

Kultuuriministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal

Kultuuriministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande 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.

Kultuuriministeeriumi 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 Kultuuriministeeriumis, kontrollides

- riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulise finantsaruande kirje „antud toetuste“ kajastamise õigsust ministeeriumi finantsaruandes ja
- 2016. aasta eelarve täitmise aruande õigsust ning
- 2016. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele ning piiratud ulatuses riigihangete seadusele ja riigivaraseadusele.

Lisaks tegi Riigikontroll sisekontrollisüsteemi toimivuse selgitamiseks audititoiminguid valitud olulistes majandustegevuse valdkondades, kus on varem esinenud vigu või mis on olemuse poolest riskantsemad, nagu kulude tegemine ja varade soetamine suuremate investeeringutega asutustes, tulude arvestus uuenenud Eesti Rahva Muuseumis, Eesti Kunstimuuseumi tegevuse lõpetamisega ning SA Eesti Kunstimuuseum loomisega seotud riigivara saamine ja üleandmine.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluline kirje „antud toetused“ summas 139 239 670 miljonit eurot kajastatud 31.12.2016. aasta seisuga Kultuuriministeeriumis raamatupidamise hea tava kohaselt, sh on järgitud olulises osas avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit ning raamatupidamise seadust. Riigikontrolli arvates on ministeerium lähtunud tehingute kajastamisel täielikust ja asjakohasest infost.

Riigikontrolli hinnangul annab Kultuuriministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvekuludena 196 069 451 eurot, investeeringutena 8 838 794 eurot, finantseerimistehingutena –609 546 eurot, tuludena 43 581 147 eurot, usaldusväärset teavet ministeeriumi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude, investeeringute ja finantseerimistehingute kohta.

Riigikontrolli arvates on Kultuuriministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2016. aasta riigieelarve seadusega ning 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutused hankimisel järginud riigihangete seaduse põhimõtteid.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Ministeeriumi raamatupidamises tuleb parandada antud toetuste kajastamist ja inventeerimist	4
Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Eesti Rahva Muuseumi tulude arvestuse sisekontrollisüsteem vajab täiendamist	5
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on toetuste jagamisel järginud õigusakte	6
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud investeeringuid üldjuhul sihipäraselt	7
2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas Kultuuriministeeriumi kohta esitatud info pole piisav	7
Ministeeriumi valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse järgimisel	9
Tähelepanekud Eesti Meremuuseumi hankekorralduse kohta	10
Tähelepanekud Eesti Ajaloomuuseumi hankekorralduse kohta	13
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega	15
Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Kultuuriministeeriumis	15
Varasemate soovitude rakendamine	16
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused	18
Auditi iseloomustus	19
Riigikontrolli varasemaid auditeid Kultuuriministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	22
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	23
Lisa 2. Tehingute seaduslikkuse kontrolliga hõlmatud ministeeriumi sihtasutused ja nende auditite tulemused	24

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Ministeeriumi raamatupidamises tuleb parandada antud toetuste kajastamist ja inventeerimist

Raamatupidamisarvestus

1. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast on oluline ministeeriumi finantsaruande kirje „antud toetused“ summas 139 239 670 eurot. Põhivarade arvestust kontrollis Riigikontroll vaid Eesti Kunstimuuseumi tegevuse lõpetamisel Kultuuriministeeriumile üleantud varade osas. Riigikontrolli hinnangul on vaatamata järgmisena esitatud tähelepanekule, ministeeriumi tehingud antud toetustega ja põhivaradega kajastatud raamatupidamises olulises osas õigesti.

2. Eelmisel aastal tegi Riigikontroll tähelepaneku, et ministeeriumi raamatupidamises ei olnud kõiki tehinguid kajastatud õigel ajal, sest bilansisaldode inventuuri käigus väljaselgitatud erinevused parandati esmalt saldoandmikus ja raamatupidamises kajastati kanded hiljem auditi käigus. Lisaks oli ministeerium avaliku sektori üksustele antud toetuste kajastamiseks teinud oma raamatupidamises kanded toetuse saaja saldoandmiku saldode järgi, ilma asjakohaste algdokumentideta.

3. Selle aasta audititoimingute käigus ilmnnes, et kuigi tehingud on kajastatud raamatupidamises algdokumentide alusel ja kulud olulises osas periodiseeritud õigesti, esineb väiksemate toetussummade puhul periodiseerimisvigu ning tehtud kulud on kajastatud vale aasta all. Periodiseerimisvigade riski võib tekitada ka see, et mitte kõigilt toetuste saajatelt ei ole lepinguga nõutud teatise esitamist aastalõpu seisuga ning nende toetustega seotud ettemaksusaldode õigsuses ei ole alati veendunud ka inventuuri käigus. Kõigele lisaks lõpetati inventuur hilinemisega, kuna saadud selgituste kohaselt olid toetuse saajad esitanud teatiseid hilinemisega. Riigikontrolli hinnangul on õigeaegne ja asjakohane inventuur oluline selleks, et veenduda nõuete ja kohustuste olemasolus ning suuruses. Nimetatud puudustest on pikemalt kirjutatud juhtkonnale saadetud märgukirjas.

Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

Tehingute seaduslikkus

4. Tabelis 1 on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute õiguspärasuse kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga tegevusvaldkonna järel, on võetud Kultuuriministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruandest, mille on kinnitanud Kultuuriministeeriumi kantsler 26.05.2017.

Tabel 1. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Auditeeritud tegevusvaldkond	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisa 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (7 399 492 eurot)		
Kaupade ja teenuste müük	Eesti Rahva Muuseum	Jah, v.a p-s 6 toodud tähelepaneku puhul.
Toetuste andmine (139 025 840 eurot)		
Antud toetused tegevuskuludeks ning investeeringuteks (sh riigi osalusega sihtasutustele)	Kultuuriministeerium	Jah
Tegevuskulude tegemine (29 975 273 eurot)		
Majandamiskulud ¹	Eesti Rahva Muuseum, Eesti Ajaloomuuseum, Palamuse O. Lutsu Kihelkonnamuuseum	Jah
Riigihanked	Kogu valitsemisala	Ei, vt p-des 23–38 toodud tähelepanekuid.
Tehingud riigivaraga, sh investeeritud 8 838 794 eurot		
Investeeringud	Eesti Rahva Muuseum, Eesti Ajaloomuuseum, Palamuse O. Lutsu Kihelkonnamuuseum	Jah
Riigihanked	Kogu valitsemisala	Ei, vt p-des 39–45 toodud tähelepanekuid.
Varade saamine (Eesti Kunstimuuseumi tegevuse lõpetamine)	Kultuuriministeerium	Jah
Varade äraandmine (Eesti Kunstimuuseumi tegevuse lõpetamine ja SA loomine)	Eesti Kunstimuuseum	Jah

Eesti Rahva Muuseumi tulude arvestuse sisekontrollisüsteem vajab täiendamist

Tulude kogumine

5. Kultuuriministeeriumi valitsemisala kogutud tulud olid 2016. aasta eelarve täitmise aruande järgi 38 miljonit eurot ja need on 2015. aasta tuludega võrreldes suurenenud 4 miljoni euro võrra. 2016. aastal teenis muuseum kokku 1,3 miljonit, millest 95% saadigi just kolme viimase kuu jooksul.

6. Riigikontroll tegi tuludega seotud kontrollitoiminguid Eesti Rahva Muuseumis, mille uue hoone avamisega 2016. aasta sügisel kaasnes märkimisväärne tulude kasv. Seejuures selgitati, kas muuseumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, loob piisava aluse, et tulude

¹ Kontrollitud, et majandamiskulude eelarvest ei oleks makstud investeeringuid.

kogumisel järgitaks riigivaraseaduses sätestatud üldpõhimõtteid. Riigikontroll jõudis järelduseni, et muuseumi sisekontrollisüsteem ei toimi veel ning vajab oluliselt täiendamist, sest kontrollitoimingute käigus ilmnemiseid puudused muuseumi uue müügiprogrammi käivitamisel, kassasüsteemide käsitlemisel, andmete edastamisel majandustarkvarasse SAP ning aruandlusega seotud kontrollisüsteemi ülesehitusel. Samadele puudustele juhtis tähelepanu ka Kultuuriministeeriumi tellitud, 2017. aasta kevadel lõppenud audit. Kirjeldatud puudustest hoolimata tunnustab Riigikontroll nii ministeeriumi kui ka muuseumi aktiivse tegelemise eest puuduste likvideerimisel.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on toetuste jagamisel järginud õigusakte

Ministeeriumi tegevuskulud

Teadmiseks, et

tegevuskuludest maksti 2016. aastal

- toetusi 139 miljonit,
- tööjõu- ja majandamiskulusid 30 miljonit ning
- muid kulusid 27 miljonit eurot.

Toetuste andmine

7. Ministeeriumi valitsemisalale oli 2016. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud 214,5 miljonit eurot (sh eelmisest eelarveaastast 2016. aastasse üle toodud 6,3 miljonit eurot). Sellest kulutati 2016. aastal 196,1 miljonit eurot ning võrreldes 2015. aastaga vähenesid kulud 7,1 miljoni euro võrra. Järgmisesse eelarveaastasse viidi tegevuskuludeks ette nähtud raha kokku 17 miljonit eurot, sh 13 miljonit eurot toetustena, ning selle peamiseks põhjuseks oli suurte investeeringutega seotud hangete lükkumine 2017. aastasse.

8. 2016. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud rahast oli toetuste andmiseks eraldatud 152 miljonit eurot (sh eelmisest eelarveaastast 2016. aastasse üle toodud 3 miljonit). Sellest kulutati 2016. aastal 139 miljonit eurot ning võrreldes 2015. aastaga vähenes toetuste andmine 10 miljoni euro võrra. Olulise osa toetustest annab Kultuuriministeerium riigi osalusega sihtasutustele, kuid rahastatakse ka teiste taotlejate tegevuskulusid ja investeeringuid.

9. Seejuures vajab mainimist, et Kultuuriministeeriumis on käimas muuseumide võrgu korrastamine, mille käigus on riigimuuseumid enamjaolt juba muudetud või muutmisel riigi osalusega sihtasutusteks. Varem on sama protsess viidud läbi kontsertasutuste, spordiasutuste ja teatrite puhul. Sihtasutuste hulga kasvamine suurendab omakorda makstavate toetuste osakaalu ministeeriumi eelarves.

10. Kuna tegemist on Kultuuriministeeriumi niivõrd olulise tegevusvaldkonnaga, kuhu kulub üle 80% ministeeriumi tegevuskuludest, siis selgitati auditi käigus, kas Kultuuriministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, loob piisava aluse, et toetuste andmisel järgitaks riigivaraseaduses ja riigieelarve seaduses sätestatud üldpõhimõtteid. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt tagab ministeeriumi loodud sisekontrollisüsteem olulises osas riigivaraseaduse ja riigieelarve seaduse üldpõhimõtete järgimise toetuse jagamisel, kuid antud toetuste taotlemise, määramise ja aruandlusega seotud menetlusprotsess on raskesti jälgitav. Selle kohta juhtkonnale tehtud tähelepanek ja soovitus on esitatud märgukirjas.
- Ministeeriumi valitsemisalas 2016. aastal toetusteks eraldatud 139 miljonit eurot on kontrollitud ulatuses kantud toetuse saajatele vastavalt kultuuriministri kinnitatud valitsemisala eelarvele ning selle alusel sõlmitud lepingutele.

Investeeringute tegemine

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud investeeringuid üldjuhul sihipäraselt

11. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeeringuid 10 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast oli 2016. aastasse toodud 2 miljonit eurot), millest investeeriti 9 miljonit eurot. Järgmisesse eelarveaastasse viidi investeeringuteks ette nähtud raha kokku 1 miljon eurot ning selle peamiseks põhjuseks oli suurte investeeringutega seotud hangete lükkumine 2017. aastasse. Peamised rahastamisobjektid olid Eesti Rahva Muuseumi uus hoone ja püsiekspositsioon (1,2 mln eurot) ning Eesti Ajaloomuuseumi Maarjamäe kompleksi renoveerimine (4,9 mln eurot).

12. Auditi käigus selgitati, kas Kultuuriministeeriumi 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.
- Kontrollitud ulatuses on investeeringuteks mõeldud raha kasutatud sihipäraselt investeeringuteks ning majandamiskuludest ei olnud põhivara soetusi tasutud.

2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas Kultuuriministeeriumi kohta esitatud info pole piisav

2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri

13. Riigikontroll on oma iga-aastastes finantsauditites järjepidevalt pööranud tähelepanu riigieelarve koostamise protsessile. Auditeeritud perioodi keskendus Riigikontroll seletuskirja sisu hindamisele. Selleks analüüsisid audiitorid seletuskirjas esitatud infot ning konkreetseteks tegevusteks ettenähtud raha kasutamist. Seletuskirja tähtsust ja tähtsuse suurenemist rõhutab ka Rahandusministeeriumi kava lisada iga-aastase riigieelarve seletuskirja täiendav info järgneva kolme aasta perspektiivis kavandatavate investeeringute, rahavoogude prognoosi ja eelarvelise bilansi kohta.

14. Analüüsi eesmärk oli selgitada, kas 2016. aasta riigieelarve seletuskirjas ministeeriumi valitsemisala kohta esitatud selgitused on arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed. Samuti sooviti saada teada, kas riigieelarve raha kulutati nendeks tegevusteks, mida seletuskirjas oli kirjeldatud.

15. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi kohta esitatud info kvaliteetne, kui see on

- arusaadav ja selge – seletuskirja lugedes on võimalik ilma lisateadmisteta vastava valdkonna kohta aru saada, millest eelarve summa koosneb, ja mis tegevusi kavatakse selle eest teha;
- täielik ja läbipaistev – kõik olulised read on lahti seletatud, puuduvad suured summad, mille sisu ei ole selgitatud või on selgitatud pealiskaudselt, seletuskirja ja vastuvõetud eelarve vahel ei ole olulisi erinevusi, olulisemad eelarve muutused võrreldes eelneva aastaga on selgitatud;

- ratsionaalne – ei ole esitatud detaile, mis ei anna selgusele midagi juurde, kuid võtavad selle eest palju ruumi.

16. Analüüsi käigus leidsime, et seletuskiri ei ole piisavalt kvaliteetne. Seletuskirjas esinesid arvutusvead, esitati vastuolulist ja ebavajalikku infot, samas jäeti osa infost avaldamata. Järgmisena on esitatud mõned näited:

- „Antud sihtotstarbelised toetused“ ja „Täiendav eraldis“, detailselt selgitatud ridade summa erines kokku 1,3 miljonit eurot. Tööjõu- ja majandamiskulude summad annavad kokku 25 miljonit, aga tabelis kokku on märgitud 15 miljonit.
- Puudusid selgitused oluliste muudatustest kohta, miks eraldati näiteks 2016 Eesti Kontserdile 7 miljonit rohkem ja Tehvandi Spordikeskusele 1,7 miljonit vähem kui aastal 2015 jms. Selgitused puudusid ka Riigikogu poolt eraldatud täiendavate eraldiste kohta.
- Esines eksitavat infot. Selgitavas tekstis räägiti kulude suurenemisest, aga tabelis eelarve summad hoopis vähenevad.
- Palju oli lisatud kirjeldavat infot, millel puudub otsene seos riigieelarvega (nt loetud üles kõikide muuseumide kinnistud, mõnede asutuste igapäevategevuste põhjalik kirjeldus jms), mis koormab lugejat mitteasjakohase infoga ning pikendab olulises mahus seletuskirja teksti.

17. Riigikontrolli arvamusel on Rahandusministeeriumi juhtimisel koostatud riigieelarve seletuskiri oluline dokument, kus kirjeldatakse, milleks maksumaksja raha kasutatakse ja millised on prioriteedid. Seega peab seletuskiri olema kvaliteetne, st kõik olulised eelarveread peavad eelarve seaduses ja selle seletuskirjas olema omavahel vastavuses ning peab olema selgitatud, milleks raha kasutatakse, selgitused peavad olema arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed. Eelarve seletuskiri annab avalikkusele ja Riigikogule aluse kulude sihipärasuse ja vajalikkuse hindamiseks. St seletuskirjas esitatud selgituste ebapiisavus või mittetäielikkus suurendab riski, et riigieelarve seadusega erinevateks tegevusteks antud raha vajalikkust ei ole võimalik hinnata ja/või seda ei kasutata sihipäraselt.

18. **Riigikontrolli soovitus kultuuriministrile:** parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses.

Kultuuriministri vastus: Kultuuriministeerium arvestab kindlasti kontrolliaruandes toodud tähelepanekute ja ettepanekutega riigieelarve seletuskirja edaspidisel koostamisel. Siiski mainime, et juba 2017. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel (2016. aasta sügisel) vaadati koos Rahandusministeeriumiga seletuskirja koostamise põhimõtted üle, mistõttu 2017. aasta eelarve seletuskiri sai olema oluliselt informatiivsem, selgem ja arusaadavam. Kindlasti arvestame Riigikontrolli nõuannetega ka nüüd 2018. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel.

Ministeeriumi valitsemisala hanked

Riigihanke piirmäärad – riigihangete seaduse kohaselt peab korraldama lihthanke, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 10 000 euro (km-ta) eest, ning riigihangete seaduses toodud menetluse, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 40 000 euro (km-ta) eest.

Sihtasutuste hanketegevus

Riigi raamatupidamise aruannet ja tehingute seaduslikkust auditeerides täidab Riigikontroll **grupiauditi** rolli. See tähendab, et Riigikontroll peab määrama kindlaks riigi seisukohalt olulised üksused, kelle auditeerimist tuleb Riigikontrollil juhendada, ning õigusaktid, mis on auditiga hõlmatud.

Ministeeriumi valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse järgimisel

19. Riigikontroll kontrollis ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetuste vastavust riigihangete seadusele. Keskenduti riigihangete menetlust puudutava sisekontrollisüsteemi hindamisele valitud asutustes (Eesti Ajaloomuuseumis, Eesti Meremuuseumis, Eesti Rahva Muuseumis, Muinsuskaitseametis, Harjumaa Muuseumis ning Palamuse O. Lutsu Kihelkonnakoolimuuseumis) ning hinnati valitud tehingute puhul, kas hanked on korraldatud kooskõlas riigihangete seaduse ja selle seaduse alusel koostatud asutuste sisekordadega. Muu hulgas kontrolliti, kas hanked on korraldatud seadusega ette nähtud viisil.

20. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Tuvastatud eksimuste põhjal saab öelda, et riigihangete seaduse üldprintsiipide ja nõuete järgmine ei ole valitsemisalas paranenud. Järjest sagedasem riigihangete seaduse rikkumine valitsemisalas viitab korruptsiooniohu tekkimise võimalusele.
- Eesti Meremuuseumis ja Eesti Ajaloomuuseumis ilmnes olulisi puudusi hangete korraldamisel ning riigihangete seaduse põhiprintsiipidest kinnipidamisel. Tagatud ei ole hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine hankimisel (vt p-d 23–45). Riigikontrolli arvates peavad asutused tagama, et nende tegevus mitte ainult ei ole, vaid ka paistab välja korrektsena, ning esitatud juhtudel ei olnud hankemenetlused ega projektidega seotud tegevused vastavalt korraldatud.
- Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on 2016. aastal jätnud korraldamata mitmeid **hankemenetlusi**. Kaupu ja teenuseid osteti 8 korral ilma lihthanget korraldamata kokku 114 031 euro eest ja jäeti tegemata lihtsustatud korras tellitava teenuse hange summas 55 900 eurot. Tähelepanekuid on Riigikontroll täpsemalt käsitlenud oma märgukirjas juhtkonnale.
- Kuigi hanketegevust reguleerivad korrad on koostatud ja üldjoontes hanketegevuse etappe ja tegevusi hõlmavad ning kooskõlas riigihangete seadusega, vajab Riigikontrolli hinnangul ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste hankemenetluste korraldamine oluliselt parandamist ning kontrollisüsteem tõhustamist. Sellealased ettepanekud juhtkonnale on Riigikontroll esitanud märgukirjas.

21. Riigikontroll on **grupiauditi** määranud kindlaks, kellel riigi valitseva mõju all olevatest sihtasutustest ja riigi äriühingutest tuleb avaliku sektori vandeaudiitorilt tellida tehingute seaduslikkuse audit. Selle auditi ulatuseks on riigihangete seaduse tähtsamad normid. Kultuuriministeeriumi valitsemisel olevatest sihtasutustest ja äriühingutest auditeeriti järgmisi asutusi: Narva Muuseumi SA, SA Eesti Draamateater, SA Eesti Vabaõhumuuseum, SA Teater Vanemuine ja SA Tehvandi Spordikeskus. Auditite tulemusena selgus, et tehingud olid tehtud olulises osas kooskõlas õigusaktidega, kuid vandeaudiitorid tegid mitmeid tähelepanekuid puuduste kohta (vt ka lisa 2). Näiteks:

- hankemenetlused on tegemata jäetud (SA Tehvandi Spordikeskus, Narva Muuseum SA ja SA Eesti Vabaõhumuuseum);

- hange on osadeks jagatud (SA Tehvandi Spordikeskus);
- hankes kehtestatud tingumusi on eiratud (SA Tehvandi Spordikeskus), tähtaegadest ei ole kinni peetud (SA Tehvandi Spordikeskus, SA Eesti Vabaõhumuuseum).

22. Riigikontroll on Kultuuriministeeriumi valitsemisalas märganud olulisi probleeme riigihangete seadusest kinnipidamisel ja leiab, need võivad kanduda pärast juriidilise vormi muutmist edasi ka sihtasutustesse ning seda ka sihtasutustes tehtud auditid kinnitavad. Seetõttu tuleb ministeeriumil kaaluda kontrollimeetmete rakendamist riigihangete seaduse täitmise üle sihtasutustes.

Tähelepanekud Eesti Meremuuseumi hankekorralduse kohta

Teadmiseks, et

Eesti Meremuuseumi tegevus lõpetati alates 1. maist 2017 ning riigimuuseumi ülesanded anti üle 28. veebruaril 2017 loodud sihtasutusele Eesti Meremuuseum.

23. Riigikontroll tegi märkuse oluliste puuduste kohta Eesti Meremuuseumi hankekorralduses juba 2014. aasta auditaruandes, kus soovitasime tugevdada ministeeriumi järelevalvet riigihangete seaduse täitmise üle valitsemisala asutustes. Vaatamata sellele leidis Riigikontroll 2016. aasta auditi käigus Eesti Meremuuseumis kontrollitud hangetes riigihangete seaduse üldpõhimõtete rikkumist: huvide konflikt, raha mittesäästlik kasutamine, konkurentsi piiramine, vale hankemenetlusliigi valik jms. Samuti ei olnud kontrollitud hangete puhul tagatud tegevuste ega otsuste läbipaistvus.

Hange „Koostöösuhete ja toetusprogrammide juhtimisteenuse ostmine“

24. 2016. aastal korraldas Eesti Meremuuseum väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluse „Koostöösuhete ja toetusprogrammide juhtimisteenuse ostmine“ (maksumusega 133 999 eurot ilma käibemaksuta), mille võitis ainukese pakkujana ettevõtte, kelle juhatuse liige oli ühtlasi ka juba alates aastast 2013 kuni hanke võitmiseni Eesti Meremuuseumi koostöösuhete ja toetusprogrammide juht. Sõlmitud raamlepingu eesmärk oli muu hulgas leida muuseumi arenduseks sobilikud projektid ja rahastamisallikad nii Eestist kui ka Euroopa Liidust, luua koostöövõrgustik, koguda taotluse esitamiseks dokumente, teha koostööd valdkonna spetsialistidega, hankida kooskõlastused, esitada taotlused, jälgida eelarve täitmist, koostada aruandlus, koguda projekti dokumentatsiooni jms.

25. Peale hanklepingu sõlmiti samal päeval sama isikuga – hanke võitnud ettevõtte juhatuse liikmega – eraldi käsundusleping, kokku summas 8840 eurot. Lepingu eesmärk oli Euroopa Liidu projekti „30MILES“ koordineerimine, muu hulgas aruandluse koostamine, meeskonnatöö koordineerimine, partneritega suhtlemine, ajakava ja eelarve täitmine.

26. Riigikontroll on seisukohal, et tegemist on hanke osadeks jagamisega, sest osteti sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke teenuseid (sisuliselt toetusprogrammi juhtimise teenuseid, vt p 24) ning riigihangete seaduse § 23 järgi tuleb teenuste eeldatavad maksumused summeerida. Seega tulnuks hanke maksumusele – 133 999 eurot – lisada käsunduslepinguga makstav igakuine tasu kokku summas 8840 eurot ning korraldada rahvusvaheline hange, sest kokku oli hangitavate teenuste maksumus üle piirmäära, millest alates tuleb korraldada rahvusvaheline hange.

Rahvusvahelise hanke korraldamise piirmäär – summa, mille kehtestab perioodiliselt Euroopa Komisjon. 2016. aastal oli asjade ja teenuste hanke rahvusvaheline piirmäär 135 000 eurot.

27. Kuna hange jagati osadeks ja sõlmiti kaks lepingut, mis kokku ületasid rahvusvahelise hanke korraldamise piirmäära, siis leiab Riigikontroll, et **hanke korraldamiseks valiti vale hankemenetlusliik**. Väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlust tohib rahvusvahelist piirmäära ületavate riigihangete korral kasutada üksnes riigihangete seaduse sätestatud juhtudel. Arvestades, et väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus korraldati § 27 lg 3 alusel, siis rahvusvahelise piirmäära ületava riigihanke korral vastavat alust kasutada ei saa.

28. **Auditi käigus selgus, et sõlmitud lepingute tulemusel võib olla tegemist huvide konfliktiga.** Kui Riigikontrolli hinnangul on lepingute sisu sama (projektijuhtimisteenuse ostmise), siis muuseumi selgituste kohaselt on tegemist kahe eraldiseisva lepinguga, mida ei saa liita üheks. Muuseumi sõnul seisneb käsunduslepingu alusel osutatav teenus tellija (muuseumi) esindamises, sh suhetes hankelepingu pooleks oleva täitjaga (ettevõtte). Seega esindab projektijuht ühelt poolt füüsilise isikuna muuseumi ja teiselt poolt on tema omanduses oleva juriidilise isiku kaudu hankelepingu täitja. Riigikontrolli hinnangul viitab selline töökorraldus võimalikule huvide konfliktile ja sellele, et muuseumi järelevalve lepingu täitmise üle on puudulik.

29. **Võimalikule huvide konfliktile ja objektiivsuse riskile viitab ka asjaolu, et Eesti Meremuuseumi hanke korraldamise eest vastutav isik on ise kinnitanud pakkuja vastavust hanke kvalifitseerimistingimustele.** Nimelt oli kvalifitseerimistingimuste üheks nõudeks vähemalt kolme lepingupartneri kinnitus tellimuste nõuetekohase täitmise eest. Pakkumuses esitatud dokumentides on Eesti Meremuuseumi hanke eest vastutav isik kinnitanud, et pakkumuse esitanud ettevõtte on varem nõuetekohaselt ellu viinud projekti „Meremuuseumi lennusaadama arendamine kaasaegseks ja terviklikuks merenduse ja tehnikaajaloo muuseum-külastuskompleksiks“ ja kvalifitseerub seega hankes osalejaks.

30. **Sõlmitud hankelepingu tingimustega ei ole tagatud raha säästlik ja otstarbekas kasutamine.** Raamlepingu kohaselt maksab muuseum edukate projektide eest lisaks lepingutasule ka tulemustasu, samas hüvitab muuseum ettevõttele igakuiselt veel 40 eurot mobiilsideteenuseid ja samuti saab ettevõtte taotleda ka IT-tugi- ja hooldusteenuste, koolitus- ja reisikulude rahastamist ning soetatud kantsleitarvete hüvitamist. Riigikontroll on arvamisel, et kõrvalkulude hüvitamine ei ole põhjendatud, sest ettevõtte tegevusega seotud kulud peaksid sisalduma juba ostetud teenuse hinnas.

31. **Riigikontroll tuvastas alusetult makstud tasu.** Sõlmitud hankelepingu järgi kohustub muuseum maksma lisaks igakuisele lepingutasule ka kokkulepitud protsendi tulemustasu juhul, kui esitatud projekt on edukas ja saab rahastamisotsuse. Selle lepingupunkti alusel esitas ettevõtte märtsis muuseumile arve 700 euro ulatuses projekti eest, mille rahastamise otsus (komisjoni protokoll 19.02.2016) oli tehtud juba enne hankelepingu sõlmimist (01.03.2016). Kuna hankeleping sõlmiti hiljem, kui muuseum esitas projektitaotluse ja sai rahastamisotsuse, siis polnud ettevõttel õigust esitada arvet ja muuseumil alust seda tasuda.

Hange „Toitlustusteenuste ostmine Eesti Meremuuseumile“

32. Eesti Meremuuseum otsustas lõpetada toitlustusteenuse korraldamise ja anda kohviku majandamine üle operaatorile. 2016. aastal korraldati selleks lihtsustatud korras hangitava teenuse hange „Toitlustusteenuste ostmine Eesti Meremuuseumile“ (maksumusega 600 000 eurot ilma käibemaksuta), milles osales kaks ettevõtet. Võitjaks kuulutatud firma juhatuse liige on töötanud alates 2014. aastast muuseumis peakokana.

33. **Hanke puuduliku dokumenteerimise tõttu, ei saanud Riigikontroll hinnata esitatud pakkumuste menetlusprotsessi vastavust riigihangete seadusele ega saanud seega veenduda hanke läbipaistvuses.** Seda seetõttu, et Meremuuseum ei ole vormistanud pakkumiste esitamise registreerimise ega avamise protokolle, seega ei ole teada, kas kõik hankes osalejad esitasid oma pakkumused õigeaegselt ning kas pakkumised ka avati üheaegselt.

34. **Puudub kindlus, et hankes oli tagatud pakkuja te võrdne kohtlemine ja võitjal puudus eelis.** Oma pakkumuses on võitja kinnitanud, et hankemenetlusest kõrvaldamise alused puuduvad, sest „pakkumuse koostamisel ei ole osalenud isik, kes on osalenud sama riigihanke hankedokumentide koostamisel või kes on muul viisil hankijaga seotud ja sellele isikule seetõttu teadaolev info annab talle eelise teiste pakkuja ees“. Eesti Meremuuseum on arvamisel, et pakkuja ei osalenud mitte mingil viisil hankedokumentide ettevalmistamisel ega koostamisel. Muuseumi arvates ei andnud muuseumi kohvikus töötamine pakkuja mis tahes eelist teiste pakkuja ees, kuivõrd ta ei osalenud hanke ettevalmistamises ning talle ei olnud teada muud asjasepuutuvat infot, mis ei olnud teistele pakkujatele kättesaadav. Riigikontroll on aga arvamisel, et võitja oli siiski hankijaga seotud ning tal oli rohkem infot kui teistel pakkujatel ning seetõttu oli ta eelistatud olukorras.

35. **Sõlmitud hankelepingu kestus ei ole üheselt arusaadav.** Auditi käigus ilmnas, et Eesti Meremuuseumi veebilehe hankekuulutuse järgi oli lepingu kestus üks aasta koos võimalusega pikendada seda aasta võrra. Hankedokumentide järgi on lepingut aga võimalik pikendada kuni neli aastat. Riigihangete registrisse esitatud aruande alusel sõlmiti leping üheks aastaks. Riigikontrolli hinnangu peab hanketeates või -kutses olema selgelt kirjas, kas ja kui palju lepingut pikendatakse, kuna see mõjutab nii pakutavat hinda kui ka hankes osalejate hulka. Kui seda ei tehta, tekib pakkuja ebavõrdse kohtlemise risk, sest pakkuja oleks võinud olla rohkem ning teised pakkujad oleks ehk selle teadmise korral teinud parema pakkumuse. Samuti ei tohi tingimused erineda teates/kutses, kutsedokumentides ja sõlmitud lepingutes.

36. **Sõlmitud hankelepingust ei ole võimalik aru saada, milline on hanke kogumaksumus lepingu perioodil.** Riigihangete registrisse esitatud aruande alusel sõlmiti leping üheks aastaks summas 600 000 eurot. Sõlmitud lepingu kohaselt on aga hinnaks fikseeritud kokkulepitud protsent tellija toitlustuse netokäibest ja lepingu kohaselt korrigeeritakse maksumust jooksvalt vastavalt kohviku aastaprognosile. Muuseumi sõnul võeti hankelepingu eeldatava maksumuse määramise aluseks prognooselarve sellel põhjusel, et hankelepingu projekti kohaselt oli teenuse maksumust äärmiselt keeruline prognoosida. Seega on hankelepingu tingimused määratud selliselt, et lepingu täitmist ning uue hanke korraldamise vajadust ei ole võimalik jälgida ega hinnata.

37. Riigikontrolli arvamusel viitavad sõlmitud hankelepingu tingimused raamlepingule, sest hanget korraldades ei teatud, kas ja mis mahu tootlusteenust tellitakse. Seega oleks tulnud riigihange korraldada selliselt, et hanke tulemusena oleks sõlmitud raamleping. Raamlepingu objektiks on teenused, mida hankijal on vaja pikema perioodi jooksul korduvalt tellida, kuid hankija ei oska ette määrata teenuse mahtu ja ajahetke. Seejuures peab arvestama, et raamlepingut saab seaduse kohaselt sõlmida üksnes neljaks aastaks.

38. **Riigikontrolli hinnangul ei ole hanketeade ja hankedokumendid koostatud ega avalikustatud läbipaistvalt, mistõttu ei ole võimalik hinnata tehtud otsuste põhjendatust. Hange ei ole korraldatud kooskõlas riigihangete seaduse üldpõhimõtetega, kuna puudub vajalik läbipaistvus ja kontrollitavus.** Riigihangete läbipaistvus ja kontrollitavus on olulised selleks, et teha efektiivset kontrolli hankija tegevuse üle, vältimaks pakkujate õiguste kahjustamist ja korruptsiooniriski, mis kõnealuse riigihanke puhul on seoses (endise) töötajaga suur.

Tähelepanekud Eesti Ajaloomuuseumi hankekorralduse kohta

39. Eesti Ajaloomuuseumi investeringutega seotud lepingute kontrollimisel ilmnes, et Maarjamäe kompleksi ekspositsiooni kontseptsiooni loomise hanke ja teostamise hangete korraldamisel ei ole järgitud riigihangete seadust. Eesti Ajaloomuuseumi sõnul on nad oma hanketegevust ümber korraldamas.

40. **Ekspositsiooni teostamise hanke korraldamiseks valiti vale hankemenetluse liik.** Hanke läbiviimiseks (maksumuses 450 000 eurot ilma käibemaksuta) valiti lihtsustatud korras hangitava teenuse hankemenetlus. Hankija tellis ekspositsiooni teostamisega koos ka juhtimisnõustamise teenuse summas 150 000 eurot (ilma km), mis eraldiseisvana ei kuulu lihtsustatud korras hangitava teenuse alla. Riigihangete seaduse § 19 lõike 2 alusel oleks selliste omavahel seotud teenuste tellimisel hankija pidanud korraldama riigisisest piirmäära ületava hankemenetluse, näiteks avaliku hankemenetluse. Seega on rikutud riigihangete seadust ja valitud vale menetlusliik.

41. **Vale menetlusliigi valik tõi kaasa hankija otsuse korraldada hange selliselt, et hanketeade avalikustati vaid muuseumi veebilehel, mitte riigihangete registris.** Riigikontroll leiab, et selliselt toimimine ei võimalda konkurentsi efektiivset ärakasutamist ega avaliku raha kasutamise läbipaistvust, sest praktika näitab, et võimalike pakkujate ring on sel juhul kitsam.

42. **Ka ei ole lihtsustatud korras hangitava teenuse hankemenetluse käigus koostatud dokumentatsioon selline, mis võimaldaks veenduda läbipaistvas hankekorralduses ja erapooletuses.** Kultuuriministeeriumi hankekord, millest Eesti Ajaloomuuseum hanketegevuses lähtub, ei nõua otseselt valitud menetlusliigi puhul hankekomisjoni moodustamist, pakkujate kvalifitseerimist ja pakkumuse vastavuse hindamist ning võitja väljaselgitamist – see on jäetud asutuse juhi valikuks. Antud juhul otsustas muuseum, et kogu menetlusprotsessi viib läbi haldusjuht üksik ning ühtegi dokumenti selle kohta ei vormistata, kuigi tegemist oli üsna suuremahulise ja olulise hankega muuseumi jaoks. Riigikontrolli

Maarjamäe kompleksi
ekspositsiooni kontseptsiooni
loomise ja ekspositsiooni
teostamise hanked

hinnangul ei ole tegemist parima praktikaga ning sel moel ei ole võimalik hinnata tegevuste ja otsuste läbipaistvust.

43. Hankedokumendid ei olnud dokumendiregistris avalikud.

Kodulehelt kättesaadavas avalikus dokumendiregistris oli hanke algatamise käskkiri märgitud juurdepääsupiiranguga, ning sõlmitud hankeleping avalikustati alles auditi käigus pärast küsimist. Sellisel toimimine ole avaliku teabe seadusest lähtuvalt õigustatud. Riigikontroll leiab, et muuseum rakendab dokumendihalduses piiranguid suuremas mahu, kui näeb ette avaliku teabe seadus. Riigikontrolli hinnangul ei ole sel moel tagatud riigiasutuse tegevuse ja otsuste läbipaistvus. Avaliku raha kasutamine peab olema avalik ja läbipaistev. Muuseumi sõnul on koostamisel uus asjaajamiskord, kus pannakse paika ka juurdepääsupiirangud – siiani olid need piirangud erinevatel dokumentidel.

44. Ekspositsiooni teostamise hankega seotud projektijuhtimine ja esitatud kuluarvete kinnitamine sama isiku poolt viitab huvide konfliktile.

Hankelepingu ja hanke tehnilises kirjelduses toodud kirjelduse kohaselt vastutab projektijuht muu hulgas kogu projekti eelarve täitmise eest ning esindab tellijat ning tema huve, teeb järelevalvet ekspositsiooni kontseptsiooni rakendamise ja ekspositsiooni paigaldamise üle – ehk kontrollib ja võtab vastu muuseumi nimel projekti käigus tehtud tööd, sh enda ettevõtte omad. Muuseumi raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt kinnitab muuseumi projektidega seotud kuluarved lisaks haldusdirektorile ja direktorile ka projektijuht. Seega on projektijuht kaasatud ka e-Arvekeskuses kuluarvete kinnitajate ringi. E-Arvekeskuse kasutusjuhendi järgi määratakse kinnitaja roll allkirjaõiguslikule aktsepteerijale, kellel on asutuses ostuarvete kontrollimise ja maksmisele lubamise volitus. Ka Kultuuriministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja ja finantsarvestuse toimetamudeli kohaselt on kuluarvete allkirjastamise eesmärk asutusepoolne dokumendi õigsuse ja tehtud kulu kinnitamine, enne kui see suunatakse Riigi Tugiteenuste Keskusele maksmisele.

45. Seega kinnitab projektijuht muuseumi esindajana muu hulgas enda ettevõtte esitatud arvete õigsust ja tööde läbiviimist. Kuna kõik arved kinnitab enne väljamakse tegemist muuseumi direktor ning projektijuhi kinnitus on muuseumi sõnul vaid kuluinformatiivse sisuga, siis ei näe asutus selles probleemi. Muuseumi sõnul on sellise töökorralduse põhjuseks pädevate inimeste nappus. Riigikontroll leiab, et sellise töökorralduse puhul, kus arvete esitaja ja nende vastuvõtja-kontrollija-kinnitaja on sama isik, on tegemist huvide konfliktiga ning sellisel juhul võib olla tegemist korruptsioonivastase seaduse rikkumisega.

46. Riigikontrolli soovitused kultuuriministrile:

- Tõhustada kontrolli ministeeriumi valitsemisalas, sh sihtasutustes, riigihangete seadusest kinnipidamise üle. See tagaks kaupade ostmisel ja teenuste tellimisel korrektsete, läbipaistvate ja seadusega kooskõlas hankemenetluste korraldamise ja maandaks korruptsiooniriski. Eelkõige koolitada vastava ala spetsialiste, korraldada infopäevi, et selgitada sisekordasid ja seaduste nõudeid ning nende rakendamist, ning teha sise- ja välisauditeid.

- Kaaluda võimalust teha allasutustele ühishankeid valitsemisalas või teiste ministeeriumidega.
- Kaaluda hangete tsentraliseerimist ühte kompetentsuskeskusesse (nt ministeeriumisse), seda nii riigiasutuste kui ka sihtasutuste hangete puhul, et tagada riigihangete seadusele vastavate hangete korraldamine.

Kultuuriministri vastus: Kultuuriministeerium nõustub, et on oluline järgida riigihanke korraldamise põhimõtteid.

Ministeerium on korraldanud oma valitsemisala asutustele riigihangete teemalisi koolitusi tõhusama ja seaduspärase hankekorralduse tagamiseks. Koolitussarjaga on kavas jätkata ka edaspidi. Samas märgime ära, et ministeeriumipoolne nõustamine ja järelevalve valitsemisala riigihangete üle saab olla täpselt nii tõhus ja tihe, kui olemasolev ressurss seda võimaldab. Hetkel on meil nii ministeeriumi enda hangete tarbeks kui ka valitsemisala nõustamiseks vaid üks töötaja ning valitsemise mahu vähendamise kontekstis pole lisanduva tööjõu palkamine võimalik.

Lisaks peame oluliseks välja tuua, et Kultuuriministeeriumile teadaolevalt on Eesti Meremuuseum ja Eesti Ajaloomuuseum edastanud Riigikontrollile põhjalikud selgitused ja vastused riigihangete korraldamise osas. On kahju, et nende vastuste sisu ei ole leidnud kajastamist Riigikontrolli lõpparuande dokumendis.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et lõpparuande koostamisel on arvestatud kõiki auditeeritute selgitusi, mille paikapidavust saime kontrollida.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega

Ministeeriumi varad

47. Auditi käigus selgitati, kas kontrollitud tehingute puhul on immateriaalseid ja materiaalseid varasid saadud, vallatud, kasutatud ja ära antud kooskõlas riigivaraseadusega.

48. Toimingute tulemusel jõudis Riigikontroll järelduseni, et varade üleandmisel on Eesti Kunstimuuseum käitunud heaperemehelikult ning toiminud kehtivate reeglite kohaselt. Olulisimaks tehinguks oli Eesti Kunstimuuseumi varade summas 17 miljonit eurot üleandmine ministeeriumile ja loodavale Eest Kunstimuuseumi sihtasutusele.

Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Kultuuriministeeriumis

49. Auditi käigus koguti küsitluse teel infot **riigivalitsemise reformi** kava elluviimise kohta, sh selgitati, milline on riigireformi elluviimise tegevuskava ministeeriumides, millised on seni tehtud ja kavandatavad eelarve- ning personalimuudatused ning milliseid põhi- ja kõrvaltegevusi need hõlmavad. Uuriti, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist. Selliste reformide puhul on risk, et teenuseid hakatakse sisse ostma töötajatelt võlaõiguslike lepingute alusel, ning seega ei oleks tagatud eesmärk muuta riigi töökorraldus säästlikumaks. Küsitlesime nii Kultuuriministeeriumi, Võru Instituuti, Eesti Kunstimuuseumi, Eesti Meremuuseumi, Muinsuskaitseametit ja Eesti Rahva Muuseumi.

Riigivalitsemise reform – 2015. aastal alustatud riigivalitsemise ümberkorraldus, mille üks eesmärk on tõhusam ja jõukohasem riigi sisemine töökorraldus, mille saavutamiseks on vaja valitsussektori töötajate arvu vähendada kooskõlas tööealise rahvastiku kahanemisega. Auditeeritud perioodi jäi Vabariigi Valitsuse otsus vähendada valitsussektori töötajate arvu ajavahemikul 01.06.2015–31.05.2016 kokkulepitud näitajate võrra. Riigikontroll vaatas otsuse elluviimist kõigis valitsemisalades, andmata sellele hinnangut.

50. Kultuuriministeeriumi valitsemisala töökohtade kärpimisse kaasati kõik astutused, sh ka sihtasutused, kokku 53 asutust. Eesmärk oli vähendada reaalselt töötajatega täidetud töökohtade arvu struktuuris 1,4% võrra, asutuste täistööajale taandatud töötajate arvust. Iga asutuse enda ülesanne oli oma olemasolevad ametikohad ise üle vaadata ja leida parim viis optimeerimiseks, Kultuuriministeerium täpseid juhiseid ei andnud. Töökohtade kärpimise tulemusena vähenes töökohtade arv valitsemisalas kokku 88,16 võrra.

51. Mõnedes asutustest oli ümberkorraldus nagunii juba plaanis, näiteks Eesti Meremuuseum lõpetas toitlustusteenuse korraldamise ja kohviku majandamine anti üle operaatorile (kaotati 33 töökohta). Teisalt lubati Vabariigi Valitsuse otsusega Eesti Rahva Muuseumil näiteks vastupidi, toitlustusteenuse loomisega, tööjõudu suurendada 33 ametikoha võrra. Mõnes asutuses aga tekkisid probleemid, eriti kui veidi varasemalt jõuti just optimeerimine ära teha ja tekkis tööjõu puudus, mis tõstis olemasolevate töötajate töökoormust. Näiteks Eesti Kunstimuuseumi sõnul kompenseeriti ületunde vaba ajaga, kuid mida enamjaolt ei olnud töötajatel aega kasutada.

52. Koondamise võimalikkus saavutati küsitletud asutuste sõnul tööprotsesside optimeerimisega, olemasolevate töötajate ülekoormamisega, teenuste sisseostmisega aga ka võlaõiguslike lepingute sõlmimisega – näiteks Võru Instituudis, Eesti Kunstimuuseumis. Ministeeriumis üldist analüüsi selle kohta, kas koondatute asemel on teenust hiljem hakatud sisse ostma või sõlmitud töövõtulepinguid, ei ole tehtud.

53. Oluline on märkida, et Kultuuriministeeriumis struktuurimuudatuste elluviimine jätkub jooksvalt, näiteks kas või muuseumivõrgu korrastamisega ja asutuste sihtasutusteks üleminekuga. Lisaks koondamisele luuakse juurde ka uue profiiliga ametikohti – näitena Eesti Rahva Muuseum, kes palkas toitlustamisega tegelevaid töötajaid juurde.

54. Rahandusministeerium ei ole hetkeseisuga riigireformi elluviimist Kultuuriministeeriumis koordineerinud ja täiendavalt ei ole ka aruandeid küsinud. Hetkel on ministeeriumi sõnul plaanis piirduda praeguse olukorraga. Teatud asutustesse on vaja inimesi hoopis tõenäoliselt juurde palgata: Eesti Ajaloomuuseumisse, Sasse Tehvandi Spordikeskus, Sasse Ugala Teater, Sasse NUKU. Samuti võib veel inimesi juurde lisanduda Eesti Rahva Muuseumi ning Muinsuskaitseametisse, kui muutub Muinsuskaitseseadus.

55. Riigikontroll teeb teemast kokkuvõtva kõiki ministeeriume hõlmava ülevaate auditaruandes „Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“.

Varasemate soovituste rakendamine

56. Riigikontroll soovitas Kultuuriministeeriumil tõhustada järelevalvet eelarveraha kasutamise üle ja nõustada valitsemisala asutusi eelarve planeerimisel, ning juhul kui aasta sees tekib ootamatu vajadus muuta eraldatud raha kasutamise otstarvet, teha taotlus eelarve muutmiseks enne kulude tegemist. Riigikontroll ei tuvastanud 2016. aasta auditiga olulisi eelarverikkumisi.

57. Ministeeriumi varade rentimise otstarbekuse auditis soovitas Riigikontroll tagada, sõidukite hankimisel riigihangete seaduse üldpõhimõtete järgimine ning korraldada valitsemisala astutuste kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamine ning kajastada need raamatupidamises vastavuses lepingutingimuste ja raamatupidamise reeglitega. Kontrollisime kahte sõiduki hanget ning leidsime, et need on hangitud riigihangete seaduse üldpõhimõtetega kooskõlas. Riigi Tugiteenuste Keskuse Kultuuriministeeriumi valitsemisala pearaamatupidaja sõnul on asutusi juhendatud bilansiväliste kohustuste esitamise osas ja 2016. aasta aruandes on esitatud eelmisel perioodil probleemiks olnud bilansivälised kohustused ka Võru Instituudi, Muinsuskaitseameti ja Saaremaa Muuseumi kohta.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi tulemusel Kultuuriministeeriumile aruandes soovitusi. Kultuuriminister saatis 28.06.2017 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Kultuuriministri vastused
Puudused 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas 18. Soovitus kultuuriministrile: parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses. (p-d 13–17)	Kultuuriministeerium arvestab kindlasti kontrolliaruandes toodud tähelepanekute ja ettepanekutega riigieelarve seletuskirja edaspidisel koostamisel. Siiski mainime, et juba 2017. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel (2016. aasta sügisel) vaadati koos Rahandusministeeriumiga seletuskirja koostamise põhimõtted üle, mistõttu 2017. aasta eelarve seletuskiri sai olema oluliselt informatiivsem, selgem ja arusaadavam. Kindlasti arvestame Riigikontrolli nõuannetega ka nüüd 2018. aasta riigieelarve seletuskirja koostamisel.
Puudused ministeeriumi valitsemisala hanketegevuses 46. Soovitused kultuuriministrile: - Tõhustada kontrolli ministeeriumi valitsemisalas, sh sihtasutustes, riigihangete seadusest kinnipidamise üle. See tagaks kaupade ostmisel ja teenuste tellimisel korrektsete, läbipaistvate ja seadusega kooskõlas hankemenetluste korraldamise ja maandaks korrupsiooniriski. Eelkõige koolitada vastava ala spetsialiste, korraldada infopäevi, et selgitada sisekordasid ja seaduste nõudeid ning nende rakendamist, ning teha sise- ja välisauditeid. - Kaaluda võimalust teha allasutustele ühishankeid valitsemisalas või teiste ministeeriumidega. - Kaaluda hangete tsentraliseerimist ühte kompetentsuskeskusesse (nt ministeeriumisse), seda nii riigiasutuste kui ka sihtasutuste hangete puhul, et tagada riigihangete seadusele vastavate hangete korraldamine. (p-d 19–45)	Kultuuriministeerium nõustub, et on oluline järgida riigihanke korraldamise põhimõtteid. Ministeerium on korraldanud oma valitsemisala asutustele riigihangete teemalisi koolitusi tõhusama ja seaduspärase hankekorralduse tagamiseks. Koolitussarjaga on kavas jätkata ka edaspidi. Samas märgime ära, et ministeeriumipoolne nõustamine ja järelevalve valitsemisala riigihangete üle saab olla täpselt nii tõhus ja tihe, kui olemasolev ressurss seda võimaldab. Hetkel on meil nii ministeeriumi enda hangete tarbeks kui ka valitsemisala nõustamiseks vaid üks töötaja ning valitsemise mahu vähendamise kontekstis pole lisanduva tööjõu palkamine võimalik. Lisaks peame oluliseks välja tuua, et Kultuuriministeeriumile teadaolevalt on Eesti Meremuuseum ja Eesti Ajaloomuuseum edastanud Riigikontrollile põhjalikud selgitused ja vastused riigihangete korraldamise osas. On kahju, et nende vastuste sisu ei ole leidnud kajastamist Riigikontrolli lõpparuande dokumendis. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll märgib, et lõpparuande koostamisel on arvestatud kõiki auditeeritute selgitusi, mille paikapidavust saime kontrollida.

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 osaks.

Ministeeriumi auditi eesmärk on avaldada arvamust ministeeriumi tehingute seaduslikkuse kohta ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste tulemiarunde kirjade õigsuse kohta ministeeriumi tulemiarundes.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi käigus. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab põhjendatud kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on kontrollitud ulatuses olulises osas kooskõlas asjakohaste seadustega.

Audititoimingute käigus koguti finantsaruannetes esitatud arvandmete ja muu avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi kui terviku tulemuslikkuse kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. 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 ja tehingute seaduslikkusele. Seetõttu ei avalda Riigikontroll arvamust 25.05.2017 Kultuuriministeeriumi kantsleri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulise finantsaruande kirje kajastamise õigsuse kohta Kultuuriministeeriumi finantsaruandes ning Kultuuriministeeriumi eelarve täitmise aruande usaldusväärsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

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

Riigikontroll annab põhjendatud kindlusel põhineva arvamuse selle kohta, kas Kultuuriministeeriumi tehingud vastavad riigieelarve seadustele. Piiratud kindlusele tuginev aramus antakse, hinnates tehingute vastavust riigihangete seadusele ja riigivaraseadusele. Seejuures tuuakse välja eksimused riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse tähtsamate nõuete vastu. Ülejäänud seaduste ja õigusaktide puhul kontrollitakse tähtsamate vastavusnõuete täitmist, tuues välja puudused ja tehes soovitusi, avaldamata seejuures kokkuvõtvat arvamust. Vt lisas 1 nimetatud õigusakte.

Auditi käigus leitud vähem tähtsatele puudustele, mille mõju pole märkimisväärne, juhiti auditeeritu tähelepanu auditi ajal, samuti on seda tehtud neile saadetud märgukirjas.

Kultuuriministeeriumi raamatupidamine

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulise finantsaruande kirje kajastamise õigsuse kohta Kultuuriministeeriumi finantsaruandes, hindas Riigikontroll, kas finantsaruande kirje kajastamine vastab Eesti heale raamatupidamistavale. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Kultuuriministeeriumi tehingute seaduslikkus

Seaduslikkuse auditeerimisel pöörati põhitähelepanu sellele, kas riigivara on valitsetud heaperemehelikult. Heaperemehelik valitsemine tähendab, et riigivaraga on ümber käidud eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Riigi tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks tuleb Riigikontrollil lisaks riigiasutustes tehtavatele audititoimingutele veenduda (s.t täita grupiauditi rolli), kas ka teiste üksuste (riigi tulundusasutuse, riigi valitseva mõju all olevate riigi äriühingute ja sihtasutuste) majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigihangete seadusega. Neid üksusi auditeerivad erasektori vandeaudiitorid, mistõttu tuleb Riigikontrollil juhendada nende tööd.

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Kultuuriministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2016. aasta riigieelarve seadusest ja selle seaduse muutmise seadusest. Selleks kontrolliti, kas ministeeriumis on tulud riigieelarvesse kogutud; kulud ja investeeringud tehtud sihipäraselt; kas iga-aastase eelarveseadusega kehtestatud eelarvest ja selles tehtud muudatustest on kinni peetud ning kas eelarvest tehtud ettemaksed olid vältimatud.

Samuti kontrollis Riigikontroll, kas riigiasutus on võtnud kohustusi ainult siis, kui talle on selleks riigieelarvest raha ette nähtud ning kas kõik tulud, kulud ja investeeringud on liigendatud sellisel viisil, et nende majanduslik sisu või otstarve on selgelt kindlaks määratud. Eelarve täitmise aruande kontrollimisel hinnati, kas ministeerium on aruande koostanud ettenähtud reeglite kohaselt ning kas tehtud korrigeerimised on olnud õigustatud.

Varade soetamisel kontrolliti tehingute vastavust riigihangete seaduse üldpõhimõtetele, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ja huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust lähtudes, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas liihangete puhul on kinni peetud riigihangete üldpõhimõtetest. Ministeeriumi valitsemisele kuuluvate sihtasutuste (vt loetelu lisast 2) tegevuse vastavust riigihangete seadusele auditeerisid erasektori vandeaudiitorid.

Tehingute vastavuse hindamisel riigivaraseadusele kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust tulenevalt, kas ministeeriumi valitsemisala on lähtunud riigivaraseaduses sätestatud riigivara valitsemise põhimõtetest ja kehtestatud olulisematest nõuetest.

Ministeeriumi 2016. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditis käsitleti ka Vabariigi Valitsuse riigireformi kavas olevaid tegevusi ja nende elluviimist. Valitsuse riigireformi kava järgi soovitakse vähendada keskvalitsuse töötajate arvu ja reformida avalike teenuste osutamise korraldust. Auditi käigus koguti infot riigireformi kava elluviimise kohta, sh selgitati, milline on riigireformi elluviimise tegevuskava Kultuuriministeeriumis, millised on seni tehtud ja kavandatavad eelarve- ning

personalimuudatused ning milliseid põhi- või kõrvaltegevusi need hõlmavad. Uuriti, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist. Kogutud info põhjal antakse kõiki ministeeriumeid hõlmav ülevaade riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta koostatavas auditiaruandes.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati mais 2017.

Auditi meeskond

Auditis osalesid vanemaudiitorid Ingrid Hindrikson ja Ivika Vispel ning audiitor Helen Veski.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/17/60148/39.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Kultuuriministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

28.06.2016 – Kultuuriministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

19.08.2015 – Kultuuriministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

30.06.2014 – Kultuuriministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

15.08.2013 – Kultuuriministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

25.06.2012 – Kultuuriministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

A. Tehingute seaduslikkust hindas Riigikontroll järgmistele õigusaktide puhul:

- 2016. aasta riigieelarve seadus, §-d 1, 4–5;
- 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus, § 1;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri”;
- rahandusministri 16.12.2015. aasta määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator”;
- rahandusministri 04.02.2016. aasta määrus nr 9 „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord”;
- riigieelarve seadus, §-d 30–33, 60;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 9–10, 13¹–16, 18–18², 19–32, 35–41, 43–50, 54–58, 65–68, 70–71, 79–81, 105;
- riigivaraseadus, §-d 1–4, 6–8, 10, 14–17, 19–24, 37–38, 44, 46, 48, 51–52, 54, 95.

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

- korruptsioonivastane seadus §-d 2–5, 7, 10–11;
- Kultuuriministeeriumi hankekord (kinnitatud kultuuriministri 11.01.2012. aasta käskkirjaga nr 15);
- Kultuuriministeeriumi valitsemisel oleva riigivara üleandmise, kasutamiseks andmise, võõrandamise ning kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord (kinnitatud kultuuriministri 30.09.2010. aasta käskkirjaga nr 349);
- Kultuuriministeeriumi toetuse taotluse menetlemise kord (kinnitatud ministri 29.11.2015 käskkirjaga nr 248);
- Riigieelarvest Kultuuriministeeriumile spordi toetuseks eraldatud vahendite jaotamise kord (kultuuriministri määrus 21.12.2012 nr 12);
- Riigieelarvest Kultuuriministeeriumile muuseumide tegevustoetuseks eraldatud vahendite taotlemise ja määramise kord (kultuuriministri määrus 08.07.2013 nr 35).

Lisa 2. Tehingute seaduslikkuse kontrolliga hõlmatud ministeeriumi sihtasutused ja nende auditite tulemused

Sihtasutus	Üksus on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi	Üksus on hanketegevuses järginud riigihangete seaduse põhiprintsiipe
SA Tehvandi Spordikeskus	Jah, v.a tähelepanekute puhul hankekorra puuduste kohta.	Jah, v.a tähelepanekute puhul avatud hanke ja lihthanke korraldamata jätmise ning hanke osadeks jaotamise kohta.
SA Eesti Draamateater	Jah, v.a tähelepaneku puhul hankekorra puuduste kohta.	Jah
SA Teater Vanemuine	Jah	Jah
Narva Muuseum SA	Jah	Jah, v.a tähelepaneku puhul lihthangete korraldamata jätmise kohta.
Eesti Vabaõhumuuseum SA	Jah	Jah, v.a tähelepaneku puhul lihthangete korraldamata jätmise kohta.

Allikas: vandeaudiitorite 2016. a auditaruanded