool tahab lepingu lõpetada, ei ole seda võimalik teha ilma lisakulutusteta. Kuna selle lepingu järgi on riskid kõik kooli kanda, leiab Riigikontroll, et tegemist on kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepinguga, mis tuleb ka raamatupidamises kapitalirendina kajastada.

7.2. Viljandi Kutseõppekeskus on sõlminud äriühinguga käsunduslepingu, mille alusel ostetakse alates sügisest 2015 IT-valdkonna õppekava ainetundide andmise teenust. Sõlmitud lepingus ei ole kokku lepitud, milline kvalifikatsioon peab õppetöö läbiviijal olema ja kuidas kool kontrollib nõutud kvalifikatsiooni olemasolu. Kutseõppeasutuse seaduse kohaselt on õpetaja kvalifikatsiooninõuded esitatud õpetaja ja kutseõpetaja kutsestandardites ning õpetaja vastavust kvalifikatsiooninõuetele hindab direktor. Kooli direktori sõnul on ta õpetajaga vestelnud ja veendunud, et õpetaja on võimeline vastavat õpetust andma. Riigikontrolli arvates ei pruugi olla tagatud õppekvaliteet, kui õpetamisteenuse ostmiseks sõlmitud lepingus ei ole kindlaks määratud kvalifikatsiooninõuded, millele peaks õpetaja vastama. Lisaks pidi kool järgima sellise lepingu sõlmimisel ka riigihangete seaduses lihtsustatud korras tellitavate teenuste tellimise korda, st järgima riigihanke korraldamise põhimõtteid, mis tagaksid konkurentsi efektiivse ärakasutamise. Sellele vaatamata ei olnud pakkumusi enne lepingu sõlmimist küsitud.

7.3. Auditi käigus selgus, et **Haridus- ja Teadusministeerium** on jätnud inventeerimata lõpetamata ehituste ja etapiviisiliste soetuste konto saldo, mis oli bilansipäeva seisuga 970 100 eurot. Lisaks ei võrreldud ministeeriumis põhivarade inventuuri andmeid raamatupidamisandmetega, nagu näeb ette ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskiri. Põhjuseks toodi, et kasutusele võetud riigitöötaja portaali varade mooduli tõttu muutus inventeerimisprotseduur ja seetõttu jäid võrdlused tegemata. Kuna põhivarade seisu raamatupidamises ei olnud fikseeritud inventuuri tegemise kuupäevaga ja see seis muutus tagantjärele vastavalt jooksvatele tehingutele riigivaraga, siis ilmneseid inventuuri- ja raamatupidamisandmete hilisemal võrdlemisel erinevused. Auditi käigus erinevuste põhjused tuvastati ja ei ole alust arvata, et bilansis kajastatud põhivarade seis ei ole usaldusväärne. Riigikontroll juhib tähelepanu, et inventuuri võrdlus raamatupidamisega on vajalik kindluse saamiseks, et kõik inventuuris loetud varad on raamatupidamises kajastatud ja kõik raamatupidamises kajastatud varad on inventuuris tuvastatud. Samuti on oluline viia läbi aastalõpu seisuga lõpetamata ehituste ja etapiviisiliste soetuste konto saldo inventuur, kuna selle eesmärk on veenduda, et bilansipäeva seisuga oleks seal kajastatud vaid pooleliolevad objektid.

Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- nõustada valitsemisala asutusi lepingutingimuste väljatöötamisel, et vältida kahjulikel tingimustel rendilepingute sõlmimist;
- tagada nõuete kohane aastainventuuri tegemine, sh raamatupidamisega võrdluste tegemine ja dokumenteerimine.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas antud soovituste kohta **hiljemalt 30. juuniks 2016**.

Täname Haridus- ja Teadusministeeriumi ja valitsemisala asutuste töötajaid meeldiva koostöö eest ning loodame, et esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on abi sisekontrollisüsteemi täiendamisel ning raamatupidamise parandamisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
peakontrolör
finantsauditi osakond

Sale Ajalik 640 0707
sale.ajalik@riigikontroll.ee