



Marika Priske
Sotsiaalministeerium

Meie 6.07.2021 nr 2-1/80060/26

Märgukiri auditi „Riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2020. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjete õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas 2020. aasta septembrist kuni 2021. aasta juunini järgmisi toiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2020. 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;
- kontrollisid varasemates auditites infosüsteemide SKAIS1 ja SKAIS2 usaldusväärsuse kohta tehtud soovitude täitmist.

Riigikontroll ei tuvastanud toetuste saamisel ja andmisel, tööjõukulude arvestuses, majandamiskulude tegemisel, tehingutes põhivaraga, pensionieraldiste arvestuses ning maksude edasiandmise sisekontrollisüsteemi toimimises, raamatupidamises kajastamisel ega tehingute seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Tehtud audititoimingute tulemusena soovib Riigikontroll juhtida tähelepanu järgmistele puudustele sotsiaaltoetuste ja hüvitiste arvestuses.

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

1. Sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste 2020. aasta inventuuri tulemusi ei ole Riigikontrollile edastatud, mistõttu puudub kindlus, et need nõuded ja kohustised on inventeeritud

31.12.2020. aasta sisuga on Sotsiaalministeeriumi valitsemisala (ja riigi) bilansis sotsiaaltoetuste ja hüvitiste määramisega seotud nõudeid 1,4 miljonit eurot, kohustisi 25,6 miljonit eurot ning bilansiväliseid kohtumenetlusaegse elatisabi nõudeid 0,7 miljonit eurot.

Sotsiaalkindlustusamet ei ole juba neljandat aastat järjest korrektselt ja õigel ajal läbi viinud sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste inventuuri. Riigikontroll on varasematel

aastatel juhtunud ameti tähelepanu, et inventuur on olnud puudulik – seda ei ole lõpetatud saldoandmiku kinnitamise ajaks või ei ole läbi viidud kõikehõlmavalt. Nii 2019. kui ka 2020. aasta sotsiaaltoetuste ja hüvitistega seotud nõuete ja kohustiste aastainventuuri tulemusi ei ole Riigikontrollile audititoimingute tegemise lõpuks edastatud. Samuti ei ole neid edastatud Riigi Tugiteenuste Keskusele.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi järgi tuleb vähemalt kord aastas teha 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.

Auditi alguses 2020. aasta oktoobris toimus Sotsiaalkindlustusameti, Sotsiaalministeeriumi, Riigi Tugiteenuste Keskuse ja Riigikontrolli kohtumine, kus arutati inventuuri meetodikat. Kohtumisel leiti lahendus, kuidas sotsiaaltoetuste ja hüvitiste nõuete ja kohustiste inventeerimisega edasi minna.

Auditi käigus selgus, et amet on hinnanud sotsiaaltoetuste ja hüvitiste nõuete laekumise tõenäosust. Vanaduspensioni kontrollitoimingute käigus edastati Riigikontrollile pensioni, elatisabi, sotsiaaltoetuste, peretoetuste ja vanemahüvitiste nõuete mahakandmise aktid. Nende alusel tunnistati 31.12.2020. aasta seisuga sotsiaaltoetuste ja hüvitiste enammaksetega seotud nõudeid lootusetuks kokku summas 0,48 miljonit eurot. Nõuete laekumise tõenäosuse hindamine on üks etapp aastainventuurist. Seega on Sotsiaalkindlustusamet osaliselt loonud eelduse, et nõuete saldo oleks bilansipäeva seisuga õige.

Inventuuri eesmärk on teha kindlaks, kas raamatupidamises arvestatud nõuded ja kohustised on tegelikkusega vastavuses. Inventuur on üks olulisem kontrollimeede, mis annab kindlust, et tööprotsessid toimivad ja alaminfosüsteemi automaatkanded on korrektselt jõudnud finantsarvestusse.

Inventuuri läbiviimine aitaks ametil tuvastada ja parandada vigu, mis on tuvastatud kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi, 16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse ning paljulapselise pere toetuse kontrollimisel. Parandamata vead on viinud selleni, et kulused ja kohustised on finantsarvestuses näidatud tegelikust suuremana.

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

2. Raamatupidamises on arvestatud kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi, 16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse ning paljulapselise pere toetuse kulused tegelikust rohkem ning kajastatud on kohustisi, mis ei kuulu tasumisele

Sarnaselt 2018. aasta ja 2019. aasta auditiga tuvastati ka 2020. aasta auditis enim probleeme sotsiaaltoetuste ja hüvitiste arvestamise valdkonnas, kus puudused infosüsteemis SKAIS2 ja sisekontrollisüsteemis põhjustavad vigu arvestuses.

2020. aasta auditis kontrollis Riigikontroll vanaduspensioni, lapsetoetuse, vanemahüvitise, paljulapselise pere toetuse ning erijuhtudel riigi makstava sotsiaalmaksu määramist, arvestamist ja maksmist. Vanaduspensioni arvestuse ja vanemahüvitise määramise kontrollitoimingud jäid lõpetamata, kuna Sotsiaalkindlustusamet ei edastanud kõiki auditeerimiseks vajalikke dokumente. Eelmise aasta tähelepanekute täitmise järelkontrolliks kontrollis Riigikontroll kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi ning 16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse arvestust.

Riigikontroll tuvastas jätkuvalt vigu kohtu- ja täitemenetluse elatisabi, 16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse arvestuses ning tuvastas lisaks sarnase vea ka paljulapselise peretoetuse arvestuses, mis on tingitud eelkõige SKAIS2 arenduspuudustest ja vähesest funktsionaalsusest.

Arvestades, et tuvastatud vead viitavad pigem süsteemsetele puudustele kui üksikutele vigadele, tuleb Sotsiaalkindlustusametil rohkem panustada sisekontrollisüsteemide tõhustamisse ja infosüsteemide funktsionaalsuse täiendamisse. Auditis tuvastatud vead viitavad, et Sotsiaalkindlustusamet ei ole 2020. aasta sotsiaaltoetuste ja hüvitiste nõuete ja kohustiste inventuuri teinud kõikehõlmavalt, kuna arvestuses on jätkuvalt kohustisi, mis tegelikult ei kuulu tasumisele. Tuvastatud vigade tulemusel on kulusid ja kohustisi kajastatud raamatupidamises tegelikust suurematena.

2.1. Kohtumenetlusaegse elatisabi kulusid ja kohustisi on arvestatud topelt

Eelmise aasta finantsauditis tuvastas Riigikontroll, et juhul, kui on vaja esialgne kohtumenetlusaegne elatisabi määramine tühistada ja teha uus otsus sama perioodi kohta, siis tekivad arvestusse topelt kulu ja kohustise kanded samale perioodile mõlema otsuse alusel. Infosüsteemi SKAIS2 funktsionaalsus ei võta arvesse, et samas perioodis on juba tehtud kulu ja kohustise kanded ning need kohustised on ka välja makstud.

SKAIS2 funktsionaalsust ei ole kirjeldatud vigade vältimiseks täiustatud. Nii tuvastas Riigikontroll ka 2020. aastal, et kohtumenetlusaegset elatisabi on arvestatud samal perioodil topelt, kuigi topelt väljamakseid ei ole tehtud.

2.2. Kohtumenetlusaegse elatisabi arvestusse on pärast elatisabi määramise lõpetamist tekkinud kulu ja kohustise kanded

Lisaks tuvastas Riigikontroll kohtumenetlusaegse elatisabi kontrollimisel, et raamatupidamises on kajastatud elatisabi kulusid, kuigi kulu ei ole tekkinud, ja seega kajastuvad raamatupidamises kohustised, mis ei kuulu tasumisele.

Nii on näiteks vähemalt ühel juhul pärast kohtumenetlusaegse elatisabi määramise lõpetamist tekkinud arvestusse kulu ja kohustise kanded. Sotsiaalkindlustusamet selgitas, et menetleja vea tõttu oli vaja teha uus otsus, mis tekitas automaatselt kanded 150 päevale. Selle tõttu tekkisid kulu ja kohustise kanded ka perioodile, mille eest tegelikult ei olnud õigus elatisabi saada. Nende kohustiste maksmise on menetlejad käisitsi peatanud.

2.3. Täitemenetlusaegse elatisabi arvestuses on kulu ja kohustisi arvestatud kolmekordselt ning seetõttu on elatisabi makstud alusetult kolmekordses summas

Täitemenetlusaegse elatisabi kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et samal isikul on ühe kuu arvestuses kolm elatisabi kulu ja kohustise kannet. Mitmekordse arvestuse tõttu on isikule makstud elatisabi kolm korda rohkem, kui tal oli õigus saada.

Sotsiaalkindlustusameti selgitusel on elatisabi ekslik mitmekordne arvestus seotud isiku nimevahetusega. Isik teavitas ametit, et pangas on nimi muudetud ning menetleja suunas elatisabi makse uuesti väljamaksmisele. Nimevahetusest teavitas isik ka kohtutäiturit, kes saatis SKAIS2-te uue makseteatisi, mis läks samuti väljamaksmisele. Sotsiaalkindlustusamet selgitas, et SKAIS2 ei loe duplikaatseid makseteatisi, kui makse ootab pangas parandamist (nt nimi ja kontonumber ei kattu). Ameti kinnitusel ootab duplikaatide automaatkontrolli täiustamine SKAIS2 arenduste järjekorras ja saab lahendatud 2021. aasta jooksul.

Riigikontrolli ei nõustu selgitusega, kuna pangaväljavõtte alusel ei olnud väljamakse tegemise hetkel isiku nimi pangas muutunud (ülekanne tehti samale nimele nagu eelnevatel kuudel). Samuti ei oodanud esimene makseteatis pangas parandamist, kui kohtutäitur saatis uue makseteatisi. Selleks hetkeks oli elatisabi ülekanne juba tehtud. Lisaks SKAIS2 arenduspuudusele, on selles näites tegemist olulise sisekontrollisüsteemi veaga.

Sotsiaalkindlustusametil tuleb uuesti välja selgitada, miks SKAIS2 automaatkontroll ei tuvastanud, et sama perioodi kohta on koostatud 3 makseteatisi ja kas menetleja koostas ise ühe makseteatisi

käsitsi, mille suunas väljamaksmisele ilma eelnevalt fakte kontrollimata ja veendumata, kas elatisabi makse ka tegelikult ei õnnestunud.

2.4. Täitemenetlusaegse elatisabi arvestuses on kajastatud kulused ja kohustisi, kuigi elatisabi saamiseks ei ole alust

Täitemenetlusaegse elatisabi kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et on arvestatud elatisabi kulu, kuigi isikutel polnud õigust elatisabi saada. Selle info on saatnud kohtutäitur ametile e-kirja teel, kuigi on eelnevalt saatnud elatisabi makseteatised, mille alusel tekkisid arvestusse kulu ja kohustuse kanded.

SKAIS2 funktsionaalsuse puuduse tõttu ei saa kohtutäiturid andmete täpsustumisel saata uut parandatud makseteatist SKAIS2 kaudu, vaid peavad ametit eraldi teavitama. Menetlejal tuleb need maksed käsitsi peatada. Ameti selgitusel on 2021. aasta jooksul plaan luua SKAIS2-te lahendus, et kohtutäituritel oleks võimalik saata parandatud makseteatis, kui väljamakse on veel tegemata.

2.5. 16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse kulused on arvestatud topelt

Eelmise aasta finantsauditis tuvastas Riigikontroll, et infosüsteemi SKAIS 2 arenduspuuduse tõttu on 16-aastase ja vanema puudega isiku kulused arvestatud topelt ja on kajastatud kohustisi, mis ei kuulu tegelikult väljamaksmisele. Samad puudused tuvastas Riigikontroll ka selles auditis.

SKAIS 2-s puudub funktsionaalsus määrata ja maksta 16-aastase ja vanema puudega isiku toetust perioodil, mil amet on pikendanud kehtiva puude raskusastme tuvastamise otsuse kestust, kuni tehakse uus otsus.

Kuni uue otsuse tegemiseni tehakse makseid süsteemiväliselt (SKAIS2-väliselt) pangakonto kaudu ning kanne raamatupidamises kajastatakse SKAIS1 finantsliideses. Hiljem puude raskusastme tuvastamisel ja toetust määrates tehakse SKAIS2-s otsus sellest kuupäevast, millest alates on isikul õigus toetusele. Selle tõttu kajastuvad SKAIS2-s kulu ja kohustise kanded ka perioodi eest, mille eest juba tehti süsteemiväline makse ja kajastati kulu SKAIS1 liideses.

2.6. 16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse arvestuses on kajastatud kulused ja kohustisi, kuigi toetuse andmise kulu ei ole tekkinud

16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et kui toetuse maksmine on peatatud, kuid selgub, et isikul oli teatud möödunud perioodil siiski õigus toetust saada, siis tekivad tagantjärele määramisel arvestusse kulu ja kohustise kanded alates päevast, mil isikul tekkis toetuse saamise õigus, kuni perioodini, mil tagantjärele määramine tehti. SKAIS2 funktsionaalsus ei võimalda toetust määrata möödunud perioodist teatud ajavahemikule. Seetõttu on arvestuses kajastatud toetuse andmise kulused, kuigi seda kulu ei ole tekkinud, ja kohustisi, mis ei kuulu tasumisele. Menetlejad on tasumisele mittekuuluvad kohustised käsitsi peatanud.

2.7. Lasterikka pere toetuse kulused on arvestatud topelt

Lasterikka pere toetuse kontrollimisel selgus, et raamatupidamises on arvestatud toetuse andmise kulu samal perioodil topelt ja on kajastatud kohustisi, mis ei kuulu tegelikult väljamaksmisele. Sotsiaalkindlustusameti selgituste kohaselt tekkisid raamatupidamisse lisakanded pärast seda, kui menetleja esialgu valesi kinnitatud määramise otsus korrigeeriti. Topeltväljamakseid ei ole tehtud, kuna menetlejad on kohustised, mis ei kuulu tasumisele, käsitsi peatanud.

Kuna arvestuses on üleval kohustised, mis ei tohiks väljamaksmisele minna, on eelnevates punktides kirjeldatud juhtumite puhul topeltmaksete tegemise risk, sest vastavate kohustiste tasumised tuleb käsitsi peatada. See risk on ühel kontrollitud juhul ka realiseerunud (vt punkt 2.3). Kokkuvõtvalt on eelnevalt kirjeldatud probleemide põhjuseks SKAIS2 poolik arendus ja

funktsionaalsus. Sotsiaalkindlustusameti selgitusel ollakse kõikidest eeltoodud vigadest teadlikud ning infosüsteemi arenduste tellimiseks on alustatud SKAIS2 kitsaskohtade väjaselgitamisega ja arenduste tegemiseks on taotletud rahastust.

Seni kuni SKAIS2 funktsionaalsust ei ole täiendatud, kustutatakse ameti selgituse kohaselt kohustised, mis ei kuulu väljamaksmisele, skriptiga. Riigikontrollile saadetud kontoväljavõtete alusel ei ole 2020. aasta lasterikka peretoetuse arvestuses väljamaksmisele mittekuuluvaid kohustisi korrigeeritud.

16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse arvestust on skriptiga korrigeeritud 01.09.2020. aasta ning kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi arvestust 30.09.2020. aasta seisuga. Seega on vastavalt nelja ja kolme kuu korrigeerimised tegemata.

Auditis tuvastatud kohtu- ja täitemenetlusaegse elatisabi arvestuse vigadest osa on perioodis, mis pidi olema skriptiga korrigeeritud ehk osa vigu jäi sellest hoolimata parandamata. 16-aastase ja vanema puudega isiku toetuse arvestuse vead on hilisemast perioodist, mille kohustiste tühistamiseks ei ole arendajalt tööd veel tellitud.

Riigikontrolli soovitused Sotsiaalministeeriumi kantslerile: koostöös Sotsiaalkindlustusametiga tagada

- kohustiste inventeerimine ning aasta lõpu seisuga arvestuse korrigeerimine, et kohustised kajastuksid õiges summas;
- SKAIS2 arendamine selliselt, et ei tekiks topeltarvestuse vigu. Kui endiselt on vaja teha skriptiga kulude ja kohustiste korrigeerimisi, siis teha seda kohustiste inventuuri käigus, et aasta lõpu seisuga saaks teha raamatupidamises vajalikud korrigeerimised;
- sisekontrollisüsteemi tõhustamine selliselt, et minimeeritud on topeltmaksete tegemise risk.

3. Tehingute seaduslikkus riigi äriühingutes ja sihtasutustes

Riigikontrolli juhendamisel auditeerisid avaliku sektori vandeaudiitorid riigihangete seaduse järgimist 2020. aastal Sotsiaalministeeriumi valitsemisel olevas aktsiaseltsis Hoolekandeteenused ning sihtasutustes Tartu Ülikooli Kliinikum, Põhja-Eesti Regionaalhaigla ja Viljandi Haigla, kus Sotsiaalministeerium teostab asutajaõigusi.

Sisekontrollisüsteemi täiustamise kohta andsid vandeaudiitorid soovitusi SA-le Viljandi Haigla ning SA-le Tartu Ülikooli Kliinikum ja tema tütarettevõtjatele.

Tegemata hankemenetlusi tuvastati kõigis auditeeritud üksustes.

SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla oli 22 korral kasutanud ostude tegemiseks kokku väärtuses 2,9 miljonit eurot väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlust, kuid seejuures ei esitatud riigihangete registrile riigihangete seadusega nõutud hankelepingute sõlmimise teateid. Lisaks ei sisalda riigihangete register kõikehõlmavalt andmeid, mis on seotud Põhja-Eesti Regionaalhaigla sõlmitud hankelepingute lõpetamisega. Riigihangete seaduse järgi tuleb hankijal esitada 30 päeva jooksul pärast hankelepingu lõppemist registrile hankelepingu tegelik maksumus, hankelepingus tehtud muudatused, mille kohta hankelepingu muutmise teadet ei esitatud, ja ettevõtjapoolsed hankelepingu rikkumised.

SA Viljandi Haigla on teinud hankemenetlust (sh lihthankemenetlusi) korraldamata ostusid 807 552 euro ulatuses. Lisaks ei ole eraisikutelt võlaõiguslike lepingute (käsundusleping ja töövõtuleping) alusel meditsiiniliste teenuste ostmisel rakendatud sotsiaalteenuste erimenetluse korda või hankekorras sätestatud alla riigihanke piirmäära jäävate sotsiaalteenuste korda. Võlaõiguslike lepingute alusel oli arvestatud tasusid brutosummas 706 000 eurot.

AS Hoolekandeteenused on teinud hankemenetlust korraldamata ostusid 129 559 euro eest.

Nagu varasematel aastatel, tegi SA Tartu Ülikooli Kliinikum vandeaudiitor märkuse ka 2020. aastal tegemata hankemenetluste kohta. Hankemenetlust (sh lihthankemenetlusi) korraldamata oli tehtud ostutehinguid vähemalt 2,8 miljoni euro eest. Lisaks tõi audiitor välja, et teistelt tervishoiuteenuse osutajatelt oli tehtud ostusid ilma hankemenetlust korraldamata 720 000 euro eest ja selliseid ostusid, mis jäid alla riigihanke piirmäära, kuid mille puhul ei järgitud kliinikumis kehtestatud sisekorda, oli kokku 409 000 euro eest. Hankemenetlust korraldamata oli tütarettvõtjatele tehtud ostusid 289 000 euro eest.

Samaselt varasemate aastatega tõi vandeaudiitorid välja, et lisaks oli tehtud ilma hankemenetlust (sh lihthankemenetlusi) korraldamata ostutehinguid kliinikumi tütarettvõtjates SAs Tartu Kiirabi 410 000 euro, ASis Lõuna-Eesti Haigla 397 000 euro, ASis Põlva Haigla 366 000 euro ja ASis Valga Haigla 222 000 euro eest. Kliinikumi tütarettvõtjad ei ole alati järginud alla riigihanke piirmäära ostude tegemisel ka enda kehtestatud hankekorra nõudeid. Ostusid tütarettvõtjate vahel ja ostusid ematvõtjalt ilma hankemenetlust korraldamata tegid tütarettvõtjad kokku 3,4 miljoni euro eest.

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

Jätkuvalt esines kliinikumis 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 10. augustiks 2021.

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

Jane Sõmmer
Jane.Sommer@riigikontroll.ee