

Sotsiaalministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

*Audit on korraldatud riigi majandusaasta
koondaruandele hinnangu andmiseks*

Sotsiaalministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Audit on korraldatud riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli auditeerima riigi majandusaasta koondaruannet. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aruanded. Riigikontroll auditeeris Sotsiaalministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust olulisematele õigusaktidele, et kasutada auditi tulemusi riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks. Lisaks vaatas Riigikontroll, kas ministeeriumis on toimiv sisekontrollisüsteem, et luua eeldused investeringuteks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, vara säilimiseks ja heaperemehelikuks kasutamiseks. Oma töös tugines Riigikontroll ministeeriumi siseauditi eest vastutava ametniku hinnangule ministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Mida me auditeerisime?

Ministeeriumi 2008. aasta eelarve kassakulud olid 38,6 miljardit krooni ning bilansimaht 31.12.2008. aasta seisuga oli 2,96 miljardit krooni.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised.

- **Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulisel osal õigesti ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ja majandustulemust.**
- **Raamatupidamise korraldus ministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes vajab parandamist.** Raamatupidamist reguleerivad korrad ei ole kohati piisavad ja mõnikord ei ole neid täidetud.
- **Auditeeritud olulised majandustehingud on kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve ja 2008. aasta lisaeelarve seadusega.**
- Kontrolli riigieelarveliste eraldiste kasutamiseks sõlmitud lepingute üle on vaja tugevdada.
- **Mõnel juhul ei ole asjade ostmisel ja teenuste tellimisel kinni peetud riigihangete seadusest.**
- **Vara säilimine ei pruugi olla tagatud.** Vara säilimise tagamisel ja seisukorra hindamisel on üks olulisemaid meetmeid vara regulaarselt inventeerida. Ministeeriumis ei ole vara inventeerimine korraldatud viisil, mis tagaks selle säilimise.

Sisukord

Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	3
Ministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	3
Raamatupidamise korraldus ministeeriumis vajab jätkuvalt parandamist	3
Põhivara hulgas on näidatud ministeeriumile mittekuuluvat vara	4
Jätkuvalt esineb probleeme vara mahakandmisel	4
Sotsiaalministeeriumi tehingute seaduslikkus	5
Riigieelarvest eraldatud raha kasutamisel tuvastati mõni eksimus	5
Eraldiste kasutamist peab senisest põhjalikumalt kontrollima	6
Halduslepingud kiirabipidajatega vajavad täiendamist	7
Jätkuvalt ei järgita riigihangete seadust	8
Varade säilimine ei pruugi olla tagatud	9
Eelmise aasta auditiaruandes tehtud soovituste rakendamine	10
Riigikontrolli soovitused ja sotsiaalministri vastused	11
Ülevaade Sotsiaalministeeriumist	13
Auditi iseloomustus	14
Auditi eesmärk	14
Hinnangu andmise kriteeriumid	14
Riigikontrolli varasemad auditid Sotsiaalministeeriumis	16

Sotsiaalministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Ministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. Riigikontrolli hinnangul kajastab ministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2008. aasta kassakuludeks 38,6 miljardit krooni, aruandeperioodi tulemiks –8,2 miljardit krooni ja bilansimahuks 31.12.2008. aasta seisuga 2,96 miljardit krooni, olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ja majandustulemust.

2. Järgnevalt on esitatud auditi käigus raamatupidamise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta tehtud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid mis võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata.

Raamatupidamise korraldus ministeeriumis vajab jätkuvalt parandamist

3. Riigikontroll leiab, et raamatupidamise korraldus Sotsiaalministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes vajab parandamist, kuna olemasolev raamatupidamist reguleeriv kord ei ole kohati piisav, et tagada vigade vältimist ja raamatupidamise aruannetes tekkinud vigade õigeaegset avastamist ja parandamist. Jätkuvalt esineb raamatupidamise hea tava, riigiraamatupidamise üldeeskirja, ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja ning asutuste endi raamatupidamise sise-eeskirja täitmata jätmist. Sellele annavad kinnitust käesolevas aruandes toodud tähelepanekud. Samas on ministeeriumi pearaamatupidaja piisavalt koordineerinud raamatupidamist kogu ministeeriumi valitsemisalas, selleks on ta korraldanud teabepäevi, pidevalt nõustanud valitsemisala asutuste raamatupidajaid ja vahetanud nendega infot.

4. Auditi käigus täheldati mitmeid vajakajäämisi valitsemisala asutuste raamatupidamise sise-eeskirjas. Näiteks:

- Tervisekaitseinspeksioonis puudub kord, mis reguleeriks ravimite väljastamist ja raamatupidamises kajastamist.
- Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuses ei reguleeri raamatupidamise sise-eeskiri puhkusetasude kohustuse arvutamist ja inventeerimist. Ka tulude arvestuse osa on üldsõnaline, mistõttu esineb tulude kirjendamist valedele tulukontodel.

5. Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi SKAIS ei ole õigeaegselt arendatud ja seetõttu hilineti puuetega inimestele toetuste maksmisega. Viimasel paaril aastal on kasvanud ka raamatupidamises tehtav infosüsteemi väline töö (nn käsitöö), millega kaasneb suur risk eksida ja võimalus teha mitteõiguspäraseid tegevusi. Sellele on juhtinud korduvalt tähelepanu nii Riigikontroll kui ka ministeeriumi siseauditi osakond oma aruannetes.

6. Riigikontrolli soovitused sotsiaalministrile:

- Vaadata läbi ministeeriumi valitsemisala asutuste raamatupidamise sise-eeskirjad ning täiendada neid.
- Koostada tegevuskava Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemide arendustegevuseks ja jälgida selle täitmist.
- Teha senisest enam jooksvalt kontrollitoiminguid valitsemisala asutuste raamatupidamises.

Sotsiaalministri vastus: Täiendame Tervisekaitseinspeksiooni antiretroviirusravimite vastuvõtmise, hoidmise, väljastamise ja aruandluse korda (kinnitatud 14.12.2007 käskkirjaga nr 232). Samuti kohustame valitsemisala asutusi vaatama läbi raamatupidamise sise-eeskirjad ja vajadusel neid täiendama.

Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskuses kavatseme raamatupidamise tsentraliseerimisega alustada k.a 1. oktoobrist. Tsentraliseerimisega tagame arvestuskvaliteedi ühtlustamise. Ressursside olemasolul soovime jätkata valitsemisala asutuste raamatupidamiste tsentraliseerimist.

Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi (SKAIS) arendamine on prioriteetseks IT-projektiks. SKAIS-i arendamine on äärmiselt oluline ka eurole ülemineku ettevalmistamisega seotud tehnilise valmisoleku tagamise kontekstis. Hetkel tegeleme SKAIS-i arendamiseks vajalike ressursside leidmisega ja projekti lähteanalüüsiga.

Põhivara hulgas on näidatud ministeeriumile mittekuuluvat vara

7. Sotsiaalministeeriumi bilansis on materiaalse põhivara eest tehtud ettemaksete ja lõpetamata ehituste hulgas kajastatud kokku 5,4 miljonit krooni kohalike omavalitsuste ning Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate sotsiaal- ja hoolekandeobjektide investeringutega seotud makseid.
8. Riigikontroll leiab, et kuna nende objektide valmimisel ei saa neist ministeeriumi põhivara, siis tulnuks kajastada ettemaksed bilansis muude nõuete ja ettemaksete kirjel.
9. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** Rakendada edaspidi raamatupidamises kohalike omavalitsuste sotsiaal- ja hoolekandeobjektide investeringute finantseerimise kajastamisel sihtfinantseerimise arvestuspõhimõtteid.

Sotsiaalministri vastus: Pöördume antud küsimuse lahendamiseks riigi pearaamatupidaja poole leidmaks parim lahendus hoolekandeobjektide investeringute õigeks ja õiglaseks kajastamiseks.

Jätakuvalt esineb probleeme vara mahakandmisel

10. Riigikontroll leiab, et Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala asutused ei ole kavandanud oma tööd selliselt, et põhivara koosseis oleks bilansipäeva seisuga õige. Põhivara hulgast ei ole õigel ajal välja kantud kasutuskõlbmatuks tunnistatud põhivaraobjekte. Näiteks:

- Tervise Arengu Instituudi direktor kinnitas põhivara inventuuri tulemusena mahakandmisele kuuluva vara akti 1.12.2008, kuid bilansipäeva seisuga jäi ikkagi põhivara hulgast välja kandmata kasutuskõlbmatuks tunnistatud vara soetusmaksumusega 2 462 383 krooni, jääkväärtusega 350 krooni.
- Ministeeriumi inventuurikomisjon tegi 2008. aasta inventuuritulemuste põhjal ettepaneku kanda maha põhivara soetusmaksumusega 1 012 000 krooni, kuid bilansipäeva seisuga ei olnud seda tehtud.
- Sotsiaalkindlustusameti inventuurikomisjon tegi 2008. aasta inventuuritulemuste põhjal ettepaneku kanda maha põhivara soetusmaksumusega 737 583 krooni, kuid bilansipäeva seisuga jäid need põhivara hulgast välja kandmata.
- Tervisekaitseinspeksiooni inventeerimiskomisjon tunnistas 1.11.2007. aasta seisuga tehtud inventuuri käigus kasutus- kõlbmatuks põhivaraobjekte soetusmaksumusega 1 356 325 krooni. Tegelikult kanti põhivaraobjekte 31.12.2008. aasta seisuga põhivara hulgast välja ainult 378 817 krooni väärtuses.

11. Riigikontroll taunib olukorda, kus põhivarana hoitakse arvel vara, mis on kasutuskõlbmatu. Samuti tuleb riigiraamatupidamise üldeeskirja kohaselt korrigeerida inventeerimisel tuvastatud vahed. Kuigi see ei avalda rahalist mõju bilansile, on majandusaasta aruande lisades avalikustatud info siiski eksitav. Samuti viitab see puudustele ministeeriumi ja asutuste vahelises töökorralduses.

12. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** Koostada igal aastal hiljemalt 31. oktoobriks ministeeriumi valitsemisala inventuuride plaan, kus määrata tegevuste tähtajad ja nende eest vastutajad.

Sotsiaalministri vastus: Võtame soovitusel k.a täitmisele. Samuti planeerime täiendada valitsemisala asutuste kordasid uue riigivara seaduse jõustumisel.

Sotsiaalministeeriumi tehingute seaduslikkus

13. **Riigikontrolli hinnangul on auditeeritud olulised tehingud tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve ja 2008. aasta lisaeelarve seadusega.**

14. Järgnevalt on esitatud auditi käigus tehingute seaduslikkuse kohta tehtud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli hinnangut, kuid mis viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

Riigieelarvest eraldatud raha kasutamisel tuvastati mõni eksimus

15. Riigieelarve seaduse § 29 lg 1 järgi on riigiasutusel õigus teha kulusid ainult siis, kui talle on riigieelarves või selle alusel kinnitatud eelarves selleks raha ette nähtud. Üldjuhul kontrollitud väljamaksete osas rikkumisi ei leitud.

16. Riigikontroll tuvastas, et mõnel juhul tehti väljamakseid rahast, mis ei olnud riigieelarvega selleks ette nähtud. Nii selgus:

- Tervise Arengu Instituudis riigieelarves majandamiskuludeks ette nähtud raha arvel tehti kulutusi põhivara soetusteks summas 789 740 krooni. Näiteks arhiiviriidid maksumusega 619 500 krooni ja printer 77 754 krooni.
- Tervise Arengu Instituut maksis 2008. aasta riigieelarves instituudi majandamiskuludeks määratud rahast tubakavastase õppefilmi tootmiseks 104 403 krooni. Õppefilmi tootmise kulud oleks tulnud maksta riiklike tervisstrateegiate ja -programmide elluviimiseks ettenähtud rahast.

17. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: Tagada, et eelarve koostamisel hinnataks kavandatavate kulude iseloomu sisuliselt. Kui aasta jooksul ilmneb vajadus teha kulusid kavandatust erinevalt, siis taotleda eelarve muutmist.

Sotsiaalministri vastus: Jälgime ja tagame, et valitsemisala asutused esitaksid õigeaegselt põhjendatud taotlused eelarve muudatusteks.

Tervise Arengu Instituudis on eelarve kulude liigendamine tänaseks muudetud paindlikumaks. Leiame, et tegemist on positiivse asjaoluga, et Tervise Arengu Instituut on üldise majanduskulu arvelt suurendanud tervisstrateegiate ja -programmide elluviimiseks ettenähtud kulusid.

Eraldiste kasutamist peab senisest põhjalikumalt kontrollima

18. Ministeerium eraldas riigi ravimite ja meditsiinivahendite varu hoidjale 2008. aasta riigieelarvega sotsiaalkaitse eraldisteks ettenähtud rahast 4,9 miljonit varu hoidmiseks, uuendamiseks ja sortimendi täiendamiseks.

19. Auditi käigus tuvastati, et riigi ravimite ja meditsiinivahendite varu hoidja ei suutnud ravimite sortimenti ettenähtud mahus täita. Üldse puudus 7 nimetust ravimeid ja mitmeid ravimeid ei olnud vajalikul hulgal. Seega lepinguga garanteeritud ressurs (ravimid ja meditsiinivahendid), mis tagaks hädaolukorras elutähtsa valdkonna toimimise, jäi osaliselt täitmata. Samuti selgus, et ravimite ja meditsiinivahendite varu hoidja käes oli aastalõpu seisuga 1,5 miljonit krooni ravimite uuendamise käigus nende müügist saadud raha, mis oli jäänud kasutamata varu uuendamiseks. Riigikontrolli arvates on ministeeriumi järelevalve lepingu täitmise üle olnud nõrk.

20. Tervishoiuamet eraldas 20. detsembril 2007. aastal sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepinguga SAle Tartu Ülikooli Kliinikum 1,16 miljonit krooni isikukaitsevahendite soetamiseks ja hoidmiseks. Auditi käigus selgus, et 2008. aasta lõpu seisuga ei olnud isikukaitsevahendeid veel soetatud, kuigi lepingus fikseeritud tähtaeg oli 1.4.2008, mida pikendati kuni 1.10.2008. Riigikontrolli arvates ei ole Tervishoiuamet piisavalt nõudnud lepingu täitmist ega raha tagastamist. Seesugust riigieelarvest sihtasutusele raha kasutada andmist võib käsitleda laenu andmisena, mis aga ei ole riigieelarve seaduse kohaselt lubatud.

21. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: Tugevdada kontrolli riigieelarves ettenähtud raha sihipärase kasutamise üle ja kaaluda raha tagasi küsimist.

Sotsiaalministri vastus: Leiame, et arvestades olemasolevat ressursi, on järelevalve olnud piisav. 3. juulil 2009. a on kinnitatud uus tegevusvarude nimekiri.

Isikukaitsevahendite soetamise lepingut pikendati kaks korda, kuna AS Lõuna-Eesti Haigla lao väljahitamine venis. Lepingu pikendamisel kaaluti mõlemal juhul ka lepingu lõpetamist ja raha tagasinõudmist riigieelarvesse, kuid tervisekaitse valmisoleku tagamiseks peeti olulisemaks lepingut pikendada.

Halduslepingud kiirabipidajatega vajavad täiendamist

22. Tervishoiuametile nähti ette 2008. aasta riigieelarvega eraldis kiirabiteenuse ostmiseks 368 537 000 krooni. Kiirabiteenuse osutajate (edaspidi nn kiirabipidajad) ja Tervishoiuameti vahel on sõlmitud halduslepingud kiirabiteenuse ostmiseks. Auditi käigus tuvastati nendes lepingutes mitmeid puudusi, mis võimaldavad kiirabiteenuse osutamiseks ettenähtud raha kasutada mittesihipäraselt. Näiteks:

- Halduslepingu kohaselt esitab kiirabipidaja iga kuu eelarve täitmise aruande, kus näitab kiirabi tegelikud kulud artiklite kaupa. Tehtud kulusid ei ole siiski võimalik millegagi võrrelda, kuna ei lepingus ega ka selle lisades ole kokku lepitud, kuidas kiirabiteenuse osutamiseks antud raha eelarve kuluartiklite kaupa kulutatakse.
- Lepingutes ei ole kokku lepitud, milliste arvestuspõhimõtete järgi tuleb kiirabipidajal eelarve täitmise aruanne esitada, st milliseid kulusi millistel kulukirjetel näidata.

23. Need puudused sõlmitud lepingutes viisid selleni, et auditi käigus selgunud põhjendamatud kulud summas 3 784 340 krooni asendasid kiirabipidajad oma aruannetes teiste kuludega ja esitasid Tervishoiuametile parandatud aruanded.

24. Riigikontrolli arvates tuleks halduslepingut täiendada lepingupoolte omavahelises aruandluses kulude kajastamise korra ja tingimustega. See teeks aruande esitajal lihtsamaks koostada nii enda kui ka riigieelarvest saadava raha kasutamise eelarve ja selle täitmise aruanne. Samuti lihtsustaks see Tervishoiuameti järelevalvet nii lepingu täitmise kui ka riigi raha kulutamise üle.

25. 31.12.2008. aasta seisuga jäi kiirabipidajatele ülekantud eraldisest kulutamata 13,9 miljonit krooni. Tervishoiuameti ja kiirabipidajate vahel sõlmitud halduslepingu järgi peab kiirabipidaja tagastama kulutamata raha hiljemalt järgneva aasta 30. jaanuariks või kooskõlastama selle ülekandmise järgmise aastasse, näidates ära raha planeeritud kasutamistarbe. Kiirabipidajad on esitanud taotluse kasutada ettemaksuna saadud raha ja Tervishoiuamet on seda ka lubanud, kuid asjakohaseid kirjalikke kokkuleppeid ei ole sõlmitud. Riigikontrolli arvates tuleb iga kiirabipidajaga sõlmida kokkulepe kasutusotstarbe kohta, et tulevikus vältida tehtud kulutuste topelt maksmist.

26. Riigikontrolli arvates ei ole Tervishoiuamet järginud riigieelarve seadust, mis lubab eraldiseks määratud kulusummast kuni kolm protsenti käsitada ülekantava kuluna. 2008. aasta riigieelarvega kiirabiteenuse

ostmiseks määratud summast võib Riigikontrolli arvestuste järgi käsitada ülekantava kuluna 11,1 miljonit krooni ning 2,2 miljonit krooni kuulub tagastamisele riigieelarvesse.

27. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: Täpsustada ja täiendada kiirabipidajatega sõlmitud halduslepinguid nii raha kasutamise kui ka kasutamata jäänud raha tagasinõudmise osas, et tagada kiirabi valmisolekuks antud raha sihipärane kasutamine.

Sotsiaalministri vastus: Tagame, et Tervishoiuamet vaataks üle ja täpsustaks kiirabipidajatega sõlmitud halduslepingud.

Jätakuvalt ei järgita riigihangete seadust

28. Riigihangete seadus kohustab korraldama riigihanke menetluse, kui asjade ja teenuste maksumus on 40 000 eurot ehk 625 864 krooni. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et Tervise Arengu Instituut on aruandeaastal riigihanke seaduses nõutud hankemenetlust korraldamata sõlminud ühe lepingu summas 625 864 krooni (ilma käibemaksuta) IT tehnika ostmiseks. Riigikontrolli hinnangul tuleb korraldada hankemenetlus ka juhul, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihanke piirmääraga.

29. Riigikontroll ja ministeeriumi siseaudiitorid tuvastasid kokku 9 juhtu, kus riigihangete registrile on riigihanke aruanne esitamata, ja 4 juhul esitati aruanne ühe kuni kuue kuulise hilinemisega.

30. Täheledata ka, et ministeerium on mõnel juhul ostnud ravimeid liiga suurtes partiides, mistõttu ravimid aegusid enne patsientidele väljastamist või võivad aeguda, enne kui need suudetakse ära kasutada, ja seepärast tuleb ravimid maha kanda. Seetõttu leiab Riigikontroll, et riigieelarvest ravimite ostmiseks eraldatud raha ei kasutata mõnel juhul säästlikult. Auditi käigus selgus, et Tervisekaitseinspeksioonis kanti 2008. aastal vaktsiine ja HIV/AIDSi ravimeid maha ja kanti kuludesse kokku summas 1,9 miljonit krooni. Selle põhjustas säilimistähtaaja aegumine. Riigikontroll on sellele eelnevatel aastatel korduvalt tähelepanu juhtinud.

31. Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: Jätkata lepingupartneritega läbirääkimisi, et sätestada lepingutes võimalus enne säilimistähtaaja saabumist ravimite väljavahetamiseks.

Sotsiaalministri vastus: Tervise Arengu Instituut on 2009. aastal tegevdanud oluliselt majasisest hangete läbiviimise kompetentsi ja uuendanud lepingute sõlmimise ja hangete läbiviimise korda. Kontrolliaruande eelnõus viidatud riigihanke puhul oli tegemist IT-tehnika raamlepinguga, mille täitmise tegelik kulu jäi plaanitult alla riigihanke määra. Ekslikult jäi lepingust välja sõna „kuni“.

Osaliselt oleme Riigikontrolli soovitusel juba arvestanud. Samas proovime jätkuvalt teha võimalikult täpseid prognoose, mille alusel koostatakse vaktsiinide soetamise kavad. Kuid juhime tähelepanu, et nakkushaiguste ennetusmeetmete modelleerimine ei toimu matemaatilise täpsusega. Seda võivad mõjutada nii objektiivsed kui ka subjektiivsed tegurid. Ravimite varu soetamisel on üheks ülesandeks valmisoleku tagamine. Kui vajadus ravimi järele konkreetsel aastal puudub, siis mahakandmised on suuremad.

Varade säilimine ei pruugi olla tagatud

32. Vara säilimise tagamisel ja seisukorra hindamisel on üks olulisemaid meetmeid vara regulaarselt inventeerida.

33. Riigikontroll osales valikuliselt ministeeriumi valitsemisala asutuste inventuurides ning tutvus inventuure reguleerivate kordadega ja 2008. aasta lõpus tehtud inventuuride dokumentatsiooniga. Selle põhjal leiab Riigikontroll, et varade inventeerimine ei ole korraldatud ministeeriumis viisil, mis tagaks varade säilimise. Inventuuride korraldamises selgusid järgmised puudused:

- Ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjaga on kehtestatud varade ja kohustuste inventeerimise ning hindamise kord, kuid seda ei järgita.
- Ministeerium ei ole koostanud inventeeritud varade kohta lõppakte, kus oleks fikseeritud kogu inventeeritud vara soetusmaksumus, selle jääkväärtus, mahakandmisele kuuluva vara ja arvele võetava vara maksumus. Seetõttu ei ole tehtud ka võrdlusi raamatupidamisandmetega.
- Ministeeriumi konsolideeritud IT vara inventuuri nimekirju ei ole allkirjastanud inventuurikomisjoni liikmed ja osa IT varast on inventeerimata.
- Eirates riigivaraseadust, ei ole ministeerium määranud kindlaks isikuid, kes riigivara säilimise eest vastutavad. Seetõttu ei ole ka ministri käskkirjas inventuuride korraldamise kohta määratud isikuid, kes peavad lugemiskomisjonile vara kohta andma selgitusi kui varalised vastutavad isikud.
- Riigi ravimite ja meditsiinivahendite varu inventeerimisel kasutatud lugemislehed ei vastanud riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetele (sisaldasid varude nimetusi, maksumust ja koguseid). Ministeeriumi esindaja ei osalenud inventuuris.
- Tööinspeksioonis ettetäidetud lugemislehtedel ei kajastatud põhivara koguseid, maksumusi ja asukohta ning andmeid nende järelejäänud amortisatsiooniperioodi kohta. Ülelugemise käigus kandis komisjon lugemislehtede asukoha ja kogused. Samas jäi andmata hinnang järelejäänud eluea õigsusele.
- Tervisekaitseinspeksioon kasutas varude inventeerimisel lugemislehtede asemel laoseisu andmikku, millel oli kajastatud nii kogused kui ka maksumused. Samuti osa oli varude lugemislehti dateerimata ja allkirjastamata. Osa varudest jäi inventeerimata.

34. Riigikontrolli hinnangul ei ole vara inventeerimisel järgitud inventeerimise ja hindamise toiminguid. Seetõttu ei anna osa inventuuridest kindlustunnet, et raamatupidamises ja finantsaruannetes sisalduv info varade kohta on õige.

35. Sotsiaalministeeriumi valitsemisel oleva konsolideeritud infotehnoloogilise vara arvestuse, märgistamise ja vara eest vastutuse

kord näeb ette, et IT varadega seotud vastutuse kehtestavad asutuse juhid ametikohtade ametijuhendites, see on aga tegemata.

36. Riigikontrolli soovitused sotsiaalministrile:

- Koostada vara inventeerimise toimingute kirjeldused ja tutvustada seda inventuurikomisjonide liikmetele, tagamaks seda, et inventuurikomisjonide liikmed teavad oma ülesandeid.
- Määrata riigivara eest vastutavad ametnikud ja sätestada varaga seotud vastutus nende ametijuhendites.

Sotsiaalministri vastus: Oleme probleemid teadvustanud, kuid kahjuks on varade inventeerimisel avaldunud puudused olnud mõneti seotud 2008.–2009. a eelarve kärbetega ja sellest tulenevate koondamistega. Vaatamata sellele proovime varade inventeerimisega seonduvad puudused k.a likvideerida.

Käesoleva aasta IV kvartalis viime valitsemisala asutustes läbi kontrollitoimingud, et suurendada kindlust Riigikontrolli tehtud soovitude täitmise osas.

Eelmise aasta auditiaruandes tehtud soovitude rakendamine

37. Eelmise aasta auditi aruandes „Sotsiaalministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tehtud soovitude täitmise järelkontrollil selgus, et ministeerium on neist enamiku ellu viinud. Kuid osas asutustes esineb endiselt probleeme vara nõuetekohase arvestuse ja inventeerimisega, riigieelarve seaduse ja riigihangete seaduse järgimisega.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
Finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja sotsiaalministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal sotsiaalministrile mitmeid soovitusi. Minister Hanno Pevkur saatis 24. juulil 2009 oma vastuse Riigikontrolli soovitudele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Täname Teid tehtud töö eest kontrolliaruande „Sotsiaalministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigus ja majandustehingute seaduslikkus“ koostamisel. Teie poolt tehtud soovitusel on asjakohased ja aitavad meid Sotsiaalministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste sisekontrollisüsteemi tihendamisel.

Riigikontrolli soovitused	Sotsiaalministri vastused
<p>Raamatupidamise korraldus</p> <p>6. Soovitused sotsiaalministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Vaadata läbi ministeeriumi valitsemisala asutuste raamatupidamise sise-eeskirjad ning täiendada neid. Koostada tegevuskava Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemide arendustegevuseks ja jälgida selle täitmist. Teha senisest enam jooksvalt kontrollitoiminguid valitsemisala asutuste raamatupidamises. <p>(p-d 3–5)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus:</p> <p>Täiendame Tervisekaitseinspeksiooni antiretroviirusravimite vastuvõtmise, hoidmise, väljastamise ja aruandluse korda (kinnitatud 14.12.2007 käskkirjaga nr 232). Samuti kohustame valitsemisala asutusi vaatama läbi raamatupidamise sise-eeskirjad ja vajadusel neid täiendama.</p> <p>Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskuses kavatseme raamatupidamise tsentraliseerimisega alustada k.a 1. oktoobrist. Tsentraliseerimisega tagame arvestuskvaliteedi ühtlustamise. Ressursside olemasolul soovime jätkata valitsemisala asutuste raamatupidamiste tsentraliseerimist.</p> <p>Sotsiaalkindlustusameti infosüsteemi (SKAIS) arendamine on prioriteetseks IT-projektiks. SKAIS-i arendamine on äärmiselt oluline ka eurole ülemineku ettevalmistamisega seotud tehnilise valmisoleku tagamise kontekstis. Hetkel tegeleme SKAIS-i arendamiseks vajalike ressursside leidmisega ja projekti lähteanalüüsiga.</p>
<p>Põhivara arvestus</p> <p>9. Soovitus sotsiaalministrile:</p> <p>Rakendada edaspidi raamatupidamises kohalike omavalitsuste sotsiaal- ja hoolekandeobjektide investeringute finantseerimise kajastamisel sihtfinantseerimise arvestuspõhimõtteid. (p-d 7–8)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus:</p> <p>Pöördume antud küsimuse lahendamiseks riigi pearaamatupidaja poole leidmaks parim lahendus hoolekandeobjektide investeringute õigeks ja õiglaseks kajastamiseks.</p>
<p>Varade mahakandmine</p> <p>12. Soovitus sotsiaalministrile:</p> <p>Koostada igal aastal hiljemalt 31. oktoobriks ministeeriumi valitsemisala inventuuride plaan, kus määrata tegevuste tähtsused ja nende eest vastutajad. (p-d 10–11)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus:</p> <p>Võtame soovitusi k.a täitmisele. Samuti planeerime täiendada valitsemisala asutuste kordasid uue riigivara seaduse jõustumisel.</p>
<p>Riigieelarve raha kasutamine</p> <p>17. Soovitus sotsiaalministrile:</p> <p>Tagada, et eelarve koostamisel hinnataks kavandavate kulude iseloomu sisuliselt. Kui aasta jooksul ilmneb vajadus teha kulusid kavandatud erinevalt, siis taotlema eelarve muutmist. (p-d 15–16)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus: Jälgime ja tagame, et valitsemisala asutused esitaksid õigeaegselt põhjendatud taotlused eelarve muudatusteks.</p> <p>Tervise Arengu Instituudis on eelarve kulude liigendamine tänaseks muudetud paindlikumaks. Leiame, et tegemist on positiivse asjaoluga, et Tervise Arengu Instituut on üldise majanduskulu arvelt suurendanud tervisestrateegiate ja -programmide elluviimiseks ettenähtud kulusid.</p>
<p>Eraldiste kasutamine</p> <p>21. Soovitus sotsiaalministrile:</p> <p>Tugevdada kontrolli riigieelarves ettenähtud raha sihipärase kasutamise üle ja kaaluda raha tagasi küsimist. (p-d 18–20)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus:</p> <p>Leiame, et arvestades olemasolevat ressursi, on järelevalve olnud piisav. 3. juulil 2009. a on kinnitatud uus tegevusvarude nimekiri.</p> <p>Isikukaitsevahendite soetamise lepingut pikendati kaks korda, kuna AS Lõuna-Eesti Haigla lao väljaehitamine venis. Lepingu pikendamisel kaaluti mõlemal juhul ka lepingu lõpetamist ja raha tagasinõudmist riigieelarvesse, kuid tervisekaitse valmisoleku tagamiseks peeti olulisemaks lepingut</p>

Riigikontrolli soovitused	Sotsiaalministri vastused
	pikendada.
<p>Halduslepingute täiendamine</p> <p>27. Soovitus sotsiaalministrile:</p> <p>Täpsustada ja täiendada kiirabipidajatega sõlmitud halduslepinguid nii raha kasutamise kui ka kasutamata jäänud raha tagasinõudmise osas, et tagada kiirabi valmisolekuks antud raha sihipärane kasutamine. (p-d 22–26)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus:</p> <p>Tagame, et Tervishoiuamet vaataks üle ja täpsustaks kiirabipidajatega sõlmitud halduslepingud.</p>
<p>Riigihangete seaduse järgimine</p> <p>31. Soovitus sotsiaalministrile:</p> <p>Jätkata lepingupartneritega läbirääkimisi, et sätestada lepingutes võimalus enne säilimistähtaaja saabumist ravimite väljavahetamiseks. (p-d 28–30)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus:</p> <p>Tervise Arengu Instituut on 2009. aastal tugevdanud oluliselt majasisest hangete läbiviimise kompetentsi ja uuendanud lepingute sõlmimise ja hangete läbiviimise korda. Kontrolliaruande eelnõus viidatud riigihanke puhul oli tegemist IT-tehnika raamlepinguga, mille täitmise tegelik kulu jäi plaanitult alla riigihanke määra. Ekslikult jäi lepingust välja sõna „kuni“.</p> <p>Osaliselt oleme Riigikontrolli soovitusel juba arvestanud. Samas proovime jätkuvalt teha võimalikult täpseid prognoose, mille alusel koostatakse vaktsiinide soetamise kavad. Kuid juhime tähelepanu, et nakkushaiguste ennetusmeetmete modelleerimine ei toimu matemaatilise täpsusega. Seda võivad mõjutada nii objektiivsed kui ka subjektiivsed tegurid. Ravimite varu soetamisel on üheks ülesandeks valmisoleku tagamine. Kui vajadus ravimi järele konkreetsel aastal puudub, siis mahakandmised on suuremad.</p>
<p>Vara säilimine</p> <p>36. Soovitused sotsiaalministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Koostada vara inventeerimise toimingute kirjeldused ja tutvustada seda inventuurikomisjonide liikmetele, tagamaks seda, et inventuurikomisjonide liikmed teavad oma ülesandeid. ▪ Määrata riigivara eest vastutavad ametnikud ja sätestada varaga seotud vastutus nende ametijuhendites. <p>(p-d 32–35)</p>	<p>Sotsiaalministri vastus:</p> <p>Oleme probleemid teadvustanud, kuid kahjuks on varade inventeerimisel avaldunud puudused olnud mõneti seotud 2008.–2009. a eelarve kärbetega ja sellest tulenevate koondamistega. Vaatamata sellele proovime varade inventeerimisega seonduvad puudused k.a likvideerida.</p> <p>Käesoleva aasta IV kvartalis viime valitsemisala asutustes läbi kontrollitoimingud, et suurendada kindlust Riigikontrolli tehtud soovituste täitmise osas.</p>

Ülevaade Sotsiaalministeeriumist

Ministeeriumi tegevusvaldkonnaks on sotsiaalkaitse. Ministeeriumi tegevuse eesmärk on tagada töötamist stimuleeriv ja iseseisvat toimetulekut toetav tasakaalustatud sotsiaalteenuste ja toetuste süsteem, stabiilne ja usaldusväärne sotsiaalseid riske hõlmav ning adekvaatset sissetulekut tagav sotsiaalkindlustussüsteem, inimeste pikaajaline töövõime ja tööhõive, väärtustatud tervisekultuur ning tervist toetav elukeskkond, tervishoiuteenuste ja ravimite tasakaalustatud kättesaadavus, põlvkondadevahelist hoolimist säilitav, töö- ja pereelu tasakaalustav keskkond ning salliv ja mõistev ühiskond.

Ministeeriumi põhiülesanne on seadustes ja teistes õigusaktides sätestatud pädevuse piires teha korraldus-, arendus- ja planeerimistoiminguid ning järelevalvetoiminguid oma valitsemisalas, lähtudes ministeeriumi eesmärkidest ning nende alusel kehtestatud ministeeriumi ja tema valitsemisala strateegilistest eesmärkidest.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olid 2008. aasta lõpu seisuga Ravimiamet, Sotsiaalkindlustusamet, Tervishoiuamet, Tööturuamet, Tervisekaitseinspeksioon, Tööinspeksioon, Tervise Arengu Instituut, Riikliku Lepitaja Kantselei, Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus, Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus, Kemikaalide Teabekeskus. 28. jaanuaril 2009 võttis Riigikogu vastu seaduse, millega liideti Tööturuamet ja Eesti Töötukassa üheks avalik-õiguslikuks asutuseks.

Ministeeriumil on 100% osalus ASis Hoolekandeteenused. Lisaks teostas ministeerium asutajaõigusi järgmistes sihtasutustes: SA Eesti Puuetega Inimeste Fond, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Tartu Ülikooli Kliinikum, SA Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus, SA Viljandi Haigla, SA Eesti Geenivaramu, SA Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus, Eesti E-tervise SA.

Ministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruandeperioodil minister Maret Maripuu (kuni 23.2.2009) ja kantsler Riho Tapfer (kuni 10.1.2009), alates 23.2.2009 minister Hanno Pevkur ja alates 1.4.2009 kantsler Marelle Erlenheim, kes oma allkirjaga on kinnitanud 2008. aasta majandusaasta aruande õigsust.

Igapäevast ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldamist koordineeris ministeeriumi pearaamatupidaja Tiina Tammer.

Tabel 1. Sotsiaalministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad

	2005	2006	2007	2008
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	14	14	11	11
Keskmine töötajate arv	2027	1988	1882	1869
Eelarvemaht (mln kr)	22 534	26 452	32 469	39 199
Varade maht (mln kr)	1853	1884	2266	2960

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele. Kohustuse täitmiseks korraldab Riigikontroll auditeid riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrollimiseks. Selle auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Sotsiaalministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne, sh eelarve täitmise aruanne, on õige ning 2008. aasta jooksul tehtud tehingud seaduslikud.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumitele:

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2008. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2008. aasta seisuga Sotsiaalministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2008. aastal;
- kõik varad, kohustused, tehingud ja sündmused on kajastatud ning näitajad avalikustatud;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud õiges summas ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tegevusaruandes toodud numbriline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summates;
- olulisemad tehingud on kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve seadusega ja 2008. aasta lisaelarve seadusega.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Ministeeriumi 2008. aasta majandusaasta aruande õigsusele hinnangu andmise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise heale tavale, raamatupidamise seadusele ning rahandusministri asjakohastele määrustele.

Hinnangu andmisel tehingute seaduslikkusele hindas Riigikontroll, kas kontrollitud tehingud on sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2008. aasta riigieelarve ja 2008. aasta lisaelarve seadusest.

Auditi käigus kasutas Riigikontroll ka Sotsiaalministeeriumi siseaudiitorite ning ministeeriumi valitsemisala asutusi auditeerinud vannutatud audiitorite tööd. Vajaduse korral tehti täiendavaid kontrolle siseaudiitorite kontrollitud tehinguklassides. Kontrollitoimingute tulemusel jõudis Riigikontroll järeldusele, et ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmisel saab tugineda siseaudiitorite tööle ning siseauditi eest vastutava ametniku hinnangule Sotsiaalministeeriumi majandusaasta aruande õiguse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Ministeeriumi siseauditi eest vastutav ametnik andis ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta märkusteta arvamuse. Riigikontrolli auditiaruandes on esitatud ka olulisemad tähelepanekud, mida tegi siseaudiitor oma auditi tulemusena.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate äriühingute ja sihtasutuste majandusaasta aruandeid on auditeerinud vannutatud audiitorid. Hinnangu andmisel ministeeriumi koondaruandele tugines Riigikontroll vannutatud audiitorite tööle.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi.

Auditi käigus kontrollisid audiitorid valikuliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi.

Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud lõpetati 2009. aasta juunis.

Auditi meeskond:

Auditis osalesid finantsauditi osakonna auditijuht Sale Ajalik ja vanemaudiitor Svetlana Rõbakova.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on FAO-2-1.4/09/51.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemad auditid Sotsiaalministeeriumis

23.7.2008 – Sotsiaalministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

11.2.2008 – Tervise Arengu Instituudi majandustegevus

17.7.2007 – Sotsiaalministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande audit riigi koondaruandele hinnangu andmiseks

24.7.2006 – Sotsiaalministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse audit riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee