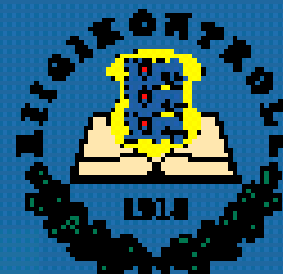


R I I G I K O N T R O L L



ÜLEVAADE

RIIGI VARA KASUTAMISE

JA SÄILIMISE KOHTA

1998. AASTAL

I O S A

**Riigikontrolöri arvamus
riigieelarve täitmise
aruande kohta**

II O S A

**Ülevaade olulisematest
kontrollitulemustest**

RIIGIKONTROLL

Narva mnt 4, Tallinn

<http://www.sao.ee>

SISUJUHT

	SISSEJUHATUS	12.2	Julgeolekuvaru Fond ja RE Riigiressursside Keskus
I osa	ARVAMUS RIIGIEELARVE TÄITMISE ARUANDE KOHTA	12.3	AS Ehitajate EEV
1	Kokkuvõte arvamusest riigieelarve täitmise aruande kohta	12.4	RE Eesti Energia
2	Põhimõtted, mida Riigikontroll järgis riigieelarve täitmise aruande kohta arvamust koostades	12.5	RE Eesti Kütus
3	Üldise iseloomuga tähelepanekud	12.6	Tarbijakaitseamet
4	Märkused aruande osade kohta	13	PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM
5	Kokkuvõte ettepanekutest riigieelarve täitmise aruande kohta	13.1	Põllumajandusministeerium
		13.1.1	Toetused maapiirkondades elektriliinide ehituseks ja rekonstrueerimiseks ning sidesüsteemide rajamiseks
II osa	ÜLEVAADE OLULISEMATEST KONTROLLITULEMUSTEST	13.1.2	Toetused happeliste muldade lupjamiseks
6	Ülevaade kontrollitegevuse eesmärkidest ja põhisuundadest	13.1.3	Toetused põllumajandusloomade tõuaretusele
7	HARIDUSMINISTEERIUM	13.1.4	Otsetoetused põllumajandustootjatele
7.1	Eesti Põllumajandusülikool	13.1.5	Toetused põllumajanduslikule nõuandeteenistusele
7.2	Keeleinspeksioon (kuni 01.01.1998 Keeleamet)	14	RAHANDUSMINISTEERIUM
7.3	Kunstiakadeemia	14.1.	Rahandusministeerium
7.4	Spordigümnaasium	14.1.1	Energeetikasektoris kasutatavate riigi-garantiiga välislaenude edasilaenamine ja haldamine
8	JUSTIITSMINISTEERIUM	14.1.2	Riigieelarve ajutiselt vabade vahendite paigutamine
8.1	Justiitsministeerium	14.2	Väärtpaberinspeksioon
8.2	Vanglate Amet	14.3	HF Liisingu AS
9	KAITSEMINISTEERIUM	15	SISEMINISTEERIUM
9.1	Kaitseministeerium	15.1	Politseiamet
9.1.1	Väljaõppekeskuse rajamine Paldiskisse	16	SOTSIAALMINISTEERIUM
9.1.2	Programmi "Partnerlus rahu nimel" täitmiseks eraldatud raha kasutamine	16.1	Sotsiaalministeerium
10	KESKKONNAMINISTEERIUM	16.1.1	Sotsiaalhoolekandeprogrammid
10.1	Keskkonnaministeerium	16.1.2	Riikliku ravikindlustuse eelarvest haiguste ennetuseks eraldatud raha
10.1.1	Maa vormistamine riigi omandisse	16.1.3	Riikliku sotsiaalkindlustuse eelarve ja riikliku ravikindlustuse eelarve ajutiselt vaba raha kasutamine
10.1.2	Ilma valitsejata maa	17	TEEDE- JA SIDEMINISTEERIUM
10.1.3	Keskkonnajärelevalve korraldus	17.1	Teede- ja Sideministeerium
10.1.4	Tehingud riigi varaga	17.1.1	Tallinna–Tartu–Luhamaa maantee ehituseks eraldatud raha kasutamine
10.2	Eesti Metsakorralduskeskus	17.2	Laevaliikluse Juhtimise Keskus
10.3	Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus	17.3	Lennuliiklusteeninduse Aktsiaselts
11	KULTUURIMINISTEERIUM	18	MAAVALITSUSED
11.1	Rahvusraamatukogu	18.1	Maavanemate tasustamine
11.2	Tartu Kunstimuuseum	18.2	Võru Maavalitsus
12	MAJANDUSMINISTEERIUM		
12.1	Majandusministeerium		
12.1.1	Hallatava Eesti Innovatsioonifondi Riigiettevõtete Ümberstruktureerimise Osafondi tegevuse lõpetamine	<i>Lisad:</i>	Väljavõte põhiseadusest
			Väljavõte riigivara kasutamisest ja säilimisest ülevaate koostamise korras

Riigikontroll põhiseadusliku institutsioonina

Põhiseaduse kohaselt on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan.

Ta kontrollib:

- 1) riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide majandustegevust;
- 2) riigi vara kasutamist ja säilimist;
- 3) kohalike omavalitsuste käsutusse antud riigivara kasutamist ja säilimist;
- 4) nende ettevõtete majandustegevust, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häälest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik.

Riigikontrolli tegevuse eesmärk

Riigikontrolli seadusest tulenevalt on Riigikontrolli tegevuse eesmärk kontrollitegevuse kaudu aidata kaasa riigivara säilimisele ja heaperemeheliku kasutamise tagamisele.

Rahvusvaheliselt aktsepteeritud kontrolliinstituutide tegevuse sisu on lahti mõtestatud Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni INTOSAI ühes alusdokumendis, 1977. a INTOSAI kongressil vastu võetud Lima deklaratsioonis majandustegevuse kontrollimise põhimõtetest. Deklaratsiooni esimeses paragrahvis on kirjas:

Kontroll ei ole eesmärk omaette, vaid osa süsteemist, mis aitab vältida või vähendada kõrvalekaldeid seaduslikust, säästlikust, tõhusast ja mõjusast riigivalitsemisest.

Majanduskontrolli põhiseaduslik sisu

Tulenevalt demokraatia põhimõttest, mille sätestab põhiseaduse § 1, ei saa riigil olla eesmärgitult või eesmärkidest sõltumatut majandustegevust. Riigi majandustegevus ja igasugune riigi vara kasutamine on vahend riigi eesmärkide saavutamiseks.

Majanduslikkuse printsiip tähendab, et eesmärkide ja nende saavutamiseks kasutatavate vahendite suhe peab demokraatlikus riigis olema optimaalne. Seega tuleb majanduskontrolli käigus ühest küljest jälgida seaduste ja muude õigusaktide täitmist ning aruannete õigsust ja teisest küljest keskenduda küsimusele, kas kontrollitavad on tegutsenud ja tegutsevad püstitatud eesmärkide saavutamisel säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt.

Majanduskontrolli rahvusvaheline jaotus

Rahvusvaheliselt aktsepteeritud praktikas eristatakse majanduskontrolli kaht aspekti: finantskontrolli ja tulemuskontrolli.

- Finantskontrolli käigus hindab Riigikontroll, kas avaliku sektori vahendeid on kasutatud seaduste ja muude asjassepuutuvate õigusaktidega kooskõlas (nn seaduslikkuse kontroll), kas riigi kui terviku ja iga üksiku organisatsiooni raamatupidamise korraldus on korrektne ning kas aruandlus kajastab õigesti ja usaldusväärselt tema finantsseisu ja tegevuse tulemit;
- Tulemuskontrolli käigus hindab Riigikontroll, kas avaliku sektori vahendeid on kasutatud säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt.

Riigikontrolöri ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest

Riigikontrolöri ülesanne esitada Riigikogule ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus tuleneb põhiseaduse §-ist 135.

Ülevaate kui dokumendi sisu ei ole määratletud üheski seaduses. Riigikogu kodukorra seaduse § 130 lg 1 sätestab, et riigikontrolöri ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal on kuni 20-minutilise ettekanne, mida võib pikendada ettekandja ja istungi juhataja kokkuleppel. Sama paragrahvi lg 3 sätestab, et selles küsimuses läbirääkimisi ei avata ja otsust vastu ei võeta.

Ülevaate koostamise reguleerimiseks kinnitas riigikontrolör 5. aprillil 1999 oma käskkirjaga nr 105 riigivara kasutamisest ja säilimisest ülevaate koostamise korra. Korra kinnitamisel lähtus riigikontrolör järgmistest rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetest:

- riigi vara üle arvestuse pidamine on Vabariigi Valitsuse ülesanne;
- riigi varaga eelarveaasta jooksul toimunud muutusi kajastab riigi arvepidamisele tuginev riigieelarve täitmise aruanne ja selle osad (eelkõige bilanss ja selle lisad), millega koos riigikontrolör oma ülevaate esitab;
- Riigikontrolli ülesanne kõrgeima kontrolliasutusena on anda Riigikogule ja avalikkusele kindlustunnet, et riigi vara üle peetav arvestus on õige ning aruandlus kajastab tõetruult riigi vara ja finantsolukorda;

- kokkuvõtted kontrollimistest on Riigikogule vajalikud saamaks ülevaadet riigi vara kasutamisest üksikutel juhtudel, et nende alusel teha riigiorganisatsiooni toimimise parandamiseks vajalikke järeldusi.

Eelnimetatud korra kohaselt on käesoleva ülevaate eesmärgid:

- anda Riigikogule sõltumatu arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta;
- anda Riigikogule kontrollimistel tehtud olulisemate tähelepanekute toel ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest ning suurematest eksimustest seadusliku, säästliku, tõhusa ja mõjusa tegutsemise nõude vastu avaliku sektori vahendite kasutamisel.

Seetõttu koosneb ülevaade kahest osast:

- I Arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta
- II Ülevaade olulisematest kontrollitulemustest

I osa

Arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta

1 Kokkuvõte arvamusel riigieelarve täitmise aruande kohta

1.1 Riigikontroll ei võta seisukohta riigieelarve täitmise aruande andmete õigsuse suhtes

Riigieelarve seadus sätestab riigieelarve täitmise aruande osad, kuid mitte nende konkreetset sisu. Seda pole oma õigusaktidega teinud ka Vabariigi Valitsus ega Rahandusminister. Viimatinimetatu on aruandes esitatavate arvandmete ja omapoolsete seletuste valikut aastati muutnud, paljuski on see sõltunud sellest, millist informatsiooni ministriumil koguda on õnnestunud ja kui palju selle töötlemiseks aega on jäänud. Käesoleval aastal tegi ministrium lõplikud otsused aruande struktuuri ja selle osades esitatavate andmete suhtes alles maikuu alguses, aruande osad valmisid maikuu keskel. Neis olevate andmete õigsuse hindamiseks ei jäänud Riigikontrollil piisavalt aega. Seepärast ei esita Riigikontroll oma seisukohta 1998. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta audiitoritele tavapärasel järeldusotsuse vormis, vaid märkustena, arvamusel kujul. Arvamusel piiridub Riigikontroll aruande kommenteerimisega. Oma märkuste sõnastamisel tugines Riigikontroll Rahandusministeeriumist saadud andmetele ja selgitustele ning mitmetele Riigikontrolli kontrolmaterjalidele.

Aruandes esitatud andmete õigsust Riigikontroll ei vaidlusta, kuid ei saa ka kinnitada.

1.2 Aruandest ei selgu püstitatud eesmärkide saavutamine

Aruandest ei selgu, kas ja mil määral saavutati eesmärgid, mida riigieelarve kulutuste kavandamisel silmas peeti, ning mida Vabariigi Valitsus tegi riigieelarve täitmisel tekkinud probleemide lahendamiseks. Riigieelarve seadus ei nõua aruandes sellise informatsiooni esitamist.

Riigikontrolli arvates peaks riigieelarve täitmist hindama ka kavandatu saavutamise seisukohast. Sellekohased nõuded aruandele tuleks sätestada seadusega.

1.3 Aruanne ei sisalda kõiki valitsuse finantsolukorra hindamiseks vajalikke andmeid

Aruanne ei anna täit ülevaadet riigi keskvalitsuse finantsolukorrast aastavahetusel, st riigi varast asjade kujul, rahaliselt hinnatavatest õigustest ja

kohustustest. Osaliselt on selle põhjuseks suured puudused riigiasutuste raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse korralduses, mistõttu puudus usaldusväärne andmebaas vastavavasisuliste koondite koostamiseks. Kuid riigieelarve seadus ei nõua sellise informatsiooni esitamist Riigikogule. Seaduse kohaselt peab aruanne sisaldama andmeid vaid osade valitsuse rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kohta. Kuid ka seaduses nõutud ei kajasta aruanne täies ulatuses – puuduvad andmed välislaenu edasilaenamist ja seeläbi tekkinud riigi õigustest, pole esitatud andmeid riigiasutuste antud laenu ega riigi sisevõla kohta. Riigi varast asjade kujul (seadus ei nõua selle kohta aruandes andmete esitamist) käsitleb aruanne vaid riigivara registris registreeritud, s.t. vaid osa riigi varast.

Riigikontrolli arvates tuleks keskvalitsuse vara (asjad, varaliselt hinnatavad õigused ja kohustused) koondada ühte bilanssi, mis kajastab keskvalitsuse finantsolukorda eelarveaasta lõpu seisuga ja millele vajaduse korral lisatakse selgitusi erinevate asjade, õiguste ja kohustuste kohta. Sellise bilansi iga-aastase koostamise ja Riigikogule esitamise kohustus tuleks sätestada seadusega.

Riigikogu ja avalikkuse paremaks informeerimiseks riigi finantsseisust peab Riigikontroll tulevikus vajalikuks ka kogu riigi vara (sh keskvalitsuse ja omavalitsuste vara) kajastava bilansi koostamist.

1.4 Kulutusi tehti riigieelarves kavandatust rohkem

Kulutati kavandatust 218 mln krooni rohkem. Riigikogu oli selle aktsepteerinud, kui lubas riigieelarvest tagada hoiustajate nõudeid pankrotistunud Eesti Maapangas. Neid kulutusi arvestamata olid kulud kavandatust väiksemad ja tulud ületasid kulusid.

1.5 Riigieelarve vaba jääk vähenes

Aasta algul oli riigieelarve vabast jäägist, 1 718,6 mln kroonist paigutatud Saksamaale Deutsche Bank AG-sse 351,0 mln kr ehk 20,4%, aasta lõpuks oli 1 414,9 mln kroonist selles pangas 1 264,7 mln kr ehk 89,3%. See on kooskõlas Rahvusvahelise Valuutafondiga sõlmitud memorandumiga.

Riigieelarve vaba jääk vähenes aasta jooksul 20,3%.

Riigieelarve vaba jäägi koosseisus arvestatava majanduse stabiliseerimise reservi moodustami-

se, paigutamise ja kasutamisega seonduv oli õigusaktidega ebapiisavalt reguleeritud.

Riigikontrolli arvates tuleks vastavasisuline regulatsioon seadusega kiiresti kehtestada.

1.6 Aruanne ei sisalda andmeid riigieelarvest toetust saanud fondide ja sihtkapitalide tulude ja kulude ning riigieelarveväliste riiklike fondide ja eelarvete tulude ning kulude kohta

Riigieelarve seaduse kohaselt peab aruanne sisaldama andmeid riigieelarvest toetust saanud fondide ja sihtkapitalide tulude ja kulude kohta. Aruandes neid pole. Üldjuhul seadused ei võimaldagi Rahandusministeeriumil toetusi saanud fondidelt ja sihtasutustelt (ega ka avalik-õiguslikelt juriidilistelt isikutelt) sellist informatsiooni nõuda.

Riigikontrolli arvates tuleks seadustesse teha muudatused, mis toetusi saanud isikuid vastavasisuliselt aruandluseks kohustavad.

Aruandes on küll esitatud andmeid koos riigieelarvega vastu võetud riikliku ravikindlustuse ja riikliku sotsiaalkindlustuse eelarve täitmise ning Keskkonnafondi ja Metsakapitali tulude-kulude kohta, kuid nende mõistmiseks vajalik taustinfo ja selgitused on puudulikud.

1.7 Riigi raamatupidamisarvestuse korraldus vajab parandamist

Riigikontrolli hinnangul oli riigi vara ja sellega tehtavate tehingute raamatupidamisarvestus ning eriti vastavasisulise aruandluse koostamine, esitamine ja selle õigsuse kontrollimine 1998. aastal halvasti korraldatud.

Riigi raamatupidamise korraldust puudutavate regulatsioonide väljatöötamisel ja uuenduste juurutamisel ei arvestanud Rahandusministeerium küllaldaselt riigiasutustes nende küsimustega tegelevate töötajate kvalifikatsiooniga ja nende valmidusega uuendusi vastu võtta.

Arvestades, et hästi korraldatud ja toimiv raamatupidamisarvestus ja -aruandlus on riigi vara, sh raha kasutamise ja säilimise üks põhieeldusi, tuleb Vabariigi Valitsusel lähiajal teha mitmeid põhimõttelisi otsuseid avaliku sektori asutuste raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse edasise korralduse suhtes.

2 Põhimõtted, mida Riigikontroll järgis riigieelarve täitmise aruande kohta arvamust koostades

2.1 Millistest reeglitest Riigikontroll lähtus riigieelarve täitmise aruande kohta arvamust koostades

Riigikontroll lähtus Riigikontrolli seadusest, kõrgeimate majanduskontrolliorganite rahvusvahelise organisatsiooni INTOSAI standarditest, rahvusvahelistest auditeerimisstandarditest ISA ja Eesti Audiitortegevuse Nõukogu poolt 1996. aastal kehtestatud auditeerimiseeskirjast.

Standardid ja auditeerimiseeskiri sätestavad, et finantsaruandeid hindavad isikud peavad omama selleks tööks vajalikku kvalifikatsiooni, hästi tundma aruannete eesmärki, sisu ja tekemehhanismi, omama aruannete hindamiseks küllaldaselt aega. Audiitor ei tohi esitada arvamust aruannete kohta, mille tõesust ta kvalifitseeritult ei suuda hinnata kas ebapiisava kvalifikatsiooni või ajapuuduse tõttu.

Riigikontroll püüdis oma hinnangu kujundamisel võimalikult palju lähtuda üldtunnustatud rahvusvahelistest standarditest. Kuid hetkeolukord ei võimaldanud Riigikontrollil oma arvamust esitada kujul, mis nendega täiel määral kooskõlas oleks. Rahvusvaheliste standardite täpne järgimine oli raskendatud, kuna:

- Rahandusministeerium ei järgi aruannete koostamisel rahvusvaheliselt aktsepteeritud aruannete koostamise standardite kõiki nõudeid;
- enamik Rahandusministeeriumi tegevusi aruandes kajastatavate andmete kogumisel ja töötlemisel on küll reguleeritud, kuid puuduvad kirjalikud protseduurireedid nende põhjal riigieelarve täitmise aruande kui terviku ja selle mitme osa koostamiseks. Selle asemel juhendatakse väljakujunenud tavast ja töö käigus antud suulistest juhistest. Mitmele aruande koostamise kohta Rahandusministeeriumile varem esitatud küsimusele Riigikontroll sisulisi vastuseid ei saanud. Ministeeriumis puudus ka tõhusalt toimiv sisekontrollimehhanism, mis vähendaks võimalikke vigasid aruande jaoks vajalike andmete koondamisel ja töötlemisel;

- Rahandusministeerium on aruannete koostamise põhimõtteid aastati muutnud, mistõttu eri aastate aruandeid on keeruline võrrelda;

- 1998. aasta riigieelarve täitmise aruande kohta kvalifitseeritud arvamuse kujundamiseks oli Riigikontrollil liiga vähe aega. Kuni maikuu esimese dekaadi lõpuni polnud aruande koosseisu suhtes lõplikke otsuseid tehtud. Aruande töövariant, millega Riigikontroll sai töötada, valmis alles maikuu keskel ja aruande enda sai Riigikontroll alles 27. mail. Selleks, et võtta kindel seisukoht aruande õigsuse suhtes, jäi aega väheseks;

- Riigikontrollil puudus selleks tööks ka vajalik kogemus – varem pole Riigikontroll aruannet ja selle osi hinnata püüdnud, vaid on piirdunud märkuste esitamisega.

- **Juhindudes rahvusvaheliselt üldtunnustatud tavast, ei saa Riigikontroll, tulenevalt eeltoodust, oma arvamust aruande kohta esitada üldkasutatavas järeldusotsuse vormis. Seepärast esitatakse arvamus märkuste kujul.**

2.2 Millise informatsiooni põhjal Riigikontroll oma arvamuse kujundas

Riigieelarve täitmise aruande kohta arvamust koostades tugines Riigikontroll Rahandusministeeriumilt saadud kirjalikele ja suulistele selgitustele aruande ja selle koostamise protseduuride kohta, samuti Riigikontrolli poolt 1998. ja 1999. aastal läbiviidud kontrollimiste materjalidele.

2.3 Riigikontrolli arvamus peaks olema Riigikogule abiks järgmise aasta riigieelarve eelnõu menetlemisel

Riigieelarve seaduse kohaselt ei pea Riigikogu Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatava riigieelarve täitmise aruande kohta mingit otsust tegema, ta ei pea seda kinnitama ega ka otsustama, et jätab kinnitamata. Seadus ei kohusta ka Riigikontrolli aruande õigsust hindama. Riigikontrolli arvamus aruande kohta, nagu ka aruanne ise ja selle arutamine, peaks aitama Riigikogul paremini mõista riigieelarve täitmise korraldust, olles seega sisuliselt 2000. aasta riigieelarve eelnõu menetlemise protsessi alguseks. Seepärast esitab Riigikontroll oma arvamuses lisaks märkustele aruandes esitatud andmete kohta ka seisukohad riigieelarve, selle täitmise korralduse ja täitmise aruande koostamise põhimõtetelises küsimustes.

3 Üldise iseloomuga tähelepanekud

3.1 Riigieelarve täitmise aruandest ei selgu, kas ja mil määral saavutati eesmärgid ning mida riigieelarve kulutuste kavandamisel silmas peeti

Riigieelarve koostamisel lähtutakse teatud, nii üldiste kui ka konkreetsete eesmärkide saavutamise vajadusest. Riigieelarves neid ei fikseerita, küll aga kirjeldatakse riigieelarve seletuskirjas ja Riigieelarve seaduse §-is 10 mainitud ministeeriumi valitsemisala tegevus- ja majandusarengu kavades.

Riigikontrolli arvates peaks aruanne sisaldama informatsiooni ka selle kohta, kas ja mil määral riigieelarve kulutuste kavandamisel silmas peetud eesmärgid saavutati.

3.2 Riigieelarve täitmise aruanne ei anna täit ülevaadet riigi keskvalitsuse finantsolukorrast

Riigieelarve täitmise aruanne on aruanne selle kohta, kui palju raha aasta jooksul riigieelarvesse laekus, kui palju välja anti ja mil määral see ühtib Riigikogu poolt seadusena kinnitatud riigieelarves sätestatuga, ning kui suur oli riigieelarve raha jääk aruandeaasta lõpus. Sellele lisaks peab valitsus Riigikogu informeerima riigi antud laenudest (st kui palju ja millal peaks riik tagastatavate laenudena raha saama), laenugarantiidest (st kui suuri kohustusi on riik teiste isikute laenude garanteerimisega endale võtnud) ja riigivõlast. Seadus ei kohusta valitsust esitama andmeid riigi ja keskvalitsuse kõigi rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kohta. Aruanne ei sisalda andmeid riigiasutuste pika- ja lühiajalistest kohustustest ega teiste isikute võlgnevusest riigile, samuti riigi varast asjade kujul. Seetõttu ei ole praegu seaduses sätestatud aruannetele tuginedes võimalik saada täit ülevaadet keskvalitsuse finantsmajanduslikust seisust eelarveaasta lõpul ega selles aasta jooksul toimunud muudatustest.

Riigikontroll arvab, et riigieelarve täitmise aruanne peaks sisaldama andmeid keskvalitsuse kõigi rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kohta koos tekstilise selgitusega. Vastavad nõuded tuleks sätestada riigieelarve seaduses.

Riigikontrolli arvates on need andmed hädavajalikud nii riigieelarve eelnõu menetlemiseks, et teada, milliseks kujuneb keskvalitsuse finantsolukord kavandatud riigieelarve täitmisel, kui ka selle täitmise aruande hindamiseks. See tähendab, et lisaks kassapõhiste tuludele ja kuludele on vaja teada ja planeerida ka tekkepõhiseid tulusid-kulusid.

Riigiasutuste tekkepõhiste tulude ja kulude planeerimine, vastavasisuliste kavade ja nende täit-

mise aruande esitamine Riigikogule tuleks sätestada riigieelarve seaduses.

3.3 Riigiasutuste raamatupidamisarvestus oli 1998. aastal korraldatud ebarahuldavalt

1998. aastal tegi Rahandusministeerium riigiasutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjades olulisi muudatusi (sh ka kontoplaanis). Eesmärk oli viia raamatupidamisarvestus ja -aruandlus senisest enam Euroopa Liidu nõuetega vastavusse ning saada parem ülevaade asutuste tuludest ja kulu-dest. Kavandatu rakendamine polnud aga korralikult ette valmistatud. Ministeerium ei asunud õigel ajal lahendama probleeme, mis paljudel raamatupidajatel uute reeglite rakendamise juures tekkisid ega arvestanud piisavalt asutustes raamatupidamise korraldusega tegelevate töötajate vajadust saada kiiresti vastavate kirjalikud juhised ja selgitused. Tulemuseks oli, et paljud asutused tõlgendasid ja rakendasid ministeeriumi juhiseid valesti, seejuures sageli ka erinevalt. Olukord oli eriti raske veel seetõttu, et kui eelnevail aastail koondati asutuste aruanded ministeeriumis, kelle valitsemisalas asutused on ja kes sisuliselt nende eelarveid käsutab (kusjuures neid ka kontrolliti ja kontrollimise käigus parandati), siis 1998. aastal esitasid asutused oma aruanded otse Rahandusministeeriumile. Kavandatud muudatuste tulemus oli loodetule vastupidine – riigiasutuste raamatupidamisarvestuses ja -aruandluses tekkis segadus, mida mõnel juhul pole tänaseni likvideeritud.

Paljud aastaaruanded ei kajastanud asutuste vara ja tulemit õigesti. Kõiki vigu, mis aasta jooksul tehti, ei suudetud käesoleva aasta algul, kui aruandeid Rahandusministeeriumis läbi vaadati, parandada. Ministeeriumi seatud tähtjaks esitas 638-st aruandekohuslikust asutusest vaid 2 kehtestatud nõuetele vastavad aruanded.

3.3.1 Rahandusministrile aruandekohustuslike üksuste arvu tuleks vähendada

Riigikontrolli arvates tuleks kaaluda otse rahandusministrile aru andvate aruandekohustuslaste arvu vähendamist, lähtudes põhimõttest, et iga ministeerium koondab ja kontrollib oma haldusala aruanded iseseisvalt.

Selline süsteem looks ministeeriumidele täiendavad võimalused teostada järelevalvet asutustele riigieelarvest eraldatud raha kasutamise üle, aitaks kaasa raamatupidamisarvestuse korralduse ja aruannete kvaliteedi parandamisele. Selliselt korraldatud aruandluse kontroll oleks ühtlasi osa ministeeriumide sisekontrollisüsteemist.

4 Märkused aruande osade kohta

4.1 Riigieelarve seadus, Vabariigi Valitsus ega rahandusminister pole kehtestanud riigieelarve täitmise aruande osade konkreetset sisu

Riigieelarve seadus loetleb riigieelarve täitmise aruande osad, mida kokku on kaheksa:

- bilanss aruandeaastale järgneva eelarveaasta alguseks;
- tulude ja kulude aruanne;
- Vabariigi Valitsuse reservfondi kasutamise aruanne;
- andmed riigieelarvest toetust saanud fondide ja sihtkapitalide tulude ning kulude kohta;
- ülevaade riigiettevõtete majandustegevuse kohta;
- andmed riigi poolt antud laenude ja laenugarantiide kohta;
- andmed riigivõla kohta;
- rahandusministri poolt vajalikuks peetavad täiendavad selgitused.

Seadus ei sätesta nõudeid aruande osades esitatavate arvandmete ja nende kohta antavate selgituste suhtes. Seda pole teinud ka Vabariigi Valitsus ega rahandusminister. Rahandusministeeriumi koostatud aruanne koosneb seitsmest osast. Need on pealkirjastatud mõnevõrra teisiti kui seaduses, ja neist mitme sisu erineb Riigikontrolli arvates seaduses sätestatust. Ministeerium on seaduses loetletud riigieelarve täitmise aruande osad sisustanud arvandmete ja seletustega oma äranägemise järgi ning esitanud Riigikogule sellist informatsiooni, mida ta on pidanud tarvilikuks ja olemasolevate andmete põhjal võimalikuks esitada. Riigikontroll peab vajalikuks, et Riigikogule esitatavate aruannete sisu suhtes kehtestataks konkreetset nõuded.

4.2 Bilanss

Riigieelarve seaduse kohaselt on riigieelarve täitmise aruande esimene osa bilanss aruandeaastale järgneva eelarveaasta alguseks. Üldlevinud tähenduses on bilanss ülevaade varast, s.t asjadest, rahaliselt hinnatavast õigustest ja kohustustest. 1998. aasta riigieelarve täitmise aruande koosseis ei esitanud Rahandusministeerium mitte keskvalitsuse valitsemisel olevate asjade, rahaliselt hinnatavate varaliste õiguste ja kohustuste bilanssi, vaid riigieelarve raha liikumise ja selle jääkide muutmise aruande. Ainult kassapõhiselt arvestatud tuludest ja kuludest bilanssi koostada ei saagi.

4.2.1 Valitsusel puuduvad koondandmed riigile kuuluvate asjade, rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kohta

Riigieelarve määrab riigiasutuste tulud ja kulud kassapõhiselt – kui palju need võivad raha kulutada. Asutused ise arvestavad oma tulusid ja kulusid ka tekkepõhiselt, s.t peavad arvestust nii raha laekumise ja väljamaksmise kui ka rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste tekkimise kohta. 1998. aasta bilansi ja tulemiaruaande (aruande asutuse tuludest ja kuludest) pidid kõik riigiasutused koostama tekkepõhist arvestusprintsipi järgides. Bilansside andmete konsolideerimisel oleks Rahandusministeerium saanud Riigikogule esitada koondandmed riigiasutustel olevate asjade maksumuse ning asutuste rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kohta. Ministeerium kavandaski nii teha, kuid ei suutnud sellise koondi koostamist riigieelarve täitmise aruande Riigikogule esitamise ajaks lõpuni viia. Olukord olevat tingitud Rootsi riigiga selles suhtes tehtava koostööprojekti ajuti-sest peatamisest.

Riigikontrolli arvates on riigi ja riigiasutuste vara koondbilansi puudumise üks põhjus ka asjaolu, et riigiasutuste tulude ja kulude tekkepõhistes aruanetes (bilanssides ja tulemiaruanetes) esinenud vigu ei suudetud küllalt kiiresti parandada.

1998. aasta riigieelarve täitmise aruande VII osana esitas Rahandusministeerium *ülevaate riigivara-dest ja nendega teostatud tehingutest*. See pole ülevaade mitte kogu riigivarast, vaid ainult riigivara registris arvele võtmisele kuuluvast varast, s.t varast, mille arvestust ja millega tehtavaid tehinguid reguleerib riigivaraseadus. Ülevaatest selgub, et osa sellestki on seni registrisse kandmata.

4.2.2 Puuduvad juhised riigi vara bilansi koostamiseks

Ministeeriumil puudusid ja puuduvad ka praegu selged, kirjalikult fikseeritud reeglid selliste koondite koostamiseks. Niisuguste reeglite kehtestamiseks tuleb lisaks tehnilistele probleemidele leida lahendus ka mitmele põhimõttelisele küsimusele.

Eelkõige on need seotud asjade, õiguste ja kohustuste hindamisega nende tegeliku väärtuse järgi. Rahandusministeerium teab neid probleeme ning tegeleb lahenduste otsimisega. Mitmed sellesisulised otsused eeldavad valiku tegemist erinevate teoreetiliste kontseptsioonide vahel.

Riigikontroll saab aru, et kiireid lõplikke otsuseid pole praegu õige teha, kuid on samas seisukohal, et teatud mööndustega saaks riigi vara, s.t riigile kuuluvate asjade, rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste bilanssi ka nüüd koostada. Riigikontrolli arvates tuleks seda teha olemasolevate teadmiste ja andmete alusel ning töö käigus saadaks vajalik kogemus edasisteks muudatusteks.

Riigikontrolli arvates tuleks Riigi vara bilanss koostada mitte ainult riigieelarve täitmise aruande koostamisel, vaid ka plaanilisena – riigieelarve eelnõu arutamise ajaks. See on vajalik hindamiseks, kuidas eelarveaastaks kavandatud kulutused ja riigieelarve kinnitamisel tehtavad otsused mõjutavad riigi ja keskvalitsuse finantsmajanduslikku seisundit nii eelseisval kui ka sellele järgnevatel aastatel. Riigikontrolli arvates peaks nende koostamise korraldamine olema Vabariigi Valitsuse ülesanne. Vastavasisuline nõue tuleks sätestada seadustes.

4.3 Tulude ja kulude aruanne

4.3.1 Tulude ja kulude suurus

Rahandusministeeriumi aruande kohaselt laekus riigieelarvesse 6,1 mln kroonikavandatust rohkem – kokku 15 287,8 mln krooni. Kulutati 218 mln krooni ehk 1,4% rohkem kavandatust ja 211,9 mln krooni (1,4%) rohkem riigieelarvesse tegelikult laekunud summast, mida oli 15 499,8 mln krooni. Rahandusministeerium selgitab riigieelarvest seadusega kavandatust suuremate väljamaksete tegemist AS-i Eesti Maapank füüsiliste isikute ja eraõiguslike juriidiliste isikute ning kohaliku omavalitsuse üksuste hoiustega seotud nõuete rahuldamise tagamisega kooskõlas Riigikogu 29.06.1998. a otsusega majanduse stabiliseerimise reservi kasutamise kohta, milleks ministeeriumi andmeil kulutati 256,2 mln krooni. Kui seda kulutust poleks riigieelarve kulude koosseisu arvestatud, oleksid tulud ületanud kulusid 44,3 mln krooni võrra.

Riigieelarve seaduse § 33 lõikes 2 sätestatu kohaselt finantseeriti rahandusministri otsusel riigikassas 1998. aasta algul olnud rahast 1997. aasta riigieelarves ettenähtud, kuid lõpuleviimata kapi-taalmahtusi ja soetusi kokku 34 mln krooniga. Riigieelarve täitmise aruandes on need kulutused näidatud riigieelarve 1998. aasta kulude koosseis-

sus; neid arvestamata oleksid riigieelarve tulud ületanud kulusid 78,3 mln krooni võrra.

Rahandusministeerium koostab tulude ja kulude aruande raha laekumise ning maksmise kohta Riigikassalt saadud andmete põhjal. Riigikontroll ei kontrollinud riigieelarve tulude ja kulude kohta aruandes esitatud andmete õigsust.

Tulude ja kulude aruanne on kassapõhine, kuid 1998. aasta aruandes on Rahandusministeerium lisanud kuludele ka tekkepõhised kulutused kokku 45,6 mln krooni. Riigikontrolli hinnangul ei ole selline aruande koostamis põhimõtete muutmine õigustatud, kuna aastate aruanded muutuvad see läbi võrreldamatuks.

4.3.2 Kulutusi tehti kavandatust rohkem

Riigieelarvesse laekus kavandatust 6,1 mln krooni rohkem ning kulutati kavandatust 218 mln krooni rohkem. Riigikogu oli selle aktsepteerinud, kui lubas riigieelarvest tagada AS-i Eesti Maapank füüsiliste isikute ja eraõiguslike juriidiliste isikute ning kohaliku omavalitsuse üksuste hoiustega seotud nõudeid ning kasutada selleks kuni 266 mln krooni majanduse stabiliseerimise reservi raha. Neid kulutusi arvestamata olid riigieelarve kulud kavandatust väiksemad ja tulud ületasid kulusid.

4.3.3 Probleemid seoses riigieelarve mõnede tulude laekumisega

Riigieelarve tulude moodustumist tuluallikate lõikes iseloomustab tabel 1:

Riigieelarve täitmise aruanne ei selgita piisavalt põhjuseid, miks riigieelarvesse laekus mitmeid tulusid kavandatust palju vähem, ega Vabariigi Valitsuse rakendatud abinõusid tulude laekumise suurendamiseks

Seletuskirjas riigieelarve täitmise kohta piirdub Rahandusministeerium tulude vähemlaekumise konstateeringutega, kirjeldamata abinõusid, mida valitsus tulude laekumise tagamiseks rakendas, ning selgitamata nende vähese efektiivsuse põhjuseid.

Käibemaksu laekus kavandatust 428 mln krooni vähem. Riigieelarve täitmise aruandes on esitatud andmed käibemaksuna riigieelarvesse laekunud raha kohta vahena arvestatud ja maksukohustuslasele tagasimaksmisele kuulunud summade vahel. Tagastatud summa kasvas rohkem kui käibemaksuna arvestatud summa (vastavalt 1,6 mld krooni ja 1,3 mld krooni, suhtarvudena vastavalt 36% ja 12%); kui 1997. aastal tagastati 40% arvestatud käibemaksust, siis 1998. aastal juba 48%. Käibemaks mõjutab riigieelarve tulude kujunemist suhteliselt kõige rohkem, seetõttu vajanuks käibemaksu tagastatava summa kiire kasvu põhjused enam selgitamist.

Rahandusministeeriumi andmeil suurenes käibemaksuvõlg aasta jooksul 117,6 mln krooni võrra ja oli aastavahetusel 574,7 mln krooni (49% maksuvõlgade kogusummast).

Maksuvõlad suurenesid Rahandusministeeriumi andmeil aasta jooksul kokku 156,6 mln krooni võrra ja nende kogusumma oli käesoleva aasta

Tabel 1		
Kõik tulud	15 288 (mln kr)	100 (%)
Sh maksud:	13 974	91,4
sh: käibemaks	6413	41,9
alkoholiaktsiis	935	6,1
tubakaaktsiis	537	3,5
mootorikütuseaktsiis	1222	8,0
füüsilise isiku tulumaks	2762	18,1
ettevõtte tulumaks	1914	12,5
<hr/>		
Riigilõiv	351	2,3
Segatulud	356	2,3
Tulu varadelt	365	2,4
sh vara võõrandamisest	71	0,5
Finantstulud	105	0,7
Aasta alguse jääk	137	0,9

1. jaanuaril 1 166,7 mln krooni. Aruande seletuskirjas piirdutakse maksuvõlgnevuste muutumise kirjeldamisega, Rahandusministeeriumi hinnangut olukorrale ei esitata.

Sotsiaalmaksu võlgnevusi, mille mahust 910,5 mln krooni moodustas viitvõlg ja 786,8 mln tasumata maksuintressid, aruandes ei käsitleta.

Mootorikütuse aktsiisi laekus kavandatust 13,4 mln krooni vähem. Riigieelarve täitmise seletuskirjast selle põhjused ei selgu, veelgi enam – seletuskiri viitab võimalusele, et selle tululiigi alalaekumise põhjuseks olid puudused arvestuses ja kontrollis.

Riigi varadelt saadud tulu (dividendid riigile kuuluvalt aktsiaolt, riigieelarvesse tehtud maksed riigi metsatulust ja Eesti Panga kasumist, tulu riigi vara kasutusse andmisest ja võõrandamisest) sai riik ligi veerandi võrra kavandatust vähem. See tululiik – kokku 364,7 mln krooni moodustas vaid 2,4% riigieelarve tulude kogusummast. Riigikontroll mõnab, et riik ei pea temale kuuluvalt varalt maksimaalset võimalikku tulu taotlema, sest ta peab oma vara kasutamist korraldades silmas pidama mitte niivõrd riigikassa jooksvaid huvisid, kui võrd eesmärki tagada riigi majanduse ja kodanike heaolu tõus. Siiski on Riigikontroll seisukohal, et tulu riigi varadelt laekus riigieelarvesse liialt vähe. Nagu Riigikontrolli kontrollimaterjalidest nähtub, ei arvestanud riigiasutused oma tegevuses piisavalt riigivaraseaduse nõuet, et sooritades riigivaraga mistahes tehinguid, peavad riigivara valitsejad ja volitatud asutused juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mis riik võib neist tehingutest saada.

Enam kui 31 mln krooni ehk ligi poole võrra kavandatust väiksemaks kujunes tulu vara kasutusse andmisest, ligi 187 mln krooni võrra ehk ligi kolmveerand kavandatust väiksemaks kujunes tulu vara võõrandamisest (laekus 71 mln kr). *Vara kasutusse andmisest* kavandatud tulu alalaekumine oli Riigikontrolli hinnangul tingitud eelkõige asjaolust, et valitsus on lubanud vähendada riigieelarvesse kantavat riigivara kasutusse andmisest saadavat summat kulutuste võrra, mida vara kasutaja on teinud kasutatava vara parendamiseks. Riigieelarvesse *vara võõrandamisest* laekuma pidavat rahasummat suurendati lisaelarvega 2,7 korda ehk 163 mln krooni võrra. Loodetava lisaekumise arvel suurendati investeeringuteks eraldatud summat 132 mln krooni võrra. Tegelikult müüdi vara isegi vähem, kui riigieelarve koostamisel esialgu kavandati, seda nii turu ostujõu vähenemise tõttu kui ka – ja eelkõige – planeeritud tehingute halva ettevalmistuse tõttu (kõige suurem alalaekumine oli Teede- ja Sideministeeriumis, Siseministee-

riumis, Majandusministeeriumis ja Rahandusministeeriumis). Ka ei kandnud riigivara võõrandajad vara müügist saadud raha alati riigieelarvesse, nii nagu seda nõuavad riigieelarve seadus ja riigivara seadus; Rahandusministeerium ei rakendanud seaduse nõuete eirajate suhtes vajalikke meetmeid. Asjaolu, et vara võõrandamisest kavandatud lisaraha ei laekunud, ei takistanud lisaelarvega kavandatud täiendavate investeeringute (132 mln kr) täies mahus teostamist riigieelarve teiste kulutuste kokkuhoiu arvel. Riigieelarves kavandatust rohkem kulutusi tehti 6 ministeeriumi valitsemisalas ja Riigikantseleis.

4.4 Riigieelarvest makstud toetused

Riigieelarve kuludest langeb ligikaudu viiendik mitmesuguste toetuste ja eraldiste arvele. Riigieelarve seadus ei defineeri toetuste ja eraldiste mõisteid ja nendevahelisi erinevusi (kulude klassifikatsioon ei võimalda määratleda kulutuste majanduslikku sisu). Nii riigieelarves kui ka selle täitmise aruandes kajastatakse samanimeliste kuluartiklite all nii otseseid toetusi kui ka eraldisi sihtprogrammidele, fondidele, sihtasutustele ja sihtfinantseerimiseks. Paljudel juhtudel ei esitata sellisena käsitletud raha kasutamise kohta sisulist aruannet ei Rahandusministeeriumile ega ka ministeeriumile, kelle kaudu raha saadi. Riigieelarve täitmise aruandest ei selgu toetustena eraldatud raha jaotus konkreetsete toetustega taotletud eesmärkide järgi, rääkimata hinnangust toetuste efektiivsusele.

Riigikontroll on seisukohal, et aruanded toetuste ja eraldiste kasutamise kohta peaksid olema kohustuslikud. See nõue tuleks sätestada riigieelarve seaduses.

4.5 Riigieelarvest toetust saanud fondide ja sihtkapitalide tulud ning kulud

Riigieelarve seaduse ja mitme teise seaduse kohaselt peaks kas riigieelarve täitmise aruande koosseisus või koos sellega Riigikogule esitata andmed riigieelarvest toetust saanud fondide ja sihtkapitalide tulude ning kulude kohta. Riigieelarve täitmise aruanne sisaldab andmeid vaid neile Riigikogu määratud raha väljaandmise kohta. Andmeid fondide ja sihtkapitalide kõigi tulude ja kulude, samuti selle kohta, kui suure osa nende tuludest moodustas riigieelarvest saadu, Rahandusministeeriumil aruande koostamise lõpetamise ajaks polnud.

Riigieelarvest eraldiste ja toetustena raha saanud fondid ja sihtkapitalid tegutsesid 1998. aastal nii avalik-õiguslike juriidiliste isikute, eraõiguslike sihtasutuste kui ka riigiasutustena. Neist kõige enam sai raha sihtasustus Põllumajanduse ja

Maaelu Krediteerimise Fond (97 mln kr), kuid ka mitmele teisele eraldati riigieelarvest suuri summasid (näiteks avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Kultuurkapital sai 75,6 mln kr, sihtasutus Eesti Teadusfond 74,3 mln kr, Tiigrihüppe Sihtasutus 50 mln kr, Eesti Filmi Sihtasutus 17,6 mln kr, riikliku organisatsioonina tegutsenud Keskkonnafond 13,5 mln kr).

Rahandusministeerium teatas Riigikontrollile, et praegu on tal andmed vaid Riigikogu poolt otse fondidele ja sihtkapitalidele määratud raha väljaandmise kohta riigikassast, kuid kõigi, ka teiste jaotuskanalite kaudu riigieelarvest raha saanud fondide ja sihtkapitalide arvu ega kõikidele fondidele ning sihtkapitalidele riigieelarvest antud rahasumma suurust ta ei tea. Samuti ei tea ministeerium riigieelarvest toetust saanud fondide ja sihtkapitalide 1998. aasta tulused-kulusid ega riigieelarvest antud raha osatähtsust nende tuludes. Vastavasisulisi aruandeid ministeerium ei nõua, kuna sellise aruandluse kehtestamiseks puudub praegu seaduslik alus.

Riigikontrolli arvates tuleks riigieelarvest raha eraldamise üheks tingimuseks seada, et raha saanu peab esitama ministeeriumile andmed saadud raha kasutamise ja oma finantsmajandusliku seisuga. Vastavasisulise aruandluse kohustus tuleks sätestada seadustega.

4.6 Riigi antud laenud ja laenugarantiid

Riigieelarve täitmise aruanne sellist osa ei sisalda ja riigi antud laenudest terviklikku ülevaadet saada pole võimalik. Aruande eri osades esitatakse andmeid vaid riigieelarvest antud pikaajaliste laenude ja välislaenude garanteerimise kohta.

Aruande kohaselt võlgnevad 8 juriidilist isikut riigieelarvele ligi 6,7 mln krooni. Neist kolmel on laenu (kokku 5,1 mln kr) tagastamise tähtjaid ammu möödas ja ilmselt puudub lootus neile antud raha tagasi saada. On arusaamatu, miks Vabariigi Valitsus nende laenude suhtes otsust ei ole teinud.

Aruandest ei nähtu, kas riigieelarvest on antud ka lühiajalisi laene.

Riik on andnud laene ka muudest rahakogumeist peale riigieelarve. Riigieelarve täitmise aruandes puudub informatsioon taoliste laenude kohta. Riigikontrolli andmeil on laene andnud mitmed riigiasutused. Näiteks riikliku organisatsioonina tegutsenud Keskkonnafondil oli 1998. aasta lõpus laenukena välja antud 23,2 mln krooni, samas oldi Majandusministeeriumile võlgu 33,4 mln krooni. Laene on antud ka Vabariigi Valitsuse eelarvevälisest omandireformi reservfondist, kuhu Ra-

handusministeeriumi andmeil laekus 1998. aastal 124,9 mln krooni.

Kõige enam laene on riik andnud välislaenukena saadud raha edasilaenamise teel. Riigieelarve täitmise aruande osas, mis käsitleb riigi välisvõla teenindamist, konstateerib Rahandusministeerium, et aastavahetuseks oli riigil välisvõlga, mille tagasimaksmise tähtaeg polnud saanud, 2 715,6 mln krooni. Suurem osa sellest oli edasi laenatud äriühingutele ja omavalitsustele. Andmeid nende laenulepingute arvu, tingimuste ja järgimise kohta riigieelarve täitmise aruanne ei sisalda. Kui palju raha riigilt laenu saanud isikud Rahandusministeeriumile laenu, intresside, viiviste, kohustus-, laenu- ja ülekandetasudena aasta jooksul maksid ja kuidas seda kasutati, aruandest ei selgu. Aruande osast, mis käsitleb riigi välisvõla teenindamist, selgub, et 1998. aastal maksis Rahandusministeerium laenu tagasi 594,1 mln krooni, lisaks sellele laenuintressidena 334,8 mln krooni. Ministeeriumis puuduvad kirjalikud protseduurireeglid nende laenulepingute alusel välja antud ja tagasi makstavate summade, intresside, viiviste ja muude laenumiste arvestamiseks, samuti sellekohane ühtne andmebaas. Ministeeriumi raamatupidamisarvestuses selle raha olemasolu ja liikumine ei kajastu.

Riigikontrolli arvates tuleb ministeeriumis kiiresti korraldada vastavasisuline raamatupidamisarvestus. Välislaenukena saadud raha edasilaamisega seotud tehingud tuleks korraldada Riigikassa vahendusel.

Aruande osast, milles kajastatakse riigieelarve kulusid, selgub, et välislaenude tagastamiseks ja neilt arvestatud intresside maksmiseks kulutati riigieelarve raha 290,8 mln krooni. Osa sellest oleks tulnud tagasi maksta mitte riigieelarvest, vaid laenusajate tagastatud laenusummadest ja makstud laenuintressidest. Seda sellepärast, et mitmed laenu saanud kas ei suuda võetud laenu tagasi maksta või pole Rahandusministeerium neilt seda resoluutselt nõudnud. Riigikontrolli arvates on see lubamatu. Kui võetud laene ei suudeta Rahandusministeeriumile tähtaegselt tagastada ja kui mingil põhjusel pole nende sisenedmine tavalises korras võimalik või otstarbekas, peaks Rahandusministeerium esitama küsimuse otsustamiseks valitsusele, kellel on sellisteks juhtudeks kasutada Vabariigi Valitsuse reservfond. Riigieelarve seletuskirjas ei käsitleta riigile tagasimaksmata laenudega seonduvat.

Rahandusministeeriumi andmeil oli riigil 1998. aasta lõpus seoses välislaenude garanteerimisega 5 juriidilisele isikule (kokku 6 garantiid) kohus-

tusi kokku 700,7 mln krooni. Aruandest ei selgu, kas garanteeritud oli ka siseriiklikke laene.

4.7 Riigi võlg

Riigieelarve täitmise aruandes esitab Rahandusministeerium andmed vaid riigi välisvõla kohta. Ministeeriumi andmeil oli riigil 01.01.1999. a seisuga 19 kehtivat välislaenulepingut kogusummas 3 924,1 mln krooni. Sellest oli välja võetud ja tagasi maksmata 2 715,6 mln krooni. Rahandusministeeriumi andmeil vähenes välisvõlg aasta jooksul 139 mln krooni võrra. Kui arvestada välislaenuledele juurde ka riigi poolt välislaenuledele antud garantiid, oli riigi välisvõla suurus aasta alguses 3 416,3 mln krooni.

Riigieelarve kulude aruandest nähtub, et vastavalt riigieelarves kavandatule tasus riik ka sisevõlga. Aruandes neid võlgnevusi ei kirjeldata ja nendega seotud kulutusi ei selgitata.

Vabariigi Valitsuse tähtajaliste võlakohustuste tagasiosutamiseks kulutati 30 mln kr, nendelt arvestatud intresside tasumiseks 27 mln krooni.

Vabariigi Valitsuse sisevõlg tekkis 1993. aastal, kui Riigikogu lubas Vabariigi Valitsusel välja lasta vabalt ringlevate väärtpaperitena pikaajalisi võlakohustusi 300 mln krooni väärtuses (Riigikogu otsus 19.01.1993) seoses vajadusega ühendada ja rekapiitalizeerida Põhja-Eesti Aktsiapank ning Balti Ühispank. Valitsus pidi korraldama võlakohustuste tagasiosutamise alates 1998. aasta 1. jaanuarist. Võlakirjade nominaalväärtuseks määras valitsus 100 000 krooni ja aastaintressiks 10% (valitsuse määrus 22.01.1993 nr 26). 1998. aasta jooksul osteti tähtajalisi võlakirju tagasi 30 mln krooni eest. Ka 1999. aasta eelarve kohaselt ostetakse võlakirju tagasi 30 mln krooni ulatuses ja makstakse võlakohustuste intresse kokku 27 mln krooni.

4.8 Vabariigi Valitsuse reservfondi kasutamine

Seadusega "1998. aasta riigieelarve" määrati Vabariigi Valitsuse reservfondi suuruseks 144 mln krooni. Lisaeelarve seadusega suurendati juunis seda summat 120,9 mln krooni võrra ja riigieelarve seaduse muutmise seadusega novembris veel 227,8 mln krooni võrra. Seega oli Riigikogu määratud reservfondi suuruseks 492,7 mln krooni. 1998. aasta riigieelarve seadusega (§ 10) andis Riigikogu Vabariigi Valitsusele õiguse ministeeriumide, riiklike ametite ja muude asutuste reorganiseerimisel vähendada nendele riigieelarvest ettenähtud finantseerimist, suunates vabanevad summad oma reservfondi, ning finantseerida fondist reorganiseeritavaid ja moodustatavaid uusi ameteid, inspekt-

sioone ja muid asutusi. Selle seadusesätte alusel suunas valitsus fondi veel 57,3 mln krooni, ning fondi kogumahuks kujunes 550 mln krooni. Rahandusministeeriumi koostatud aruandest nähtub, et reservfondi suunatust jäi kasutamata 4,9 mln krooni.

Riigikogu oli reservfondist sihtotstarbeliselt (seitsmeks otstarbeks) jaotanud 202,5 mln krooni ning lisaks lubanud kasutada kuni 227 mln krooni põllumajandustootjatele looduskahjustuste osaliseks hüvitamiseks, seega kokku 429,5 mln krooni. Sihtotstarbeliselt määratud raha kasutati Riigikogu sätestatud ulatuses, v.a humanitaar- ja välisabi ettenähtud raha, mida kulutati 0,3 mln krooni vähem.

4.9 Riigi osalemine ettevõtluses

Riigieelarve seaduse kohaselt peab riigieelarve täitmise aruanne sisaldama ülevaadet riigiettevõtete majandustegevusest. 1998. aastal riigiettevõtteid polnud ja riigieelarve täitmise aruandes sellekohast osa pole. Kuid riik osaleb paljudes äriühingutes, neist mitmes, sh riigi suurimates, oli riik aktsiate ainuomanik.

Rahandusministeeriumist ja Erastamisagentuurist saadud andmeil oli Eestis aastavahetusel 50 äriühingut, mille kõik aktsiad kuulusid või enamus (üle 50%) kuulus riigile. Aruanne ei sisalda andmeid nende äriühingute majandustegevuse kohta. Rahandusministeerium selgitab seda asjaoluga, et riigieelarve täitmise aruande koostamise ajaks tal neid polnud. Vastavalt riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadusele peab äriühingu riigile kuuluvaid aktsiaid või osasid valitsevat ministeeriumi juhtiv minister tühe kuu jooksul äriühingu majandusaasta aruande kinnitamisest esitama aruande äriühingu tegevuse ja ministeeriumi tegevuse kohta äriühingu nõukogu kaudu riikliku majanduspoliitika elluviimisel. Rahandusministeerium peab nende aruannete põhjal koostatud koondaruande esitama Vabariigi Valitsusele 1. septembriks, vajadusel lisades ettepanekud riigi huvide paremaks järgimiseks äriühinguis.

Riigikontrolli arvates peaks riigivara valitsejad omama pidevalt ülevaadet selliste äriühingute majandustegevusest, milles riik osaleb. Asjaolu, et riigieelarve täitmise aruande koostamise ajaks ei ole kõigi äriühingute aastaaruanded veel kinnitatud, ei peaks takistama Vabariigi Valitsust esitamast Riigikogule ülevaadet nende majandustegevusest koos selgitusega, mil määral neis osalemine aitas riigil oma funktsioone paremini täita ja riiklikku majanduspoliitikat ellu viia, s.t saavutada eesmärgid, mille paremaks tagamiseks riik eraõiguslikes juriidilistes isikutes osaleb.

Seega leiab Riigikontroll, et riigieelarve täitmise aruandes peaks olema ülevaade sellest, milliseid eesmärke riik äriühingutes osalemisega eelmisel eelarveaastal taotles ning mil määral õnnestus neid saavutada.

4.10 Riigieelarve vahendite jääk

4.10.1 Riigikassas oli 1998. aasta algul 1997. aasta riigieelarve jäägina ligi miljard krooni, mille kasutamise suhtes polnud Riigikogu otsust teinud

Rahandusministeeriumi andmeil oli 1998. aasta algul riigieelarves 1 718,6 mln krooni, mille kasutamist seadusega "1998. aasta riigieelarve" ei reguleeritud. Sellest 701,7 mln arvestati majanduse stabiliseerimise reservina, 20,8 mln tuli kanda kohalike omavalitsuste eelarvetesse füüsiliste isikute tulumaksuna, 52 mln krooni otsustas Riigikogu oma seadusega 1998. aasta riigieelarve kohta määrata riigieelarve kassatagavaraks. Ülejäänud 944 100 krooni kasutamise suhtes oleks Vabariigi Valitsus pidanud esitama Riigikogule oma ettepaneku riigieelarve eelnõu koosseisus. Valitsus seda ei teinud (riigieelarve seaduse § 3 lg 1 p 6 sätestab, et eelarveaasta lõpuks riigieelarvesse laekunud raha jäägist osa käsitletakse riigieelarve tuluna). Ettepaneku aasta alguse jäägist suhteliselt väikese osa – 137,3 mln krooni kasutamiseks tegi Vabariigi Valitsus alles lisaelarve eelnõu esitamisel (lisaelarve seadus võeti vastu 17. juunil). Ülejäänud 806,8 mln krooni tohtinuks valitsus kasutada, samuti nagu majanduse stabiliseerimise reservi, vaid Riigikogu loal. Seletuskirjas ei põhjendata, miks valitsus selle vaba raha suhtes Riigikogule aasta jooksul ettepanekut ei teinud ja kas ning milleks riigieelarve vabasid vahendeid aasta jooksul kasutati. Alles 29. detsembril, 1999. aasta riigieelarve vastuvõtmisel, sätestas Riigikogu sellest summast osa – 575 mln krooni kasutamise nüüd juba 1999. aasta riigieelarve kassatagavarana. 231,8 mln krooni suhtes 1998. aastal otsust ei tehtud.

4.10.2 Majanduse stabiliseerimise reserv

Seadusega "1998. aasta riigieelarve" sätestati, et majanduse stabiliseerimise reservi kantakse 1998. aastal selleks riigieelarves ettenähtud assigneeringud ja sama seadusega vastuvõetud riigieelarve tulude summast 1998. aastal riigieelarvesse enam-laekuvad tulud. Reservi kasutamise pidi otsustama Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul ja seda ei tohtinud kasutada lisaelarve moodustamiseks (st riigieelarvest tavapäraselt kaetavate kulude katmiseks). Lisaelarve seadusega muudeti mõnevõrra reservi kantava summa määramise sõnastust seaduses, kuid see ei suurendanud reservi.

Riigieelarve täitmise aruande järgi oli 1998. aasta alguses reservi suunatud 701,7 mln krooni, aasta lõpus oli seal järele 451,6 mln krooni. Riigieelarve seaduse kohaselt pidi aasta jooksul reservi lisandumaks 53,8 mln krooni ja riigieelarve muutmise seadusega pidi reservi sama summa võrra vähendatama. Vastavalt riigieelarve seadusele pidi reservi kantama summa, mille võrra riigieelarve tulud ületavad kavandatu – selleks kujunes 6,1 mln krooni. Riigikogu 29.06.1998. a otsusele tuginedes kasutati reservist 256,2 mln krooni.

Majanduse stabiliseerimise reservi moodustamine ja haldamine oli ja on õiguslikult reguleerimata.

Riigikontroll peab vajalikuks reguleerida majanduse stabiliseerimise reservi eriseadusega või vastavate sätetega riigieelarve baasseaduses, et tagada reservi säilimine, suurenemine ja kasutamise sihipärasus ning läbipaistvus ja vältida Majanduse stabiliseerimise reservi kasutamist seadusevastaselt eelarvedefitsiidi või jooksvate kulude katteks. Seaduses peaks olema sätestatud reservi eesmärk, suurus, moodustamise ja suurendamise põhimõtted, allikad, kasutamise valdkonnad, tingimused ja kord, samuti paigutamise põhimõtted, tingimused ja kord.

4.10.3 Riigi raha hoidmine

Riigieelarve raha paigutamisel ei pööratud vajalikku tähelepanu riski hajutamisele. Riigieelarve seadus ei defineeri riigieelarve ajutiselt vaba raha mõistet. Seda tuleks teha riigieelarve baasseaduses. Riigikassale on sellise raha haldamine seni sisuliselt tähendanud vaba raha paigutamist tähtajalistesse deposiitidesse ja finantsinstrumentidesse.

Riigikontrolli arvates tuleks Rahandusministeeriumil kehtestada neiks tehinguiks investimiseeskirjad põhimõttel, et kõiki riigiasutuste ajutiselt vabu vahendeid juhib keskselt Riigikassa. Riigiasutused, sh ka valitsusasutused, ei tohiks oma ajutiselt vaba raha kasutamist iseseisvalt otsustada.

4.10.3.1 Riigieelarve raha hoidmine välismaal

Riigieelarve täitmise aruande järgi oli 1998. aasta lõpul enamik riigieelarve vabadest vahenditest – 1 264,7 mln krooni (sellest 451,6 mln kr majanduse stabiliseerimise reserv) paigutatud Saksamaale *Deutsche Bank AG*-sse. Riigieelarve vaba raha välismaale paigutamine toimus kooskõlas Rahvusvahelise Valuutafondi täitevnõukogule esitatud, peaministri ja Eesti Panga presidendi poolt 1997. aasta 7. novembril allkirjastatud Eesti majanduspoliitikat käsitleva memorandumiga.

Riigikontrollile antud selgituse kohaselt oli sellest 1 264 mln krooni ulatuses vormistatud kaks pöördreotehingut ja 0,7 mln krooni oli deponeeritud nõudmiseni. Lepinguid riigieelarve vaba raha paigutamiseks sõlmib kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga Eesti Pank vastavalt Vabariigi Valitsuse otsusel rahandusministri ja Eesti Panga vahel sõlmitud lepingule.

4.10.4 Riigieelarve vahendite jääk 1998. aasta lõpul

Riigieelarve täitmise aruande kohaselt oli 1998. aasta lõpus riigikassa kontsernikontodel, riigiasutuste pangakontodel, välisaktivates ja riigikassa deposiitides riigieelarve raha 1 414,9 mln krooni. Kuna sellest 1 264 mln krooni oli paigutatud pöördreotehinguisse, tulnuks viimatinimetatud summat aruandes käsitleda mitte kui raha, vaid kui rahaliselt hinnatavaid õigusi, s.t tekkepõhised tulused, mille kohta oleks pidanud lisama selgituse. Rahandusministeeriumist antud selgituste kohaselt pidid need pöördreotehingud lõppema käesoleva aasta jaanuari esimesel poolel. Riigieelarve raha tegelik jääk oli seega 150,9 mln krooni. Raha ja rahaliselt hinnatavate õiguste liitmine ning aruandes nende summa nimetamine rahalisteks vahenditeks pole korrektne.

Riigieelarve vahendite vabast jäägist oli 451,6 mln krooni arvatud majanduse stabiliseerimise reservi. Seadusega "1999. aasta riigieelarve" sätestati riigieelarve ülejäänud vabast jäägist vaid 575 mln krooni kasutamine – nii suurena pidi moodustatama riigieelarve kassatagavara. Seega oli 1999. aasta algul 388,3 mln krooni riigieelarve vabu vahendeid, mille suhtes Riigikogu polnud otsust teinud ja mida valitsus ega Rahandusministeerium, samuti nagu majanduse stabiliseerimise reservi, ilma Riigikogu loata kasutada ei tohi.

Aruande tabelis "1998. aasta riigieelarve vahendid" näitab Rahandusministeerium, et aasta alguses olnud riigieelarve raha jäägi arvestamisel tuleb riigieelarve vaba jääki vähendada 45,6 mln krooni võrra. Ministeerium selgitab seda vajadusega katta osa 1998. aastal tehtud kuludest 1999. aastal. Tegemist pole kulutustega, mida käsitleb riigieelarve seaduse § 33, seega saab rahandusminister neid kulutusi katta vaid vastavasisulise lisaelarve kinntamise korral.

Riigikontroll peab vajalikuks, et kui Riigikogu pole algava aasta riigieelarve seadusega sätestanud riigieelarves aastavahetusel oleva rahajäägi kasutamist, sätestataks selle seisund ja kasutamine senisest palju täpsemalt õigusaktidega.

4.11 Rahandusministri selgitused

Vastavalt seadusele võib rahandusminister riigieelarve täitmise aruandes esitada täiendavaid selgitusi, mida ta vajalikuks peab. Sellistena esitas minister ülevaate 1998. aasta riigieelarve projekti juures olnud makromajandusliku prognoosi ja eelarvete tulude prognoosi täitumise kohta. Ministeeriumi hinnangu kohaselt ületasid keskvallitsuse kulud tulusid 370,2 mln krooni võrra (riigieelarve koostamisel eeldati vastupidist, et tulud ületavad kulusid). Üldvallitsuse defitsiidi suuruseks (arvestades ka kohalike omavalitsuste eelarvete, sotsiaalkindlustuse, ravikindlustuse, Metsakapitali ja Keskkonnafondi eelarve täitmist) oli kavandatud 7,8 mln krooni, selle tegelikuks suuruseks kujunes Rahandusministeeriumi arvestuste kohaselt 239,7 mln krooni (0,3% sisemajanduse kogutoodangust).

Makromajanduslike näitajate muutust on põhjalikult kirjeldanud ning selgitanud Eesti Pank oma 1999. aasta bülletäänis nr 1 (47), seepärast Riigikontroll riigieelarve täitmise aruandes nende kohta öeldu suhtes omapoolseid märkusi ei esita.

Kuna mitmelt tululiigilt laekus riigieelarvesse raha kavandatust tunduvalt vähem ning kogu 1998. aasta oli valitsusele rahanduslikust seisukohast väga keeruline, võinuksid ministri selgitused Riigikontrolli arvates põhjalikumad olla.

4.12 Koos riigieelarvega vastu võetud riigieelarveväliste rahakogumite ja juriidiliste isikute eelarvete täitmine

Koos riigieelarvega võttis Riigikogu vastu riikliku sotsiaalkindlustuse ja riikliku ravikindlustuse eelarve ning Keskkonnafondi ja Metsakapitali tulud ja kulud. Aruandes nende kohta esitatud andmetest ei piisa selleks, et Riigikontroll saaks nende suhtes mingit seisukohta võtta.

Seadusega "1998. aasta riigieelarve" võttis Riigikogu vastu riikliku sotsiaalkindlustuse ja riikliku ravikindlustuse (rahakogumid Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas) eelarve ning Keskkonnafondi (riiklik organisatsioon Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas) ja Metsakapitali (rahakogum Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas) tulud ning kulud. Vastavalt Keskkonnafondi ja Metsakapitali seadusele tulnuks nende eelarvete täitmise aruanded lisada riigieelarve täitmise aruandele. Sotsiaalkindlustuse eelarve ja ravikindlustuse eelarve täitmise aruannete esitamist Riigikogule seadus ei nõua, kuid kuna Riigikogu oli need eelarved vastu võtnud, oleks nende täitmise aruannete esitamine olnud loogiline. Pealegi on need väga suured rahakogumid, näiteks Metsakapitali tulud võeti vastu summas 625,5 mln krooni, Keskkonnafondi tulud summas 175 mln

krooni, riikliku sotsiaalkindlustuse ja riikliku ravi-kindlustuse eelarve tulud kokku 6 795,9 mln krooni. Riigieelarve täitmise aruande seletuskirjas nende puudumist ei käsitleta.

5 Kokkuvõtte ettepanekutest riigieelarve täitmise aruande kohta

Siinkohal toome kokkuvõttena veelkord välja olulisemad riigieelarve täitmise aruannet puudutavad ettepanekud:

5.1 Eesmärkide saavutamise kajastamine

- Riigikontrolli arvates peaks riigieelarve täitmist hindama ka kavandatu saavutamise seisukohast, aruanne sisaldama informatsiooni ka selle kohta, kas ja mil määral riigieelarve kulutuste kavandamisel silmas peetud eesmärgid saavutati. Sellekohased nõuded aruandele tuleks sätestada seadusega.

5.2 Keskvalitsuse bilansiga seonduv

- Riigikontrolli arvates tuleks keskvalitsuse vara (asjad, varaliselt hinnatavad õigused ja kohustused) koondada ühte bilanssi, mis kajastab keskvalitsuse finantsolukorda eelarveaasta lõpu seisuga ja millele vajaduse korral lisatakse selgitusi erinevate asjade, õiguste ja kohustuste kohta. Sellise bilansi iga-aastase koostamise ja Riigikogule esitamise kohustus tuleks sätestada seadusega.
- Riigiasutuste tekkepõhiste tulude ja kulude planeerimine, vastavasisuliste kavade ja nende täitmise aruande esitamine Riigikogule tuleks sätestada riigieelarve seaduses.
- Riigikontrolli arvates tuleks kaaluda otse Rahandusministeeriumile aru andvate aruandekohuslaste arvu vähendamist, lähtudes põhimõttest, et iga ministeerium koondab ja kontrollib oma haldusala aruanded iseseisvalt.
- Riigikogu ja avalikkuse paremaks informeerimiseks riigi finantsseisust peab Riigikontroll tulevikus vajalikuks ka kogu riigi vara ja riigi (sh keskvalitsuse ja omavalitsuste vara) kajastava bilansi koostamist.
- Riigikontrolli arvates tuleks riigi vara bilanss koostada mitte ainult riigieelarve täitmise aruande koostamisel, vaid ka plaanilisena – riigieelarve eelnõu arutamise ajaks. Riigikontrolli arvates peaks nende koostamise korraldamine olema Vabariigi Valitsuse ülesanne. Vastavasisuline nõue tuleks sätestada seadustes.

5.3 Toetusi puudutav aruandlus

- Riigikontroll on seisukohal, et aruanded toetuste ja eraldiste kasutamise kohta peaksid olema kohustuslikud. See nõue tuleks sätestada riigieelarve seaduses.

5.4 Sihtasutuste ja fondide aruandlus

- Riigikontrolli arvates tuleks riigieelarvest fondidele ja sihtkapitalidele raha eraldamise üheks tingimuseks seada, et raha saanu peab esitama ministeeriumile andmed saadud raha kasutamise ja oma finantsmajandusliku seisu kohta. Vastavasisulise aruandluse kohustus tuleks sätestada seadustega.

5.5 Riigi laenud

- Riigikontrolli arvates tuleb ministeeriumis kiiresti korraldada raamatupidamisarvestus laenulepingute alusel välja antud ja tagasi makstavate summade, intresside, viiviste ja muude laekumiste arvestamiseks.
- Välislaenudena saadud raha edasi-laenamise seotud tehingud tuleks korraldada Riigikassa vahendusel.

5.6 Riigi osalus ettevõtluses

- Riigikontroll leiab, et riigieelarve täitmise aruandes peaks olema ülevaade sellest, milliseid eesmärgi riik äriühingutes osalemisega eelmisel eelarveaastal taotles ning mil määral õnnestus neid saavutada.

* * *

Riigikontroll arutas käesolevas arvamuses sisalduvad märkused, hinnangud ja ettepanekud läbi Rahandusministeeriumiga. Tõdeti, et osa Riigikontrolli tõstatatud probleemide leiab eeldatavalt lahenduse riigieelarve uues baasseaduses, kuid mõne ettepaneku rakendamiseks on vaja teha muudatusi ka teistes seadustes. Rahandusministeerium on kavandanud vastavasisuliste ettepanekute väljatöötamise. Samas möönis ministeerium, et paljuski on võimalik riigiasutuste ja Rahandusministeeriumi enda tegevust teisiti korraldada ka seadusi muutmata, ainuüksi rahandusministri otsuste alusel. Ministeerium koostab praegu sellekohast tegevuskava.

ÜLEVAADE OLULISEMAST KONTROLLITULEMUSTEST

6 Ülevaade kontrollitegevuse eesmärkidest ja põhisuundadest

Riigikontrolli kontrollitegevuse eesmärk oli ka 1998. aastal tuvastada kõrvalekaldeid seaduslikust ja tulemuslikust riigivalitsemisest ning teha ettepanekuid, mis aitaksid avaliku halduse kandjatel oma ülesandeid paremini täita.

Arvestades ohtu, et kontrollitavad ei pea kinni Riigieelarve seadusest ja teistest nende majandustegevust reguleerivatest õigusaktidest kontrollis Riigikontroll pisteliselt riigieelarve vahendite kasutamise ja kontrollitavate majandustegevuse seaduslikkust, samuti riigiasutuste poolt riigivaraga sooritatud tehingute seaduslikkust. Tähelepanu pöörati sellele, kas kohustusi ei ole võetud üle eelarves ettenähtu ning kas ei riigieelarve assigneeringuid ei ole ebaseaduslikult ümber paigutatud.

Pidades silmas korruptsiooniriske kontrolliti hange korraldamisel seadustes kinnipidamist ning seda kas on piisavalt pööratud tähelepanu korruptsiooniohtlike olukordade vältimisele.

Pistelisel vaadeldi kontrollitavate raamatupidamisarvestuse korraldust ja aruandluse õigsust

Lähtuvalt riskist, et kontrollitavate sisekontrolli mehhanismid ei ole üldjuhul tasemel, mis aitaksid neil tagada oma eesmärkide saavutamine parimal viisil, hindas riigikontroll ka sisekontrollimehhanismide toimimist ja seda kui tulemuslikult kontrollitavad oma funktsioone täidavad.

Kuna riigieelarvest finantseeritavatel programmidel puuduvad tihti konkreetset eesmärgid, vastutajad ning tähtajad ning seega on oht, et raha kasutatakse ebaotstarbekalt, olid riigikontrolli tähelepanu all mitmed riiklikud programmid.

7 HARIDUSMINISTEERIUM

7.1 Eesti Põllumajandusülikool

7.1.1 EPMÜ põhikirja vastavus nõuetele

20.02.1998. aastal Haridusministeeriumis registreeritud EPMÜ põhikiri ei vastanud kaasaja õppe-, teadus- ja arendusasutustele kehtestatud nõuetele. Põhikirjas ei olnud selgelt ja tihemõtteliselt kindlaks määratud ülikooli eesmärgid ja ülesandeid, vajalikul määral oli täpsustamata ülikooli juhtivate töötajate pädevus ja vastutus, samuti ülikooli struktuuriüksuste õiguslik seisund. Struktuuriüksuste (teadusasutuste) põhimäärused olid vastuolus tsiviilõiguse aluspõhimõtetega, s.o ülikooli struktuuriüksustele oli antud tsiviilõigussubjekti õigusi. Viimane oli osalt tingitud õigusaktide vastuolulisusest.

EPMÜ nõukogu arvestas Riigikontrolli märkustega ülikooli koosseisu kuuluvate teadus- ja arendusasutuste õigusliku seisundi kindlaksmääramisel, ülikooli juhtkonna pädevuse ja vastutuse konkretiseerimisel vara valitsemise valdkonnas. EPMÜ uus põhikiri kinnitati nõukogus 1999. aasta aprillis. Struktuuriüksuste põhikirjad viiakse ülikooli põhikirjaga kooskõlla vastavalt nõukogu otsusele kuue kuu jooksul 1999. aastal.

Haridusministeeriumil soovitati teha Vabariigi Valitsusele ettepanek kõrvaldada teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 5 lõikes 1 ja lg 2 p-s 3 sisalduv vastuolu tsiviilõiguse aluspõhimõtetega. Seaduse sõnastuse järgi võib avalik-õigusliku juriidilise isikuna tegutsev teadus- ja arendusasutus astuda lepingulistesse suhetesse teiste asutustega, kui tema põhikirja või põhimäärusega ei ole ette nähtud teisiti. Niisugune õigus saab kuuluda küll avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, mitte aga tema struktuuriüksusele. Haridusministeerium arvestas Riigikontrolli ettepanekuga.

7.1.2 Raamatupidamisarvestuse ja -kontrolli korralduse vastavus nõuetele

EPMÜ raamatupidamise korraldamise ja raamatupidamisandmete õigsuse eest vastutav isik määrati alles kontrollimise käigus. 1995. aastal kinnitatud raamatupidamise siseeeskirjad ei vastanud raamatupidamise seaduses avalik-õiguslikule juriidilisele isikule kehtestatud nõuetele. Raamatupidamisarvestuse ja -kontrolli korralduses esines suuri puudusi, mistõttu ülikooli raamatupidamise arvestus ei taganud alati objektiivset majandusinformatsiooni.

Riigikontroll soovitas ülikooli rektoril rakendada tööle tõhus sisekontroll, viia raamatupidamise sise-eeskirjad vastavusse raamatupidamise seaduses avalik-õiguslikule isikule kehtestatud nõuetega, kindlustada arvestuse objektiivsus, tugevdada raamatupidamisteenistust, kehtestada juhtivate haldustöötajate ametikohustused ja piiritleda nende töötajate pädevus.

Ettepanekutega arvestati. On loodud finantsdirektori ametikoht ja raamatupidamisteenistus on allutatud finantsdirektorile.

7.1.3 EPMÜ palgakorraldus ja töövõtulepingute sõlmise praktika

EPMÜ tippjuhtide ja õppejõudude palgakorraldus oli läbipaistmatu ja puudulikult reguleeritud. Töötasustamine töövõtulepingute alusel oli täiesti reguleerimata. Kontrollimisel ilmnis, et lisaks sise-misele kohakaaslusele vormistati küllaltki suures mahus töövõtulepinguid koosseisuliste õppejõududega, kelle põhitöö kattus tihti töölepingusse märgituga. Kuna töövõtulepingute sõlmimise korraldus oli ülikoolis üldistamata ja analüüsimata, kujunes sellekohane praktika isevoolu ja vastuolus kehtivate õiguslike põhimõtetega. Lepinguid iseloomustas napisõnalisus ja alati ei selgunud, milline pidi olema töövõtu resultaat. Ka olid lepingud enamasti juhtkonna (rektori) kinnitusega, samuti esines iseendaga sõlmitud lepinguid.

Riigikontroll soovitas rektoril koostada uus palgaeeskiri ja esitada see ülikooli nõukogule kinnitamiseks, kehtestada õppejõududele õppetöö normkoormuse piirmäärad, mis oleksid lähtealuseks töövõtulepingute sõlmimisel täiendavate tööülesannete täitmiseks, analüüsida töövõtulepingute sõlmimise praktikat, määrata kindlaks nende sõlmimise kord, pidades silmas eriti neid juhtumeid, mil leping sõlmitakse ülikooli oma töötajatega niisuguse töö tegemiseks, mida viimased teevad ülikoolis töölepingu alusel.

Ettepanekutega on arvestatud. Rektori 01.03.1999 käskkirjaga kehtestati uus palgaeeskiri ja 10.03.1999 käskkirjaga kinnitati töövõtulepingute vormistamise, sõlmimise ja registreerimise kord.

7.1.4 Riigieelarvest eraldatud investeeringute kasutamise seaduslikkus

EPMÜ ehitab õppehoonete keskust alates 1994. aastast. Riigikontroll kontrollis investeeringute kasutamist ehituse algusest kuni 30.09.1998. Ehituskulud ulatusid kokku 53 mln kroonini. EPMÜ-le eraldatud investeeringute kasutamiseks puudub majandamiskava. Kindlaks määramata oli, kui palju raha eraldatakse ühel või teisel aastal

ehitusmontaažitöödeks ning seadmete, inventari, materjalide jm erandkorras hankeks (kuluks). Töövõtjad töötasid objektil, omamata konkreetseid tööülesandeid, kuid kasutades tellija materjale, mille kohta puudus arvestus. Ajavahemikul 1995. aastast kuni 1998. aasta 30. septembrini oli ülikooli laost väljastatud materiaalseid väärtusi õppehoonete keskuse objektile kokku rohkem kui 6 mln krooni eest, mille kohta raamatupidamises puudusid algdokumendid. Seetõttu ei olnud nimetatud summas materiaalse väärtuste tegelik kasutamine ehitusel dokumentaalselt kontrollitav. Tööde aktid olid vormistatud selliselt, et ka tehtud tööde mahud ja materjalide kulu ei olnud dokumentidega kontrollitav. Tehtud tööde kohta puudusid eelarved ja kalkulaatsioonid. Ehitusele eraldati riigieelarvevahendid ehitusjärjekordade kaupa, kuid raamatupidamisel sellekohast arvestust ei olnud. Kontrollijad ei pidanud ehituskulude tegeliku suuruse kohta esitatud andmeid ega raamatupidamisarvestust usaldusväärseks.

Puudused ehitustööde ja kapitaalremondi tegemisel osutasid võimalikuks EPMÜ rektoraadi (haldusprorektori) vähese nõudlikkuse tõttu.

Riigikontroll soovitas rektoril tagada investeeringute sihipärane kasutamine, planeerimis- ja ehitusseadusest ning riigihangete seadusest kinnipidamine, samuti nende seaduste alusel välja antud õigusaktidega kehtestatud nõuetest kinnipidamine; selgitada ehitusmaterjalide tegelik kulu ülikooli ehitusobjektidel, arvutada ülikoolile tekitatud võimaliku kahju ulatus ning teha ettepanek kahju tekitanud ametiisikud vastutusele võtta.

EPMÜ on Riigikontrolli ettepanekutega arvestanud ja ülikooli haldusosakond tegeleb puuduste kõrvaldamisega. Investeeringutega seotud tehinguid kontrollib finantsteenistus. Rahandusministeerium lubas Riigikontrolli märkustega arvestada Haridusministeeriumi 2000. aasta eelarve eelnoo läbivaatamisel.

7.2 Keeleinspeksioon (kuni 01.01.1998 Keeleamet)

7.2.1 Funktsioonide täitmine

1997. aastal koostasid keeleinspektorid kokku 773 kontrolliakti, millest 571-s tuvastati keeleseaduse rikkumisi. Haldusõigusrikkumiste seadustiku alusel koostati 75 protokollit, neist 37 juhul määrati rahaträhv, kokku 4 400 krooni. Ameti ümberkorraldamisel inspeksiooniks alates 1998. a algusest vähenes otseselt keeleseaduse täitmise järelevalvega tegelevate ametikohtade

arv ühe võrra. Ka pärast ümberkorraldamist jätkas Keeleinspeksiooni tegelemist keelepoliitika ja sel- lealase seadusloomega, mis kuuluvad Haridus- ministeeriumi pädevusse.

Riigikontrolli hinnangul ei toonud Keeleameti ümberkorraldamine inspeksiooniks kaasa kesken- dumist riikliku järelevalveasutuse funktsioonidele.

Riigikontroll tegi ettepaneku suunata Keeleins- peksiooni tegevus senisest enam keeleseaduse riikliku järelevalve teostamisele ja vaadata läbi inspeksiooni koosseisud, et olemasolevate ameti- kohtade piires suurendada keeleinspektorite arvu.

Ministerium nõustus Riigikontrolli ettepanekuga, et Keeleinspeksiooni koosseisu tuleb muuta ja keeleseaduse täitmise riiklik järelevalve vajab tu- gevdamist, ning tegi inspeksioonile ülesandeks esitada vastav tegevuskava.

7.3 Kunstiakadeemia

7.3.1 Sihtasutuse asutamine kinnisvara haldamiseks

Akadeemia asutas eraõigusliku sihtasutuse ja andis sõlmitud lepingute kohaselt sihtasutusele haldami- seks, hooldamiseks ja majandamiseks nii riigi omandisse kuuluvad akadeemia bilansis olevad hooned kui ka akadeemia omandisse kuuluvad hooned. Sihtasutusele anti üle ka 1998. aastal õp- pehoonete haldamiseks ettenähtud raha – kokku ligi 4,4 mln krooni, kuid lepingutes ei nähtud ette kohustust vara kasutusse andes ja hangete korral- damisel järgida riigivara ja avalik-õiguslike juriidi- liste isikute vara kohta õigusaktides ettenähtut. Ka riigikontrollil puudub pädevus antud sihtasutuse tegevust kontrollida.

Riigikontrolli hinnangul loodi sellega olukord, kus osa avaliku sektori vahendite kasutamisele ei laie- ne avaliku sektori vahendite kasutamist puuduta- vad reeglid. See loob riigikontrolli hinnangul täiendava võimaluse vahendite ebaotstarbekaks kasutamiseks.

Riigikontroll tegi akadeemiale ettepaneku vaadata läbi ning täiendada sihtasutusega sõlmitud lepin- guid vara kasutusse andmise, hangete korralduse, aruandluse ja kontrolli korruga.

Akadeemia vaatas lepingud läbi ja täiendas neid. Lepingutes nähti ette, et sihtasutus järgib ruumide kasutada andmisel riigivaraseaduses ettenähtud korda. Lepingut ei täiendatud riigihangete tegemi- se kohustuse ja Riigikontrollile kontrollipädevuse andmise osas.

7.3.2 Raamatupidamisarvestuse korraldus

Kontrollimise ajal lähtus akadeemia oma raama- tupidamise korraldamisel raamatupidamise sea- duse § 2 lõikest 2, mis käsitleb riigi- ja omavalit- susasutuste raamatupidamise korraldust. Kuna Kunstiakadeemia on avalik-õiguslik juriidiline isik, siis sätestab tema raamatupidamise korral- duse raamatupidamise seaduse § 2 lg 1.

Akadeemia teatas vastuses Riigikontrolli aktile, et on alustanud raamatupidamise ümberkorral- damist ja väljakuulutatud konkursi tulemusena on asunud ametisse uus pearaamatupidaja.

7.4 Spordigümnaasium

7.4.1 Puhkebaasi müük

Gümnaasium müüs Keila vallas asuva spordibaasi alghinnaga 95 700 krooni ainsa pakkumise teinud äriühingule. 85 700 krooni tasuti erasta- misväärtpaberites ja 10 000 krooni tagatisraha arvel. Tasumist erastamisväärtpaberites ei olnud ette nähtud müügikuulutustes ega toodud ära ka enampakkumise läbiviimise dokumentides.

Selline müük oli vastuolus riigivara seaduse § 28 lõikega 3, mille kohaselt võib riigivara juriidili- sele isikule võõrandada ainult vara harilikule väärtusele vastava tasu eest. Erastamisväärtpabe- rite kurssi arvestades laekus gümnaasiumile 72 200 krooni müügihinnast vähem.

Spordibaasi ostnud äriühingu aktsiaraamatu ko- haselt olid lepingu sõlmimise päeval saanud selle äriühingu omanikeks ka lepingule alla kirjutanud gümnaasiumi direktor ja tema asetäitja. Seega oli tegemist iseendaga sõlmitud tehinguga, mis kor- ruptsioonivastase seaduse § 19 lg 2 kohaselt on tühine.

Riigikontroll tegi Haridusministeeriumile ettepa- neku võtta seisukoht ametiisikute vastutuse suhtes ja nõuda spordibaasi ostnud äriühingult güm- naasiumi kasuks täiendavalt 72 200 krooni. Haridusministri käskkirjaga karistati gümnaa- siumi direktorit distsiplinaarvastutuse seaduse kohaselt rahatrahviga. Direktori asetäitja haldus- alal vabastati töölt. Äriühing kandis täiendavalt asutuse arvele 72 200 krooni.

8 JUSTIITSMINISTEERIUM

8.1 Justiitsministeerium

8.1.1 Seadusloome kulud

Seadusloome raha kulutati osaliselt asutusesisese õiguskorralduse väljatöötamiseks, organisatoorse töö eest tasumiseks ja muude seadusloomega

mitteseotud kulude katteks. Nii näiteks tasuti koolide õppekavade, hariduse kvaliteeti ja õigusharidust nõudvate ametite uurimise eest 30 000 krooni; üldosakonna spetsialistile tasuti asjaajamiskorra juhendi eelnõu koostamise ees 10 000 krooni jne. Kokku oli selliseid kulusid Riigikontrolli hinnangul ligikaudu 5% seadusloome kuludest.

Riigikontroll tegi ministriumile ettepaneku töötada koos Rahandusministeeriumiga välja valitsuse määruse eelnõu valitsusasutustele õigusloomeks eraldatud raha kasutamise reglementeerimiseks.

Vastavat määruse eelnõud valitsusele esitatud ei ole.

8.2 Vanglate Amet

8.2.1 Seadusloome kulud

Eelarve täitmise aruande järgi oli amet 1996. aasta seadusloomeks eraldatud rahast kulutanud 475 400 krooni. 1997. aastal seadusloomeks eraldatud 813 000 kroonist kulutati 812 900 krooni.

Seadusloomeks ettenähtud raha arvel tasuti 1996.–1997. aastal 637 700 krooni ehk ligikaudu pool tööde eest, mis ei olnud seotud seadusloomega.

Seadusloomeks eraldatud rahast tasuti ameti teenistujatele nende tööülesannete täitmise eest, mis ei olnud seotud seadusloomega ja vastavalt ameti põhimäärusele kuulusid teenistujate otseste teenistusülesannete hulka, mille eest nad said ametipalka. Nii tasus amet 1997. aastal oma teenistujatele vanglaasutuste tegevusjuhendite väljatöötamise eest 31 800 krooni, uute vanglaasutuste sisekorraeeskirjade eelnõu väljatöötamise eest 21 500 krooni, ameti osakondade põhimääruste ja töötajate ametijuhendite koostamise eest 16 600 krooni, vangide raamatukoguteeninduse juhendi väljatöötamise eest 10 000 krooni ning vanglaametnike atesteerimise tingimuste ja korra väljatöötamise eest 8 000 krooni.

Riigikontroll tegi ministriumile ettepaneku töötada koos Rahandusministeeriumiga välja valitsuse määruse eelnõu valitsusasutustele õigusloomeks eraldatud raha kasutamise reglementeerimiseks.

Sellekohast määruse eelnõud valitsusele esitatud ei ole.

9 KAITSEMINISTEERIUM

9.1 Kaitseministeerium

9.1.1 Väljaõppekeskuse rajamine Paldiskisse

1995.–1997. aastal kulutati 27,4 mln krooni Paldiskisse paigutatava Kaitsejõudude Väljaõppekeskuse objektide renoveerimiseks. Väljaõppekeskus toodi üle Tallinna, mistõttu renoveeritud objektid osutusid väljaõppekeskusele kasutuks ja juba 1997. aastal alustas ministrium kaitseväele mittevajalikuks muutunud 2,7 mln krooni eest renoveeritud Rae 38 asuva õppehoone-kasarmu tasuta võõrandamist Paldiski Linnavalitsusele.

9.1.2 Programmi “Partnerlus rahu nimel” täitmiseks eraldatud raha kasutamine

Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) liikmesriigid võtsid 1994. aastal vastu programmi “Partnerlus rahu nimel” (PfP). Programm nägi ette riikliku kaitseplaneerimise ja kaitse-eelarve läbinähtavuse edendamist, demokraatliku kontrolli tagamist kaitsejõudude üle, võimsuse ja valmisoleku säilitamist ning sõjalise koostöösuhte loomist NATO-ga ühise planeerimise, väljaõppe ja õppuste eesmärgil.

USA hüvitas programmi kulusid 1996. aastal 2,7 mln, 1997. aastal 9,8 mln ja 1998. a I poolaastal 2,2 mln krooni. Kontrollitud aastatel ei näidanud Kaitseministeerium raamatupidamisaruannetes USA-lt programmi kulude hüvitamiseks laekunud raha.

Kaitseministeerium on asunud korraldama programmi PfP kulude arvestust lähtuvalt raamatupidamise ja riigieelarve seadusest ning neist tulevatest õigusaktidest.

10 KESKKONNAMINISTEERIUM

10.1 Keskkonnaministeerium

10.1.1 Maa vormistamine riigi omandisse

Maareformi lõppedes peaks Maa-ameti hinnangul olema riigi omandisse vormistatud ligikaudu 28% riigi pindalast, s.o 1,3 mln hektarit, millest enamik (põhiliselt metsamaa) on Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas. 1999. aasta lõpuks jõutakse riigi omandisse vormistada ligikaudu 90% riigi omandisse kavandatud maast.

Riigikontroll tegi Rahandusministeeriumile ettepaneku vaadata koos Teede- ja Sideministeeriumi ning Kaitseministeeriumiga läbi nende valitsemisele jääva maa riigi omandisse vormistamise tööde täiendav finantseerimine ning teha selles suhtes konkreetne otsus. Rahandusministeerium teatas, et täiendavat raha pole võimalik leida.

10.1.2 Ilma valitsejate maa

Kontrollimise ajal polnud riigis selgust, mis saab riigi omandis olevast maast, millel pole õigusjärgseid omanikke ega eelisostuõigusega kasutajaid ning mida ükski riigivara valitseja oma valitsemisalas olevaks ei pea. Sellist maad on ligikaudu miljon hektarit.

Riigikontroll tegi Keskkonnaministeeriumile veelkordse ettepaneku selle maa edasise haldamise ja kasutamise korraldus seadusega reguleerida. Riigikogu tegi vastava otsuse 1999. aasta veebruaris muudatusega maareformi seaduses.

10.1.3 Keskkonnajärelevalve korraldus

Maavalitsused ei käsitle sarnaseid probleeme ühtmoodi ja rakendavad keskkonnavalitsuste erinevalt. Keskkonnainspeksioonil ja Keskkonnaministeeriumil pole õigust ega võimalusi maavalitsuste tegevust hinnata või vahetult mõjutada. Ministeerium peab otstarbekaks koondada loodusressursside kasutamise otsustamine keskkonnajärelevalve regionaalsetesse keskkonnateenistustesse ministeeriumi valitsemisalas, vabastades maavalitsused neist ülesannetest. See eeldaks mitme seaduse, sh 1997. aasta lõpul jõustunud keskkonnajärelevalve seaduse muutmist.

Riigikontroll informeeris kontrollimisel tuvastatud peaministrit ja Riigikogu keskkonnakomisjoni. Riigikogu komisjoni arvates tuleks maavalitsuste ja Keskkonnaministeeriumi funktsioonide jaotust keskkonnakaitse korraldamisel täpsustada; seni pole seda tehtud.

10.1.4 Tehingud riigi varaga

Eirates Vabariigi Valitsuse määrust "Riigivara võõrandamise kord" ei kandnud ministeerium uurimislava Livonia müügist saadud rahast ettenähtud summat riigieelarvesse, vaid ostis selle raha eest investeerimisfondi osakuid ja neid kallimalt müües sai vaheltkasu 8,7 mln krooni, mida kasutas kui omatulu. Osakute ostmiseks ja müümiseks polnud ministeeriumil Vabariigi Valitsuse luba. Osa järelejäänud raha eest osteti 1997. aasta algul kalalaev, et see teadusuuringute vajadusteks ümber ehitada. Laeva ostmise korraldamisel eirati riigihangete seaduse nõudeid. Seni pole laeva ümberehitamise alustatud; laeva pole kaks aastat kasutatud. 1998. aasta lõpuks oli ministeeriumil nendeks töödeks eriarvel 9,4 mln krooni.

Riigikontrolli ja Rahandusministeeriumi arvates on mainitud 9,4 mln krooni riigieelarve tulu ja tulekanda riigieelarvesse. Keskkonnaministeerium pole seda, vaatamata Riigikontrolli korduvatele

ettepanekutele ja Rahandusministeeriumi nõudmistele, seni teinud.

Riigikontroll tegi Keskkonnaministeeriumile ettepaneku kiirendada laeva ümberehitamise otsustamist. Seni pole lõplikke otsuseid tehtud.

10.2 Eesti Metsakorralduskeskus

10.2.1 Eesti Metsakorralduskeskuse ümberkorraldamine äriühinguks

Eesti Metsakorralduskeskus korraldati ümber riigi äriühinguks. 1998. aastal käsitlesid riigi- ja omavalitsusasutused osäühingut Eesti Metsakorralduskeskus metsades tööde korraldust määrava ja – tema põhikirjast tulenevalt – ka nendeks töödeks õigust omava juriidilise isikuna. Kõik riigi tellimused metsakorraldustöödeks anti sellele äriühingule. Äriühing suurendas sama töötajate arvu juures aastakäivet ligi kaks korda ja sai 1,6 mln krooni puhaskasumit. Töötajate töötasu kasvas enam kui poole võrra.

Riigikontrolli hinnangul oli suhteliselt heade majandustulemuste saavutamine osaliselt tingitud ka riigile tehtavate tööde eest võetava tasu määrade suurenemisest.

Riigikontroll tegi Keskkonnaministeeriumile ettepaneku valida metsakorraldustööde tegijad riigihankemenetluse korras. Riigi raha eest metsakorraldustööde tegijad valiti 1999. aastal hankekonkursiga.

10.2.2 Vara üleandmine äriühingule

Äriühingule tuli asutajapoolse mitterahalise sisemaksena üle anda riigiasutuse Eesti Metsakorralduskeskus valduses olnud põhivara. Tegelikult jättis Keskkonnaministeerium osäühingule kogu riigiasutuse vara, nii põhi- kui ka käibevara koos kogu dokumentatsiooniga.

Riigikontroll tegi ministeeriumile ettepaneku viia õigusaktidega kooskõlla riigiasutusele kuulunud käibevara, sh pangaarvetel olnud raha üleminek äriühingu omandisse. Riigiasutuse valduses olnud käibevara ja dokumentatsioon on osäühingu omandis ka praegu ilma piisava seadusliku aluseta.

10.3 Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus

10.3.1 Info- ja Tehnokeskuse funktsioonide täitmine

Keskuse töötajatest tegeles andmetöötluse ja teabeleviga ligikaudu kolmandik, ülejäänud riigivara haldamise ja ehitusküsimustega. Finantseerimine toimus keskkonnaseisundi jälgimise ja looduskaitse asutuste finantseerimise ning ministeeriumi valitsemisala investeeeringute ja infotehnoloogia soetamise summadest (8,4% tulust), keskkonnaalaste programmide ning ehitus- ja remonditööde kulutuste katteks sihtfinantseeringuna riigieelarvest ja Keskkonnanfondi vahenditest (61,2%), samuti asutusele ruumide rendist laekunud omatulust (30,4%). Keskusel puudus üldine kulude eelarve ja programmide kaupa kinnitatud eelarved. Keskkonnaalasteks töödeks eraldatud rahast oli ministeeriumi ja teiste asutuste töötajatele hüvitatud lähetuskulud ning makstud ministeeriumi kantsleri korraldusel töötasu. Keskkonnaprogrammide täitmiseks Keskusele riigieelarvest eraldatud rahast jäeti 1997. aasta lõpuks kasutamata ja riigieelarvesse tagasi kandmata 2,3 mln krooni.

Ministeeriumile tehti ettepanek kaaluda Info- ja Tehnokeskuse tegevuse finantseerimist otse riigieelarvest ning leida ministeeriumi valitsemisel olevate hoonete haldamiseks ja autopargi hooldamiseks äriühing avaliku pakkumise teel. Rahandusministeeriumile soovitati vaagida koos Keskkonnaministeeriumiga finantseerimise vähendamist 2,3 mln võrra.

Keskkonnaministeerium aktsepteeris Riigikontrolli ettepanekut anda hoonete haldamine üle mõnele äriühingule ja lubas lõpetada töötajate välislähetuste kulude katmise Info- ja Tehnokeskuse arvelt. Rahandusministeerium vähendas Keskkonnaministeeriumi finantseerimist 1 mln krooni võrra.

11 KULTUURIMINISTEERIUM

11.1 Rahvusraamatukogu

11.1.1 Raamatukogu 1998. aasta eelarve

Seadusega "1998. aasta riigieelarve" nähti Rahvusraamatukogule toetusena ette 49,7 miljonit krooni, nõukogu 16.02.1998. a istungil kinnitati aga riigieelarvest eraldatava toetuse arvel tehtavate kulude suuruseks 50,8 miljonit krooni ehk 1,1 miljonit krooni rohkem kui riigieelarvest oli eraldatud. Seega kinnitas nõukogu Rahvusraamatukogule defitsiidiga eelarve. Riigikogus 17.06.1998. a vastuvõetud lisaelarve seadusega nähti ette eraldada Rahvusraamatukogule Vabariigi Valitsuse reservfondist 1,2 miljonit krooni, mis kattis eelarves olnud defitsiidi.

11.1.2 Raamatupidamisarvestuse korraldus

Raamatupidamise seaduse kohaselt korraldab avalik-õiguslik juriidiline isik oma raamatupidamisarvestust tekkepõhiselt ja koostab raamatupidamise aastaaruande, lähtudes raamatupidamise seaduses toodud põhiprintsiipidest ja hindamisalustest analoogselt eraõiguslike juriidiliste isikutega. Rahvusraamatukogu oli raamatupidamisarvestust korraldanud kui eelarveline asutus vastavuses rahandusministri 17.03.1995. a määrusega nr 46 kinnitatud "Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjadega". Riigikontroll juhtis rahvusraamatukogu juhtkonna tähelepanu mainitud faktile.

Rahvusraamatukogu asus probleemi lahendama. Raamatupidamise korraldamise ja raamatupidamisandmete õigsuse eest vastutav isik määrati kontrollimise käigus. Peadirektori käskkirjadega määrati tähtaeg ja vastutajad raamatupidamise sise-eeskirjade muutmiseks.

11.2 Tartu Kunstimuuseum

11.2.1 Kunstimuuseumi funktsioonide täitmine

1997. aastal oli võrreldes 1996. aastaga märgatavalt vähenenud muuseumi korraldatud näituste arv (1996. aastal oli 28 näitust, 1997. – 16), väljaspool muuseumi ei korraldatud aga ühtegi näitust (1996. aastal korraldati neid 10). Kui 1996. aastal oli külastajate arv 61 167, siis 1997. aastal ainult 7 647 (s.o 12,5 % 1996. aasta külastustest).

Riigikontrolli hinnangul ei pööranud Kunstimuuseum vajalikku tähelepanu ühele oma põhikirjas fikseeritud peamisele ülesandele – tutvustada rahvale kunsti ekspositsioonide ja näituste kaudu.

11.2.2 Finantseerimisskeemi muutmine

Kui 1996. aastal määras Kultuuriministeerium Kunstimuuseumile eraldi nii personali kui ka majandamiskulud, siis 1997. aastal määrati muuseumile vaid tegevuskulude üldsumma, s.o 2,7 mln krooni (eraldise art 53 vormis). Kultuuriministeerium põhjendas sellist finantseerimise praktikat riigieelarve seadusega.

1997. aastal kasvasid eraldised tegevuskuludeks 118,5 %, tegelike kulutuste kasv personalikuludes oli aga 128 %, samas kui majandamiskuludes oli see vaid 108,6 %. Kunstimuuseumi personalikulu osatähtsus 1997. aastal kasvas tegevuskuludes 60 protsendile (1996. aastal moodustasid personalikulud tegevuskuludest 56 %). Samal ajal langes majandamiskulude osatähtsus 1997. aastal aga 36 protsendile. Ruumide jooksvaks remondiks 1997. aastal raha ei jätkunud.

Vastavalt kultuuriministri käskkirjale võeti Anton Starkopfi ateljeemuuseumi kunstikogu Kunstimuuseumis arvele.

Riigikontrolli hinnangul tõi muuseumi finantseerimine vaid tegevuskulude üldsummana kaasa palgatõusu muude, Riigikontrolli hinnangul samuti vajalike kulude arvel.

Riigikontrolli arvates peaks riigivara valitseja, olukorras, kus ei formuleerita tulemusi, mida antava rahaga loodetakse saavutada, kandma suuremat vastutust muuseumi kulude planeerimisel.

11.2.3 Anton Starkopfi ateljeemuuseumi kogusse kuulunud museaalide üleandmine muuseumi likvideerimisel

Kultuuriministri käskkirjaga otsustati lõpetada Kunstimuuseumi struktuuriüksuse – Tartu Kunstimuuseumi filiaali, Anton Starkopfi ateljeemuuseumi tegevus, kuid jäeti täpsustamata ateljeemuuseumis asunud museaalide edasine saatus. Ateljeemuuseumi likvideerimisel vara inventuuri ei tehtud.

18.12.1997 koostati vara üleandmisakt, millega kavatseti A. Starkopfi pärijatele üle anda ateljeemuuseumi fondinimekirjas olnud tööd ja tööriistad vastavalt aktile lisatud nimestikule. Teoste loetelu (nimestik) sisaldas nii neid töid (173 nimetust), mis olid mõeldud kanda Kunstimuuseumi põhifondi kui ka neid (1469 nimetust), mis olid mõeldud üle anda pärijatele. Nimekirjas sisalduvad teosed olid rahaliselt hindamata. Üleandmise akti kinnitas Kunstimuuseumi direktor 19.12.1997.

Riigikontrolli hinnangul ei täitnud Tartu Kunstimuuseum Anton Starkopfi ateljeemuuseumis asuva kunstikogu ning muu vara üleandmise ettevalmistamisel ja üleandmisel riigivaraseaduses ja muuseumiseaduses ega ka asjaõiguseaduses sisalduvaid nõudeid, mille kohaselt riigivara võõrandamine eeldab võõrandatava vallasvara koguse ja väärtuse kindlaksmääramist; riigile kuuluva vallasvara (muuseumi kogu) võõrandamise tasu eest või tasuta otsustab riigivara valitseja, s.o Kultuuriministeerium; riigivara võõrandatakse füüsilistele isikutele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele ainult vara harilikule väärtusele vastava tasu eest.

Seetõttu leidis Riigikontroll, et Anton Starkopfi ateljeemuuseumis asunud museaalide üleandmine/võõrandamine A. Starkopfi pärijatele oleks ebaseaduslik, ja tegi Kultuuriministeeriumile ettepaneku võtta seisukoht süüdi olevate töötajate vastutuse suhtes.

Kultuuriministeerium nõustus Riigikontrolli seisukohtadega ja juhtis Tartu Kunstimuuseumi direktori tähelepanu kirjeldatud seadusesätete rikkumisele.

12 Majandusministeerium

12.1 Majandusministeerium

12.1.1 *Hallatava Eesti Innovatsioonifondi Riigiettevõtete Ümberstruktureerimise Osafondi tegevuse lõpetamine*

Fondi tegevus lõpetati 1998. aasta algul. Fondi lõppbilansis oli rahuldamata nõudeid 33,4 mln krooni ulatuses. Nõuete aluseks olid riikliku aktsiaseltsi Salvo erastamisest laekunud raha arvel väljaantud laenu, mis valitsuse otsuse kohaselt oleks tulnud tagastamise korral üle kanda riigieelarve tuludesse.

Fondi nõukogu otsusega anti fondi lõppbilansi järgsed varad üle eraõiguslikule Eesti Innovatsioonifondile. Varad koosnesid nõuetest summas 33,4 mln krooni ja pangakonto jäägist 5,2 mln krooni.

Nõuete hulgas arvestati ka 5,2 mln krooniga, mille Majandusministeerium oli 1993. aastal Põhja-Eesti Panka deponeerinud ja millega ta garanteeris samal aastal Põhja-Eesti Panga poolt riiklikule aktsiaseltsile Silmet antud laenu. Kuna Silmet ei täitnud laenukohustust tähtajaks, kustutas pank 1995. aastal laenuvõlgnevuse Majandusministeeriumi deposiidi arvel, teavitades sellest ka laenugaranteerijat. Kontrollimise ajaks oli deposiidi jääk 381 800 krooni.

Samuti arvestati nõuetes Majandusministeeriumi poolt 1993. aastal allkirjastatud garantiikohustuste laenulepingute alusel riiklikele aktsiaseltsidele Kiviter ja Ookean väljaantud laene vastavalt 25 mln ja 3 mln krooni suuruses summas. Mõlemad laenusajaad olid fondi tegevuse lõppemise ajaks pankrotistunud.

Fondi tegevuse ajal laekus tema arvele laenu saanutelt 10,8 mln krooni, mille fond kasutas oma tegevuskulude finantseerimiseks.

Kuna valitsuse otsuse kohaselt kuulus tagasimaksitud raha riigieelarve tuludesse kandmisele, pidas Riigikontroll vajalikuks, et eraõiguslik Eesti Innovatsioonifond tagastaks temale üleantud nõuded ja vara fondi hallanud Majandusministeeriumile, kes peaks ettenähtud summad kandma riigieelarvesse.

Sihtasutus Eesti Innovatsioonifond tagastas tegevuse lõpetanud fondilt vastuvõetud varad Majandusministeeriumile, kes kandis riigieelarve tuludesse 6 045 400 krooni.

12.2 Julgeolekuvaru Fond ja RE Riigiresursside Keskus

12.2.1 *Julgeolekuvaru säilimine ja üleminek äriühingule*

RE Riigiresursside Keskus oli riigieelarvest finantseeritav ettevõtte, mis haldas riigireservi varasid juba 1992. aastast alates. Seisuga 01.01.1993 oli Keskuse bilansivälisel kontol riigireservi varasid 149 mln krooni väärtuses (soetusmaksumuses). Riigireservi varad olid hoiul rohkem kui 120 ettevõttes ja Keskuse Tapa laokompleksis. Varasid arvestati kõikjal bilansiväliselt. Seisuga 01.01.1995 oli riigireservi maksimum 103,6 mln krooni, varad olid hoiul ligikaudu 50 ettevõttes.

Valitsuse määrusega moodustati 13.04.1995 Julgeolekuvaru Fond; selle alusel loeti Riigiresursside Keskuse valduses olev riigireservi vara julgeolekuvaruks ning Majandusministeeriumil tuli 1995. aasta jooksul korraldada Keskuse valduses oleva riigireservi müügist laekuva raha üleandmine Julgeolekuvaru Fondile.

Seisuga 01.01.1995 oli keskuse bilansis riigireservi arvelduskontol, mis oli ette nähtud riigireservi müügist saadava raha laekumisteks, 27,9 mln krooni, millele 1995. aasta jooksul lisandus veel 8,4 mln, ulatudes aasta lõpuks 36,3 mln kroonini. Sellest rahast kasutas keskus riigireservi komisjoni loal oma äritegevuse arendamiseks 18,8 mln krooni. Riigikontrolli seisukoha järgi rikuti riigireservi seaduse § 10 lg-t 2, mille kohaselt julgeolekuvaru on riigi omand, mida oli volitatud valitsema Julgeolekuvaru Fond. Majandusminister otsustas arvata selle vara Riigiresursside Keskuse käibevara hulka.

Pärast Keskuse ümberkujundamist aktsiaseltsiks alates 12.01.1998 läks Keskuse käibevara hulka arvatud julgeolekuvaru summas 18,8 mln krooni äriühingu omandisse.

12.2.2 *Teistes ettevõtetes hoiustatud riigireservi vara*

1991. aasta augustis Eesti riigile üle tulnud riigireservi vara hoiustati mitmes ettevõttes, kellega olid sõlmitud vastavad hoiulepingud varade hoiustamise, säilimise ja uuendamise kohta. Seoses ettevõtete erastamisega loobus osa ettevõteteid jälgimast hoiulepingutes sätestatud hoiutingimusi, mistõttu osa vara muutus kasutamiskõlbmatuks. Mõned ettevõtted müüdi koos riigireservi varadega, kuid ostu-müügilepingutes ei olnud need varad fikseeritud riigireservi varadena.

Riigiressursside Keskus oli esitanud riigireservi varade asjus kohtutele 14 hagiavaldust kokku 20,4 mln krooni suhtes. Neist 11 hagiavaldust summas 17,6 mln krooni oli 1998. aastaks tunnistatud lõpetatuiks kui perspektiivitud. Seega ei ole seda raha võimalik riigieelarvesse enam tagasi saada.

Riigikontrolli arvestuste kohaselt on üldkokkuvõttes kaotatud 36,4 mln krooni riigireservi vahendeid, mis olid hoiustatud teistes ettevõtetes.

12.2.3 Julgeolekuvaru Fondi vahendite kasutamine AS Riigiressursside Keskuse Tapa laokompleksi korrastamiseks

Julgeolekuvaru Fondi nõukogu otsusega eraldati 1998. aastal fondi vahendeid AS-ile Riigiressursside Keskus Tapa laokompleksi soojusvarustuse ja varikatuste korrastamiseks 2,96 mln krooni. Julgeolekuvaru Fondi ja Riigiressursside Keskuse vahel 17.07.1996 sõlmitud julgeolekuvaru hoiulepinguga ei olnud selliste kulude finantseerimine fondi poolt ette nähtud.

Riigikontroll peab seda fakti fondi raha mittesihipäraseks kasutamiseks, sest riigieelarve seaduse järgi on Julgeolekuvaru Fondile eraldatud vahendid ette nähtud ainult julgeolekuvaru hoiukuludeks.

12.3 AS Ehitajate EEV

12.3.1 Juhtimise korraldus

Aktsiaseltsis puudusid juhtimiskorralduse esmased dokumendid – töö sisekorra eeskirjad, struktuuriüksuste põhimäärused ja töötajate ametijuhendid. Struktuuriüksuste juhid ostsid põhi- ja väikevahendeid, inventari, ehitusmaterjale ja tagavaraosi sularaha eest eraisikutelt väikepartiidena ning kallimalt, kui oleks võinud osta tsentraliseeritud korras spetsialiseeritud kaubandusettevõtetest. Teenu-seid telliti ning nende eest tasuti puudulikult vormistatud eelarvete ja lepingute alusel.

Riigikontrolli hinnangul võimaldas juhtimiskorralduse dokumentide puudumine struktuuriüksuste juhtidel ebaotstarbekalt kasutada äriühingu vara. Riigikontroll tegi aktsiaseltsile ettepaneku kehtestada juhtimiskorralduse esmased dokumendid ja neis täpselt määratleda töötajate õigused ja kohustused ning nõuded vormistatavate dokumentide sisule. Kaupade ja teenuste ostmise suhtes tegi Riigikontroll aktsiaseltsile ettepaneku hankida neid tsentraliseeritult.

Kontrollitav teatas, et töö sisekorra eeskirjad, struktuuriüksuste põhimäärused ja töötajate ametijuhendid kinnitatakse 1999. a I kvartalis. Ehitusmaterjalide, väikevahendite, inventari ja tagavara-

osade ostmiseks on sõlmitud lepingud firmadega, mis võimaldavad allahindlust 5–25%.

12.3.2 Elamute võõrandamise korraldus

Aktsiaseltsi 1997. aasta tegevuskahjumist (24,5 mln krooni) moodustas põhilise osa – 16,7 mln krooni – elumajade erastamine. Nende elamute maksumus nimetatud aktsiaseltsi asutamisel oli 19,3 mln krooni, aga need võõrandati EVP-de eest, ilma et aktsiaseltsile oleks midagi laekunud. Seetõttu ületasid kohustused aktsiaseltsi varasid ja omakapital muutus negatiivseks. Vabariigi Valitsus pidi eelarvevälisest omandireformi reservfondist eraldama 8,6 mln krooni, et ettevõtet mitte pankrotti lasta.

12.4 RE Eesti Energia

12.4.1 RE Eesti Energia erastamiseks ettevalmistamine

Energiamonopoli säilitamise huvides ei järginud RE Eesti Energia juhtkond valitsuse kinnitatud RE Eesti Energia 1996. aasta restruktureerimiskava, mille põhiidee oli elektrienergia tootmise, edastamise ja jaotamise eraldiseisvate juriidiliste isikute teke.

Riigiettevõtte aktsiaseltsiks ümberkujundamisega hiline mis ja põhivõrgu piiritlemata jätmise tagajärjel jäi põhivõrguettevõtte loomata, mis Riigikontrolli hinnangul takistas energiaturul vaba konkurentsi teket.

Riigikontroll tegi Majandusministeeriumile ettepaneku vaadata läbi olukord restruktureerimiskavas ettenähtud põhivõrgu piiritlemises.

Kontrolli tulemusena fikseeriti Eesti Energia AS peadirektori käskkirjaga põhivõrgu ja piirkondlike elektrivõrkude piirid.

12.4.2 RE Eesti Energia vara müük

1997. aastal müüs Erastamisagentuur RE Eesti Energia struktuuriüksuse AS-i Eesti Elektrivõrkude Ehitus 7000 aktsiat ja AS-i EE Autobaas 3000 aktsiat. Sel ajal puudus tehingut lubav valitsuse kinnitatud RE Eesti Energia erastamiskava, pakumismenetlus oli Majandusministeeriumi energetika asekanstleriga kooskõlastamata ja halvasti ette valmistatud. Müüdüd struktuuriüksuste auditeeritud bilansi järgne harilikule väärtusele ümberhindamata netovara aktsia kohta oli vastavalt 2 304 krooni ja 1 500 krooni ning aktsia müügihind vastavalt 1 714 krooni + 1 714 EVP krooni ja 583 krooni + 583 EVP krooni.

Riigikontrolli hinnangul sai RE Eesti Energia riigiettevõtte huve riivavate müügitehingutega 3,45 mln krooni kahju.

Riigikontroll tegi Majandusministeeriumile ettepaneku võtta seisukoht Eesti Elektrivõrkude Ehitustrusti ja Autobaasi põhivarade ümberhindamata jätmise suhtes. Majandusminister ei pidanud seda vajalikuks.

12.5 RE Eesti Kütus

12.5.1 RE Eesti Kütus varade müük

RE Eesti Kütus kuraatori otsustega müüdi üksiku asjana selle riigiettevõtte põhitegevusega tegeleva 16 struktuuriüksuse 30 mln kroonise bilansilise väärtusega vara 5,659 mln krooni eest. AS-i Traffic Service 40 % ja AS-i Estonian Transoil 45 % RE-le Eesti Kütus kuulunud aktsiad müüdi Neste OY-le enampakkumiseta.

Riigikontrolli hinnangul polnud selle riigiettevõtte struktuuriüksuste müük kooskõlas valitsuse kehtestatud korraga, tehinguga tekitati riigile 24,341 mln krooni kahju. Rikuti ka riigi omandis olevale ettevõttele kuuluvate väärtpaperite võõrandamise ja omandamise korda, müügikorraldus ei võimaldanud kindlaks määrata aktsiate harilikku väärtust.

Majandusminister Jaak Leimann asus oma vastuses seisukohale, et RE Eesti Kütus struktuuriüksusi müües ei rikkunud kuraator õigusakte.

Riigikontroll tegi ettepaneku riigiettevõtte struktuuriüksuste tervikvara ja põhitegevusega seotud hoonete ning rajatiste müügitehingud peatada, kuni valitsus- või kohtuorganid nimetatud küsimused otsustavad, mida riigiettevõtte ka aktsepteeris. Samas juhtis Riigikontroll Erastamisagentuuri tähelepanu RE Eesti Kütus struktuuriüksuste vara müügi kooskõlastamisele vastuolus erastamiseseadusega.

12.5.2 RE Eesti Kütus kohustuste kustutamine

Erastamisagentuur kandis 02.09.1997 Rahandusministeeriumile üle AS-i Esoil erastamisest laekunud raha 42,1 mln krooni suuruses summas. Sellega kustutati osaliselt RE Eesti Kütus kohustused ministeeriumi ees, mis olid fikseeritud 1994. aastal valitsuse korraldusega.

Tehinguga rikuti erastatud varadega seotud võlgade ja erastamisega seotud kulude katmise korda, selleks puudus ka valitsuse sellekohane otsus.

Riigikontroll juhtis Erastamisagentuuri tähelepanu riigiettevõtte kohustuste osalisele kustutamisele Rahandusministeeriumi ees selleks seaduslikku alust omamata.

12.6 Tarbijakaitseamet

12.6.1 Tarbijakaitse korraldus

Tarbijakaitseasutus ei määratle tarbijaturu ulatust; ehitus-, kommunaal-, transpordi-, turismi-, kinnisvara-, panga-, kindlustus- ja väärtpaberituru teenuste tarbijakaitse korraldamise alused ei taga alati tarbijate kahju hüvitamist.

Tarbijakaitseameti koosseisus ei ole küllaldaselt juriste, mistõttu ei suudeta kohtutes kaitsta tarbijate õigusi.

Sõltumatu tarbijaliikumine on suhteliselt nõrgalt välja arenenud, ei saa riigilt rahalist toetust ega suuda piisavalt mõjutada riiklikku tarbijakaitset.

13 PÕLLUMAJANDUS-MINISTEERIUM

13.1 Põllumajandusministeerium

13.1.1 Toetused maapiirkondades elektriliinide ehituseks ja rekonstrueerimiseks ning sidesüsteemide rajamiseks

13.1.1.1 Toetuste kasutamine

Põllumajandusministeeriumile eraldati riigieelarvest maapiirkondades elektriliinide ehitamiseks ja rekonstrueerimiseks ning sidesüsteemide rajamiseks 10 mln krooni. Saadud raha jaotati maakonniti maaparandusbüroodele, mis koostasid koostöös taluliitude ja omavalitsustega eraldatud raha kasutamise kavad ja kooskõlastasid need maavalitsustega. Juhinduti põllumajandusministri 1996. aastal kinnitatud juhendist, mis oli üldsõnaline ega käsitletud raha objektiti jaotamise põhimõtteid. Ministeerium ei jälginud ega mõjutanud maaparandusbüroode vastavaid otsuseid. Maaparandusbürood tasusid sihtotstarbeliselt saadud rahaga elektriliinide rekonstrueerimise, ehitamise ja tööde projektide ning sideliinide rajamise eest ja ostsid mobiiltelefone talunikele kasutada andmiseks. Raha vähesuse tõttu suudeti rahuldada vaid osa nendeks töödeks esitatud taotlusi, kusjuures taotluste seas valiku tegemise kriteeriumid olid maakonniti erinevad. Sisuliselt kasutati seda raha põllumajandus- tootjate, eelkõige talunike toetamiseks.

Riigikontrolli hinnangul suudeti toetuste abil mõnevõrra parandada talude elektrivarustust, kuid telefoniside olukorda maapiirkondades see kuigi võrd ei mõjutanud. Ehkki paljudel juhtudel on taludega telefoniside loomine mobiiltelefonidega odavam statsionaarsete sideliinide ehitamisest, oli selline tegevus vastuolus riigieelarve seaduses määratud eesmärgiga.

Telefoniside arendamiseks maapiirkondades ministeerium riigieelarvest enam raha ei taotle.

13.1.1.2 Riigivara arvelevõtmine

Valminud elektriliine ja ostetud alajaamu ning valminud telefoniliine riigivarana arvele ei võetud, sisuliselt olid need eraõiguslikele juriidilistele isikutele tasuta võõrandatud. Osa mobiiltelefone oli arvel riigivarana, osa oli antud munitsipaalomandisse.

Riigikontrolli ettepanekul lubas ministeerium lahendada riigi raha abil rajatud elektriliinide riigivarana käsitlemise küsimused. Talupidajatele kasutada antud mobiiltelefonid lubati võtta riigivarana arvele.

13.1.2 Toetused happeliste muldade lupjamiseks

13.1.2.1 Toetuste kasutamise korraldus

Põllumajanduslikust maast ligikaudu kaks viiendikku on happelised ja põllukultuuride toitekeskkonna parandamiseks peab neid lupjama. Kulude katmiseks eraldati ministeeriumile 1998. aastal 14 mln krooni. Ministeeriumil polnud selgeid reegleid raha jaotamiseks maakonniti. Puudusid andmed eri liiki lubiväetiste mõjust muldade happelisusele, samuti maade lupjamise tasuvusest piirkonniti.

Riigikontroll tegi Põllumajandusministeeriumile ettepaneku täiendada toetussummade jaotamise korda, määrata lupjamistööde perioodilisus ja sõlmida nendeks töödeks maaomanikega lepingud.

Ministeerium teatas, et arvestab Riigikontrolli ettepanekutega ning on seda osaliselt ka teinud.

13.1.3 Toetused põllumajandusloomade tõuaretusele

13.1.3.1 Toetuste kasutamise korraldus

Põllumajandusloomade tõuaretuse toetuseks eraldati 1998. aastal ministeeriumile üle 11 mln krooni. Ministeerium ei olnud määranud nende toetustega taotletavaid eeliseesmärgi. Otsustamata oli, mille alusel jaotatakse raha loomakasvatustarude ja loomatõugude vahel ning mil määral taotlusi rahuldada. Selle tulemusena toetab ministeerium kõiki tõuaretuse valdkondi. Sätestamata oli toetuseandja õigus kontrollida toetuse kasutamist toetusesaaja dokumentide alusel. Toetuste rahadest kaeti ka riigiasutuste kulused, mis tulnuks katta riigieelarve teistest artiklitest.

Riigikontroll tegi põllumajandusministrile ettepaneku kaaluda vajadust ja ministeeriumi võimust määrata tõuaretustoe andmisega taotleta-

vad konkreetse eesmärgid ning sõlmida toetuse saajatega nende kohustusi ja riigi õigusi määratlevad lepingud. Minister kehtestas 1999. aasta algul tõuaretuse toetuseks riigieelarvest eraldatud vahendite kasutamise uue korra, mis näeb ette, et raha andmisel sõlmitakse leping, milles fikseeritakse Tõuaretusinspektsiooni õigus kontrollida toetuse kasutamist.

Rahandusministeeriumile tehti ettepanek võtta seisukoht riigieelarvest toetusteks eraldatud raha riigiasutuste tegevuse finantseerimiseks kasutamise suhtes. Rahandusministeerium asus seisukohale, et ministril on õigus ise otsustada, kuidas ta toetusteks määratud raha kasutab. Vajalik regulatsioon selleks lubati sätestada riigieelarve uue baasseadusega.

13.1.4 Otsetoetused põllumajandustootjatele

13.1.4.1 Toetuste tulemuslikkus

Otsetoetusi eraldati 1998. aasta riigieelarvest 70 mln krooni vastavalt piimalehmade arvule ning 118 mln vastavalt tera- ja kaunvilja külvipinna hektarite arvule.

Valitsus ega põllumajandusminister ei määratlenud toetuste eesmärke, seetõttu ei olnud võimalik hinnata, kas ja mil määral toetustega taotletu saavutati.

13.1.4.2 Toetuste väljamaksmise korraldus

Toetuste taotlemise ja väljamaksmise kord oli lihtne ja arusaadav; toetuste saamise õigust omavad isikud, kes toetusi taotlesid, said raha kätte määratud ajaks.

13.1.4.3 Toetuste määramisega seotud kulude katmine

Vastuolus riigieelarve seadusega lubas Vabariigi Valitsus osa toetusteks eraldatud rahast kasutada toetuste määramisega seotud riigiasutuste kulude katteks. Valitsus ei sätestanud, milliseid kulusid sellistena käsitleda tohib ega ka seda, kes konkreetselt kinnitab toetusesaajate nimekirjad ja kontrollib nimekirjad koostanud riigiasutuse tegevust.

Riigikontroll tegi Rahandusministeeriumile ettepaneku esitada Vabariigi Valitsusele õigusakti eelnõu, mis reguleeriks toetuste ja kompensatsioonide määramise ja jaotamise seotud kulude katmise.

13.1.5 Toetused põllumajanduslikule nõuandeteenistusele

13.1.5.1 Riigieelarvest eraldatud raha kasutamine

1998. aastaks eraldati Põllumajandusministeeriumile riigieelarvest põllumajandusliku nõuandeteenistuse toetamiseks 5 mln krooni. Samaks otstarbeks eraldas Riigikogu raha ka Talupidajate Keskliidule ja Põllumajandustootjate Keskliidule, kes kasutasid osa sellest oma halduskulude katmiseks. Riigi, välisabi ja -laenude rahast on seni kaetud enamik nõustamis- ja konsulentabi andvate isikute kulutusi. Raha jaotamiseks on ministeerium kehtestanud korra, mida järgitakse. Nõustamistegevuse mõju põllumajandustootmisele hakati põhjalikult analüüsima alles 1998. aastal.

Riigikontroll tegi Põllumajandusministeeriumile ettepaneku kaaluda võimalusi toetusi edaspidi korraldada ühtse, ministeeriumi koordineeritavas nõuandesüsteemis rakendatava korra järgi.

1999. aasta riigieelarve koostamisel Riigikontrolli ettepanekuga ei arvestatud.

14 RAHANDUSMINISTEERIUM

14.1 Rahandusministeerium

14.1.1 Energeetikasektoris kasutatavate riigirantiiga välislaenu edasilaenamise ja haldamine

Energeetikasektoris oli seisuga 01.01.1998 kasutusel 5 Riigikogu ratifitseeritud välislaenu kogusummas 1 654,3 mln kr.

Rahandusministeerium ei olnud sõlminud edasilaenulepinguid Maailmapangalt saadud rehabilitatsioonilaenu paljude otseste laenusaaajatega 15 091 mln krooni väärtuses. Võlgnikelt ei olnud tagasi saadud 61,727 mln krooni võlga. Näiteks Tartu Linnavalitsuselt polnud tagasi saadud Luunja katlamaja rekonstrueerimiseks võetud Maailmapanga laenu intresside ja kohustistasu võlga 829 000 USA dollari ulatuses. Kohtu kaudu võlgade sissenõudmist raskendab asjaolu, et enamik võlglast on kohalikud omavalitsused, kelle vastu ei saa algatada pankrotimenetlust ega piirata nende varalisi õigusi.

Riigikontroll tegi Rahandusministeeriumile ettepaneku tõhustada tegevust võlgade sissenõudmiseks ning kui võimalik sõlmida edasilaenulepingud otseste laenusaaajatega, kellele on väljamaksete tehtud lepingut sõlmimata.

Rahandusministeerium asutas riigi varaliste nõuetega tegeleva talituse.

14.1.2 Riigieelarve ajutiselt vabade vahendite paigutamine

Riigieelarve ajutiselt vaba raha kasutamisel puudusid õiguslikud kitsendused raha paigutamisel, mis oleksid taganud tehingutes vajaliku konservatiivsuse ja riskide vähendamise. Pangariske sisuliselt ei hinnatud.

Alates 1997. a oktoobrist oli riigikassa osakond alustanud tähtajaliste hoiuste vähendamist Maapangas. 25.05.1998 paigutati 20,0 mln krooni ja 04.06.1998 ehk vahetult enne panga tegevuse peatamist veel viimane 30,0 mln krooni suurune hoius.

Põhjendused, miks vahetult enne panga tegevuse peatamist paigutati Maapanka uusi lühiajalisi hoiuseid, Riigikontrolli hinnangul puudusid. Riigikontrolli tegi rahandusministrile ettepaneku reguleerida riigieelarve ajutiselt vaba raha paigutamine pankadesse, nähes ette vajalikud kitsendused riskide vähendamiseks ja korraldada pangariskide analüüsimine.

14.2 Väärtpaberinspeksioon

14.2.1 Järelevalvealane tegevus

1998. aasta 9 kuuga tegi inspeksioon investeerimisfondidele üle 60 ettekirjutuse, neist ligikaudu 90% seoses investeerimispiirangute ületamisega. Hoolimata ettekirjutustest (mõnele investeerimisfondile oli neid tehtud kuni 10), ületasid kõik fondid korduvalt investeerimispiiranguid. Inspeksioon, hoolimata korduvatest samalaadsetest ettekirjutustest ühtedele ja samadele fondivalitsejatele, ei kasutanud oma õigust neile trahvi määrata.

Väärtpaberinspeksioonil puudusid järelevalveõigused väärtpaberituru peamiste kutseliste osaliste, krediitiasutuste üle, keda kontrollib Pangainspeksioon ja kelle andmeid ei võimaldanud eelmine krediitiasutuste seadus Väärtpaberinspeksioonile esitada.

Puudus kord andmete saamiseks emitentidelt, väärtpaberituru kutselistelt osalistelt. Seetõttu oli inspeksioonil järelevalve nende tegevuse üle raskeandud.

Riigikontrolli hinnangul puudus Väärtpaberinspeksioonil piisav õiguslik raamistik tulemusliku järelevalve teostamiseks. Samal ajal ei kasutanud ka inspeksioon ära kõiki talle olemasolevates õigusaktides antud õigusi järelevalve teostamiseks.

Rahandusministeeriumile tehti ettepanek kiirendada väärtpaberituru seaduse eelnõu väljatöötamist ja

Vabariigi Valitsusele esitamist ning väärtpaberituru ja investeerimis-fondide seadusest tulenevate alamaktide vastuvõtmist.

Samuti tehti ettepanek töötada välja ja esitada vastuvõtmiseks õigusakti eelnõu, mille alusel viiakse Väärtpaberinspeksiooni järelevalveõigused väärtpaberituru peamiste kutseliste osaliste ja emitentide üle (krediitiasutused ja kindlustusseltsid) kooskõlla tema kohustustega investorite huvide ja õiguste kaitse tagamisel, ning soovitati kaaluda ka ühtse järelevalveasutuse loomist.

Uus krediitiasutuste seadus (vastu võetud 09.02.1999) võimaldab avaldada andmeid Väärtpaberinspeksiooni ametnikele.

14.3 HF Liisingu AS

14.3.1 Aktsiaseltsi tegevus

Aktsiaselts, mis oli Hüvitusfondi tütarettevõtte, sai oma tegevuseks vajaliku raha põhiliselt Hüvitusfondilt (96 %) ning kasutas seda liisimiseks ja laenu andmiseks. Põhikirjaga ei olnud laenu andmine ette nähtud Seisuga 31.12.1997 moodustas liisingu portfell 84,3 mln krooni ja laenu 10,3 mln krooni. Kahe aasta jooksul kandis aktsiaselts maha ebatõenäoliselt laekuvaid nõudeid 3,3 mln ja liisingprovisjonina kuludesse 8,7 mln krooni. Aktsiaselts töötas pidevalt kahjumiga.

Mõnel juhul ei selgitatud välja klientide tausta ja neile kuuluva vara seisundit, neilt ei nõutud ka Hüvitusfondiga kooskõlastatud protseduuri eeskirjades loetletud dokumentide esitamist. Selle tulemusena paigutas HF Liisingu AS vahendeid nõrgal majanduslikul järjel olevatesse aktsiaseltsidesse ja liisis autosid kontrollimata taustaga isikutele.

Paljudel juhtudel ei pöördunud aktsiaselts kohtu ega uurimisorganite poole, et klientidelt võlad sisse nõuda.

Riigikontrolli hinnangul oli kahjumi põhjuseks juhtkonna vähene aktiivsus sisekontrolli korraldamisel ning selle tagajärjel laenu- ja liisingutaotluste puudulik majandusanalüüs ning ebapiisav laenusaaajate tausta uurimine.

Hüvitusfondile tehti ettepanek põhjalikult analüüsida aktsiaseltsi majandustegevust ning võtta seisukoht oma tütarettevõtte edasise tegevuse kohta (sh kaaluda ka aktsiate müümist).

Juunis 1998 müüs Hüvitusfond 100% HF Liisingu AS aktsiaid. Osa aktsiaseltsi ebatõenäoliselt

laekuvaid nõudeid andis fond üle teistele tütarettevõtetele.

Kokku sai Hüvitusfond tütarfirma loomise läbi kahju vähemalt 17,3 mln krooni.

15 SISEMINISTEERIUM

15.1 Politseiamet

15.1.1 Tartu Politseiprefektuurile hoone ostmine

Politseiamet ostis 691 000 krooni eest Tartu Politseiprefektuurile hoone, mis oli mõeldud arestimajaks. Pärast hoone ostmist ilmnas, et seoses linna detailplaneeringust tulenevate probleemidega ei ole hoonet arestimajaks ümber ehitada võimalik. Hoone esmakordne võõrandamine luhtus, teistkordsel võõrandamisel alandati alghinda 350 000 kroonini. Hoone on võõrandamata.

15.1.2 Politseiameti autode üleminek Siseministeeriumile

1997. aastal ostis Politseiamet kolmelt firmalt 190 autot. Siseminister kohustas oma 22.10.1997.a käskkirjaga nr 196 Politseiametit andma politseitööksoetatutest 13 autot Siseministeeriumi bilanssi.

Riigikontrolli hinnangul oli selle juhtumi puhul tegemist Riigikogu poolt kindlaksmääratud assigneeringute varjatud ümberjaotamisega Politseiameti ja Siseministeeriumi vahel ning sisuliselt soetas Siseministeerium autosid selleks vastavaid sihtotstarbelisi vahendeid omamata.

16 SOTSIAALMINISTEERIUM

16.1 Sotsiaalministeerium

16.1.1 Sotsiaalhoolekandeprogrammid

16.1.1.1 Programmide juhtimine

Sotsiaalhoolekandeprogrammid olid heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega. Programmidele eraldati raha riigieelarvest ilma kuluartikleid määramata. Programme viidi ellu konkreetsete projektide kaudu, mida oli kontrollimise ajal kokku 180. Projektide hindamisega tegeles kaks koordineerimiseõukogu. Mitmel juhul puudusid koordineerimiseõukogude otsused alustada projektide finantseerimist. Üldjuhul ei seatud projektidele konkreetseid ja mõõdetavaid eesmärke. Paljude projektide kohta ei esitatud ministeeriumile sisulise töö aruandeid, kuigi selliste aruannete nõuded olid lepingutes sätestatud.

Riigikontroll leidis, et programmide koordineerimine ja tulemuste hindamine oli toimunud ebarahuldavalt.

Riigikontroll tegi Sotsiaalministeeriumile ettepaneku programmid läbi vaadata ja täpsustada ning viia kooskõlla rahandusministri 29.01.1998. a määrusega nr 7 kinnitatud "Riigieelarvest finantseeritavate riiklike programmide koostamise korraga."

Sotsiaalministeerium kavandas programmide ülevaatamise 1999. aastal.

16.1.1.2 Raha kasutamise sihipärasus

Avahoolduse programmi rahast kulutati 1997. aastal 1,3 mln krooni ehk 21,5% selle programmi mitteseotud sotsiaalarengu üldisteks kuluks.

Sotsiaalhoolekandeesutuste reorganiseerimisprogrammi rahast kasutati 1997. aastal 4,2 mln krooni ehk 84% sotsiaalhoolekandeesutuste kapitalremondiks.

16.1.2 Riikliku ravikindlustuse eelarvest haiguste ennetuseks eraldatud raha

16.1.2.1 Raha kasutamise juhtimine

Sotsiaalministeerium ei olnud 1996. ja 1997. aastaks välja töötanud sellealase tegevuse eesmärke ega eraldatud raha kasutamise korda. 1998. aastaks oli sotsiaalminister kinnitanud ainult esmatähtsate tegevuste loetelu.

1996. ja 1997. aastal kehtestas esmatähtsate tegevuste loetelu Keskaigekassa, kes määras kindlaks ka haiguste ennetuse alase tegevuse rahastamise korra.

Piirkondlikud haigekassad ei olnud mitmel juhul kinni pidanud kindlaksmääratud esmatähtsatest tegevusliikidest. Projektide elluviimiseks sõlmitud lepingutes ei olnud ette nähtud sisulise tegevuse aruannete esitamist. Seetõttu puudus haigekassadel ülevaade haiguste ennetamiseks antud raha kasutamise tulemustest.

Riigikontrolli hinnangul ei olnud ministeeriumi tegevus raha kasutamise juhtimisel piisav ja ei taganud raha eesmärgipärasest kasutamist.

Riigikontroll tegi Sotsiaalministeeriumile ettepaneku töötada välja tegevuskava haiguste ennetamiseks, määrata kindlaks tegevuse eesmärgid ja vastutajad.

Sotsiaalministeerium kohustus aasta jooksul koostama haiguste ennetamiseks tegevuskava koos eesmärgistatud tegevustega ja määrama nende eest vastutajad.

16.1.3 Riikliku sotsiaalkindlustuse eelarve ja riikliku ravikindlustuse eelarve ajutiselt vaba raha kasutamine

Riikliku sotsiaalkindlustuse eelarve ja riikliku ravikindlustuse eelarve ajutiselt vaba raha kasutamisel puudusid õiguslikud kitsendused raha paigutamisel, mis oleksid taganud tehingutes vajaliku konservatiivsuse ja riskide vähendamise. Sotsiaalministri poolt riikliku sotsiaalkindlustuse eelarve rahaliste vahendite vabade jääkide kasulikuks ma paigutamise eesmärgil moodustatud komisjon pangariske sisuliselt ei hinnatud.

Riikliku sotsiaalkindlustuse eelarve raha paigutamine

Maapanga tegevuse peatamisel oli seal riikliku sotsiaalkindlustuse eelarve pensioni sihtkapitali raha 130,0 mln krooni, sellest oli paigutatud tähtajalistele hoiustele 50,0 mln krooni ning pangale oli antud lühiajalist laenu 80,0 mln krooni. Maapangas olevad hoiused ja antud laen moodustasid 29,7% paigutatud vabadest vahenditest. Maapangas oleva raha maht ja osakaal olid oluliselt suurenenud seoses pangale lühiajaliste laenude andmise alustamisega 1998.a jaanuaris.

Riikliku ravikindlustuse vahendite paigutamine

Keskhaigekassa poolt Maapanka paigutanud riikliku ravikindlustuse eelarve raha oli Maapangas panga tegevuse peatamisel 188,5 mln krooni, sellest oli 48,5 mln krooni paigutatud tähtajalistele hoiustele ning ülejäänud raha oli arveldusarvetel. Riikliku ravikindlustuse eelarve rahast Maapanka paigutatud tähtajaliste hoiuste maht ja osakaal 1998. aastal vähenesid. Aasta alguse seisuga oli neid 88,7 mln krooni (51,8%) ning seisuga 01.06.1998. a 48,5 mln krooni (34,8%).

Vastuolus keskhaigekassa direktori käskkirjaga olid riikliku ravikindlustuse eelarve ajutiselt vaba raha tähtajalistele hoiustele paigutamise tegelemine ka piirkondlikud haigekassad. Keskhaigekassaga kooskõlastamata oli paigutatud Maapanka hoiuseid 14,0 mln krooni.

Riigikontroll tegi rahandusministrile ettepaneku reguleerida riigieelarve ajutiselt vaba raha paigutamine pankadesse, nähes ette vajalikud kitsendused riskide vähendamiseks, korraldada pangariskide analüüsimine ja anda hinnang ministeeriumi ametnike tegevusele riigi raha paigutamise korraldamisel ja paigutamisel finantsturgudel.

Riigikontroll tegi rahandusministrile koos sotsiaalministri ettepaneku otsustada küsimus riikliku sotsiaalkindlustuse ja riikliku ravikindlustuse eelarvete teenindamisest Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna poolt.

17 TEEDE- JA SIDEMINISTEERIUM

17.1. Teede- ja Sideministeerium

17.1.1 Tallinna–Tartu–Luhamaa maantee ehituseks eraldatud raha kasutamine

17.1.1.1 Teede rekonstrueerimine

Nimetatud maanteed on paljude aastate vältel rekonstrueeritud, kuid viimastel aastatel on liikluskoormus peamiselt sõiduautode arvel kasvanud ning aeglasemalt liikuvad rasked transpordivahendid on vähendanud maantee läbilaskevõimet. Remonditud on peamiselt teekatet, kuid tee kandevõime on jäänud raskekaalulistele veokitele nõrgaks ja halva nähtavusega kurvid loovad mitmel pool liiklusohhtliku olukorra.

Riigikontroll tegi Maanteeametile ettepaneku vaadata maantee rekonstrueerimiskavad läbi ja suunata võimalikud investeeringud esmajärjekorras suurema liikluskoormusega maantee rekonstrueerimiseks.

Riigikontroll juhtis Maanteeameti tähelepanu asjaolule, et rekonstrueerimistööd võivad kujuneda arvestatult kallimaks, mistõttu on senise liiklustiheduse juures otstarbekohane piirduda töödega Tallinna–Mäo ja Tartu–Uhti teelõikudel ning edasine maantee rekonstrueerimine viia läbi vastavalt liikluskoormuse suurenemisele.

Maanteeamet nõustus Riigikontrolli ettepanekuga, kuid märkis, et investeeringu- ja maanteehoiu piiratud summad ei võimalda koostada pikemaajalisi ega ulatuslikumaid maantee rekonstrueerimiskavu.

17.1.1.2 Uute vahendite kasutamise kavandamine

Tallinna–Tartu maantee on kavandatud I klassi maanteena. Selle nõude täitmiseks on Eesti maantee projekterimisnormide eelnõu projekt

välja pakkunud järgmised nõuded: liiklussagedus peaks tulevikus ületama 6000 autot ööpäevas, arvestuslik liikumiskiirus oleks 140 km/t. Tee peaks koosnema mõlemas sõidusuunas 2 reast ja kitsamast lisareast, mida eraldaks 5 m laiune eraldusriba. Enamiku Euroopa maade teede ehituspraktikas on realiseeritud ökonoomsemad lahendused.

Riigikontrolli arvates pole argumendid tööde maksumust tunduvalt suurendavate projekteerimismäärade aktsepteerimiseks piisavad, eriti mis puudutavad eraldusriba laiust ja lisaradade vajalikkust.

Riigikontroll tegi ettepaneku suurt finantseerimist nõudvate maanteedehituse realiseeritavate projekteerimismäärade eelnõu projekt läbi vaadata eesmärgiga vältida Eesti piiratud majandusressurside kasutamist vähepõhjustatud määrade ellurakendamiseks.

17.2 Laevaliikluse Juhtimise Keskus

17.2.1 Lootsiteenuse osutamine

1998. aastal oli 16 lootsijaamas 11 kaatrit, millest 6 olid üle 30 aasta vanad. Lootsikaatrite ebarahuldav tehniline tase on tekitanud probleeme nii sadamatele kui laevaomanikele, eriti Tallinna piirkonnas.

Keskus osutab laevaliikluse radarjuhtimise teenust vananenud seadmetega ja selleks sobimatutes ruumides. Tallinna piirkonna laevaliikluse radarjuhtimise kaasaegse süsteemi projekteerimine ja väljaehitamine oli kavandatud Hollandi spetsialistide ja PHARE abiga, kuid see ei ole käivitunud. Uue radarijaama juhtimiskeskuse asukoht ei ole otsustatud.

Riigikontrolli hinnangul töötab Keskus tingimustes, millistes nõuetekohast lootsiteenust osutada on raske. Riigikontroll tegi Laevaliikluse Juhtimise Keskusele ettepaneku kiirendada radarjuhtimise süsteemi projekteerimisküsimuste lahendamist. Teede- ja Sideministeeriumile tehti ettepanek leida vahendid füüsiliselt ja moraalselt vananenud lootsikaatrite väljavahetamiseks Laevaliikluse Juhtimise Keskuses.

17.3 Lennuliiklusteeninduse Aktsiaselts

17.3.1 Aktsiaseltsile üleläänud nõuetest saadud tulu riigieelarvesse kandmata jätmise

Lennuliiklusteeninduse Keskuse likvideerimisebilsanis oli 1997. aastal tekkinud ülelennutasude nõudeid kokku 25,9 mln krooni. Õigus see raha sisse nõuda läks üle tema varade baasil asutatud

äriühingule. Äriühingu kohustust need summad riigieelarvesse kanda ei vormistatud ja äriühingu algbilansis neid ei arvestatud. Samuti ei planeeritud selle raha laekumist riigieelarvesse.

Riigikontrolli arvates oleks tulnud need summad vastavalt riigieelarve tulude riigieelarvesse kandmise korrale kanda üle Tallinna Maksuametile.

Riigikontroll tegi Teede- ja Sideministeeriumile ettepaneku määrata kindlaks aktsiaseltsi kohustused riigieelarve ees seoses varem toimunud ülendude eest saadud tuluga.

1998. aasta lõpuks oli võlgnevusest 19 mln krooni riigieelarvesse üle kantud.

18 MAAVALITSUSED

18.1 Maavanemate tasustamine

1997. aastal määras riigisekretär põhjendusi märkimata maavanematele täiendavate tööülesannete täitmise eest lisatasu 30% astmepalgast (tasu kokku 13 650 kr). 1998. aastal moodustas see lisatasu astmepalgast juba 45% (tasu kokku 15 225 kr).

Riigikontroll leidis, et maavanemale lisatasude määramine täiendavate tööülesannete täitmise eest ei ole kooskõlas Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 sisuga. Selle seadusega sätestatud maavanema tööülesannete loetelu sisaldab ka mõistet "muud ülesanded". Muud ülesandeid antakse maavanemale täitmiseks seadusega või Vabariigi Valitsuse määrusega. Riigikontroll tegi riigisekretärile ettepaneku vaadata läbi maavanematele täiendavate tööülesannete täitmise eest lisatasu maksmise praktika.

Riigisekretär märkis oma vastuses Riigikontrollile, et lisatasud maavanematele määrati ülesannete eest, mis ei ole otseselt seotud riigi esindamisega maakonnas või väljuvad maakonna piirest, näiteks osalemine üleriigiliste tööühikute ja komisjonide töös.

Riigikontrolli hinnangul on põhjus otsitud ja sellega ei saa nõustuda, sest maavanema kui riigi teenistuses oleva kõrge valitsusametniku (s.o organisatsiooni tippjuhi) puhul ei saa rääkida täiendavatest tööülesannetest. On jäetud tähelepanuta, et maavanema tööülesannete loetelu sisaldab juba tingimust "muud ülesanded", s.t. et maavanema kohustustuste täitmine hõlmab põhiülesandega kaasnevate muude ülesannete täitmist.

Vabariigi Valitsus otsustas 07.02.1999 täiendada 12.01.1999. a määrusega nr 10 kinnitatud riigiteenistujate töötasustamise 1999. aasta korda, võttes enesele volituse suurendada maavanema ametikohale vastavat palgamäära 1999. aastaks vastavuses maavalitsustele töötasuks kinnitatud summa piires kuni 50% ja seda ilma põhjenduste ja lisatingimusteta.

Riigikontrolli arvates on sellega püütud maavanemate tööturuväärtus kinni maksta astmepalgale veel lisatasu makstes. Kõrgete valitsusametnike palgaküsimus tuleks lahendada seadusega. Sellisel juhul on vaja muuta avaliku teenistuse seadust ja ka riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadust, piiritledes ühtlasi täpsemalt valitsuse volitused palgamäärade kehtestamisel.

18.2 Võru Maavalitsus

18.2.1 Korruptsiooniohtlikud suhted

Ehitus- ja planeeringuosakonna juhataja esitas suusõnalise kutse kolmele äriühingule Võru Maavalitsuse bilansis oleva Meegomäe Täiendõppekeskuse abihooone rekonstrueerimise piiratud pakkumisel osalemiseks, sh äriühingule, mille omanikeringi kuulusid ehitus- ja planeeringuosakonna juhataja ja tema lähikondsed. Pakkumised vaatas läbi komisjon, mille esimeheks oli ehitus- ja planeeringuosakonna juhataja. Komisjon otsustas valida ehitustööde tegijaks sama osäühingu, mille omanikeringi kuulusid ehitus- ja planeeringuosakonna juhataja ja tema lähikondsed. Vastavalt komisjoni otsusele sõlmis Võru Maavalitsus 01.09.1997 nimetatud osäühinguga töövõtulepingu rekonstrueerimis- ja lammutustöödeks summas 255 512 krooni. Lepingu valmistas ette ehitus- ja planeeringuosakonna juhataja, maavalitsuse poolt kirjutas sellele alla Võru maavanem.

Lisaks käsitletud lepingule sõlmiti sama osäühinguga ehitus- ja planeeringuosakonna juhataja ettevalmistusel veel kaks töövõtulepingut samal objektil rekonstrueerimistööde jätkamiseks ja lõpuleviimiseks vastavalt 176 373 krooni ja 172 774 krooni eest. Seega oli tellitud tööde kogumaht 559 659 krooni.

Kõik lepingujärgsed tööd võttis Võru Maavalitsuse nimel vastu ehitus- ja planeeringuosakonna juhataja. Tööde üleandjaks oli ametiisiku lähisugulane – poeg.

Riigikontrolli hinnangul oli mainitud ametiisiku tegevus pakkumise korraldamisel vastuolus riigihangete seaduse §-dega 45, 46 ja 47, mis reguleerivad piiratud hanke korraldamise tingimusi, läbiviimist ja piiratud pakkumise kutse dokumentide

vormistamist. Korruptsioonivastase seaduse § 13 lg 4, § 20 lg 3 ja § 21 lg 1 kohaselt tekkis ametiisikul huvide konflikt ja ametiisik rikkus seaduses kehtestatud toimingupiiranguid. Ametiasutus sõlmis keelatud tehingu ning tegemist oli korruptsiooniohtlike suhetega.

Kaitsepolitsei algatas Riigikontrolli materjalide alusel 24.07.1998 kriminaalasja KrK § 164² lg 2 tunnustel. 20.10.1998 lõpetati kriminaalmenetlus põhjusel, et ametiisiku tegevusega ei põhjustatud riigile kahju, mis on KrK § 164² lõikes 2 ettenähtud kuriteo üheks obligatoorseks tunnuseks.

18.2.2 Maavanema tegevus teenistusliku järelevalve teostamisel

Riigikontrolli tehtud ettepanekule, vaadata läbi ametiisiku vastutuse küsimus, Võru maavanem ei reageerinud. Pärast Kaitsepolitsei ameti tehtud ettepanekut ja avalikkuse survet karistas maavanem oma alluvat, ehitus- ja planeeringuosakonna juhatajat, noomitusega.

Riigikontroll asus seisukohale, et maavanem pidi olema teadlik oma alluva seadusevastase tegevuse iseloomust, kuna ta oli valitsusasutuse juhina ametniku majanduslike huvide deklaratsiooni hoidja, millest pidi nähtuma ametniku osalus eelkirjeldatud äriühingus. Kirjutades maavalitsuse nimel alla töövõtulepingutele, soodustas maavanem oma alluva töötaja korruptsioonivastase seaduse rikkumisi. Ühtlasi rikkus maavanem Vabariigi Valitsuse seaduse § 98, mis näeb maavanemale ette teenistusliku järelevalve kohustuse alluva ametiisiku toimingute üle.

Riigikontroll asus seisukohale, et endise maavanema käitumine nii korruptsioonivastast seadust rikkuva tegevuse soosimisel kui ka selle hilisema õigustamise ning distsiplinaarvastutuse mitteadekvaatsel viisil kohaldamisega diskrediteeris nii Võru Maavalitsust kui ka riigiteenistujate mainet üldse.

Riigikontroll pöördus neil kaalutlustel peaministri poole ettepanekuga arutada Võru maavanema suhtumist oma ametiülesannete täitmisel ja teha sellest vajalikud järeldused.

Vabariigi Valitsus reageeris Riigikontrolli märkustele ja määras ametisse uue maavanema.

PÕHISEADUS

XI peatükk

RIIGIKONTROLL

§ 132. Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan.

§ 133. Riigikontroll kontrollib:

- 1) riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide majandustegevust;
- 2) riigi vara kasutamist ja säilimist;
- 3) kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist;
- 4) nende ettevõtete majandustegevust, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häälest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik.

§ 134. Riigikontrolli juhib riigikontrolör, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul.

Riigikontrolöri volituste kestus on viis aastat.

§ 135. Riigikontrolör esitab Riigikogule ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal üheaegselt riigieelarve täitmise aruande arutamiseks Riigikogus.

§ 136. Riigikontrolör võib oma ülesannetesse kuuluvais asjus võtta sõnaõigusega osa Vabariigi Valitsuse istungitest.

Riigikontrolöri on oma ametkonna juhina samad õigused, mis on seadusega antud ministrile ministriühiku juhina.

§ 137. Riigikontrolli korralduse sätestab seadus.

§ 138. Riigikontrolöri saab kriminaalvastutusele võtta ainult õiguskantsleri ettepanekul Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul.

RIIGIVARA KASUTAMISEST JA SÄILIMISEST ÜLEVAATE KOOSTAMISE KORD

(Väljavõte riigikontrolöri 5. aprilli 1999. aasta käskkirjast nr 105)

1 Üldsätted

1.1 Käesolev kord kehtestab riigikontrolöri poolt Riigikogule Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 135 tuleneva kohustuse täitmiseks esitatava riigivara kasutamise ja säilimise ülevaate (edaspidi ülevaate) eesmärgi, sisu ja koostamise korra.

1.2 Käesoleva korraga kehtestatakse üldised nõuded tagamaks Riigikontrolli põhiseadusliku kohustuse ladusat täitmist. Korras lahendamata küsimused otsustab juhtiva osakonna peakontrolör või teenistuse juht.

1.3 Käesolev kord on osa Riigikontrolli tegevuse meetodiliste materjalide süsteemist (heaks kiidetud Riigikontrolli nõukogu poolt 30. detsembril 1998. a). Selle korra täiendamise ja ajakohastamise eest vastutab Riigikontrolli metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistus.

1.4 Käesolev kord on käsitletav riigivara säilimise ning selle otstarbeka ja säästliku kasutamise kontrollimise korra osana.

1.5 Riigikontrolör annab vajadusel selle korra rakendamiseks juhendeid.

2 Ülevaate eesmärk

2.1 Ülevaate eesmärk on:

2.1.1 anda Riigikogule sõltumatu arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta;

2.1.2 anda Riigikogule kontrollimistel tehtud olulisemate tähelepanekute toel ülevaate riigi vara kasutamisest ja säilimisest ning suurematest eksimustest seadusliku, säästliku, tõhusa ja mõjusa tegutsemise nõude vastu avaliku sektori vahendite kasutamisel.