



Mart Laidmets
Haridus- ja Teadusministeerium

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 5.07.2019 - 31.08.2019
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Meie 5.07.2019 nr 2-1/80018/15

Märgukiri auditi „Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid ministeeriumides ja nende valitsemisala asutustes ning Riigikantseleis määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjade õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses.

Sellest lähtudes koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna. Ministeeriume ja Riigikantseleid teavitatakse nende valitsemisalas tehtud audititoimingute tulemustest märgukirjaga.

Auditi käigus tegid audiitorid Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas 2018. aasta septembrist kuni 2019. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2018. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja nende tehingute raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist järgmistes valdkondades:
 - toetuste saamine,
 - toetuste vahendamine,
 - toetuste andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga;
- tutvusid korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemiga. Riigikontroll käsitleb teemat üldistatuna auditiaruandes, mistõttu ei ole käesolevas märgukirjas sellest kirjutatud. Info Haridus- ja Teadusministeeriumi sisekontrollisüsteemist saadud ülevaate kohta on edastatud ministeeriumis korruptsiooni ennetamist koordineerivatele isikutele ja auditi kontaktisikule;
- kontrollisid, kas tehingute tegemisel seotud isikutega, kes on määratletud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis, on kinni peetud toimingupiirangust korruptsioonivastase seaduse mõistes. Sama kontrolliti ka toetuse andmise tehingute auditeerimisel.

- Riigikontroll ei tuvastanud toetuste saamisel, vahendamisel ja andmisel ning majandamiskulude tegemisel sisekontrollisüsteemi toimivuses ega nende tehingute raamatupidamises kajastamisel kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu puudustele tööjõukulude tegemisel, põhivara arvestamisel, eraldiste moodustamisel, eelarve planeerimisel ja kasutamisel ning seotud isikutega tehtud tehingute tegemisel.

1. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas esineb puudusi põhivara komponentide arvele võtmisel

Põhivara investeeringute kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala koolide senise praktika kohaselt võetakse valminud hooned koos kõigi olulisemate komponentidega arvele ühe põhivaraobjektina. Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 punkti 18 järgi tuleb materiaalse põhivara objekti olulisemad komponendid, mille kasulik eluiga erineb oluliselt, võtta raamatupidamises arvele eraldi varaobjektidena, määraates neile eraldi amortisatsioonimäärad, lähtudes nende kasulikust elueast. Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli, Olustvere Maamajandus- ja Teeninduskooli ning Viimsi Gümnaasiumi uute õppehoonete raamatupidamises arvele võtmisel ei ole kõiki olulises osas erineva kasuliku elueaga komponente eraldi arvele võetud.

Näiteks võttis **Tallinna Tervishoiu Kõrgkool** koolihoone juurdeehituse valmimisel komponentidena arvele ventilatsioonisüsteemi, jahutusseadmed ja lifti, kuid jättis hoone soetusmaksumusse kanalisatsiooni-, elektri- ning küttesüsteemid.

Olustvere Maamajandus- ja Teeninduskool on masinate remondi- ja hooldushalli ehitusel komponentidena arvele võtnud platsid, veevarustuse ja kanalisatsiooni, sadevee kanalisatsiooni ning konteinerkatlamaja ja soojustrassi, kuid on jätnud hoone soetusmaksumusse ventilatsiooni-, kütte- ja elektrisüsteemid.

Viimsi Gümnaasium on uue koolihoone valmimisel komponentidena arvele võtnud välistrassid, teed ja platsid, jalgrataste varjualuse ning hoonevälised tuletõrjeveemahutid, kuid on hoone maksumusse jätnud ventilatsiooni-, kanalisatsiooni-, kütte- ja elektrisüsteemid.

Riigikontrolli hinnangul tuleb kõik erineva varaklassi ja kasuliku elueaga olulised objektid võtta arvele eraldi objektidena. Põhivara klassifitseerimise vead põhjustavad vigu tulevaste perioodide amortisatsioonikulu kajastamisel tulemiaruanes ja põhivara jääkväärtuse kajastamisel bilansis. Varaobjektide eraldi arvele võtmine lihtsustab hilisemate renoveerimiste korral mahakantavate varade jääkväärtuse hindamist ning uute varade arvele võtmist.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: töötada välja juhised põhivara komponentide eraldi arvestamiseks ja koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega juhendada valitsemisala asutusi, et tagada nõuetekohane põhivara arvestus.

2. Haridus- ja Teadusministeerium ei olnud moodustanud eraldist võimalike kohtunõuete rahuldamiseks

Bilansijärgsete sündmuste auditeerimisel selgus, et üks vallavalitsus oli ministeeriumile esitanud 2017. aasta detsembris ja teine 2018. aasta oktoobris taotluse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõike 1 alusel kantud kulude tasumiseks. Eraldist nimetatud kulude tasumiseks ei olnud ministeerium moodustanud, kuigi Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 8 järgi tulnuks seda teha, kuna kohustav sündmus toimus enne aruandekuupäeva, kohustuse summat on võimalik usaldusväärselt mõõta ning selle realiseerumine on tõenäoline.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 9. novembril 2017 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-17-8 tehtud otsusega tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks selliste

õigustaktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohalikule omavalitsusele põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõikega 1 pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest, kui omavalitsus on taganud kõigile oma rahvastikuregistrijärgsetele elanikele võimaluse õppida oma munitsipaalkoolis. Sellest otsusest tulenevalt on vähemalt kaks valda esitanud Haridus- ja Teadusministeeriumile taotlused eelnimetatud seadusesätte alusel kantud kulude tasumiseks. 2018. aasta juulis esitas neist üks kaebuse ka kohtule. Eeltoodust lähtudes moodustas ministeerium 31.12.2018. aasta seisuga eraldise potentsiaalsete kohtunõuete rahuldamiseks. Eraldise moodustamiseni jõuti pärast seda, kui Riigikontroll oli sellele olukorrale tähelepanu juhtinud.

Riigikontroll juhib ministeeriumi tähelepanu, et järgnevate majandusaastate eelarvete planeerimisel ja kasutamisel analüüsitaks ning võetaks arvesse ka eelnimetatud otsuse mõju, sest samaseid taotlusi põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõikega 1 alusel kantud kulude tasumiseks võivad esitada ka teised omavalitsused. Riigikontrolli hinnangul aitab eelnev analüüs vähendada asjaajamist eelarveraha juurde taotlemisel ning tagada kulude kõikehõlmava kajastamise.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: hinnata põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõike 1 alusel kantud kulude tasumiseks potentsiaalselt esitatavate nõuete mõju ning planeerida ministeeriumi eelarvesse nende kulude katteks raha.

3. Eesti Keele Instituut (EKI) ei ole muutuvpalga maksmisel järginud kehtestatud sisekorda

EKI töö tasustamise põhimõtete järgi ei tohi kalendriaastas töötajatele välja makstavate täiendavate tasude kogusumma olla suurem kui 20% töötajale samal kalendriaastal määratud põhipalga kogusumma. EKI on 29 töötajale maksnud muutuvpalka sisekorrast sätestatud piirangust rohkem kogusummas 23 198 eurot. Saadud selgituste kohaselt ületati muutuvpalga piirmäära, kuna ministeerium eraldas aasta lõpus lisaraha, mida sooviti ära kasutada. Riigikontrolli hinnangul viitab muutuvpalga piirmäära ületamine vajadusele tõhustada asutuse sisekontrollisüsteemi toimimist.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: nõuda Eesti Keele Instituudilt, et muutuvpalga määramisel järgitaks asutuse kehtestatud sisekorda.

4. Haridus- ja Teadusministeeriumis esines puudusi muutuvpalga maksmisel

Riigikontroll kontrollis, kas ametnikele muutuvpalga maksmisel on kinni peetud avaliku teenistuse seadusest. Selle tulemusena leiti, et ühel juhul on ametnikule alates 2017. aasta märtsist makstud igakuist lisatasu käskkirja alusel, milles ei ole fikseeritud täiendavate tööülesannete sisu ega nende ülesannete täitmise ajavahemikku või tingimuslikku lõppu. Saadud selgituste kohaselt oli tegemist lisatasuga tulenevalt töökoormuse suurenemisest.

Arvestades lisatasu maksmise perioodi (22 kuud), on Riigikontrolli hinnangul tegemist ametniku palga regulaarse osaga, mitte muutuvpalgaga.

Lisaks juhib Riigikontroll tähelepanu, et lisatasu määramise käskkirja vormistamine oli puudulik. Riigikontrolli hinnangul peab lisatasu määramise käskkirjas või vähemalt selle aluseks olevas esildises olema täpselt fikseeritud, milliseid täiendavaid teenindusülesandeid täidetakse ja milline on nende ülesannete täitmise ajavahemik või tingimuslik lõpp, kuid see info puudus. Nende puuduste tõttu ei ole Riigikontrolli hinnangul ametniku tasustamine olnud piisavalt läbipaistev.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: järgida muutuvpalga määramisel avaliku teenistuse seadust ning tagada läbipaistvus ametnike täiendaval tasustamisel.

5. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on rakendatud meetmeid korruptsiooni ennetamiseks, kuid jätkuvalt esineb puudusi seotud isikutega tehingute tegemisel

Riigikontroll on eelnevates auditites juhtinud korduvalt tähelepanu seotud isikutega tehingute tegemisele, mis on viinud korruptsioonivastase seaduse rikkumiseni. Varem on Riigikontroll välja toonud, et Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala asutustel puudub piisav kompetents, kuidas ja mis juhtudel tuleks rakendada korruptsioonivastases seaduses toodud põhimõtteid. Ka valitsemisala asutused on kurnud, et Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) teavitustöö ja juhendamine on olnud puudulik.

Auditi „Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal“ lõputoimingute tulemuste kohta esitatud märgukirjas soovitas Riigikontroll rakendada meetmeid valitsemisalas korruptsiooni ennetuse parandamiseks, sh töötada välja juhend korruptsioonivastases seaduses toodud põhimõtete rakendamiseks, korraldada infopäevi ning teha nõuete täitmise üle järelevalvet.

HTM asus Riigikontrolli soovitusi täitma ja hakkas korruptsiooni ennetusega sisulisemalt tegelema 2017. aasta aprillis. Korruptsioonile viitavate olukordade ennetamiseks rakendatud meetmete tulemusena on 2018. aasta tehingute kontrollimisel tuvastatud oluliselt vähem toimingupiirangu rikkumisi.

Riigikontroll kontrollis 2018. aastal, kas avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis määratletud seotud isikutega tehtud tehingute tegemisel on järgitud korruptsioonivastase seaduse põhimõtteid. Tehingute kontrollimisel tuvastas Riigikontroll puudusi korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 11 lõigete 1 ja 2 järgimisel:

- KVS § 11 lõige 1 sätestab muu hulgas, et ametiisikul on keelatud teha ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes toiminguid ja otsuseid. Siiski olid **Tartu Kunstikooli, Ida-Virumaa Kutsehariduskeskuse, Viljandi Kutsehariduskeskuse, Tallinna Muusikakeskkooli ja Viimsi Gümnaasiumi** direktorid kinnitanud endaga seotud mittetulundusühingute (MTÜ) ostuarveid. Tartu Kunstikooli, Viljandi Kutseõppekeskuse ja Ida-Virumaa Kutsehariduskeskuse direktorid on kinnitanud MTÜ Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingu arveid, olles ise ka ühingu juhatuse liikmed. Tallinna Muusikakeskkooli direktor on kinnitanud MTÜde Eesti Muusikakoolide Liidu ja Eesti Muusikanõukogu arveid, olles ise nende ühingute juhatuse liige. Viimsi Gümnaasiumi direktor on kinnitanud MTÜ Viimsi Huvikeskuse arve, mille juhatuse liige on direktoriga seotud isik.
- KVS § 11 lõige 2 sätestab, et eelnevas punktis nimetatud juhul on ametiisikul keelatud anda oma alluvale ülesandeks teha toiming või otsus tema asemel. Ametiisik peab nimetatud asjaolust viivitamata teavitama oma vahetut juhti või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikut või organit, kes teeb toimingut või otsust ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule.
Sellest hoolimata andis **Narva Vanalinna Riigikooli** direktor kooli sekretärile ülesande allkirjastada direktori abikaasale jõulupremia määramise käskkiri. Kool on KVS kohaselt teavitanud ministeeriumit, et koolis töötab ka direktori abikaasa, ning HTM on volitanud kooli majandusjuhataja tegema temaga seotud toiminguid ja otsuseid. Direktori selgitusel lahkus HTMi volitatud isik detsembris töölt ja uut volitust ei jõutud ministeeriumist küsida.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: jätkuvalt juhtida asutuste tähelepanu korruptsioonivastase seaduse põhimõtetele, et vältida huvide konfliktile viitavate olukordade tekkimist, ning teha järelevalvet valitsemisalas rakendatud korruptsiooniennetusmeetmete täitmise üle.

6. Tehingute seaduslikkus sihtasutustes

Riigikontrolli juhendamisel auditeerisid avaliku sektori vandeaudiitorid riigihangete seaduse järgimist 2018. aastal sihtasutustes Innove ja Teaduskeskus Ahhaa, kus Haridus- ja Teadusministeerium teostab asutajaõigusi.

Vandeaudiitorite ülesanne oli hinnata, kas sihtasutused on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi ja kas auditeeritud perioodil on järgitud asjade ostmisel, teenuste tellimisel, ideekonkursside korraldamisel, ehitustööde tellimisel ning ehitustööde ja teenuste kontsessioonide andmisel riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtteid ja nõudeid.

Auditite tulemusena selgus, et sihtasutused on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi ning on auditeeritud perioodil asjade ostmisel, teenuste tellimisel, ideekonkursside korraldamisel, ehitustööde tellimisel ning ehitustööde ja teenuste kontsessioonide andmisel üldjuhul järginud riigihangete seaduses sätestatud üldpõhimõtteid ja nõudeid.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt 9. augustil 2019.

Riigikontroll tänab Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitudest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Jane Sõmmmer
Jane.Sommer@riigikontroll.ee