



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 11.07.2023 - 31.08.2023

Alus: RKS § 48 lg 2

Maarjo Mändmaa
kantsler
Sotsiaalministeerium

Meie 11.07.2023 nr 2-1/80096/9

Märgukiri auditi „Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjade õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas 2022. aasta septembrist kuni 2023. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2022. aasta eelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste saamine ja andmine,
 - pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - pensionieraldiste arvestus,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus;
- kontrollisid varasemates auditites tehtud soovitude täitmist.

Riigikontroll ei tuvastanud toetuste saamisel, tööjõukulude tegemisel, pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramisel, pensionieraldiste arvestuses ega kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestuses sisekontrollisüsteemi toimimises, raamatupidamises kajastamisel ega tehingute seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Tehtud audititoimingute tulemusena soovib Riigikontroll juhtida tähelepanu puudustele järgmistes valdkondades: pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste nõuete ja kohustiste inventuuri läbiviimine, toetuste andmine, majandamiskulude tegemine, põhivara inventuuri läbiviimine ja riigihangete seaduse järgimine riigi äriühingutes ja sihtasutustes.

Järgmisena on toodud auditi käigus tuvastatud tähelepanek, mis leiab kajastamist ka riigi raamatupidamise aastaaruande kohta tervikuna koostatud auditiaruandes.

1. Sotsiaalkindlustusamet ei teinud pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste aastainventuuri, mistõttu ei saanud veenduda, et need bilansisaldod on õiged

Riigikontroll ei ole juba viiendat aastat järjest saanud veenduda, kas pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuded ja kohustised kajastavad Sotsiaalministeeriumi ja riigi bilansis tegelikku ja õiget seisu.

31.12.2022. aasta seisuga on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ja riigi bilansis pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramisega seotud nõudeid 4,86 miljonit eurot ja kohustusi 62,75 miljonit eurot.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi järgi tuleb vähemalt kord aastas teha kõigi oluliste varade ja kohustiste põhjalik aastainventuur. Seejuures tuleb inventuur lõpetada tähtajaks, mis võimaldab aastaaruande koostada nõutud ajaks.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja ja finantsarvestuse toimemudeli järgi on Sotsiaalkindlustusametil (SKA) kohustus inventeerida 31. oktoobri seisuga infosüsteemidega SKAIS 1 ja SKAIS 2 seotud pensionide, toetuste ja hüvitiste nõuded ja kohustised ning esitada inventuuri tulemused ja parandamisega seotud kanded Riigi Tugiteenuste Keskusele hiljemalt järgmise aasta 28. veebruaril.

Alates aastast 2018 ei ole Sotsiaalkindlustusamet kõikehõlmavat pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste aastainventuuri läbi viinud või pole esitanud Riigikontrollile inventuuri läbiviimist tõendavat dokumentatsiooni.

2021. aastal tehtud auditi käigus edastas SKA küll aastainventuuri läbiviimist tõendavad dokumendid, kuid Riigikontrollil ei õnnestunud veenduda, kas aruandeaasta lõpu seisuga on pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri tulemused raamatupidamises korrektselt ka kajastatud, kuna amet edastas inventuuri tulemused olulise viivitusega ning ei edastanud audititoimingute lõpetamise ajaks küsitud raamatupidamiskandeid.

Ka 2022. aasta kohta koostatud inventuur on auditi lõpetamise hetkeks läbi viimata, kuid SKA on koostanud tööplaani, mille järgi inventeeritakse need 2023. aasta oktoobrikuu lõpuks.

SKA selgituste kohaselt ei suudetud nõuetele vastavat inventuuri läbi viia seetõttu, et isikkoosseisus toimusid suured muudatused, pensionimaksed koliti uude maksete infosüsteemi ning tulumaksu- ja perehüvitiste seaduse muudatustega on kaasnenud palju tööd.

Lisaks jättis SKA auditi lõpptähtajaks esitamata infosüsteemide SKAIS 1 ja SKAIS 2 finantsarvestuse tarkvarade saldoandmikud, mistõttu ei olnud võimalik veenduda, et nendes infosüsteemides kajastatud kõik kulukontode käibed ning nõuete ja kohustiste saldod ühtivad riigi saldoandmikuga.

Auditis detailselt kontrollitud pensionide ja hüvitiste puhul on Riigikontroll saanud kindluse, et kontrollitud kulukontode käibed on olulises osas õiged. Riigikontroll veendus, et vanaduspensioni, vanemahüvitise ning emapuhkuse hüvitise (kontod 410000 ja 413025) määramise ja maksmisega seotud kanded on kontrollitud ulatuses kajastatud SKAIS 1 ja SKAIS 2 finantsarvestuses korrektselt ning nende kontode koondkanded on sisestatud riigi saldoandmikusse õigetes summates.

SKAIS 1 ja SKAIS 2 finantssüsteemides kajastatud kanded sisestatakse üks kord kuus koondkannetena riigi finantstarkvarasse SAP käsitsi. Kuna riigi raamatupidamistarkvaras sisestatakse andmeid käsitsi, on risk, et kõik koondkanded ei ole sisestatud õigetes summates.

Riigikontroll toonitab, et inventuur ja saldovõrdlused on olulised sisekontrollimeetmed, mis annavad kindluse, et tööprotsessid toimivad, alaminfosüsteemi automaatkanded on korrektselt jõudnud raamatupidamisse ning pensionid, sotsiaaltoetused ja hüvitised on kõikehõlmavalt ning korrektselt kajastatud. Riigikontroll juhib veel kord tähelepanu, et tegemata inventuuri tõttu võivad olla vead nii bilansis nõuetes ja kohustistes kui ka eelarve täitmise aruandes pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitiste andmise kuludes.

Auditiaruandes annab Riigikontroll sotsiaalkaitseministrile soovitus tagada Sotsiaalkindlustusametile piisavad ressursid, et korrektselt ja õigeaegselt läbi viia pensionide, sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ning kohustiste inventuur.

Järgmisena on toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mida ei kajastata auditi aruandes, sest tuvastatud eksimused ei ole hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamisarvestust ei parandata.

2. Sotsiaalkindlustusameti majandamiskuludes on kajastatud omavalitsustele antud toetusi

Majandamiskulude kontrollimisel selgus, et Sotsiaalkindlustusamet on kohalikele omavalitsustele antud toetusi kajastanud majandamiskuludes. Sotsiaalkindlustusamet toetas omavalitsusi perioodil 01.01.2021–31.12.2022 raske ja sügava puudega laste tugiteenuste osutamisel. Omavalitsustele antud toetuse kogumaht oli 13,6 miljonit eurot, sh 2022. aastal 5,4 miljonit eurot, ning seda rahastati Euroopa Sotsiaalfondist.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi kohaselt käsitletakse toetusena antud raha, mille eest ei saada otseselt vastu kaupu ega teenuseid. Raske ja sügava puudega laste tugiteenuste kui sotsiaalteenuste osutamine ei ole riigi, vaid on omavalitsuse seadusjärgne ülesanne, mida SKA ajutiselt toetas, saamata omavalitsustelt vastu teenuseid ja muid hüvesid. Seetõttu oleks Riigikontrolli hinnangul omavalitsustele antud toetusi pidanud kajastama majandamiskulu asemel toetusena. Ka mitmed omavalitsused on jõudnud samale seisukohale ning kajastanud SKA antud raha saadud toetusena. Kuna SKA on toetuste andmist kajastanud majandamiskuluna, ei ole SKA antud toetuste ega osa omavalitsuste saadud toetuste kontode saldod võrreldavad.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et ebaõige kajastamine ei taga õiget ülevaadet asutuse majandustegevusest. Lisaks on risk, et Euroopa Liidu toetuste valesti kajastamisel ei eristata õigesti tagasinõutud toetusi. Need toetused tuleb kajastada antud sihtfinantseerimise kontogrupis selleks spetsiaalselt ettenähtud kontodel.

Riigikontrolli soovitus Sotsiaalministeeriumi kantslerile: tagada antud toetuste õige kajastamine.

3. Sotsiaalkindlustusamet on tasunud rohkem kulusid, kui lepinguga kokku lepitud

Majandamiskulude kontrollimisel selgus, et Sotsiaalkindlustusamet on kinnitanud majutus- ja toitlustusteenuste akte ning tasunud arveid, mis ei vasta sama ettevõttega sõlmitud lepingus kokkulepitud hindadele.

Ameti selgituse kohaselt jäi aktide ja arvete kinnitamise käigus tähelepanuta, et teenust pakkuv ettevõtte on ühepoolset oma hinnakirja muutnud. Selle tulemusel maksti ettevõttele 2022. aastal

teenuste eest kokku ligikaudu 116 000 eurot rohkem, kui lepingu järgi kohustus oleks olnud. Riigikontrollile antud selgituse järgi on ametil kavas ettevõtjalt enamakstud summa tagasi nõuda, kuid auditi ajal oli see veel tagasi küsimata.

Riigikontroll juhhib tähelepanu, et ameti sisekontrollisüsteemi tuleb tõhustada, et vältida selliste vigade kordumist ning tagada riigieelarve säästlik ja otstarbekas kasutamine.

Riigikontrolli soovitused Sotsiaalministeeriumi kantslerile koostöös Sotsiaalkindlustusameti peadirektoriga: tagada, et

- kooskõlastusringis osalejad kontrolliksid arvete ja aktide vastavust lepingule;
- enamakstud summa nõutakse tagasi.

4. Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse (TEHIK) varade inventuuri korda tuleb täiendada

TEHIKu sisekorra „Varade inventuuri kord“ kohaselt on inventuuri eesmärk teha kindlaks varade tegelik seisukord. Selleks peavad immateriaalsete põhivarade puhul inventuurikomisjoni liikmed hindama vara väärtust, kasulikku eluiga ja kinnitama, kas vara on kasutusel. Lõpetamata immateriaalsete põhivarade (tarkvara arenduste) inventeerimise põhimõtteid inventuuri kord täpsemalt ei ava. Tegu on varadega, mida ei ole veel kasutusele võetud ja seega pole neile ka kasulikku eluiga määratud.

Riigikontrollile esitatud TEHIKu lõpetamata IT-arenduste inventuuriaktis 31. detsembri seisuga sisaldus 27 pooleliolevat tarkvaraarendust soetusmaksumusega 5,1 miljonit eurot. Inventuuri käigus oli akti märgitud vara projektijuhi nimi ja inventuurikomisjoni otsuse lahtrisse „lõpetamata arendus“.

Selleks et anda aastalõpuinventuuri aktiga TEHIKu juhtkonnale ja Riigi Tugiteenuste Keskusele kindlust, kas kõik pooleli olevad tarkvarad on jätkuvalt edasiarendamisel, millised neist on valmis kasutusele võtmiseks või mis tuleks hoopis maha kanda, soovib Riigikontroll täiendada inventuuri akti. Akti tuleks lisada info varade kavandatava valmimise tähtaja, lepingujärgse arendustööde lõpptähtaja ja prognoositava kasutusele võtmise aja kohta.

Lõpetamata immateriaalsete varade inventeerimise põhimõtted tuleks täpsemalt välja tuua ka TEHIKu varade inventuuri korras.

Riigikontrolli soovitused Sotsiaalministeeriumi kantslerile koostöös TEHIKu direktoriga:

- täiendada TEHIKu varade inventuuri korda lõpetamata immateriaalsete varade inventeerimise põhimõtetega;
- lisada TEHIKu lõpetamata immateriaalsete varade inventuuriakti järgmine info: varade kavandatav valmimise tähtaeg, lepingujärgne arendustööde lõpptähtaeg ja prognoositav kasutusele võtmise aeg.

5. Tehingute seaduslikkus riigi äriühingutes ja sihtasutustes

Riigikontrolli juhendamisel auditeerisid avaliku sektori vandeaudiitorid riigihangete seaduse järgimist 2022. aastal Sotsiaalministeeriumi valitsemisel olevas ASis Hoolekandeteenused ning SAs Tartu Ülikooli Kliinikum, Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja Viljandi Haigla, kus Sotsiaalministeerium teostab asutajaõigusi.

Sisekontrollisüsteemi täiustamise kohta andsid vandeaudiitorid soovitusi SA-le Viljandi Haigla ja ASile Hoolekandeteenused.

Sarnaselt varasemate aastatega tegi vandeaudiitor SA-le Põhja-Eesti Regionaalhaigla tähelepanekuid seaduse nõuete eiramise, sh tegemata hankemenetluste kohta kokku summas 1,72 miljoni euro eest.

Ka SA Tartu Ülikooli Kliinikum vandeaudiitor tegi märkuse 2022. aastal tegemata hankemenetluste kohta. Kliinikumis on tuvastatud tegemata hankemenetlusi varemgi.

Hankemenetlust (sh lihthankemenetlusi) korraldamata oli tehtud ostutehinguid konsolideerimisgrupi väliste ettevõtetega kokku summas 6,9 miljonit eurot ning soetusi SA Tartu Ülikooli Kliinikum tütarettevõtetega summas 0,4 miljonit eurot. Samuti tuvastas vandeaudiitor, et Tartu Ülikooli Kliinikum oli tellinud teenuseid teistelt tervishoiuteenuste osutajatelt kogusummas 2 miljonit eurot, ilma et oleks korraldanud nõuetekohaseid lihthankemenetlusi või hankemenetlusi või siis järginud kehtestatud hankekorda.

Sarnaselt varasemate aastatega töid vandeaudiitorid välja, et lisaks oli tehtud ilma hankemenetlust (sh lihthankemenetlusi) korraldamata ostutehinguid kliinikumi tütarettevõtetes: AS Lõuna-Eesti Haigla oli soetanud teenuseid või kaupu (sh meditsiiniseadmete hooldus ja tarvikud) konsolideerimisgrupi välistelt ettevõtetelt kokku 0,17 miljoni euro väärtuses ning soetusi emaettevõttelt SA-lt Tartu Ülikooli Kliinikum kokku 1,8 miljoni euro väärtuses. AS Valga Haigla oli soetanud teenuseid või kaupu konsolideerimisgrupi välistelt ettevõtetelt kokku 0,48 miljoni euro väärtuses ning soetusi emaettevõttelt SA-lt Tartu Ülikooli Kliinikum kokku 1 miljoni euro väärtuses.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt **11. augustiks 2023.**

Riigikontroll tänab Sotsiaalministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditosakonna peakontrolör

Jane Sömmer
Jane.Sommer@riigikontroll.ee