



Egon Veermäe
Sotsiaalkindlustusamet

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 7.07.2020 - 31.08.2020
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Meie 7.07.2020 nr 2-1/80039/35

Märgukiri auditi „Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Sotsiaalkindlustusametis

Austatud peadirektor

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 Sotsiaalkindlustusametis 2019. aasta septembrist kuni 2020. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste saamine;
 - sotsiaaltoetuste ja hüvitiste andmine (vanaduspension, vanemahüvitis, 16aastase ja vanema puudega isiku toetus ning kohtu- ja täitemenetlusaegne elatisabi);
 - tööjõukulude arvestus;
 - majandamiskulude tegemine;
 - tehingud põhivaraga;
 - pensionieraldiste arvestus;
- hindasid infosüsteemi SKAIS2 usaldusväärsust finantsarvestuse seisukohast ja tegid eelmises auditis infosüsteemi SKAIS1 usaldusväärsuse kohta tehtud tähelepanekute täitmise järelkontrolli;
- tutvusid korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemiga. Info sisekontrollisüsteemidest saadud ülevaate kohta on edastatud asutuste korruptsiooni ennetamist koordineerivatele 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. Sellest piirangust kinnipidamist kontrolliti ka ostuõiguslike isikute tehingute puhul.

Käesolevas märgukirjas on toodud tähelepanekud sotsiaaltoetuste ja hüvitiste arvestuses tuvastatud puuduste kohta.

Alljärgnevalt on toodud auditi käigus tuvastatud puudus, mis on kajastatud ka riigi raamatupidamise aastaaruande kohta tervikuna koostatavas auditiaruandes.

1. Sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste 2019. aasta inventuuri tulemusi ei ole Riigikontrollile edastatud, mistõttu puudub kindlus, et need nõuded ja kohustised on inventeeritud

Sotsiaalkindlustusamet ei ole kolmandat aastat järjest korrektselt ja õigel ajal läbi viinud sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri. Riigikontroll on kahel eelneval aastal juhtinud ameti tähelepanu, et inventuur on olnud puudulik – ei ole lõpetatud saldoandmiku allkirjastamise ajaks või ei ole läbi viidud kõikehõlmavalt. 2019. aasta sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri tulemusi ei ole Riigikontrollile audititoimingute tegemise lõpuks edastatud.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi järgi tuleb vähemalt kord aastas viia läbi kõigi oluliste varade ja kohustiste põhjalik aastainventuur. Seejuures tuleb inventuur lõpetada tähtajal, mis võimaldab aastaaruande koostamist nõutud tähtajaks. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala finantsarvestuse toimemudeli järgi oli Sotsiaalkindlustusametil kohustus esitada inventuuri tulemused 28. veebruariks Riigi Tugiteenuste Keskusele. Audititoimingute lõpetamise ajaks mai lõpus ei olnud inventuuri tulemusi audiitoritele ega Riigi Tugiteenuste Keskusele esitatud. Seetõttu puudub Riigikontrollil kindlus, kas neid saldosisid on inventeeritud ning kas aruandeperioodi lõpu seisuga on bilansisaldod õiged.

31.12.2019. aasta seisuga on bilansis sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramisega seotud nõudeid 1,5 miljonit, kohustisi 26 miljonit eurot ning bilansiväliseid kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi nõudeid 11,3 miljonit eurot.

Inventuuri läbiviimine aitaks ametil tuvastada ja parandada vigu, mida on kirjeldatud märgukirja punktis 3. Parandamata vead on viinud selleni, et kulusid ja kohustisi on finantsarvestuses näidatud tegelikust suuremana.

Sotsiaalkindlustusameti selgitusel tuvastab ja korrigeerib amet jooksvalt vigu arvestuses. Samas, kuna inventuuri tulemusi ei ole edastatud ega aruandeaasta lõpu seisuga raamatupidamisandmeid korrigeeritud, ei saa kontrollida, kas sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud tehingud on riigi majandustarkvaras SAP kajastatud õiges summas ning kas riigi majandusaasta aruandes on bilansisaldod ja tulemiarunde kirjed õiged.

Riigikontrolli soovitus Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile: viia toimemudelist lähtudes õigel ajal läbi sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuur, et tagada arvestuse korrektsus ja võimalus veenduda bilansisaldode õigsuses.

Järgnevalt on toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mida ei kajastata riigi raamatupidamise aastaaruande auditi aruandes, sest tuvastatud eksimused ei ole hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata.

Sarnaselt eelmise aasta auditiga tuvastati ka 2019. aasta auditis enim probleeme sotsiaaltoetuste ja hüvitiste arvestamise valdkonnas, kus puudused infosüsteemis ja sisekontrollisüsteemis põhjustavad vigu arvestuses. Arvestades Sotsiaalkindlustusameti selgitusi ja auditis tuvastatud vigu, viitavad need, et tegu ei ole üksikvigadega, vaid pigem süsteemsete puudustega.

Riigikontroll rõhutab, et kontrollimiseks valitud tehingute arv on võrreldes tehingute koguarvuga väike. Kontrollimiseks valitud tehingute arv ühe toetuse või hüvitise liigi (raamatupidamise konto) kohta on alla 10 isiku ja seda suurendati riskipõhiselt või vigade tuvastamisel. Arvestades tuvastatud vigade arvu, tuleb Sotsiaalkindlustusametil rohkem panustada sisekontrollisüsteemide tõhustamisesse ja infosüsteemide funktsionaalsuse täiendamisesse.

2. SKAIS2 nõuete ja kohustiste isikupõhine aruanne ei sisalda kõiki kandeid

Riigikontrollile edastati 16aastase ja vanema puudega isiku toetuse ning kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi kontrollimiseks isikupõhised nõuete ja kohustiste väljavõtted infosüsteemi SKAIS2 finantsliidest, kuid need andmed perioodil jaanuarist detsembrini 2019 erinesid riigi majandustarkvarasse SAP kantud sama perioodi andmetest. Sotsiaalkindlustusameti selgitusel põhjustas erinevusi SKAIS2 isikupõhise aruande programmeerimiskood, mille tõttu ei kajastunud isikupõhises aruandes skriptiga tehtud korrigeerimised.

Nimetatud viga tekib ameti selgitusel üksnes SKAIS2 isikupõhises aruandes. Käibeandmikes, mille alusel tehakse riigi majandustarkvarasse koondkandeid, on info täielik. Riigikontrolli veendus auditi käigus, et riigi majandustarkvaras kajastatud sotsiaaltoetuste ja hüvitiste koondkanded ühtivad SKAIS2 käibeandmike andmetega.

Kuna SKAIS2 isikupõhised aruanded ei ole täielikud, ei ole võimalik riigi majandustarkvaras kajastatud koondkannetelt tagasi minna üksikutele kannetele isikute kaupa. Riigikontrolli hinnangul on korrektsed isikupõhised aruanded vajalikud, et läbi viia kõikehõlmav nõuete ja kohustiste inventuur. Seetõttu on oluline üle vaadata isikupõhiste kohustiste ja nõuete aruannete programmeerimiskood ning selgitada välja, miks kõik kanded ei kajastu isikupõhises aruandes.

Riigikontrolli soovitused Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile: juurutada korrektsed isikupõhised aruanded ning tagada isikupõhiste andmete alusel kord aastas sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustustiste inventuuri tegemine.

3. Raamatupidamises on 16aastase ja vanema puudega isiku toetuse, kohtumenetlusaegse elatisabi ja täitemenetlusaegse elatisabi kulusid arvestatud topelt ning SKAIS2s kajastub kohustusi, mis ei kuulu tasumisele. Lisaks on Sotsiaalkindlustusamet maksnud puudega tööealise inimese toetust sama perioodi eest topelt

Riigikontroll leidis puuetega inimeste sotsiaaltoetuste ning kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi kontrollitoimingute käigus, et infosüsteemi SKAIS2 arenduspuuduste või vähese funktsionaalsuse tõttu on teatud juhtudel nende toetuste kulusid arvestatud raamatupidamises topelt ja on kajastatud kohustisi, mis ei kuulu tegelikult väljamaksmisele. Eelneva tõttu on kulusid ja kohustisi näidatud tegelikust suuremana. Ameti selgitusel olid nad nendest vigadest teadlikud ning osutasid osale neist ka auditi kontrollitoimingute alguses. Saadud selgituste kohaselt on amet planeerinud tellida arendajalt töid vigade parandamiseks. Ameti selgitused ja auditis tuvastatud vead viitavad, et tegemist ei ole üksikvigadega, vaid pigem süsteemsete puudustega.

a. SKAIS2s puudub funktsionaalsus määrata ja maksta 16aastase ja vanema puudega isiku toetust perioodil, mil Sotsiaalkindlustusamet on pikendanud kehtiva puude raskusastme tuvastamise otsuse kestust. Kui puude raskusastme tuvastamiseks kasutatakse eksperdiarvamust ja Eesti Töötukassa antud tööväime hindamise otsust ning isik on puude raskusastme tuvastamise taotluse esitanud korduvekspertiisi tähtajal, kuid puude raskusastme tuvastamise otsust ei ole

tehtud enne senise puude raskusastme tuvastamise otsuse kestuse lõppu, siis pikendab Sotsiaalkindlustusamet puude raskusastme tuvastamise otsuse kestust, kuni tehakse uus puude raskusastme tuvastamise või mittetuvastamise otsus. Kuni puude raskusastme tuvastamise või mittetuvastamise uue otsuse tegemiseni teeb finantstalisus isikutele makseid süsteemiväliselt (SKAIS2 väliselt) pangakonto kaudu ning kanne raamatupidamises kajastatakse SKAIS1 finantsliideses.

Hiljem puude raskusastme tuvastamisel ja toetust määrates tehakse SKAIS2s otsus sellest kuupäevast, millest alates on isikul õigus toetusele. Selle tõttu kajastuvad SKAIS2s kulu ja kohustise kanded ka perioodi eest, mille eest juba tehti süsteemiväline makse ja kajastati kulu SKAIS1 liideses ehk kulu ja kohustised kajastatakse topelt.

Selleks, et SKAIS2s arvestatud toetuse summa perioodi eest, mille eest on isikule juba tehtud süsteemiväline makse, ei läheks väljamaksmisele, tuleb menetlejal märkida Exceli tabelisse, et SKAIS2s arvestatud summad tuleb peatada. Auditis selgus, et kuna seda ei tehtud, siis maksti isikule SKAIS2s arvestatud summa välja, kuigi ta oli selle perioodi eest juba süsteemiväliselt toetust saanud. Sarnaseid vigu on amet ka ise järelkontrollitoimingute käigus tuvastanud.

b. Kohtumenetlusaegse elatisabi kontrollimisel selgus auditi tulemusel, et juhul, kui on vaja esialgne määramise otsus tühistada ja teha uus otsus sama perioodi kohta, siis tekivad arvestusse topelt kulu ja kohustise kanded samale perioodile mõlema otsuse alusel. Infosüsteemi SKAIS2 praegune funktsionaalsus ei võta arvesse, et samas perioodis on juba tehtud kulu ja kohustise kanded ning need kohustised on ka välja makstud. Nii tuvastas Riigikontroll ühe taotleja puhul, et raamatupidamises on arvestatud elatisabi samal perioodil topelt, kuid topelt väljamakseid tehtud ei ole.

c. Üldjuhul menetletakse, arvestatakse ja makstakse kohtu- ja täitemenetlusaegset elatisabi infosüsteemi SKAIS2 kaudu. Teatud juhtudel arvestatakse ja makstakse täitemenetlusaegset elatisabi SKAIS2 väliselt, kuna SKAIS2 funktsionaalsus on puudulik või annab infosüsteemi automaatkontroll kohtutäiturite edastatud makseteatistele valesid tulemusi. Nende makseteatiste kohta teevad menetlejad järelkontrolli, ning kui selle käigus selgub, et taotlejal on õigus täitemenetlusaegsele elatisabile, tehakse täitemenetlusaegse elatisabi menetlus ja arvestused SKAIS2 väliselt – makstakse otse internetipangast ja finantskanded tehakse käsitsi SKAIS1 finantsliidesesse.

Auditi tulemusel selgus, et vähemalt ühe täitemenetlusaegse elatisabi taotleja puhul on topeltarvestus perioodil jaanuarist juulini 2019 nii SKAIS1 kui ka SKAIS2 finantsliideses. Riigikontroll tuvastas taotlejate kaupa veel kattuvaid perioode, kuid nende osas detailseid kontrollitoiminguid ei teinud. Sotsiaalkindlustusameti selgitusel on pisteliselt kontrollitud, ega ei ole kahes süsteemis samal perioodil topeltarvestust, et selgitada vea ulatust ja arvestada arenduskulu suurust. Alates 1. veebruarist 2020 SKAIS2 välist arvestust täitemenetlusaegse elatisabi kohta ei peeta.

Kuna arvestuses on üleval kohustised, mis ei tohiks väljamaksmisele minna, on ka punktides a ja b kirjeldatud juhtumite puhul topeltmaksete tegemise risk, sest finantstalisusel tuleb vastavate kohustiste tasumised käsitsi peatada.

Kokkuvõtvalt on eelnevalt kirjeldatud probleemide põhjuseks SKAIS2 poolik arendus ja funktsionaalsus. Sotsiaalkindlustusameti selgitusel on plaanis tellida arendajalt töö, mis tühistab topeltkajastatud kohustised SKAIS2s. Kuna arendaja töö on kallis, tellitakse see töö ameti selgitusel kord aastas.

Riigikontrolli hinnangul tuleb sellised kontrollid teha kohustiste inventuuri käigus, et aasta lõpu seisuga teha raamatupidamises vajalikud korrigeerimised.

Riigikontrolli soovitusel Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile:

- inventeerida kohustised ning teha raamatupidamises aasta lõpu seisuga vajalikud korrigeerimised, et kohustised kajastuksid õiges summas;
- teha regulaarselt järelkontrolle, et veenduda, et peatatud on kõik kohustised, mis ei peaks väljamaksmisele minema, ning saada kindlus, et topelt väljamakseid ei oleks tehtud;
- tagada SKAIS2 arendamine selliselt, et oleks võimalik
 - kajastada ka puude määramise varasema otsuse pikendamise perioodil tehingud SKAIS2s ja
 - konteerida samale perioodile uuesti kohtumenetlusaegset elatisabi määrates raamatupidamistehingud SKAIS2s ühekordselt ning
 - tagada kattuvate perioodide automaatne kontroll.

4. Kuigi perehüvitiste seadus nõuab kohtumenetlusaegse elatisabi ennetähtaegsel lõpetamisel elatisabi arvestamist päeva täpsusega, teeb Sotsiaalkindlustusamet arvestused kalendrikuu täpsusega

Perehüvitiste seaduse § 7 lõike 3 järgi arvestatakse kohtumenetlusaegse elatisabi suurus algus- ja lõpukuul proportsionaalselt päevade arvuga, mille eest on õigus elatisabi saada.

Kui kohtumenetlusaegse elatisabi maksmine lõpetatakse enne tähtaega, lõpetatakse elatisabi maksmine ja koostatakse abi määramise otsuse kehtetuks tunnistamise otsus Sotsiaalkindlustusameti praeguse töökorralduse järgi vastava kalendrikuu viimase kuupäeva seisuga, mitte aga ennetähtaegse lõpetamise aluse tekkimise kuupäeva seisuga.

Auditi käigus selgus, et Sotsiaalkindlustusamet oli arvestanud ja maksnud kahele isikule kohtumenetlusaegset elatisabi varem määratud suuruses kuni kuu lõpuni, mitte aga kuni kohtumenetlusaegse elatisabi ennetähtaegse lõpetamise aluse tekkimise kuupäevani.

Saadud selgituste kohaselt on elatisabi määramise tühistamise otsuse tegemise ajaks tavapärastel elatisabi jooksva kuu eest välja makstud ja seetõttu ei rakendata ennetähtaegse maksmise lõpukuul proportsionaalsuse põhimõtet ega tehta ümberarvestusi.

Sotsiaalkindlustusameti sõnul on nad teinud Sotsiaalministeeriumile ja Siseministeeriumile ettepaneku arvestada ja maksta elatisabi ennetähtaegsel lõpetamisel elatisabi välja kuu lõpuni.

Riigikontrolli soovitus Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile: täpsustada õigusakti, kui Sotsiaalkindlustusameti hinnangul suurendab päeva täpsusega arvestus ebamõistlikult halduskoormust.

5. Sotsiaalkindlustusameti ostude puhul ei ole selge, millal on teenust või kaupa saadud

Riigikontroll kontrollis majandamiskulude puhul, kas kulud on kajastatud samas perioodis, millal kaup või teenus on saadud. Kontrolli tulemusel tuvastati mitmeid juhte, mil ei olnud võimalik üheselt määrata kauba või teenuse saamise aega.

Auditi käigus tuvastati kolme teenuse (kaks koolitust ja ürituse ettevalmistavad tööd) tellimuse puhul, et arvel ei ole kirjas ega arve kooskõlastamisel märgitud, millal teenus on saadud. Lisaks tuvastati üks kauba soetus (meened), mille puhul kauba kättesaamist ei kinnitatud üleandmise-vastuvõtmise aktiga ning kättesaamise aega ei olnud märgitud ka arve kooskõlastamisel. Sellest tulenevalt ei ole üheselt mõistetav, mis perioodis neid kulusid raamatupidamises kajastada.

Kauba ja teenuse saamise aja märkimine kuludokumentidel või kooskõlastusringis on oluline, et tagada kulude kajastamine õiges perioodis.

Riigikontrolli soovitus Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile: fikseerida arve kooskõlastusringis või aktil kauba ja teenuse saamise aeg.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt 7. augustiks 2020.

Riigikontroll tänab Sotsiaalkindlustusameti teenistujaid koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitudest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Angela Onno
Angela.Onno@riigikontroll.ee