



Veiko Tali
kantsler
Rahandusministeerium

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

Tarmo Leppoja
peadirektor
Riigi Tugiteenuste Keskus

Meie 5.07.2019 nr 2-1/80018/17

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

Austatud kantsler ja peadirektor

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 Rahandusministeeriumi 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:
 - maksutulude kogumine ja edasiandmine;
 - toetuste saamine, vahendamine ja andmine;
 - laenude andmine ja võtmine;
 - raha paigutamine;
 - tööjõukulude arvestus;
 - majandamiskulude tegemine;
 - tehingud põhivaraga;
 - osaluste ja saadud dividenditulu arvestamine;
 - sildfinantseerimine;
 - siirded;

- hindasid infosüsteemide nagu riigitöötaja iseteenindusportaal, SFOS, e-arvete haldussüsteem Fitek, SAP, maksukohuslase register ja saldoandmike infosüsteem usaldusväärset finantsarvestuse seisukohast;
- tutvusid korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemiga. Riigikontroll käsitleb teemat üldistatuna auditiaruandes, mistõttu ei ole käesolevas märgukirjas sellest kirjutatud. Info Rahandusministeeriumi sisekontrollisüsteemist saadud ülevaate kohta on edastatud ministeeriumis korruptsiooni ennetamist koordineerivale isikule ja auditi kontaktisikutele;
- 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.

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu järgmistele puudustele tööjõu- ja majandamiskulude ning põhivarade arvestuses.

1. Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus on olemuselt sarnased lepingud kajastanud raamatupidamises erinevalt

Riigikontroll tuvastas põhivara tehingute kontrollimisel, et Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (RMIT) on põhivarana kajastanud litsentside kasutusõiguse soetamist. RMIT on sõlminud lepingu, mille kohaselt soetatakse 5-aastaseks perioodiks varundustarkvara litsentside kasutusõigus. Kasutusõigus on arvele võetud immateriaalse põhivarana 5 aastaks ning soetushinnas sisaldub ka litsentside tugiteenus.

Samas tuvastas Riigikontroll majandamiskulude kontrolli käigus RMITi lepingu, mille periood oli 4 aastat ja 8 kuud ning mis oli kajastatud majandamiskuluna, sest arvete esitamine ja nende eest tasumine toimus aastapõhiselt. Riigikontrolli hinnangul on need kaks lepingut oma olemuselt sarnased ning nende puhul tuleks kasutada sama arvestuspõhimõtet, sest mõlema lepingu puhul on tegu litsentside kasutusõigusega.

Riigikontrolli hinnangul on lepingute sõlmimine pikemaks perioodiks mõistlik, kuid litsentside kasutusõiguste soetamise puhul on rahavoo juhtimise ja eelarve säästlikkuse seisukohalt otstarbekam sõlmida lepinguid, mille eest tasumine toimub aastapõhiselt.

Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile: tagada, et Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus töötaks välja ühtsed põhimõtted litsentside kasutusõiguste kajastamiseks.

2. E-arvete haldussüsteemis Fitek ei tehta kasutajarollide ega ligipääsude inventuure

Riigikontroll tegi toiminguid eelmisel aastal Fiteki kohta tehtud soovitude täitmise kontrolliks.

Riigikontroll soovitas Riigi Tugiteenuste Keskusel üle vaadata ministeeriumitega sõlmitud tugiteenuste osutamise kokkulepped ja uuendada neid nii, et neis oleks olemas e-arvete haldussüsteemi teenuste osutamise tingimuste ajakohane lisa. Kõigis lepingutes on nüüd selline lisa olemas, kuid selles sätestatud pooltevahelised kohustused, näiteks kasutajaõiguste inventeerimine, on väga üldisel tasemel.

Samuti tehti soovitus, et pärast Fiteki kasutajaõiguste ülesehituse muutmise ja kasutajaõiguste inventeerimise arenduse valmimist koostataks asutustele juhend kasutajaõiguste andmiseks ja inventuuri korraldamiseks. Fiteki keskkonda kasutavad asutused pidid üle vaatama asutusesisese kasutajaõiguste administreerimise (kontode avamise, sulgemise ja inventeerimise) korralduse. Teenuse osutajaga sõlmitud leping lõpeb juunis 2020 ning kasutajaõiguste ülesehituste muudatuse arendust teenuse osutaja siiani teha pole jõudnud ja tõenäoliselt ka ei jõua.

Teenuse osutajal valmis kasutajaõiguste inventeerimise arendus detsembris 2018 ja siis saatsid Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) raamatupidajad asutustele sellekohase info koos teavitusega vajaduse kohta teha inventuur. Juhendit selle kohta, kuidas seda inventuuri teha tuleks, asutustele ei saadetud. Fitekis on kasutajad asutuste kaupa ja õigused on antud lisaks asutuse töötajatele ka ministeeriumi ja RTK töötajatele ning audiitoritele. Asutusel oli võimalik inventuuris kontrollida oma

töötajate kasutajaõigusi, kuid seda, kuidas veenduda teiste kasutajate õiguste põhjendatuses, asutustele ei selgitatud.

Käesolevas auditis kontrolliti, mida olid Justiits-, Sise-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Haridus- ja Teadusministeerium teinud selleks, et Fiteki kasutajaõigusi inventeerida. Samuti paluti nende valitsemisalade asutustelt infot, kuidas on korraldatud kasutajaõiguste andmine, lõpetamine ja inventeerimine ning saata viimane kasutajaõiguste inventuuri akt.

Kontrolli tulemusel selgus, et asutustes on määratud isikud, kes vastutavad Fiteki kasutajaõiguste administreerimise eest ja tegelevad sellega jooksvalt.

Kasutajaõiguste inventuuri tegemise kohustusest ei olnud kõik asutused teadlikud. Samas oli periooditi õiguste vajalikkust ja põhjendatust kontrollitud ning üksikud asutused olid ka inventuuri teinud ja selle kinnitanud. Enamik asutustest tegi inventuuri alles pärast Riigikontrollilt saadud palvet edastada inventuuriakt. Samas esines kontrollitud inventuuride dokumenteerimises puudusi. Näiteks leidis inventuure, kus polnud võimalik hiljem veenduda, kes ning kuidas oli inventuuri läbi viinud, või kus oli kinnitatud kasutajaõiguse vajalikkust ka siis, kui asutusel puudus võimalus selle põhjendatust kontrollida. Samuti ei olnud toodud välja, millistele tulemustele oli inventuuris jõutud ehk kas inventuuri tulemusel suleti kasutajakontosid, määrati või muudeti kasutajaõiguste lõpptähtaegu või muudeti rolle. Seega ei ole kõigi asutusteni jõudnud info inventuuri tegemise kohustuse kohta ning puudub ühtne arusaam, kuidas peaks kasutajaõiguste inventuuri tegema, vormistama ja kinnitama.

Kasutajaõiguste inventeerimise nõuete reguleerimata jätmine põhjustab jätkuvalt riski, et ligipääse ei inventeerita või ei tehta seda piisava sagedusega, mistõttu võivad arveid kinnitada/vaadata isikud, kel puudub selleks õigus.

Riigi Tugiteenuste Keskus nõustus, et inventeerimine toimub väga ebaühtlaselt. Lahendusena lubas RTK võtta vastava kohustuse endale ja sätestada selle oma finantsarvestuse töökorras ning asutustega sõlmitavas finantsarvestuse toimemudelil.

Riigikontrolli soovitus Riigi Tugiteenuste Keskuse peadirektorile:

- tagada, et Fiteki kasutajaõiguste inventuuri tegemise eest vastutab edaspidi Riigi Tugiteenuste Keskus, ning töötada välja vastavad juhendid ja tugiteenuste lepingu muudatused;
- tagada, et uue e-arvete haldussüsteemi teenuse hanke ettevalmistamisel võetaks arvesse nii nüüd kui ka varasematel aastatel tehtud Riigikontrolli soovitusi.

3. Ministeeriumid ei moodusta pooleli olevate kohtuvaidluste kohta eraldisi

Riigikontroll tuvastas, et mitmes valitsemisalas on kajastamata pooleliolevate vaidluste eraldised. Näiteks olid eraldised moodustamata Keskkonnaministeeriumi valitsemisala raamatupidamises kokku summas 43 388 eurot, Välisministeeriumi valitsemisalal summas 44 305 eurot, Justiitsministeeriumi valitsemisalal summas 49 564 eurot ning Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalal summas 771 513 eurot.

Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 8 „Eraldised, tingimuslikud kohustised ja tingimuslikud varad” järgi kajastatakse bilansis eraldi kõigi käimasolevate ja võimalike kohtuvaidluste suhtes, mille puhul kohtuvaidlust põhjustav kohustav sündmus on toimunud enne aruandekuupäeva, kohtuvaidlusega kaasnevad tõenäoliselt teatud kulutused ja kohtuvaidlusega kaasnevat tõenäolist kulutuse summat on võimalik usaldusväärselt hinnata. Riigikontrolli hinnangul oli osa menetluses olevate vaidluste puhul täidetud juhendis nimetatud kriteeriumid eraldise moodustamiseks. Üheks põhjuseks, miks eraldisi ei kajastata, toodi eelarveraha puudumine.

Riigikontrolli hinnangul peaks valitsemisalad jooksvalt hindama oma pooleliolevaid kohtuvaidlusi ning eelarves võimaliku eraldise moodustamiseks raha planeerima. Lisaks tuleks RTK-l nõuda infot valitsemisalade pooleliolevate vaidluste ning eraldiste moodustamise kohta. Info saamiseks tuleb

RTK-l uuendada kehtivaid toimetamudeleid, et viia sisse valitsemisalade kohustus jagada RTKga infot pooleliolevate vaidluste ja võimalike eraldiste moodustamise kohta.

Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile: nõuda ministeeriumilt pooleliolevate vaidluste kohta eraldiste moodustamiseks eelarve planeerimist.

Riigikontrolli soovitus Riigi Tugiteenuste Keskuse peadirektorile: muuta kehtivaid toimetamudeleid, et lihtsustada info kogumist valitsemisalade pooleliolevate vaidluste ja võimalike eraldiste moodustamise kohta.

4. Riigi Tugiteenuste Keskuse teostatud kohustiste aastainventuurides esines puudusi

Audiitorid tuvastasid mitmes valitsemisalas puudusi kohustiste inventuuride läbiviimisel. Puudusi leiti muu hulgas Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Maaelu- ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas.

Nii näiteks selgus Maanteeameti kohustiste auditeerimisel, et aastainventuuri käigus tehtud saldokinnituste võrdlus oli puudulik. Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 52 lõike 7 punkti 6 kohaselt on inventeerimine saldokinnituste saatmine ja saabunud info võrdlus raamatupidamise andmetega.

Toimetamudelite järgi on inventuuride tegemine RTK ülesanne. Auditis selgus, et RTK ei saanud tarnijatele kinnituskirju, vaid kasutas saldokinnitusi, mis tarnijad olid RTK-le saatnud. Samas oli neid vähesel määral ja need olid erinevate seisudega, mistõttu olid saldod osaliselt võrdlemata ja erinevused selgitamata. Kuna inventuur oli puudulik, olid võrdluse tulemusena kinnitatud raamatupidamise väljavõtte saldod, mitte sisulise võrdluse tulemusel saadud saldod. 31.12.2018. aasta seisuga on Maanteeametil võlgnevusi tarnijatele toodete ja teenuste eest summas 5 973 202 eurot ja põhivara eest 18 551 665 eurot.

Maaeluministeeriumi ja Keskkonnaagentuuri 2018. aasta bilansikontode inventuuris kajastati võlgnevusi tarnijatele suuremas summas, kui neid tegelikult oli. Maaeluministeeriumi 2018. aasta bilansisaldode inventuuris kajastati tarnijatele võlgnevate kohustiste saldod tegevuskulude sihtfinantseerimise kohustist summas 60 742 eurot. Kohustiste inventeerimisel oli saldodid võrreldud, kuid ei olnud analüüsitud tehingu majanduslikku sisu, mistõttu olid kohustised 31.12.2018. aasta seisuga bilansis valesti klassifitseeritud. Viga parandati auditi käigus.

Keskkonnaagentuuri 2018. aasta bilansisaldode inventuuris kajastati võlana tarnijatele ka 2019. aasta kohustist summas 10 665 eurot. Saadud selgituste kohaselt ei väljastatud tarnijale saldokinnituskirja, kuna välismaistele tarnijatele üldjuhul saldokinnitusi ei saadeta. Seetõttu ei olnud inventuuri läbiviijal võimalik tuvastada, et kohustisena on kajastatud võlgnevusi järgmise perioodi eest. Viga parandati auditi käigus. Riigikontrolli hinnangul oleks saanud saldo õigsuses veenduda muul viisil, näiteks kontrollides tarnija esitatud arvet, kauba või teenuse üleandmise-vastuvõtmise akti vms.

Riigikontrolli soovitus Riigi Tugiteenuste Keskuse peadirektorile: viia bilansisaldode inventuurid läbi korrektseks, et oleks tagatud aruandes kajastatud nõuete ja kohustiste saldo korrektus.

5. Mitmed ministeeriumid on kasutanud põhivarade arvelevõtmisel vale arvestuspõhimõtet

Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 järgi, mis reguleerib põhivara arvestust, tuleb juhul, kui materiaalse põhivara olulistel komponentidel on oluliselt erinev kasulik eluiga, võtta need komponendid raamatupidamises arvele eraldi varaobjektidena, määrales neile eraldi amortisatsioonimäär, lähtudes nende kasulikust elueast.

Kaitseministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kultuuriministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi põhivaratehingute auditeerimisel selgus, et soetatud põhivarade või nende parenduste arvelevõtmisel ei eristatud erineva kasutuseaga vara komponente. Nii arvestati hoonete hulka rajatisi, masinaid ja seadmeid ning inventari, mis kõik on aga hoonest

erineva kasutuseaga. Vale arvestuspõhimõtte kasutamise tõttu ei ole varade jääkväärtus ning arvestatud kulum ja amortisatsioonikulu õiged.

Riigikontrolli hinnangul on eksimused põhjustatud sellest, et asutuste töötajad, kes vastutavad varade arvestuse eest, ei ole piisavalt kursis raamatupidamise arvestuspõhimõtetega. Varade arvestuseks kasutatav riigitöötaja infoportaal (RTIP) ei võimalda pidada arvestust lõpetamata ehituste üle. Seetõttu on varade eest vastutavatel töötajatel ja raamatupidajatel vaja koostada suuremate ehituste puhul abitabeleid ja pidada eraldi arvestust, et kokku koguda kogu vajalik info, mida on vaja varaobjekti arvelevõtuks selle valmimisel.

Riigikontrolli hinnangul on põhivara õige ja ühtsetel alustel toimuva arvestuse tagamiseks vaja välja töötada juhendmaterjal põhivara komponentide arvestuseks ning leida keskne lahendus lõpetamata ehituse üle arvestuse pidamiseks, et vältida lisatööd ja tagada arvestuse parem kvaliteet.

Riigikontrolli soovitus Riigi Tugiteenuste Keskuse peadirektorile:

- töötada välja ja kehtestada juhendmaterjal põhivarade komponentarvestuseks;
- tagada, et lõpetamata ehituse arvestust oleks võimalik pidada varade infoportaalis.

6. Muutuvpalga maksmine üle avaliku teenistuse seaduses kehtestatud määra

Riigikontroll on oma varasemates auditites tuvastanud, et mitmete valitsemisalade ametnikele makstakse muutuvpalka üle avaliku teenistuse seaduses kehtestatud määra. Avaliku teenistuse seaduse kohaselt võib muutuvpalka kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20% ametniku aastasest põhipalgast. Käesolevas auditis tuvastas Riigikontroll 7 valitsemisalas, et ametnikele muutuvpalga maksmisel on selle piirangu vastu eksitud.

Peamiseks põhjuseks, miks makstakse ametnikele muutuvpalka üle seaduses kehtestatud määra, on vajadus tasustada ametnikule määratud lisatööd. Sellised lisatööd, mille tõttu on seaduses kehtestatud nõuet eiratud, on näiteks olnud asutuste ühendamise ettevalmistamine, personalipuudusest tulenevate tööülesannete täitmine, asutuse esindamine ja arendamine jne.

Teine sagedasem põhjus, miks muutuvpalka makstakse rohkem kui seaduses kehtestatud 20%, on ametnike panustamine ELi rahastatavatesse projektidesse. Asutuste selgituste kohaselt ei ole nimetatud projektides osalemiseks uue täiskoormusega ametikoha loomine mõistlik, sest töö intensiivsus on kuude kaupa erinev ning töömaht ei ole piisav.

ELi rahastatavates projektides osalemist tasustatakse mõningatel juhtudel ka ametnikega sõlmitud võlaõiguslike lepingute alusel, mille puhul on Riigikontrolli hinnangul tegu varjatud lisatasu maksmisega, sest lepingutest tulenevad ülesanded on oma olemuselt sarnased ametijuhendis olevate tööülesannetega. Ametnikke kaasatakse projektidesse, sest projektis vajatakse valdkonda tundvaid spetsialiste, kes on asutuse praktikaga kursis.

Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna (RIHATO) nõuniku sõnul ei ole käsitletud juhul võlaõigusseaduslike lepingute sõlmimine keelatud, kuid enne nende sõlmimist tuleks kindlasti kaaluda teisi seaduses lubatud võimalusi. Mõningatel juhtudel on võlaõiguslike lepingute sõlmimine õigustatud, kuid kindlasti ei tohiks seda võimalust kuritarvitada. RIHATO nõuniku sõnul oli lisatasu piirangu loomise üks eesmärke piirata ametnikule antavate lisatööde mahtu.

Kuna seaduses kehtestatud muutuvpalga määra ületamise probleem on Riigikontrolli auditites ilmnenud aastast aastasse, peaks seadusandja Riigikontrolli arvates hindama, kas seatud piirang täidab mõeldud eesmärki, ning vajaduse korral nägema ette erandid, et vähendada halduskoormust, mis on tingitud täiendavate lepingute sõlmimisest ja 20% piirangu järgimisest.

Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumi kantslerile: hinnata, kas kehtiv muutuvpalga piirang avaliku teenistuse seaduses täidab seatud eesmärki, ning vajaduse korral näha ette erandid.

7. Tehingute seaduslikkus äriühingutes ja sihtasutuses

Riigikontrolli juhendamisel auditeerisid avaliku sektori vandeaudiitorid riigihangete seaduse järgimist 2018. aastal Rahandusministeeriumi valitsemisel olevates aktsiaseltsides Riigi Kinnisvara ja Eesti Loto ning sihtasutuses Keskkonnainvesteeringute Keskus, kus ministeerium teostab asutajaõigusi.

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

Auditi tulemusena selgus, et nimetatud äriühingud ja sihtasutus on loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seadust järgiva sisekontrollisüsteemi ning on auditeeritud perioodil asjade ostmisel, teenuste tellimisel, ideekonkursside korraldamisel, ehitustööde tellimisel ning ehitustööde ja teenuste kontsessioonide andmisel järginud riigihangete seadusega sätestatud üldpõhimõtteid ja nõudeid.

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

Riigikontroll tänab Rahandusministeeriumi 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

Hanna-Marleen Penno
Hanna-Marleen.Penno@riigikontroll.ee