KONTROLLIAKT

5. veebruar 2002 nr 13-4/056

Riigikantselei tegevuse seaduslikkus Valitsusside Asutuse lõpetamisel

Koostajad:

Raivo Hurt
Jüri Kõrge

Tallinn
2002

Sisukord

Selgitus kontrolliakti kohta 2

1. Sissejuhatus 3

Auditi raamistik 3
Auditi teostus 3
Auditi põhiküsimused 4

2. Valitsusside Asutuse lõpetamise otsustamine 5

3. Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuse asutamine 6

4. Hallatavate riigiasutuste lõpetamise õiguslik regulatsioon 6

5. Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni tegevus 7

6. Riigikantselei ja Valitsusside Asutuse vahelisest tehingust 2001. aasta I kvartalis 10

7. Põhivara arvestus Valitsusside Asutuses 11

8. Valitsusside Asutuse tehingute otstarbekus 12

9. Valitsusside Asutuse dokumentatsiooni arhiveerimine 13

10. Riigikantselei ja RIKS-i tegevus kokkuleppe sõlmimiseks 14

11. Hinnang peakontrolöri 23.03.2001. aasta otsuses tehtud ettepanekute täitmisele 15

Selgitus kontrolliakti kohta

Kontrolliakt on vastavalt Riigikontrolli seaduse §-le 29 koostatud dokument. Aktis kajastatakse kontrollimisel tuvastatud asjaolud neile lõplikke hinnanguid andmata.

Kontrollimaterjalide – akti ja selle kohta kontrollitavailt saadud arvamuste – suhtes vormistab Riigikontrolli seisukoha peakontrolör oma otsusena.

Kontrolliaktis esitatud andmete õigsuse ja formuleeringute seaduslikkuse ning sõnastuse eest vastutavad kooskõlas Riigikontrolli seaduse § 29 lõikega 1 aktile allkirja andnud kontrolli teostanud isikud. Kontrollijatele esitatud dokumentide, õiendite ja seletuste õigsuse eest vastutab neid andnud isik.

Akt on koostatud kahes eksemplaris, millest üks jääb Riigikontrollile ja teine Riigikantseleile.

1. Sissejuhatus

Auditi raamistik

Auditi objektiks oli Riigikantselei tegevuse seaduslikkus Valitsusside Asutuse lõpetamisel ning Riigikontrolli peakontrolöri 23.03.2001. aasta otsuses nr 13-5/30 tehtud ettepanekute täitmiseks rakendatud meetmed. Nimetatud otsuses tehti riigisekretärile ettepanek, et Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjon viiks läbi head raamatupidamistava järgiva põhivara inventuuri, keskendudes eriti sidevõrgule ja eriotstarbelistele seadmetele, ning koostaks likvideerimis- ja lõppbilansi vastavalt raamatupidamisseadusele. Auditi käigus hinnati ka Valitsusside Asutuse tehinguid riigivaraga lõpetamisprotsessi ajal.

Riigisekretärina töötab alates 1999. aastast Aino Lepik von Wirén. Riigikantselei peadirektorina töötas kuni 27.08.2001[1] Tiit Laja, alates 28.08.2001 töötab sellel ametikohal Marten Kokk peadirektori kohusetäitjana[2].

Auditi aluseks oli Riigikontrolli poolt 31.10.2001 välja antud kontrolliülesanne nr 056 "Riigikantselei tegevuse seaduslikkus Valitsusside Asutuse lõpetamisel".

Auditi teostus

Auditeerimine toimus ajavahemikul 05.11.–21.12.2001. Andmete kogumise ja töötlemisega tegeles Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna auditispetsialist Raivo Hurt, auditi läbiviimise üle teostas järelevalvet sama osakonna peakontrolör Jüri Kõrge. Mõlemal on juurdepääsuluba täiesti salajase tasemega riigisaladusele.

Riigikantselei kontaktisikuks auditi läbiviimisel oli peadirektori nõunik Heili Nigulas.

[1] Riigisekretäri käskkiri nr 51-p 03.07.2001
[2] Riigisekretäri käskkiri nr 54-p 03.07.2001

Auditi käigus tutvuti Valitsusside Asutuse lõpetamist käsitlevate dokumentidega (sh lõpetamiskomisjoni protokollidega), mille kohta esitasid Riigikantselei ametnikud selgitusi. Oma selgitused Valitsusside Asutuse lõpetamise kohta esitas ka lõpetamiskomisjoni esimees, Riigikantselei tollane peadirektor Tiit Laja.

Kontrolliti Valitsusside Asutuse majandustehinguid lõpetamisperioodil. Täpsustamaks Valitsusside Asutuse arvelduskontode käivet ning nende sulgemist ja Valitsusside Asutuse sooritatud tehinguid, pöörduti järelepärimisega Hansapanga ja Siemensi OÜ poole.

Valitsusside Asutuse lõpetamist ning Riigikantselei poolt üleantud endise Valitsusside Asutuse varade ja lepingute kohta käivaid andmeid saadi Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuselt (RIKS). Oma seisukohad eeltoodud küsimustes esitas RIKS-i juhatuse esimees Marju Laur, kes oli ka lõpetamiskomisjoni liige. Selgitused esitasid ka lõpetamiskomisjoni liikmed, auditeerimise ajal RIKS-is töötanud Larissa Vinogradova ja Aavo Pikkof.

Kontrolliakti projekti tutvustati Valitsusside Asutuse endisele peadirektorile, lõpetamiskomisjoni liikmele Jaak Lippmaale, kes aktis toodu kohta kirjalikke selgitusi ega vastuväiteid ei esitanud.

Kontrolliakti projekt arutati 30.01.2002. aastal läbi Riigikantseleis, arutelul osalesid peadirektor Marten Kokk ja riigisekretäri nõunik siseauditi alal Sirje Sulp.

Auditi põhiküsimused

- Kas Riigikantselei (riigisekretäri poolt moodustatud lõpetamiskomisjon) on Valitsusside Asutuse lõpetamisel järginud hallatavate riigiasutuste lõpetamiseks kehtestatud korda?
- Kas Valitsusside Asutuse vara, nõuete ja kohustuste inventuurid on läbi viidud vastavalt heale raamatupidamise tavale?
- Kas Valitsusside Asutuse poolt lõpetamisperioodil tehtud tehingud olid seaduslikud ja otstarbekad, kas need on õigesti kajastatud raamatupidamisarvestuses?
- Mitu telefonijaama *Hicom 150 E* Valitsusside Asutusel tegelikult oli ning kuidas on toimunud nende üleandmine (müük)?

- Kuidas on toimunud Valitsusside Asutuse dokumentatsiooni arhiveerimine?

2. Valitsusside Asutuse lõpetamise otsustamine

Vabariigi Valitsuse 07.09.2000. a korraldusega nr 742-k moodustati riigi tervikliku info-kommunikatsioonisüsteemi loomiseks, Valitsusside Asutuse ümberkorraldamiseks ja RIKS-i asutamiseks asjatundjate komisjon, mille esimeheks nimetati Teede- ja Sideministeeriumi sideosakonna juhataja asetäitja kohusetäitja Marju Laur. Komisjon pidi riigi ühtseks info-kommunikatsioonialaseks teenindamiseks ja sellekohaste hangete koordineeritud teostamiseks esitama Vabariigi Valitsusele 30. novembriks 2000. aastaks infokommunikatsioonisüsteemide ühitamise kontseptsiooni koos ettepanekute analüüsiga ning RIKS-i asutamisdokumentide, vastavate lepingute ja õigusaktide eelnõud. Kontseptsioon koos ettepanekutega on esitatud.

Riigisekretär moodustas oma 21.11.2000. a käskkirjaga nr 165 Valitsusside Asutuse lõpetamis-komisjoni, mille esimeheks ta kinnitas Riigikantselei peadirektori Tiit Laja ning liikmeteks:

- Valitsusside Asutusest peadirektor Jaak Lippmaa, peadirektori nõunik Tõnu Metsäär, pearaamatupidaja Riina Lee, telefoniside osakonna juhataja Aavo Pikkof ja haldustalituse juhataja Vahur Kell;
- Riigikantseleist riigisekretäri nõunik Mait Pärtel, majandusosakonna nõunik Andres Õunapuu ning raamatupidamise osakonna pearaamatupidaja Margi Saadoja;
- Teede- ja Sideministeeriumist sideosakonna juhataja asetäitja kohusetäitja Marju Laur ja majandusanalüüsi osakonna riigivara büroo juhataja Lennart Lepik;
- Kaitseministeeriumist ministri nõunik Lauri Almann.

Käskkirja punkti 3 alusel tuli komisjonil lõpetada Valitsusside Asutuse valduses oleva riigivara ja asjaajamise üleandmine Riigikantseleile hiljemalt 01.03.2001. Seniks tuli komisjonil tagada Valitsusside Asutuse valduses oleva riigivara hooldamine ja sihtotstarbekohane kasutamine.

Kuna osa Valitsusside Asutuse tegevust käsitlevaid dokumente oli tunnistatud salajaseks, ei saanud mõned väljastpoolt Valitsusside Asutust komisjoni koosseisu lülitatud, riigisaladusele juurdepääsuloata komisjoniliikmed tutvuda ka tehingute sisuga ega osaleda täieõiguslikult komisjoni töös. Probleemile ei pööratud komisjoni moodustamisel vajalikku tähelepanu.

3. Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuse asutamine

Vabariigi Valitsuse 12.12.2000. a korraldusega nr 1008-k otsustati riigi ühtse info-kommunikatsioonisüsteemi loomiseks ja haldamiseks asutada Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus, mille asutajaõiguse teostajaks määrati Teede- ja Sideministeerium. Sama korralduse punkti 3 kohaselt volitati teede- ja sideminister Toivo Jürgensoni ja riigisekretär Aino Lepik von Wiréni korraldama riigivara üleandmise sihtasutusele ja kirjutama alla riigivara üleandmise lepingule.

RIKS asutati 14.12.2000. Sihtasutuse juhatusse kuulusid esialgu Marju Laur, Jaak Lippmaa ja Jüri Grigorjev, hiljem nimetati Jaak Lippmaa asemel juhatuse liikmeks Peep Põldsamm.

Asutamislepingus nähti ette, et asutaja annab vastavalt Vabariigi Valitsuse 12.12.2000. a korraldusele nr 1008-k ja selles märgitud riigivara üleandmise lepingutele sihtasutusele üle 200 000 krooni ja muu vara riigisaladuse seaduse § 6 p 8[3] sätestatud tähenduses hariliku väärtusega 112 mln krooni ning volitab juhatuse liikmeid neile lepingutele alla kirjutama.

Samas puudusid enamikul RIKS-i juhatuse liikmetel ja teistel töötajatel riigisaladuse load, välja arvatud sinna üleläinud endised Valitsusside Asutuse töötajad. Seega ei saanud enamik RIKS-i juhatuse liikmetest (kusjuures juhatuse esimees Marju Laur oli ka lõpetamiskomisjoni liige) tutvuda Valitsusside Asutuse tehingutega lõpetamisperioodil, vaid alles pärast selle lõpetamist 01.03.2001.

4. Hallatavate riigiasutuste lõpetamise õiguslik regulatsioon

Vabariigi Valitsuse 08.10.1996. a määrusega nr 244 kinnitati "Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise kord".

[3] Kaitsepolitseiameti ja Valitsusside telekommunikatsioonivõrgu paiknemist, ühendusi ja ühenduspunkte, samuti võrgu ja selle seadmete konfiguratsiooni, võimsust, sagedusi ning teisi parameetreid puudutav teave. Seda teavet sisaldav teabekandja salastatakse 15 aastaks.

Määruse punkti 69 järgi moodustatakse riigiasutuse tegevuse lõpetamise korral likvideerimiskomisjon riigiasutuse valduses oleva riigivara (lepingud, kinnis- ja vallasvara ning raha) üleandmiseks kooskõlas riigivaraseadusega ning asjaajamise (dokumentatsioon ja ülesanded) üleandmiseks riigiasutuse kõrgemalseisvale valitsusasutusele.

Määruse punkti 73 järgi kooskõlastab tegevuse lõpetav riigiasutus likvideerimiskomisjoniga varalised tehingud. Seda tehakse tegevuse lõpetamiseks õigusakti andmisest kuni tegevuse lõpetamiseni.

Määruse punkti 74 järgi koostab likvideerimiskomisjon üleandmise-vastuvõtmise akti nii tegevuse lõpetava riigiasutuse valduses oleva riigivara kui ka asjaajamise kohta.

5. Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni tegevus

Toimunud kahel komisjoni koosolekul jäid lahenduseta mitmed tähtsad asutuse lõpetamist puudutavad küsimused. Kuna kõigil lõpetamiskomisjoni liikmeil polnud juurdepääsuluba riigisaladusele, oli komisjoni tegevus paljuski formaalne. Komisjon ei korraldanud nõuetekohast inventeerimist, kooskõlastas lõpetamisperioodil toimunud tehingud tagantjärgi ning needki protokolle uskudes ilma sisulise aruteluta. Kuigi lõpetatava asutuse majandustegevus kestis kuni 01.03.2001 ning 2000. aasta bilansis esines vigu, ei nõudnud komisjon lõppbilansi koostamist.

Lõpetamiskomisjoni esimene koosolek toimus 20.02.2001. Koosolekul leiti, et Valitsusside Asutuse lõpetamisprotsessi aluseks tuleks võtta tema bilanss seisuga 31.12.2000 ja eelmise majandusaasta aruanne. Komisjoni liikmete sellise otsuse tingis asjaolu, et Valitsusside Asutuse finantseerimist riigieelarvest 2001. aastaks ette ei nähtud. Valitsusside Asutuse tehingutest perioodil 21.11.2000 kuni 31.12.2000 komisjoni liikmeid ei informeeritud.

Lõpetamiskomisjoni liikmete või komisjoni määratud isikute osalusel põhivara inventuure läbi ei viidud. Lõpetamisel võeti aluseks Valitsusside Asutuse aastainventuurid, mis olid läbi viidud vastavalt Valitsusside Asutuse peadirektori 23.11.2000. a käskkirjale nr 18Ü. Auditeerimiseks

esitatud dokumentidest selgub, et neid inventuure ei olnud läbi viidud hea raamatupidamistava kohaselt – ei nähtu, et oleks inventeeritud kohapeal põhivara ning seejärel võrreldud andmeid raamatupidamise andmetega; kasutatud on raamatupidamise põhivara arvestuse väljatrükke, mis on kinnitatud inventeerimiskomisjoni liikmete poolt.

Lõpetamiskoosoleku otsuse punktide 1–4 kohaselt võttis lõpetamiskomisjon teadmiseks Valitsusside Asutuse nõuded ja kohustused 31.12.2000. a seisuga, veendumata et nõuded ja kohustused on inventeeritud ja saldode kinnitused saadud. Aprillis 2001 selgus, et 2000. aasta lõpu seisuga ületasid Valitsusside Asutuse kohustused nõudeid 3,9 mln krooni ulatuses, millest RIKS informeeris kirjalikult Riigikantselei peadirektorit ja riigisekretäri. Riigikantselei peadirektor Marten Koka selgituse järgi oli nimetatud vahe 2001. aasta lõpu seisuga 2,3 mln krooni, mida olevat aktsepteerinud ka RIKS.

Sama otsuse punkti 6 järgi otsustati kinnitada Valitsusside Asutuse tehingud ajavahemikul 22.11.2000–28.02.2001, seega ka tehingud nädalaks ette. Komisjoni liikmeid ei informeeritud, millised tehingud sel perioodil tegelikult toimusid või kavandati teha.

Otsuse punkti 9 kohaselt otsustati lugeda Valitsusside Asutuse bilansis seisuga 31.12.2000 kajastuva materiaalse põhivara (sh sidevõrgu) valdus RIKS-le faktiliselt üle läinuks 01.01.2001. Samas puudub viide aktile vara faktilise üleandmise kohta.

Sihtasutuselt vara üleandmise lepingule 1RK kirjutas RIKS-i juhatuse esimees Marju Laur alla alles 01.03.2001, kuid vara üleandmise-vastuvõtmise aktidele kirjutas alla juhatuse liige Jaak Lippmaa. Seega osutus varade üleandjaks Valitsusside Asutuselt Riigikantseleile ja taas temalt vastuvõtjaks RIKS-i poolt üks ja seesama isik. Lõpetamiskomisjon ja RIKS-i juhatus ei näinud selles riski, mida oleks tulnud vältida.

RIKS-i juhatuse esimehe Marju Lauri väitel lähtus ta vara üleandmise akti allkirjastades Valitsusside Asutuse bilansis kajastatud varade jääkväärtuse kogusummast, kuna bilanss oli ainuke Valitsusside Asutuse juhi poolt vara seisu kohta allkirjastatud dokument. Vara koosseisu võrdluseks või kontrolliks puudus võimalus selle teabe salastatuse tõttu.

Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni teine koosolek toimus 01.03.2001. Komisjoni otsuse punkti 7 kohaselt otsustati, et Valitsusside Asutuse põhivara registris kajastatud telefonijaam soetamismaksumusega 119 078 krooni jääb Riigikantseleile. Seega ei saanud 2000. aasta bilansis kajastatud põhivara automaatselt olla RIKS-ile üleläinud varaks.

Sama otsuse punkti 6 järgi on Valitsusside Asutuse 2000. aasta bilansis kajastatud ekslikult tootmismaa bilansilise jääkmaksumusega 157 500 krooni. Seega ei vastanud Valitsusside 2000. aasta bilanss tegelikkusele. Hoolimata sellest, et Valitsusside Asutuse majandustegevus omatulu arvel kestis kuni 01.03.2001 ning 2000. aasta bilansis toodud vara seis ei vastanud tegelikkusele, ei koostatud asutuse lõpetamisbilanssi.

Lõpetamiskomisjoni 01.03.2001. a protokolli punktis 5 märgitakse, et Valitsusside Asutuse vaegfinantseerimise tulemusena on tekkinud kohustused 3,2 mln krooni. Komisjon otsustas pöörduda riigisekretäri poole, taotlemaks selle summa katmist valitsuse reservfondi arvel. Kohustuste katmiseks pole siiski siiani vahendeid leitud.

Lõpetamiskomisjoni liikmed Marju Laur ja Larissa Vinogradova allkirjastasid mõlemad lõpetamiskomisjoni protokollid alles 02.05.2001. Esimene protokoll allkirjastati märkusega, mille kohaselt nad ei aktsepteeri Valitsusside Asutuse tehinguid kuni 31.12.2000, kuna nad pole nendega tutvunud.

RIKS taotles oma 26.04.2001. a kirjas Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni esimehele ja riigisekretärile viivitamatult lõpetamiskomisjoni uut kokkukutsumist üleskerkinud probleemide lahendamiseks. Seda aga ei tehtud.

Riigikantselei peadirektor ja lõpetamiskomisjoni esimees Tiit Laja teatas RIKS-ile 01.08.2001. a kirjas nr 3-3/3101, et sihtasutusele vara üleandmise lepingu punkti 2.1 kohaselt võõrandaja võõrandas riigivara ja sihtasutus võttis selle vastu ühes kõigi õiguste ja kohustustega, millega võõrandaja on riigivara ise kasutanud ja vallanud või õiguslikul alusel kasutada või vallata võinud.

6. Riigikantselei ja Valitsusside Asutuse vahelisest tehingust 2001. aasta I kvartalis

Riigikantselei ostis lõpetamisperioodil Valitsusside Asutuselt telefonijaama, mille eest oli osa makseid liisingfirmale veel tasumata.

Kuigi Valitsusside Asutuse valduses olnud riigivara tuli riigisekretäri 21.11.2000. a käskkirja nr 165 punkti 3 järgi Riigikantseleile üle anda, ostis viimane Valitsusside Asutuselt lõpetamisperioodil raadiojaama *Hicom 150 E*.

Valitsusside Asutus esitas 22.01.2001 arve summas 127 440 krooni Riigikantseleile tasumiseks telefonijaama *Hicom 150 E* eest. Riigikantselei kandis nimetatud summa üle Valitsusside Asutusele nelja maksekorraldusega *á* 31 860 krooni alljärgnevatel kuupäevadel: 01.02.01, 02.02.01, 05.02.01 ja 06.02.01. Maksekorraldustel pole näidatud põhivara soetust, vaid teenuse ostu. Riigikantselei tasus nimetatud ostu artikkel 34 alt (inventari soetamine), mitte põhivara soetuseks ettenähtud summadest. Riigikantselei võttis ostetud telefonijaama arvele, avas põhivara kaardi ja esitas selle riigivara registris registreerimiseks.

Dokumentidest ilmneb, et Valitsusside Asutuse põhivarade hulgas oli seisuga 29.12.2000 kaks telefonijaama *Hicom 150 E* soetamismaksumusega *á* 59 539 krooni, kokku maksumusega 119 078 krooni. Nimetatud telefonijaamad olid inventeerimisnimestiku järgi olemas.

Kuigi Valitsusside Asutus müüs vahepeal ühe telefonijaama Riigikantseleile, on 28.02.2001 koostatud Valitsusside Asutuse valduses olnud ning Riigikantseleile üle antud riigivarade üleandmise-vastuvõtmise aktis näidatud üks telefonijaam *Hicom 150 E* soetusmaksumusega 119 078 krooni. Järgmisel päeval Riigikantselei poolt RIKS-ile üle antud vara nimekirjas seda telefonijaama ei olnud.

Auditeerija ettepanekul ja tema juuresolekul kontrollisid Riigikantselei peadirektori nõunik Heili Nigulas, tehnilise talituse juhataja asetäitja Olev Vaim ja eksperdina RIKS-i võrguhaldusdirektor Madis Uusmaa 12.12.2001. aastal Riigikantselei soetatud telefonijaama *Hicom 150 E* komplektsust kohapeal Keila-Joal. Kontrollimise tulemused on toodud M. Uusmaa ekspert-

hinnangus, mille kohaselt telefonijaam (*PBX*) on märgistatud valmistajatehase poolt märkega "*Hicom 150 E*". Telefonijaamal puudus valmistajatehases paigaldatud toote seerianumber ja valmistamisaasta.

Telefonijaama komplektsus ja maksumus ei vasta investeeringu käigus soetatud telefonijaamale ega põhivahendite arvestuskaardil kajastatule. A. Pikkofi seletuskirja kohaselt tulenes telefonijaama osade selline kajastamine raamatupidamisarvestuse põhimõtetest – kapitali rent või selle ost – ja jaama tehnilisest jaotumisest terviklikeks üksusteks, s.o jaamaosa või selle lisaseadmed. Selle seisukohaga ei saa nõustuda, sest see ei takista pidamast vara ülevaatlikku arvestust, mida on antud juhul eiratud. Tuleb märkida, et A. Pikkof töötas varem Valitsusside Asutuses telefoniside osakonna juhatajana ja oli materiaalselt vastutav Valitsusside Asutuse sideseadmete eest.

Et Valitsusside Asutus soetas telefonijaama liisinglepingu alusel ning lepingus ettenähtud maksed ei olnud veel lõppenud, siis puudus Valitsusside Asutusel õigus selle võõrandamiseks ilma liisingfirma nõusolekuta.

7. Põhivara arvestus Valitsusside Asutuses

Auditeerimisel tehti kindlaks, et Valitsusside Asutuses oli osa telefonijaamu jäänud üldse raamatupidamisarvestuses arvele võtmata ja põhivarana arvestamata.

Auditi käigus tehti kindlaks, et Valitsusside Asutuse raamatupidamises oli vormistatud telefonijaama *Hicom 150 E* põhivarakaart, mis koosnes kolmest ostuarvest:

- 11.11.1999. a üks Helsingi Telefonikorporatsioonist (*Helsinki Telephone Corporation*) soetatud kasutatud telefonijaam *Hicom 125 PABX* maksumusega 6000 FIM-i ehk ümberarvestatud kursi alusel 15 789 krooni (raamatupidamise registri nr 2291);
- 01.12.1999. a kolm Helsingi Telefonikorporatsioonist soetatud kasutatud telefonijaama *Hicom 125 PABX* kogumaksumusega 18 000 FIM-i ehk ümberarvestatud kursi alusel 47 368 krooni (raamatupidamise registri nr 2290).

- 08.12.1999 AS-ilt Haberst Tehing soetatud kaks telefonijaama *Hicom 150 E* abonendi kaarti *1m SLA* 16 maksumusega 47 436 krooni.

Põhivahendi kaardi järgi maksis telefonijaamade komplekt (4 telefonijaama) kokku 110 593 krooni. Kuigi maksumus sisaldab 4 telefonijaama *Hicom 125 PABX*, võeti nendest arvele 2 ning teise nimetusega (*Hicom 150E*). RIKS-i erilahenduste osakonna juhataja A. Pikkofi suulise selgituse järgi on telefonijaamad *Hicom 125* käesoleval ajal kasutusel (üks Vabariigi Presidendi suveresidentsis, kaks Riigikantseleis ja üks Rahvusarhiivis). Et nimetatud telefonijaamu ei olnud Riigikantseleile üleantava vara hulgas, on need raamatupidamisarvestusest välja jäänud.

Riigikontrollile 27.11.2001 antud A. Pikkofi kirjaliku seletuse järgi müüs Valitsusside Asutus Riigikantseleile Siemensi OÜ-lt 20.05.1999. a sõlmitud lepingu alusel soetatud telefonijaama *Hicom 150 E*, mis paigaldati 1999. aasta suvel Riigikantselei majandatavale Keila-Joa puhke- ja esindusalale. Lepingu koopia esitas A. Pikkof Riigikontrollile auditi ajal.

Vastavalt Valitsusside Asutuse ja Siemensi OÜ Tallinna esinduse lepingule tarnis viimane Valitsusside Asutusele 1999. aasta augustis 878 650 DEM-i ehk 7 029 200 krooni eest sideseadmeid (summa ei sisalda käibemaksu), mille Valitsusside Asutuse poolt võtsid vastu Aavo Pikkof ja Toomas Vahi. Seadmeid ei võetud Valitsusside Asutuse raamatupidamises eraldi arvele. Lepingu lisa 7 alusel tarniti ka üks telefonijaam *Hicom 150 E*, mille maksumuseks oli 139 550 krooni (koos käibemaksuga 164 669 krooni).

Valitsusside Asutuse raamatupidamises seda telefonijaama ei kajastatud, mida tõendab 2000. aasta lõpul läbiviidud põhivahendite inventuur. Seega võib väita, et Valitsusside Asutuse 2000. aasta aastainventuurid viidi läbi formaalselt.

8. Valitsusside Asutuse tehingute otstarbekus

Valitsusside Asutus kandis lõpetamisperioodil ühele äriühingule üle 127 400 krooni, kusjuures selle kohta puudusid algdokumendid. Auditi käigus ei saadud selgitusi, miks

nimetatud summa üle kanti. Tegemist oli äriühinguga, mille nõukogusse ja juhatusse olid kuulunud Valitsusside Asutuse juhtivtöötajad.

Samal päeval, s.o 22.01.2001, kui Valitsusside Asutus esitas Riigikantseleile arve 127 440 kroonile telefonijaama *Hicom 150 E* müügi kohta, sai ta AS-ilt Arvelduskeskus arve samale summale programmeerimistööde eest. Arvel puudub viide lepingule ja tööde vastvõtu aktile, samuti Valitsusside Asutuse juhtide või likvideerimiskomisjoni liikmete resolutsioon summa ülekandmiseks. Summa kandis üle Valitsusside Asutuse raamatupidaja Riina Lee eelarveväliselt arvelduskontolt 07.02.2001. Riigikantselei poolt ülekantud summa laekus samale kontole. Miks Valitsusside Asutus selle summa üle kandis, ei õnnestunud auditi käigus kindlaks teha.

AS-i Arvelduskeskus juhatuse liikmeks oli kuni 29.12.1997 Valitsusside Asutuse peadirektori nõunik T. Metsäär ja samast kuupäevast edasi J. Kikas, kes varem oli töötanud Valitsusside Asutuses. Vastavalt asutamisotsusele olid nõukogu liikmeteks Valitsusside Asutuse töötajad J. Lippmaa, I. Lang ja A. Anupõld. Hiljem sai J. Lippmaa asemel nõukogu liikmeks E. Süvari. AS-i Arvelduskeskus lõpetamisotsus on vastu võetud 02.05.2001 toimunud aktsionäride korralisel üldkoosolekul.

Ülejäänud omatulude arvel lõpetamisperioodil tehtud tehingute pistelisel kontrollimisel puudusi kindlaks ei tehtud.

Valitsusside Asutuse omatulude arvelduskonto nr 221001156583 suleti alles 04.10.2001, sularaha jääk 27334 krooni kanti Riigikantselei arveldusarvele.

9. Valitsusside Asutuse dokumentatsiooni arhiveerimine

Riigikantselei on korraldanud lõpetatud asutuse dokumentatsiooni arhiveerimise.

Valitsusside Asutuse dokumentatsiooni arhiveerimist korraldas Riigikantselei. Arhivaalide loetelu valmis novembris 2001 ning dokumentatsioon jääb Riigikantselei arhiivi, välja arvatud konfidentsiaalse ja salajase tasemega toimikud, mis anti julgeolekuasutuste seaduse alusel üle

Teabeametile. Eraldi loetelu koostati kaabli passide kohta, mille asukohaks pidi jääma Ädala 4d (RIKS-i asukoht). Nimetatud dokumentatsioon asus auditi läbiviimise ajal Teabeametis.

10. Riigikantselei ja RIKS-i tegevus kokkuleppe sõlmimiseks

Kuigi Valitsusside Asutuse lõpetamisest on möödas juba rohkem kui 10 kuud, on lahendamata lõpetatud asutuse nõuete ja kohustustega seonduv. Vastav kokkulepe on sõlmimata.

Riigikantselei andis RIKS-ile üle tema põhikirjalise tegevuse teostamiseks vajaliku vara ja vastavad lepingud.

Käesoleval ajal on Riigikantselei ja RIKS-i vahel sõlmimisel kokkulepe, mille kohaselt vastastikku kooskõlastatakse RIKS-ile üle tulnud nõuete ja kohustuste saldod. Kohustuste ülekaal nõuete suhtes moodustab väidetavalt 2,3 miljonit krooni.

Riigikantseleil kui hallatava riigiasutuse Valitsusside Asutuse likvideerijal lasus kohustus leida vahendid Valitsusside Asutuste kohustuste rahuldamiseks. Lõpetamiskomisjoni esimehe Tiit Laja selgituse kohaselt otsustati 10.04.2001 peaministri juhtimisel toimunud nõupidamisel, et raha lõpetatud asutuse katmata kohustuste katteks taotletakse 2002. aasta riigieelarves Teede- ja Sideministeeriumi kuludes. Nimetatud nõupidamise otsuseid ei ole aga dokumenteeritud.

RIKS on nõus vastu võtma ka ebatõenäoliselt laekuvaid nõudeid, juhul kui neid ei loeta olemasolevate kohustuste katteks, ning laekumiste puhul kandma nendest saadud raha riigieelarvesse.

Auditi lõpuks ei olnud Riigikantselei ja RIKS-i vahel kokkulepet veel sõlmitud.

11. Hinnang peakontrolöri 23.03.2001. aasta otsuses tehtud ettepanekute täitmisele

Riigisekretär ei ole täitnud Riigikontrolli peakontrolöri otsuses tehtud ettepanekuid, mis puudutasid Valitsusside Asutuse lõpetamist. Kuigi riigisekretär teatas, et Riigikantselei siseaudiitor auditeeris Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni tegevust, ei esitatud käesoleva auditi käigus selle kohta dokumente.

Riigikontrolli peakontrolöri 23.03.2001. aasta otsuses tehti riigisekretärile järgmised ettepanekud:

- Valitsusside Asutuse likvideerimiskomisjon peaks läbi viima hea raamatupidamistava kohase põhivara inventuuri, keskendudes eriti sidevõrgule ja eriotstarbelistele seadmetele;
- koostada likvideerimis- ja lõppbilanss vastavuses raamatupidamisseadusele.

Auditi käigus selgus, et lõpetamiskomisjon ei korraldanud nõuetekohaste inventuuride läbiviimist, vaid võttis aluseks Valitsusside Asutuse aastainventuuride andmed, veendumata nende läbiviimise nõuetekohasuses ja tulemuste õigsuses. Valitsusside Asutuse lõppbilanss jäi koostamata.

04.09.2001. a kirjas nr 1-1 Riigikontrollile teatas riigisekretär, et riigisekretäri nõunik siseauditi alal Sirje Sulp on auditeerinud Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni tegevust, sh ka peakontrolöri otsuses tehtud ettepanekute täitmist lõpetamiskomisjoni poolt. Käesoleva auditi käigus selgus, et mingeid kirjalikke materjale läbiviidud siseauditi kohta ei ole koostatud. Seega puudub kindlus, kas siseaudit üldse läbi viidi.

Raivo Hurt,
Riigikontrolli auditispetsialist

Olen kontrolliakti tutvumiseks kätte saanud. Esitan Riigikantselei märkused akti kohta ning seisukohad aktis sisalduvate järelduste osas Riigikontrollile kirjalikult hiljemalt 11.02.2002.

Aino Lepik von Wirén
Riigisekretär

Marten Kokk
Riigikantselei peadirektori kt

RIIGIKANTSELEI

Hr. Jüri Kõrge
Peakontrolör

Riigikontroll

Teie 5.veebruar 2002 nr. 13-1/285
Meie 11.veebruar 2002 nr. 1-1/440

Vastused ja kommentaarid
Riigikontrolli kontrollaktile
"Riigikantselei tegevuse seaduslikkus
Valitsusside Asutuse likvideerimisel"

Lugupeetud härra peakontrolör

Täname Teid Riigikantseleile saadetud Riigikantselei tegevuse seaduslikkust Valitsusside Asutuse likvideerimisel käsitleva auditi kontrollakti eest. Tagastame Teile juuresolevana akti ühe eksemplari. Käesolevaga esitame ka omapoolsed vastused ja seisukohad Teie poolt läbiviidud auditi kontrollakti kohta. Teemade käsitluse järjekorras lähtusime kontrollaktis esitatust.

2. Valitsusside Asutuse lõpetamise otsustamine.

Vabariigi Valitsuse 07.09.2000. aasta korraldusega nr. 742-k moodustati asjatundjate komisjon riigi tervikliku infokommunikatsioonisüsteemi loomiseks, Valitsusside Asutuse ümberkorraldamiseks ja Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuse (RIKS) asutamiseks. Komisjoni esimeheks nimetati Teede- ja Sideministeeriumi sideosakonna juhataja asetäitja kohusetäitja Marju Laur.

Riigikantselei juhtis 01.12.2000.a. oma kooskõlastuskirjas nr. 1-1/8492 Vabariigi Valitsuse korralduse "Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuse asutamine" eelnõu kohta Teede- ja Sideministeeriumi tähelepanu asjaolule, et loodavale sihtasutusele ei ole ette nähtud eelarve assigneeringuid ning et nimetatud eelnõus oleks vajalik sätestada rahalised eraldised sihtasutusele.

RIIGIK[illegible]OLL
Kuupäev 12.02.2002 Reg nr 928/13-1/285

Stenbocki maja
Rahukohtu 3
15161 TALLINN

Tel: (0) 693 5860
Faks: (0) 693 5914
E-kiri: riigikantselei@rk.ee

Registrikood 70004809
A/a 10002036145008
Eesti Ühispank 401

Vabariigi Valitsuse 8. oktoobri 1996. aasta määrusega nr. 244 kinnitatud "Valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korra" osa III punktides 27 ja 28 sätestatakse riigiasutuse ümberkorraldamine alljärgnevalt:
p. 27 – Riigiasutuse ümberkorraldamine käesoleva korra tähenduses seisneb riigiasutuste ühinemises või jagunemises;
p. 28 – Riigiasutused ühinevad või jagunevad järgmiselt:

1) riigiasutused ühendatakse üheks riigiasutuseks, kusjuures ühendatavad riigiasutused lõpetavad tegevuse ja nende baasil moodustatakse uus riigiasutus;
2) riigiasutus liidetakse teise riigiasutusega ja liidetav riigiasutus lõpetab tegevuse;
3) riigiasutus jaotatakse vähemalt kaheks riigiasutuseks ja ta lõpetab tegevuse;
4) riigiasutus eraldatakse teisest riigiasutusest, selle tulemusena moodustatakse uus riigiasutus ja säilib esialgne riigiasutus.

Antud juhul sai riigisekretär võtta vastu Valitsusside Asutuse (VS) lõpetamise, mitte aga ümberkorraldamise otsuse, mis vormistati riigisekretäri 21. novembri 2000. aasta käskkirjaga nr. 165.

RIKS-i ja tema esindajate kaasamine Valitsusside Asutuse lõpetamisse oli vältimatu, arvestades Vabariigi Valitsuse 07.09.2000.a. korralduses nr. 742-k sätestatud eesmärki moodustada ühtne infokommunikatsiooniasutus. Seega nimetas riigisekretär VS lõpetamiskomisjoni liikmeteks ka loodava RIKS-i tulevasi töötajaid, kes aga keeldusid oma tegevuseks VS lõpetamiskomisjonis taotlema riigisaladuse luba.

3. Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutuse asutamine.

Enamikku RIKS-i juhatuse liikmete riigisaladuse loa puudumisest tingitud probleeme ei saanud riigisekretär oma 21. novembri 2000.a. käskkirjaga nr. 165 Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni koosseisu kinnitades lahendada, kuna puudub õiguslik mehhanism kohustamaks teise asutuse töötajaid taotlema nimetatud luba.

Riigisaladuse loa olemasoluga seotud probleemi otsustas RIKS lahendada Jaak Lippmaa, kes oli ka RIKS-i juhatuse liige, määramisega VS-lt ületulnud varade vastuvõtjaks ja vastuvõtudokumentide allkirjastajaks.

5. Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni tegevus.

"Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise kord" ei näe sisuliselt ette muid kõrgemalseisva asutuse, antud juhul Riigikantselei, ülesandeid lõpetamisprotsessis peale lõpetamiskomisjoni moodustamise. Nimetatud kord ei sätesta ka lõpetamiskomisjoni poolset aruandlust kõrgemalseisvale asutusele. Jooksva informatsioonivahetuse käigus kinnitas komisjoni esimees riigisekretärile lõpetamisprotsessi kulgemist ettenähtud korras.

2001.a. septembris vastavalt riigisekretäri poolt antud ülesandele nõunik Sirje Sulp'i poolt läbiviidud siseauditi tulemusena selgus, et lõpetamiskomisjon ei olnud nõuetekohaselt korraldanud inventuuride läbiviimist ja VS lõppbilansi koostamist vastavuses raamatupidamisseadusele. Riigisekretär, olles tutvunud siseauditi tulemustega, otsustas endisi lõpetamiskomisjoni liikmeid mitte uuesti kokku kutsuda, vaid andis oma resolutsiooniga Riigikantselei ametnikele ülesanded toimingute tegemiseks, mida VS lõpetamisprotsessi korrektseks lõpetamiseks sel ajal oli vaja teha ning mida ajaliselt ja Riigikantselei pädevusele vastavalt ka teha sai (näit. inventuuride korraldamine olukorras, kus varad olid üle võtnud RIKS, ei olnud enam võimalik).

Lõpetamiskomisjoni töö uuesti käivitamiseks polnud enam õiguslikku alust.

Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni informeeriti VS tehingutest perioodil 21.11.2000 – 31.12.2000 ning komisjon kinnitas need tehingud, fikseerides selle ka lõpetamiskomisjoni 20. veebruari 2001.a. kuupäevaga dateeritud koosoleku protokollis. Protokollile kirjutasid alla kõik lõpetamiskomisjoni liikmed, kusjuures Marju Laur ja Larissa Vinogradova omapoolse märkusega "v.a. p.6 teostatud tehingud kuni 31.12.2000.a.".

Praeguseks ajaks on Riigikantselei ja RIKS-i läbirääkimistes jõutud nõuete ja kohustuste üleandmise kokkuleppe projektini, milles fikseeritakse kohustuste ja nõuete vahena 2 295 424.27 krooni. Mõlema poole poolt allkirjastatud kokkulepe hetkel puudub, kuna õigusaktidest ei selgu üheselt, kelle pädevus Vabariigi Valitsuse reservfondist kohustuste täitmiseks raha taotlemine on.

Riigikantseleil puudub praegu pädevus puuduvat raha reservfondist taotleda, kuna RIKS kuulub Teede- ja Sideministeeriumi valitsusalasse ja Riigikantselei enda eelarves pole selleks raha eraldatud.

Varade üleandmisel 01.03.2001.a. Valitsusside Asutuselt Riigikantseleile ja seejärel Riigikantseleilt RIKS-ile samaaegselt üleandmis- ja vastuvõtmiskomisjonis ühe ja sama isiku (Jaak Lippmaa) osalemisest tulenevat riski ei saanud riigisekretäri poolt moodustatud Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjon kuidagi vältida, kuna varade ülevõtjad RIKS-i poolt ei olnud määratud riigisekretäri poolt. Antud juhul oli riski võimalik maandada RIKS-il, määrates omalt poolt VS-lt saadud varade vastuvõtmiseks pädevad isikud või komisjoni.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 8. oktoobri 1996.a. määruse nr. 244 punktile 60 peab ettepanek riigiasutuse tegevuse lõpetamiseks sisaldama muuhulgas ka ettepanekuid riigiasutuse valduses oleva riigivara ning riigiasutuse tegevuse finantseerimiseks ettenähtud eelarveassigneeringute edasise kasutamise kohta. Kuna sellised ettepanekud Vabariigi Valitsuse korralduses puudusid,siis ei ole võimalik üheselt väita, et Valitsusside Asutuse katmata kohustuste täitmiseks vahendite leidmine oli ainult Riigikantselei kohustus.

RIKS-i juhatuse esimees taotles 26. aprilli 2001.a. kirjas nr. 136 VS lõpetamiskomisjoni esimehele ja Riigikantselei peadirektorile lõpetamiskomisjoni kokkukutsumist, mida 2. mail 2001.a. kokkutulnud lõpetamiskomisjoni kuulunud isikud ka arutasid, kuid kuna lõpetamiskomisjon oli moodustatud riigisekretäri 21.novembri 2000.a. käskkirjaga nr. 165 kindla tähtajaga, leiti, et komisjoni tegevus on lõppenud ja komisjon ei ole pädev tegema toiminguid peale 01. märtsi 2001.a.

6. Riigikantselei ja Valitsusside Asutuse vahelisest tehingust 2001. aasta I kvartalis.

Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni esimehe ja Riigikantselei peadirektori Tiit Laja väitel ei olnud VS huvitatud Keila-Joal asuva telefonijaama haldamisest ja kuna Keila – Joa puhkeala võõrandamise ettevalmistamise kohta oli tehtud põhimõtteline otsus, siis toimuski kontrollaktis toodud tehing VS ja Riigikantselei vahel. Tehingu tulemusena Valitsusside Asutusele kahju ei tekkinud. VS lõpetamiskomisjon aktsepteeris üksmeelselt oma 20. veebruari 2001.a. koosolekul VS tehingud perioodil 01. jaanuar kuni 28. veebruar 2001.a., s.h. ka telefonijaama HICOM 150E võõrandamise.

Meie käsutuses olevate VS raamatupidamisdokumentide põhjal ei ole võimalik üheselt kinnitada, kas VS poolt Riigikantseleile müüdud telefonijaam Hicom 150E on täpselt seesama, mis soetati kapitalirendi korras Siemens Rahoitus OY-lt.

7. Põhivara arvestus Valitsusside Asutuses.

Et kontrolliaktis toodud tehinguid kajastavad dokumendid on vaid üks võimalik väljavõte VS raamatupidamisdokumentidest ja Riigikontroll ei ole nimetatud asutuse raamatupidamise dokumentaalrevisjoni läbi viinud, siis ei saa ka lõplikku tõde asutuse raamatupidamises põhivara arvestuses kajastuvate ja tegelikult olemasolevate varade kohta esitatu põhjal tuvastada.

Kui VS raamatupidamisdokumentatsioonis vara arvestuses ka esines puudusi, siis vara üleandmisel lähtutakse hea tava kohaselt siiski tegelikult olemasolevast ning üle antud ja vastu võetud vara reaalsest koosseisust, mis fikseeritakse vastavas üleandmis- ja vastuvõtuaktis osapoolte allkirjadega.

9. Valitsusside Asutuse dokumentatsiooni arhiveerimine.

Riigikantselei korraldas Valitsusside Asutuse dokumentatsiooni nõuetekohase arhiveerimise ja dokumentatsioon säilitatakse Riigikantselei arhiivis.

Kooskõlas Kaitsepolitseiameti 25. juuli 2001.a. kirjas nr. 3089 toodud vastusega vastavale järelpärimisele (Riigikantselei 29.06.2001.a. kiri nr. 1-1/4706) andis Riigikantselei 8. novembril 2001.a. aktiga nr. 9 Valitsusside Asutuse valduses olnud riigisaladust sisaldavad teabekandjad üle Teabeametile.

Kontrollaktis nimetatud sidekaablite passid on koos muude sajaste teabekandjatega üle antud Teabeametile, millest ja RIKS on teadlik.

11. Hinnang peakontrolöri 23.03.2001.aasta otsuses tehtud ettepanekute täitmisele.

Riigikontrolli 23.03.2001.a otsuses nr 13-5/30 tegi peakontrolör riigisekretärile meie arvates õiged ja vajalikud ettepanekud, et Valitsusside likvideerimiskomisjon viiks läbi hea raamatupidamistava kohase põhivara inventuuri ning koostaks likvideerimis- ja lõppbilansi vastavalt raamatupidamisseadusele. Asjaolu, et nimetatud inventuuri ja bilansi koostamist tegelikult ettenähtud korras läbi ei viidud, sai riigisekretärile teatavaks alles siis, kui riigisekretäri nõunik siseauditi alal Sirje Sulp auditeeris vastavalt saadud eriülesandele Valitsusside Asutuse lõpetamiskomisjoni tegevust. Töö läbiviimine on nõuetekohaselt dokumenteeritud ja tulemuste kohta esitatud riigisekretärile aruanne, mille koopia ka siinjuures esitame. Riigikantselei on siseaudiitori ettepanekud teadmiseks ja arvestamiseks võtnud ning oma pädevust, ajalisi piiranguid ja võimalusi silmas pidades neid ka täitnud (vt. p.5).

Valitsusside Asutuse lõpetamine on olnud Riigikantselei ja lõpetamiskomisjoni jaoks väga keeruline protsess. Selle käigus on tulnud muuhulgas korraldada küllaltki komplitseeritud tegevusvaldkonnaga ja keerulistes tingimustes tegutsenud riigiasutuse, kes oma töös valdas ja kasutas riigisaladust, vara ja asjaajamise osaline üleandmine äsjamoodustatud eraõiguslikule sihtasutusele.

Kogu protsess on toimunud keerulises õiguslikus keskkonnas, ei ole olnud võimalik juhinduda ei täpsetest ja üheseltmõistetavatest õiguslikest regulatsioonidest ega ka sarnastest pretsedentidest.

Usume ja loodame väga, et Riigikontrolli poolt auditeerimise tulemusel tehtavad ettepanekud hõlbustavad oluliselt sarnaste protsesside läbiviimist tulevikus.

Koostöö eest tänades ja heade soovidega

Marten Kokk
Peadirektor