



Marika Priske
Sotsiaalministeerium

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

Meie 7.07.2020 nr 2-1/80039/36

Märgukiri auditi „Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Sotsiaalministeeriumi 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, Riigikohut ja Riigikogu Kantseleid teavitatakse nende valitsemisalas tehtud audititoimingute tulemustest märgukirjaga.

Auditi käigus tegid audiitorid Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas 2019. aasta septembrist kuni 2020. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid Sotsiaalministeeriumi valitsemisala 2019. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste saamine ja andmine,
 - sotsiaaltoetuste ja hüvitiste andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - pensionieraldiste arvestus,
 - maksude edasiandmine;

- hindasid infosüsteemi SKAIS2 usaldusväärsust finantsarvestuse seisukohast;
- tegid eelmises auditis infosüsteemi SKAIS1 usaldusväärsuse kohta tehtud tähelepanekute täitmise järelkontrolli;
- tutvusid korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemiga Sotsiaalkindlustusametis ja Tervise Arengu Instituudis. Info sisekontrollisüsteemidest saadud ülevaate kohta on edastatud asutuste korruptsiooni ennetamist koordineerivatele isikutele 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 toetuste andmise (v.a sotsiaaltoetuste) tehingute ning Sotsiaalkindlustusameti ja Tervise Arengu Instituudi ostuõiguslike isikute tehingute puhul.

Riigikontroll ei tuvastanud tööjõukulude ja pensionieraldiste arvestuse ning maksude edasiandmise sisekontrollisüsteemi toimimises, tehingute seaduslikkuses ega raamatupidamises kajastamisel kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

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 võrreldes tehingute koguarvuga on 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.

Riigikontroll saadab Sotsiaalkindlustusameti peadirektorile sotsiaaltoetuste ja hüvitiste arvestamise valdkonnas tuvastatud probleemide kohta eraldi märgukirja, mis on lisatud käesolevale märgukirjale.

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

1. Sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste 2019. aasta inventuuri 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 – seda ei ole lõpetatud saldoandmiku allkirjastamise ajaks või ei ole läbi viidud kõikehõlmavalt. 2019. aasta sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri 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 tähtajaks, mis võimaldab aastaaruande koostamist nõutud ajaks. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala finantsarvestuse toimemudeli järgi oli Sotsiaalkindlustusametil kohustus esitada

inventuuri tulemused Riigi Tugiteenuste Keskusele 28. veebruariks. Audititoimingute lõpetamise ajaks mai lõpus ei olnud inventuuri tulemusi audiitoritele ega Riigi Tugiteenuste Keskusele esitatud. Seetõttu puudub Riigikontrollil kindlus, kas neid saldosiid on inventeeritud ning kas aruandeperioodi lõpu seisuga on bilansisaldod õiged.

31.12.2019. aasta sisuga 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 Sotsiaalkindlustusameti 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.

2. Hasartmängumaksu seaduse alusel on eraldatud toetusi seaduses nimetamata tegevustele

Auditiaruandes juhib Riigikontroll veel kord tähelepanu sellele, et Sotsiaalministeeriumile hasartmängumaksu laekumistest pärineva raha kasutamisel tuleb lähtuda selle sihtotstarbest ning rahastada neid projekte, mis ei paigutu hasartmängumaksu seaduses loetletud kasutusala alla, ministeeriumi muudest eelarvesummadest või algatada hasartmängumaksu seaduse muutmine.

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.

3. Sotsiaalkindlustusameti kahe programmi kulude eelarve täitmine ületab planeeritud eelarvet

Sotsiaalministeerium on 2019. aasta eelarvesse saanud raha sihtotstarbelisest reservist rahandusministri mitme käskkirja alusel ning see raha on jaotatud erinevatele programmidele. Valitsemisala riigieelarve täitmise aruandes ületavad sotsiaalkindlustuse programmi sihtotstarbelisest reservist rahastatud kulud eelarvet, ameti kulud ületavad eelarvet lisaks veel ka laste ja pere programmi. Saadud selgituse kohaselt on ületamine tingitud Sotsiaalkindlustusameti jaotatavatest kulude kajastamisest. Valitsemisala eelarvet, programmideüle eelarvet ega eelarve allika (sihtotstarbeline reserv) kaupa eelarvet ületatud ei ole.

Sotsiaalkindlustusametist saadud selgituste kohaselt tuleneb programmide eelarve üle- või alatäitmine sellest, et programmilise jaotusega eelarvet planeerides ei olnud täpselt teada, milliste programmide, programmide tegevuste ja teenuste kaupa täitmine kujuneb, ning sel ajal, kui kujuneb eelarve lõplik täitmine, ei ole enam võimalik esitada ettepanekuid eelarvete programmilise jaotuse muutmiseks.

Riigi Tugiteenuste Keskuselt ja Rahandusministeeriumilt saadud info kohaselt on kuluarvestuse infosüsteemis võimalik igakuiselt jälgida eelarve täitmist koos jaotatavate kulude kajastamisega. Sellest tulenevalt oli ametil võimalik tuvastada eelarve ületamine varem ning eelarve jaotust programmide vahel muuta.

Riigikontrolli soovitus Sotsiaalministeeriumi kantslerile: jälgida jooksvalt kulude eelarve täitmist programmide kaupa ning vajaduse korral korrigeerida õigel ajal eelarvet.

4. Tehingute seaduslikkus äriühingus ja sihtasutustes

Riigikontrolli juhendamisel auditeerisid avaliku sektori vandeaudiitorid riigihangete seaduse järgimist 2019. aastal Sotsiaalministeeriumi valitsemisel olevas aktsiaseltsis Hoolekandeteenused ning sihtasutustes Tartu Ülikooli Kliinikum, Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja Viljandi Haigla, kus Sotsiaalministeerium teostab asutajaõigusi.

Auditite tulemusena selgus, et auditeeritud üksused on enamasti loonud hanketegevuse korraldamiseks riigihangete seaduse nõudeid järgiva sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi täiustamise kohta andsid vandeaudiitorid soovitusi ASile Hoolekandeteenused, SA-le Viljandi Haigla ning SA-le Tartu Ülikooli Kliinikum ja tema tütarettevõtjatele.

Tegemata hankemenetlusi tuvastati ASis Hoolekandeteenused, SAs Viljandi Haigla, SAs Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja SAs Tartu Ülikooli Kliinikum ning kliinikumi tütarettevõtjates.

Ostusid ilma hankemenetlust (sh lihthankemenetlusi) korraldamata tuvastati SAs Viljandi Haigla 805 000 euro ja SAs Põhja-Eesti Regionaalhaigla 684 000 euro eest. ASis Hoolekandeteenused oli korraldamata üks lihthankemenetlus summas 39 000 eurot.

Nagu varasematel aastatel, tegi Tartu Ülikooli Kliinikumi vandeaudiitor märkuse ka 2019. aastal tegemata hankemenetluste kohta. Hankemenetlust (sh lihthankemenetlusi) korraldamata tehti ostutehinguid vähemalt 3,8 miljoni euro eest. Lisaks töi audiitor välja, et sooritati ka alla riigihanke piirmäära jäävaid ostusid, mille puhul ei järgitud kliinikumis kehtestatud sisekorda. Ostusid oma tütarettevõtjalt oli tehtud 211 000 euro eest ilma hankemenetlust korraldamata.

Sarnaselt varasemate aastatega töid vandeaudiitorid välja, et lisaks tehti ilma hankemenetlust (sh lihthankemenetlusi) korraldamata ostutehinguid kliinikumi tütarettevõtjates ASis Valga Haigla 632 000 euro, ASis Lõuna-Eesti Haigla 320 000 euro, ASis Põlva Haigla 466 000 euro ja SAs Tartu Kiirabi 165 000 euro eest. AS Lõuna-Eesti Haigla ja SA Tartu Kiirabi ei ole alati järginud alla riigihanke piirmäära ostude tegemisel ka enda kehtestatud hankekorra nõudeid. Ostusid tütarettevõtjate vahel ja ostusid emettevõtjalt ilma hankemenetlust korraldamata tehti tütarettevõtjates kokku 2,2 miljoni euro eest.

Kliinikumi grupi ettevõtete omavahelisi ostusid on käsitletud sisetehingutena, kuid seejuures ei olnud analüüsitud, kas ostud võrgustatud haiglate vahel on riigihangete seaduse mõistes käsitletavad sisetehingutena, mille puhul ei ole vaja hankijal hankemenetlusi korraldada.

Nii SAs Tartu Ülikooli Kliinikum kui ka tema tütarettevõtetes AS Lõuna-Eesti Haigla ja AS Valga Haigla leiti puudusi tehtud hankemenetluste korraldamisel (nt jäeti esitamata või esitati registrile andmed hilinemisega, hankemenetluse korraldamisel ei järgitud tähtaegu). Kliinikumis esines olukord, kus raamlepingute alusel 12 kuu jooksul sõlmitud hankelepingute kohta oli teave kogumata ja registrile õigel ajal esitamata.

Kuna eelkirjeldatud vead on korduvad, siis on Riigikontroll selle info saatnud Rahandusministeeriumi riigihangete osakonnale riskide hindamiseks.

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

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Lisa: Sotsiaalkindlustusameti märgukiri

Angela Onno
Angela.Onno@riigikontroll.ee