



Mart Laidmets
Haridus- ja Teadusministeerium

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 30.06.2020 - 31.08.2020
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Meie 30.06.2020 nr 2-1/80039/22

Märgukiri auditi „Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid ministeeriumides ja nende valitsemisala asutustes ning Riigikantseleis, Riigikohtus ja Riigikogu Kantseleis määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjade õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses.

Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna. Ministeeriume, Riigikantseleid, Riigikohtu ja Riigikogu Kantseleid teavitatakse nende valitsemisalas tehtud audititoimingute tulemustest märgukirjaga.

Auditi käigus tegid audiitorid Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas 2019. aasta septembrist kuni 2020. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2019. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - kutseõppeasutuste toodetelt ja teenustelt tulude kogumine,
 - toetuste saamine ja andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga;
- hindasid Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) usaldusväärsust finantsarvestuse seisukohast;
- kontrollisid, kas tehingute tegemisel seotud isikutega, kes on määratletud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis, on kinni peetud toimingupiirangust korruptsioonivastase seaduse mõistes. Sellest piirangust kinnipidamist kontrolliti ka toetuse andmise tehingute puhul.

Riigikontroll ei tuvastanud eelarve planeerimisel ja kasutamisel, kutseõppeasutuste toodetelt ja teenustelt tulude kogumisel ning toetuste saamisel ja andmisel sisekontrollisüsteemi toimimises ega tehingute raamatupidamises kajastamisel kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Infosüsteem EHIS on finantsarvestuse seisukohast usaldusväärne.

Tehtud audititoimingute tulemusena soovib Riigikontroll juhtida tähelepanu järgmistele puudustele tööjõu- ja majandamiskulude ning põhivara arvestuses.

1. Probleemid valitsemisala asutuste palgapoliitikaga

1.1 Tallinna Lasnamäe Mehaanikakoolis on makstud lisatasu rohkem kui põhipalka

Tööjõukulude kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool on maksnud lisatasu täiendavate tööülesannete täitmise eest kolmele töötajale (kantselei juht, finantsjuht, täienduskoolituste osakonna juhataja) 2–3,6 korda rohkem, kui nad on aasta jooksul põhipalka saanud. Nii on näiteks Euroopa Sotsiaalfondi programmist „Täiskasvanute edendamine ja õppimisvõimaluste avardamine“ finantseeritud täiskasvanute täienduskoolituste kursuseid, mille ettevalmistamise ja korraldamisega seotud ülesannete täitmise eest on määratud kolmele töötajale lisatasusid kokku summas 118 274 eurot. Nende lisategevuste maht oli ühe töötaja puhul 56–140 tundi kuus (keskmiselt 88 tundi kuus), teise töötaja puhul 68–170 tundi kuus (keskmiselt 107 tundi kuus) ja kolmanda töötaja puhul 107–240 tundi kuus (keskmiselt 191 tundi kuus). Sellises mahus igakuiselt (v.a juulis) täiendavate tööülesannete täitmine tekitab küsimuse, kuidas tagatakse põhitöö kvaliteet. Samadele töötajatele on lisatasu makstud ka muude täiendavate ülesannete täitmise eest kokku üle 10 000 euro.

Lisaks on täienduskoolituse osakonna juhatajale makstud lisatasu nende ülesannete eest, mida näeb ette tema ametijuhend. Nii on ametijuhendi järgi töötaja ülesanne koolituste korraldamine ja koolitustegevusega seotud dokumentatsiooni koostamine. Lisatasusid on makstud täienduskoolituste ettevalmistamise ja korraldamisega seotud ülesannete eest – korralduslike küsimuste lahendamine, aruandluse koostamine, dokumentatsiooni korrastamine, arhiveerimine, kursuste läbiviimiseks vajalike materjalide ja tarvikute hankimine ning kursuste järel tööruumide, töövahendite korrastamine.

Kooli palgajuhendi järgi on lisatasu summa, mida makstakse ametijuhendis fikseerimata tööülesannete täitmise eest. Seega ei olnud selle töötaja puhul lisatasu maksmine põhjendatud. Samuti sätestab kooli palgajuhend, et välisvahenditest rahastavate projektide puhul vähendatakse kokkuleppel töötajaga proportsionaalselt kooli omavahenditest makstavat töötasu, vähendades vastavalt tema projektiga mitteseotud tööülesannete mahtu või muutes nende sisu. Kooli omavahenditest makstava töötasu osakaalu ei ole vähendatud.

Koolist saadud selgituste kohaselt oli 2019. aastal täienduskoolitustel osalejate arv väga suur, teisel poolaastal oli ka kursuste lisatellimusi ning seetõttu oli tööde maht tavapärasest suurem. Kuna täienduskoolituse osakonnas on ainult üks töötaja, siis kaasati kursuste ettevalmistamise ja korraldamisega seotud ülesannete täitmiseks lisaks täienduskoolituse juhile veel kaks kooli töötajat. Kool selgitas, et lisaülesanded on ajutise iseloomuga ning töö toimus suures osas töövälisel ajal – õhtuti ja puhkepäevadel. Selleks, et tellimuse maht oleks võimalikult suures osas täidetud, tuli töötajaid motiveerida. Kuna töötajatel oli oma põhiülesandeid vaja täita tavalises mahus, ei olnud töötajad nõus põhipalka vähendamise. Kool on arvamusel, et täienduskoolituse osakonna juhataja täiendavad tööülesanded erinevad tunduvalt ametijuhendis märgitud ülesannetest nii töö iseloomu kui ka mahu poolest.

1.2 Muutuvpalga maksmine G. Otsa nim Tallinna Muusikakoolis ei ole läbipaistev

Tööjõukulude kontrollimisel selgus, et G. Otsa nim Tallinna Muusikakoolis on makstud juunis ja novembris kooli töötajatele ühekordset lisatasu täiendavate tööülesannete täitmise eest, mille tegelikuks sisuks oli preemia nõutavast tulemuslikuma töö eest.

Riigikontrolli hinnangul ei ole kooli töötasustamine läbipaistev, kuna täiendavaid tasusid ei ole määratud nende tegelikust sisust lähtudes.

Kooli selgitusel ei kasutata haridusvaldkonnas preemiate maksmist väga palju ning seetõttu makstakse eelnevalt ministeeriumiga kooskõlastatult kaks korda aastas lisatasu preemia asemel.

Ministeeriumi personali- ja dokumendihalduse osakonna selgitusel ei ole koolile sellist lähenemist soovitatud ega ka kooskõlastatud kooli tehtud tasuliikide valikut. Välja on töötatud ministeeriumi haldusala personalitöö hea tava, kus tasuliikidena eristatakse tulemustasu, preemia ja lisatasu täiendavate tööülesannete eest ning seda dokumenti on korduvalt kõigi asutuste personalijuhtidele tutvustatud. Personalitöö hea tava põhimõtteid tutvustati ka haldusala finantsala töötajatele korraldatud infopäeval 2020. a veebruaris. Seega on ministeeriumi hinnangul haldusalas vastav teadmine olemas.

Riigikontroll hinnangul tuleb täiendavaid tasusid määrata nende tegelikust sisust lähtudes, et tagada tasustamise läbipaistvus.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: tõhustada järelevalvet valitsemisala asutuste palgapoliitika üle ning kaaluda siseauditi tegemist palgapoliitika läbipaistvuse ja tasude õiguspärasuse kohta.

2. Ministeerium ei ole õigeaegselt immateriaalset põhivara arvele võtnud

Põhivaratehingute kontrollimisel selgus, et ministeerium on jätnud eesti keele e-õppe kursuse tarkvara arendused summas 464 000 eurot immateriaalse põhivarana arvele võtmata. Tegemist on aastate jooksul tehtud etapiviisiliste arendustöödega, kus viimased tööd võeti vastu 31.12.2019. Asutuse selgituste järgi on vara kasutuses, kuid jäänud ekslikult arvele võtmata.

Riigikontrolli hinnangul tulnuks aastalõpu seisuga tehtava lõpetamata tööde inventuuri käigus hinnata tehtud arendustööde valmidusastet ja need arendustööd 31.12.2019. a seisuga immateriaalse põhivarana arvele võtta.

Põhivara õigeaegselt arvele võtmata jätmine põhjustab vigu amortisatsioonikulu kajastamisel tulemiaruanDES ja põhivara jääkväärtuse kajastamisel bilansis. Märkukirja koostamise ajaks ei olnud vara endiselt arvele võetud.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile:

- jälgida senisest enam etapiviisiliste põhivaraobjektide valmimist ja kasutusele võtmist ning kajastada põhivarad õiges perioodis;
- hinnata lõpetamata ehituste inventuuris varade valmidusastet ning võtta kasutusvalmis varad raamatupidamises arvele.

3. Põhivara kasuliku eluea määramise protsess valitsemisala asutustes vajab ühtlustamist

Riigikontroll hinnangul vajab Haridus- ja Teadusministeeriumi asutuste põhivara arvele võtmise ja kasuliku eluea määramise protsess ühtlustamist. Riigikontroll kontrollis kolme koolihoone ehituse arvele võtmist ning leidis, et erinevates koolides sarnaste põhivaraobjektide puhul erineb neile määratud varaklass ning kasulik eluiga.

Näiteks on Kohtla-Järve Gümnaasium ja Rakvere Ametikool arvele võtnud lifti varaklassis „Masinad ja seadmed“ ning määranud kasutuseaks 4 aastat, kuid Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus on lifti kajastanud varaklassis „Hooned“ ning määranud kasutuseaks 23 aastat. Ka leidis Riigikontroll, et Rakvere ja Kohtla-Järve kooli ehitustööde puhul on masinate ja seadmetena kajastatud erinevaid süsteeme (kütte-, ventilatsiooni-, tugevvoolusüsteemid) ning neile on määratud elueaks 4 aastat, samas on Ida-Virumaa kooli ehitustööde puhul süsteemid arvele võetud hoone osana ning määratud kasulik eluiga 23 aastat.

Valitsemisala raamatupidajate selgituste kohaselt lähtutakse kasuliku eluea määramisel raamatupidamise sise-eeskirjas olevatest kuluminormidest ning näiteks masinate ja seadmete puhul on kuluminormiks 4 aastat, sest peamiselt on koolides tegu õppetööga seotud masinate ja seadmetega, mille kasutusintensiivsus on keskmisest suurem ja seega ka eeldatav eluiga lühem.

Siiski lubab sise-eeskiri põhjendatud juhtudel määrata eeskirjas toodust erinev kuluminorm. Probleemiks on asjaolu, et üldiselt puudub inventari või vara tootjate dokumentides kasulikku eluiga puudutav info.

Ka on varaobjektide kasuliku eluea määramisel probleemiks nende mitmekesisus. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on erinevaid asutusi, mille samas varaklassis olevate või sarnaste põhivarade kasulik eluiga võibki üksteisest erineda. Seetõttu ei ole valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas fikseeritud kuluminormidest lähtumine põhivara kajastamisel alati kõige täpsem ning oluline on asutuste finants- ja haldusspetsilistide koostöö põhivara raamatupidamises kajastamisel.

Riigikontrolli hinnangul võiks ministeerium varade vastuvõtmisel kaasata vara tundvaid eksperte ja nende hinnangute alusel määrata põhivara oluliste komponentide kasulikud eluead.

Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministeeriumi kantslerile: analüüsida ministeeriumi valitsemisala põhivara kasulike eluigade määramise protsessi ning kaaluda põhivarade vastuvõtmisel ekspertide kaasamist.

4. Sõlmitud kasutusrendilepingud sisaldavad kahjulikke tingimusi

Majandamiskulude auditeerimisel kontrolliti kahte valitsemisalas 2019. aastal sõlmitud rendilepingut ja nendes tuvastati kahjulikele tingimustele viitavaid sätteid.

Nii on Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskoolis ning Eesti Lennuakadeemias sõlmitud liisingulepingute puhul tegu katkestamatute lepingutega, sest lepingutes puudub liisinguvõtjal õigus leping ennetähtaegselt lõpetada. Juhul, kui lepinguperioodi jooksul selgub, et seda renditeenust enam ei ole vaja, siis esineb risk, et rendilepingut ei olegi võimalik lõpetada ja tuleb tasuda teenuse eest, mida tegelikult ei vajata.

Eesti Lennuakadeemia liisinguleping on sõlmitud liisinguettevõtte üldtingimustel ning lisaks eelpool nimetatule on koolil eelisõigus vara lepingu kehtivuse lõppedes välja osta, leida sellele ostja või tagastada see liisinguandjale. Kahe viimase võimaluse puhul on koolil kohustus katta vara väärtuse langusest tingitud kahjum. Sellistel tingimustel lepingu sõlmimisega kaasneb risk, et koolil on vaja lepingu lõppemise korral teha lisakulutusi.

Kahjulike tingimustel kasutusrendi võtmise vältimiseks on Riigikontrolli hinnangul mõistlik kaaluda osalemist Riigi Tugiteenuste Keskuse korraldatavates ühishangetes.

Riigikontrolli soovitus Haridus- ja Teadusministeeriumi kantslerile: vältida lepingute sõlmimisel kahjulikke tingimusi.

5. Tehingute seaduslikkus sihtasutuses Innove

Riigikontrolli juhendamisel auditeeris avaliku sektori vandeaudiitor riigihangete seaduse järgimist 2019. aastal sihtasutuses Innove, kus Haridus- ja Teadusministeerium teostab asutajaõigusi.

Auditi tulemusena selgus, et sihtasutus 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 12. augustiks 2020.

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Sale Ajalik
Sale.Ajalik@riigikontroll.ee