



Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee
Kiriku 2/4
15013, Tallinn Harju maakond

Teie 05.07.2019 nr 2-1/80018/21/
Meie 08.08.2019 nr 1.3-4/1765-3

**Vastus Riigikontrolli märgukirjale auditi "Riigi
2018. a raamatupidamisandmete õigsus ja
tehingute seaduslikkus" raames
Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tehtud
aastasise toimingute tulemuste kohta.**

Lugupeetud Ines Metsalu-Nurminen

Esitame vastused Sotsiaalministeeriumi 2018. aasta raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse auditi tulemuste kohta koostatud Riigikontrolli märgukirjas esitatud järgmistele soovitudele.

1. Sotsiaalkaitse infosüsteem (SKAIS1) ei arvutanud kindlustusosaku väärtust õigesti

SKAIS ei arvutanud isikutele, kellele määrati pension aastal 2018 ning kes olid liitunud kogumispensioniga ja saanud enne pensioni määramist sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu, 2017. aasta või 2018. aasta kindlustusosaku väärtust õigesti. Nimelt oli SKAIS neile isikutele pensioni määramisel arvutanud kindlustusosaku isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa põhjal, mitte aga isikustatud sotsiaalmaksu riikliku pensionikindlustuse osa põhjal, nagu nõuab sotsiaalministri määrus nr 164 „Pensionikindlustuse kindlustusosaku ja kindlustusosa arvutamise juhend“. Isikutele maksti pensioni rohkem, kui neil oli õigus saada.

Tegemist oli programmi SKAIS veaga, aga SKA töötajad ei olnud pärast arvestamismetoodika muutust arvestamise valemeid SKAISis üle kontrollinud. Ameti selgitusel on programmivead parandatud alates 2019. aasta juunist.

Riigikontrolli soovitus: nõuda, et toetuste arvestamisel toimuvate muudatuste korral kontrollitaks SKAISi arvestusvalemite õigsust, et tagada toetuste õige arvestus.

Vastus Riigikontrolli märkusele: SKA on muutnud e-teenuste arendusprotsessi alates 2018. aastast ja arendusprotsessi oluliseks osaks on äripoolle tellitud muudatuste testimine enne muudatuste rakendamist. Testimine hõlmab muuhulgas testlugude kirjeldamist kui ka testisikute loomist, et oleks kontrollitud tellitud arenduse toimimine vastavalt õigusaktidele. Konkreetsed nõuded muudatus- ja arendusprotsessides ning äripoolle funktsionaalne testimine peavad minimeerima riske sarnaste vigade kordumiseks. Lisaks viiakse süstemaatiliselt läbi erinevate toetuste ja hüvitiste maksmise järelkontrolle.

2. SKA ei olnud arvutanud pensioni määramisel ühe aasta eest kindlustusosakut

Ennetähtaegse vanaduspension kulu kontrollimisel tuvastas Riigikontroll juhtumid, kus ühele isikule määrati pension märtsis 2018 ning teisele isikule septembris 2018, kuid neile ei olnud arvutatud pensioni määramisel kindlustusosakut vastavalt 2017. aasta ja 2018. aasta eest.

Eelneva tõttu määrati, arvestati ja maksti nendele isikutele kuni järgmise indekseerimiseni pensioni väiksemas summas, kui neil oli õigus saada.

SKA selgituse järgi ei olnud menetlejad pensioni määramisel TSMi (residendist füüsilisele isikule tehtud väljamaksete, kinnipidamiste ja maksude tõend) kõiki andmeid SKAISi laadinud.

Riigikontrolli soovitus: täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et pensioni määramisel kontrollitaks, et kõik andmed on arvesse võetud.

Vastus Riigikontrolli märkusele: Laiendasime järelkontrolli ulatust kord kvartalis tehtava päringuga, et välistada sarnaste juhtumite kordumine.

3. SKA rakendab füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsenud isikutele vanaduspensionimääramisel erisust, mida seadus ette ei näe

Vanaduspensionimääramise kulu kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et isikutele, kes enne vanaduspensionile jäämist tegutsesid füüsilisest isikust ettevõtjatena (FIE) ja jäid pensionile enne 1. aprilli, on vanaduspensionimääramisel rakendatud erisust, mida ei ole riiklikus pensionikindlustuse seaduses ega sotsiaalministri määruses nr 164 „Pensionikindlustuse kindlustusosaku ja kindlustusosa arvutamise juhend“ ette nähtud. Nimelt võetakse enne 1. aprilli määratud pensionide puhul kindlustusosaku arvutamisel arvesse viimase aasta avansiliselt tasutud sotsiaalmaks ainult osaliselt ehk 9/12 ulatuses. FIEde tegelikult tasutud sotsiaalmaks selgub pärast tuludeklaratsioonide esitamist 1. aprillil, kuid jaanuari-märtsi eest arvestatud pensioni enam tagasiulatuvalt ei korrigeerita. FIEdele, kellele määratakse vanaduspension pärast tegelikult tasutud sotsiaalmaksu andmete selgumist, võetakse eelneva aasta tegelikult tasutud sotsiaalmaks arvesse täies ulatuses.

SKA selgituse järgi on infosüsteemis rakendatud piirangut, et vältida enammakseid.

Riigikontrolli soovitus: tagada, et pensioni määramine oleks kooskõlas riikliku pensionikindlustuse seadusega.

Vastus Riigikontrolli märkusele: FIEde vanaduspensionimääramise arvestusreeglite korrastamiseks koostame käesoleval aastal arenduse lähteülesande, et muuta infosüsteemis arvestusreegleid. Seniks kuni arendus ärireeglite muutmiseks valmib, teeme kvartaalselt kontrollipäringuid veendumaks, et inimestele laekuvad summa on õiged.

4. Vanemahüvitise arvestamise sisekontrollisüsteem SKAs vajab endiselt täiendamist

Riigikontroll tuvastas 2018. aasta auditis kaks juhtumit, mil SKA ei olnud isikule arvestatud vanemahüvitist vähendanud, kuigi isik oli teeninud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu rohkem kui pool vanemahüvitise ülempiirist. Arvestatud vanemahüvitise summat oleks tulnud ühel juhul vähendada 460 euro võrra (bruto) ja teisel juhul 3301 euro võrra (bruto). SKA selgituse järgi oli esimesel juhul tegemist menetleja tähelepanematusel igakuise sotsiaalmaksude päringu töötlemisel ja teisel juhul tähelepanematusel vanemahüvitise määramisel. Ka eelmise aasta auditis tuvastas Riigikontroll, et SKAs oli isikutele arvestatud ja maksnud vanemahüvitist neile määratud vanemahüvitise summas, mitte ümber arvutatud (vähendatud) summas. SKA selgituse järgi täiendati sisekontrollisüsteemi ja telliti pärast eelmise aasta auditis vanemahüvitise ümberarvutamisel tehtud vigade tuvastamist kvartaalne kontrollipäring, mille abil tuvastada, et vanemahüvitist tuleb vähendada. 2018. aasta auditis selgus, et oktoobris 2018 ei olnud jõudnud see kontrollipäring perehüvitiste spetsialistideni, kelle ülesanne on päringut töödelda, vaid ainult järelevalve spetsialistideni, kes kontrollivad pisteliselt päringute töötlemist.

Riigikontrolli soovitus: täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud vanemahüvitise õige arvestus ning vead arvestamisel tuvastataks õigel ajal ja kontrollipäringud jõuaksid õigel ajal vastavate töötajateni, et vältida enammakseid.

Vastus Riigikontrolli märkusele: Oleme täiendanud vanemahüvitiste osas tehtavat päringut ja töökorraldust alates 2019. aasta aprillikuust. Teeme päringu iga kuu alguses enne hüvitiste väljamaksmist nii, et jõuame vea parandada enne väljamakset ja päringu tulemust töötleb laiem ring spetsialiste.

5. Riigipoolse sotsiaalmaksu maksmisel ei olnud SKA kontrollinud, kas isiku eest tuleb endiselt sotsiaalmaksu maksta

Sotsiaalkindlustusamet maksab teatud erijuhtudel isikute, sh ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa eest sotsiaalmaksu, et tagada nende pensioni- ja ravikindlustus. SKA kontrollib abielu kehtivust rahvastikuregistrist ainult määramisel, kuid ei kontrolli, kas ravikindlustatud isik ja isik, kelle eest SKA maksab sotsiaalmaksu (ülalpeetav abikaasa), on endiselt abielus. Riigikontroll tuvastas auditi käigus juhtumi, kus SKA oli maksnud isiku eest alusetult sotsiaalmaksu nelja kuu vältel pärast lahutust.

Riigikontrolli soovitus: tagada sotsiaalkaitse infosüsteemis abielukande kehtivuse kontrollimiseks automaatne andmevahetus rahvastikuregistriga, et vältida riigipoolse sotsiaalmaksu alusetut maksmist.

Vastus Riigikontrolli märkusele: Alates septembrist kontrollitakse ülalpeetava abikaasa eest riigipoolse sotsiaalmaksu tasumise õigsust rahvastikuregistrilt saadud päringu alusel, et tuvastada abielusuhte lõppemine ja välistada ülalpeetava abikaasa eest riigipoolse sotsiaalmaksu tasumine. Päringu alusel kontrollimist tehakse kuni automaatse andmevahetuse rakendumiseni rahvastikuregistriga.

6. Sotsiaalkindlustusameti nõuete ja kohustiste inventuur on puudulik

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend sätestab, et vähemalt kord aastas viiakse läbi kõigi oluliste varade ja kohustiste põhjalik aastainventuur. Inventuuri eesmärk on veenduda, et aruandeperioodi lõpu seisuga on bilansis kajastatud kõik tegelikud nõuded ja kohustised, nende arvestus on korrektne ning selle tulemusena on bilansisaldod õiges väärtuses. Inventuur on ka asutuse üks olulisemaid kontrollisüsteeme, mis annab kindlust, et kehtestatud sisekontrollisüsteem toimib ja infosüsteemi automaatkanded tagavad korrektse finantsarvestuse.

SKA sissenõudmise talitus on 17.12.2018. aasta seisuga läbi viinud infosüsteemiga SKAIS seotud **nõuete** inventuuri, mille tulemusena korrastati infosüsteemi andmeid ning hinnati lootusetuks nõudeid kogusummas 70 229 eurot. Inventuuri tulemuste alusel parandati nõuete saldot aga alles 2019. aastal, mitte aruandeperioodi lõpu seisuga.

Lisaks puudub inventuuri dokumentatsioonis hinnang nõuete allahindamise vajadusele, nagu on nõutud avaliku sektori finantsarvestuse- ja aruandluse juhendis, hinnatud on vaid nende nõuete lootusetuks tunnistamise vajadust.

Täielikku SKAISiga seotud **kohustiste** inventuuri dokumentatsiooni Riigikontrollile ei edastatud. Edastati üksnes SKAISiga seotud maksukohustiste võrdlus e-MTAg (16,9 miljonit eurot).

Eelneva tõttu ei ole võimalik veenduda, kas aruandeperioodi lõpu seisuga on nõuded ja kohustised bilansis õiges väärtuses. 31.12.2018. aasta seisuga on SKAI sotsiaaltoetuste andmisega seotud nõudeid 1,5 miljonit ning kohustisi 41,7 miljonit eurot.

SKA selgitusel on nõuete ja kohustiste inventuure, kontrolle füüsiliste isikute kaupa ja saldovõrdlusi tehtud aasta jooksul järjepidevalt ja igakuiselt. Tehtud kontrollid ja võrdlused ei ole aga koondatud ühte kataloogi, vaid on teemade ja kuude kaupa arhiveeritud raamatupidamises ja infosüsteemis.

Võttes arvesse SKA tegevuse spetsiifikat, võib Riigikontrolli hinnangul olla mõistlik teha eelkirjeldatud toiminguid aasta jooksul järjepidevalt ja igakuiselt. Siis peab see aga olema reguleeritud ka toimumudelil ning tegevus peab olema korraldatud ja dokumenteeritud viisil, mis võimaldaks veenduda, et 31.12.2018. aasta seisuga on bilansisaldod õiged.

Lisaks on bilansiväliselt arvel elatisabi nõudeid summas 6,9 miljonit eurot. Raamatupidamise sise-eeskirjas ega muus asutuse juhendis ei ole täpsustatud, millised on bilansiväliste nõuete arvestuspõhimõtted. Riigikontrolli hinnangul on tegemist olulise saldoga, mistõttu tuleks SKAI reguleerida ka bilansiväliste nõuete arvestuspõhimõtted, sh inventeerimise korraldus.

Riigikontrolli soovitused:

- viia toimumudelil lähtudes õigel ajal ja korrektselt läbi bilansisaldode inventeerimine, et oleks võimalik veenduda aruandes kajastatud nõuete ja kohustiste saldo õigsuses;
- täiendada sisekorda bilansiväliste elatisabi nõuete arvestuspõhimõtetega.

Vastus Riigikontrolli märkustele: Koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega muudetakse hiljemalt 2019. aasta lõpuks finantsarvestuse toimumudelit selliselt, et oleks tagatud SKA nõuete ja kohustuste inventeerimine enne majandusaasta sulgemist ning täiendatakse

Sotsiaalministeeriumi haldusala raamatupidamise sise-eeskirja, sh bilansivälise elatisabi nõuete arvestuspõhimõtetega.

7. SKA ei esitanud elatisabi auditeerimiseks vajalikke andmeid ning ei teavitanud tõigetest viivitamatult, mistõttu ei olnud võimalik audititoiminguid teha

Riigikontrollil oli kavas kontrollida uues infosüsteemis SKAIS2 määratava kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi sisekontrollisüsteemi toimimist, tehingute seaduslikkust ja raamatupidamises kajastamise õigsust. Sotsiaalkindlustusamet ei olnud aga suuteline edastama auditeerimiseks vajalikke algandmeid ja ei teatanud sellest viivitamata, mistõttu ei olnud võimalik audititoiminguid teha.

Riigikontroll on seisukohal, et auditeeritud on aegsasti teavitatud, kuid sellest hoolimata ei olnud Sotsiaalkindlustusamet suuteline viie kuu vältel vajalikke algandmeid esitama.

Riigikontrolli soovitus: edaspidi teavitada viivitamatult Riigikontrolli tõigete esinemisest, et koostöös leida lahendus, kuidas auditis planeeritu ja ametiga kokkulepitu saaks täidetud.

Vastus Riigikontrolli märkusele: Teeme kõik endast oleneva, et auditeerimise käigus ilmnevad tõiited saaksid kiiresti lahendatud ning initsieerime arendustööd SKAIS2 finantstarkvaras Riigikontrolli nõuetele vastavate aruannete genereerimiseks.

8. Osal SKA töötajatel on infosüsteemi kasutamise õigused, mida neil olema ei peaks

Sarnaselt eelmise aasta auditiga tuvastas Riigikontroll, et osal SKA töötajatel on infosüsteemi SKAIS ligipääsuõigused, mida neil oma ametikohast tulenevalt olema ei peaks. SKA selgituse järgi on selle põhjuseks muu hulgas näiteks, et töötajate tööülesanded on muutunud või pilootprojektis osalemiseks antud kasutajaõigused on jäänud alles.

Ka SKAISi kasutajakontode inventuuri käigus oli SKA kontrollinud vaid, kas töölt lahkunud töötajate kasutajakontod on suletud, kuid SKA ei kontrollinud, kas töötajatel on vaid seesugused õigused, mida nad vajavad tööülesannete täitmiseks.

Riigikontrolli soovitus: tagada töötajate SKAISi pääsuõiguste võrdlemine täidetavate tööülesannetega, et töötajatel oleks vaid seesugused õigused, mida nad vajavad tööülesannete täitmiseks.

Vastus Riigikontrolli märkusele: Sotsiaalkindlustusamet tegeleb praegu töökohale vajalike IT rakenduste pääsuõiguste kaardistamisega. Kaardistamise tulemusel määratakse ära töökohal tööülesannete täitmiseks vajalik pääsuõiguste pakett. Konkreetsele teenistujale antud pääsuõiguste ja tema töökohal vajaminevate pääsuõiguste võrdluse saame läbi viia käesoleva aasta novembris-detsembris. Töökorralduslikult tagame teenistujate organisatsioonisisese liikumise ja tööülesannete muutumise info jõudmise kasutajatoele, kus IT rakenduste pääsuõigusi antakse ja lõpetatakse.

9. Tehingute seaduslikkus äriühingus ja sihtasutustes

Riigikontrolli juhendamisel auditeerisid avaliku sektori vandeaudiitorid riigihangete seaduse järgimist 2018. aastal Sotsiaalministeeriumi valitsemisel olevas aktsiaseltsis Hoolekandeteenused ning sihtasutustes Tartu Ülikooli Kliinikum (edaspidi TÜK), Põhja-Eesti Regionaalhaigla (edaspidi PERH) ja Viljandi Haigla, kus Sotsiaalministeerium teostab asutajaõigusi.

Tegemata hankeid tuvastati aktsiaseltsis Hoolekandeteenused, PERHis ja TÜKis ning kliinikumi tütarettvõtjates.

Nagu ka varasematel aastatel, tegi TÜKi vandeaudiitor märkuse ka 2018. aastal tegemata hankemenetluste kohta. Hankemenetlust (sh lihthankemenetlusi) korraldamata tehti ostutehinguid hinnanguliselt 4,2 miljoni euro eest (üle miljoni euro enam kui eelmisel aastal). Lisaks tõi audiitor välja, et 0,6 miljoni euro eest sooritati alla riigihanke piirmäärast ostusid, mille puhul ei järgitud kliinikumis kehtestatud sisekorda. Ostusid oma tütarettvõtjalt oli tehtud 0,4 miljoni eest ilma hankemenetlust korraldamata.

Ostusid tütarettvõtjate vahel ja ostusid emaettvõtjalt ilma hankemenetlust korraldamata tehti ka tütarettvõtjates hinnanguliselt kokku 1,75 miljoni euro eest. Ostusid tütarettvõtjalt ja tütarettvõtjate vahel on käsitletud nn sisetehingutena, kuid seejuures ei olnud analüüsitud, kas ostud võrgustatud haiglate vahel on käsitletavad sisetehingutena riigihangete seaduse mõistes, mille puhul ei ole vaja hankijal hankemenetlusi korraldada.

Sarnaselt varasemate aastatega tõi vandeaudiitor välja, et lisaks tehti ilma hankemenetlust (sh liihthankemenetlusi) korraldamata ostutehinguid kliinikumi tütarettvõtjas ASis Valga Haigla 0,85 miljoni euro eest, ASis Lõuna-Eesti Haigla 0,37 miljoni, ASis Põlva Haigla 0,33 miljoni ja SAs Tartu Kiirabi 0,18 miljoni euro eest. Nimetatud tütarettvõtjad ei ole alati järginud alla riigihanke piirmäära ostude tegemisel ka enda kehtestatud hankekorra nõudeid.

Nii TÜKis kui ka kõigis tema tütarettvõtetes leiti puudusi ka tehtud hankemenetluste korraldamisel (nt esitati registrile andmed hilinemisega, mõnel juhul ei vastanud hankeleping hankedokumentides esitatud nõuetele, hankekomisjoni tööd ei protokollitud, hankemenetluse korraldamisel ei järgitud tähtaegu). Samuti esines läbivalt olukordi, kus raamlepingute alusel 12 kuu jooksul sõlmitud hankelepingute kohta oli teave kogumata ja registrile õigel ajal esitamata.

AS Hoolekandeteenused oli ostusid teinud ilma hankemenetlust korraldamata 0,45 miljoni euro eest.

Nagu ka eelmisel aastal selgus PERHi hanketegevuse kontrollimisel, et sihtasutus oli riigihangete seaduses ettenähtud hankemenetlust korraldamata teinud 2018. aastal ostutehinguid 1,2 miljoni euro eest. Võrreldes eelmise aastaga on hankemenetlusteta ostude sooritamine vähenenud poole võrra, seega on sihtasutuses paranenud riigihangete seaduse järgimine. Korraldatud hangete auditeerimisel tuvastati, et ühel rahvusvahelisel riigihankel oli pakkumuste esitamiseks antud ebamõistlikult lühike aeg (veidi üle kahe tööpäeva), mis on konkurentsi piirav ega võimalda seda efektiivselt ära kasutada.

Riigikontrolli soovitus:

- kohustada äriühingu ja sihtasutuste nõukogusid tegema regulaarset järelevalvet juhatuse tegevuse üle seoses riigihangete seaduse nõuete järgimisega;
- koostöös rahandusministriga analüüsida, kas võrgustatud haiglate omavahelised tehingud on käsitletavad sisetehingutena riigihangete seaduse mõistes, mille puhul ei ole vaja hankijal hankemenetlusi korraldada.

Vastus Riigikontrolli märkustele:

Sotsiaalministeeriumi vastutusvaldkonda kuuluvate äriühingute ja sihtasutuste nõukogudes on nii Sotsiaalministeeriumi ja alati ka Rahandusministeeriumi esindajad, et tagada efektiivne riigi kui omaniku huvide kaitse ning kontroll riigi varade üle. Nõustume, et äriühingu ja sihtasutuste juhatuste tegevus seoses riigihangete seaduse nõuete järgimisega eeldab süsteemsemat ja regulaarsemat järelevalvet kõigi nõukogu liikmete poolt.

Teadvustame teema olulisust. PERHi ja TÜKi auditi tööplaanis on hangete kontrollitegevus planeeritud. Sotsiaalministeerium ASi Hoolekandeteenused ainuaktsionärina kinnitas 31.10.2018.a omaniku ootused aktsiaseltsile, kus märgiti, et nõukogul on kohustus teha regulaarset järelevalvet juhatuse tegevuse üle seoses riigihangete seaduse nõuete järgimisega.

Samuti on Sotsiaalministeerium andnud sihtasutuste nõukogudes olevatele Sotsiaalministeeriumi esindajatele suunise, et oluline on jätkuvalt nõukogu koosolekutel toonitada seadustes kehtestatud riigihangete nõuete järgimise vajadust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tanel Kiik
sotsiaalminister

Liina Nagel 6269 282
Liina.Nagel@sm.ee