Riigi teraviljareservi moodustamine, säilitamine ja uuendamine

Kontrolliaruanne

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris riigi teraviljareservi moodustamist, säilitamist ja uuendamist ajavahemikul 01.01.2002–30.04.2004, keskendudes õigusliku regulatsiooni olemasolule, õigusaktide täitmisele, lepingutest kinnipidamisele, majandustehingute seaduslikkusele julgeolekuvaru uuendamisel, julgeolekuvaru säilimise tagamisele, riigieelarvest eraldatud raha kulutamise seaduslikkusele ja sihipärasusele, arvestuse ning aruandluse (sh raamatupidamise osas) korraldusele ja usaldusväärsusele ning sisekontrollisüsteemide toimimisele.

Riigireserviga seonduvat käsitleb riigireservi seadus, mis määrab kindlaks julgeolekuvaruga tegelevad ministeeriumid. Toiduainete julgeolekuvaru haldamist, sh teravilja osas, korraldab Põllumajandusministeerium. Teravilja hoidmiseks on Põllumajandusministeerium sõlminud AS-iga Eesti Viljasalv komisjoni- ja hoiulepingu. AS Eesti Viljasalv oli kontrollitud perioodil delegeerinud toiduteravilja julgeolekuvaru hoidmise üheksale teraviljahoidmisele spetsialiseerunud äriühingule, kellega olid sõlmitud hoiulepingud.

Teravilja julgeolekuvaru moodustamiseks, hoidmiseks ja uuendamiseks eraldatakse Põllumajandusministeeriumile raha riigieelarvest. Julgeolekuvaru moodustamiseks kasutati 2002. a 21,0 ja 2003. a 8,5 mln krooni ning julgeolekuvaru uuendamiseks müüdi vilja 2002. a 22,3 ja 2003. a 34,9 mln krooni eest. Teraviljareservi hoidmiseks kulutati 2002. a 9,6 ja 2003. a 8,5 ning 2004. a 4 esimese kuuga 1,6 mln krooni.

Vabariigi Valitsus, Põllumajandusministeerium ja AS Eesti Viljasalv ei ole taganud teravilja julgeolekuvaru säilimist. 2003.–2004. a läks kaduma julgeolekuvarust teravilja järgmiselt: AS-is Rakvere Viljasalv 14 079 tonni maksumusega 26,6 mln krooni, AS-is Tamsalu Veskid 362,7 tonni maksumusega 725 440 krooni, AS-is Jõgeva Viljasalv 481,5 tonni maksumusega 626 004 krooni.

Peamised tähelepanekud

- Praeguseks ajaks on riigireservi seadus täiesti vananenud, kuna seaduse põhimõtted ja ideoloogia ei kajasta tänast olukorda (eriti seoses Eesti astumisega EL-i ja NATO-sse). Riigireservis olevad ressursid ei vasta praegustele julgeolekuvajadustele. Uue seaduse vastuvõtmise eelduseks on julgeolekuvarude üldise kontseptsiooni koostamine. Hädaolukorraks valmisoleku seaduses toodud ülesanded on jäänud osaliselt täitmata – riigil puudub riskianalüüs. Puuduvad ka andmed, et ministeeriumid oleksid teinud riskianalüüse ning nende alusel koostanud kriisiohjamisplaane. Seepärast ei ole selge, millest peaks koosnema julgeolekuvaru (sortiment, kogused).
- Riigisaladuse seaduse ja riigireservi seaduse sätted, mis käsitlevad julgeolekuvaru salastamist, on omavahel vastuolus. Riigisaladuse seaduse (§ 6 p 5) järgi on julgeolekuvaru nomenklatuur ja kogused salajase tasemega riigisaladus, kuid riigireservi seaduse (§ 141) kohaselt on peale julgeolekuvaru koguste salastatud ka julgeolekuvaru paigutus, kuid nomenklatuur ei ole salastatud. Põllumajandusministeerium, AS Eesti Viljasalv ning teravilja julgeolekuvaru hoidjad pole täies ulatuses järginud riigisaladuse seaduse nõuet julgeolekuvaru koguste ja paigutuse salastamise kohta.
- Eirates riigireservi seaduse sätteid, ei ole Vabariigi Valitsus kinnitanud julgeolekuvaru koosseisu ja sortimenti, miinimum- ja maksimumkoguseid ning moodustamise aega. Põllumajandusministri selgituse kohaselt esitas ta 1999. aastal Riigikantseleile vastavad ettepanekud, mis jäid aga Valitsuse poolt kinnitamata. Seetõttu on arusaamatu, millistest kriteeriumidest lähtusid Vabariigi Valitsus, Rahandusministeerium ja Põllumajandusministeerium, kui riigieelarve koostamisel kavandati teravilja julgeolekuvarusse vilja ostmiseks vajalikku raha. Riigireservi seaduses toodud ülesannete täitmist oleks samuti pidanud jälgima ja Valitsusele vastavad ettepanekud tegema Riigikantselei vastavalt oma põhimäärusele.
- Põllumajandusministeerium ja AS Eesti Viljasalv ei ole julgeolekuvaru paigutamisel riske piisavalt hinnanud. Ministeerium ja AS Eesti Viljasalv on sõlminud lepingu, mille järgi on aktsiaseltsil õigus sõlmida toiduteravilja hoidmiseks nn allhoiulepinguid isikutega, kel on eraomandis laopindu (elevaatoreid, ladusid). Põllumajandusministeeriumil puudub ülevaade nendest lepingutest. Ei ole kontrollitud vilja hoiustavate äriühingute usaldusväärsust ega majanduslikku võimekust. Ühes kohas suure varu hoidmine tekitab lisariske. Nii oli 2003. a lõpu seisuga AS-is Rakvere

Viljasalv hoiule antud 14 428 tonni julgeolekuvaru teravilja, mis moodustab olulise osa kogu teraviljareservist. Neljas elevaatoris oli üle 80% riigi teraviljareservist.

- Teraviljaost julgeolekuvarusse oli korraldatud põllumajandusministri kehtestatud nõuete kohaselt. Minister oli teravilja maksimaalse ostuhinna kehtestanud aga enamasti 25% kõrgema, kui olid teravilja turuhinnad Eesti teraviljaturul. AS-i Eesti Viljasalv töötajate selgitusel oli kallima ostuhinna põhjuseks teravilja tootmise toetamine Eestis. Riigikontroll ei pea õigeks kõrgema ostuhinna kaudu põllumajanduse toetamist, kuna seda tehakse riigieelarvest otsetoetuste kaudu. Riigikontrolli tehtud arvutuste kohaselt müüdi aastatel 2002–2003 teravilja kokku 17,9 mln krooni ulatuses ostuhinnast madalama hinnaga. Kuna ostuhinnad olid müügihindadest pidevalt kõrgemad, ülehinnati ka bilansis olevate varude maksumus. Riigikontroll on sellele varasemate auditite käigus tähelepanu juhtinud, kuid varude maksumust ei ole korrigeeritud.
- AS-i Eesti Viljasalv korraldatud teraviljamüük ei ole jälgitav ega läbipaistev. Toiduteravilja ostjatega sõlmiti lepingud, kus märgiti ostetava vilja kogus ja asukoht. Nende lepingute alusel koostas AS-i Eesti Viljasalv juhataja vilja väljastamise korraldused, mis suuremas osas aga ei ühtinud lepingute andmetega. AS Eesti Viljasalv rikkus müügikorra nõuet ning andis nõusoleku ostuõiguse üleandmiseks äriühingutele, kes ei osalenud korraldatud müügioksjonil. Kehtivas müügikorras puuduvad sätted ostuõiguse üleandmise, lepingute tühistamise, lepinguliste koguste ja väljastamise asukoha muutmise kohta; samuti pole selge, kuidas tuleb toimida, kui võrreldes sõlmitud lepinguga väljastatakse riigireservist lubatust vähem või rohkem toiduteravilja. Põllumajandusministeerium ei kontrollinud ega analüüsinud AS-i Eesti Viljasalv tegevust vilja müümisel toiduteravilja julgeolekuvaru uuendamiseks. Auditi käigus selgus, et AS Rakvere Viljasalv ei täitnud oma lepingulisi kohustusi alates 2002. aastast. Sellele vaatamata ei selgitanud AS Eesti Viljasalv olukorda ega rakendanud sanktsioone. AS Eesti Viljasalv ei täitnud müügikorra sätet, mille tagajärjel jäi auditeeritud ajavahemikul sisse nõudmata sanktsioonina (lepingutingimuste täitmata jätmise tõttu) 1 000 000 krooni leppetrahvi (lepingutes on seda nimetatud tagatistasuks).
- Põllumajandusministeerium tegi põhjendamatu ettemakse, andes AS-ile Eesti Viljasalv järgnevate aastate kulude katteks 5 miljonit krooni. AS Eesti Viljasalv ei täitnud ministeeriumi ettenähtud rahakasutamise tingimusi, kuid ka Põllumajandusministeerium ei kontrollinud oma korralduste täitmist. Toiduteravilja ostu tagamiseks andis AS Eesti Viljasalv ettevõtjatele laenu, kuid laenu saajad ei täitnud lepingu tingimusi. Vaatamata sellele ei ole AS Eesti Viljasalv lähtunud lepingus ettenähtud intressimäärast, mistõttu on jäänud sisse nõudmata 40 254 krooni intresse. Rikkudes kokkulepet, paigutas AS Eesti Viljasalv riigilt ettemakseks saadud raha üleöödeposiitidesse ning teenis sellelt kokku 101 605 krooni. Riigikontroll on seisukohal, et nii üleöödeposiitidelt teenitud intressid kui riigieelarve vahendite arvelt antud laenudelt sissenõudmist vajavad intressid tuleks kanda riigieelarvesse.
- Põllumajandusministeerium ja AS Eesti Viljasalv ei ole taganud teravilja julgeolekuvaru säilimist. AS-i Eesti Viljasalv nõukogu ei kontrollinud, kas AS-i Eesti Viljasalv juhatus on taganud teravilja julgeolekuvaru säilimise. Paljusid olulisi küsimusi nagu teravilja inventeerimise metoodika väljatöötamist, inventuuride usaldusväärsust, teravilja hoidjate valimise ja nende usaldusväärsuse kontrollimist ei olnud nõukogu arutanud. Aastainventuurid olid tehtud pealiskaudselt. AS-i Rakvere Viljasalv dokumentidest võib teha järelduse, et nii 2002. kui ka 2003. a aastainventuuri korraldamise päeval esines teravilja julgeolekuvarudes oluline puudujääk, mis inventuuride käigus jäi avastamata. Ebapiisavad kontrollimeetmed soodustasid puudujäägi teket.
- AS-is Rakvere Viljasalv olid mõnel perioodil raamatupidamise arvestuses kommertsteravilja jäägid näidatud miinusega, s.o puudujäägina. Samas olid näidatud teravilja sissetulekud, mis ei olnud tõestatud algdokumentidega. Võib arvata, et algdokumentidega tõestamata sissetulnud teravili kuulus riigireservi hulka, mida AS Rakvere Viljasalv kasutas omavoliliselt kommertstegevuseks.
- Esines puudusi teravilja julgeolekuvaru arvestuses ja aruandluses. Põllumajandusministeeriumil puudus ülevaade teravilja julgeolekuvaru kogustest hoidjate kaupa. Eirates raamatupidamise seaduse nõuet, ei reguleeri AS-i Eesti Viljasalv raamatupidamise sise-eeskirjad riigireserviga seotud tehingute kajastamist. AS Eesti Viljasalv ei ole töötanud välja ühtseid nõudeid laoarvestuse pidamiseks kõikidele riigireservi teravilja julgeolekuvaru hoidjatele, et tagada terviklik ülevaade riigi teravilja julgeolekuvarust. AS-i Eesti Viljasalv vastavad töötajad ei ole nõudnud saatelehtede esitamist, et kontrollida AS-i Eesti Viljasalv juhataja korralduste täitmist vilja väljastamiseks riigireservist ja selle ostjatele üleandmist.

Peamised ettepanekud

Vabariigi Valitsusele riigireservi süsteemi korrastamiseks ning julgeolekuvaru tagamiseks:

- Koostada julgeolekuvaru reguleerivad õigusaktid ohuprognoosist lähtudes, kusjuures näha seadustes ette ka võimalused julgeolekuvarude operatiivseks juhtimiseks (regulatsioonid, kogus, paigutus, nomenklatuur).

- Kaaluda teravilja julgeolekuvaru hoidmise lõpetamist ja selle asendamist tegevusvaruga, mille tarbeks võiks tootjatega sõlmida lepinguid ning maksta tasu selle varu olemasolu eest.
- Kui otsustatakse jätkata teravilja julgeolekuvaru hoidmist, tuleb kinnitada teravilja julgeolekuvaru koosseis ja sortiment, miinimum- ja maksimumkogus ning moodustamise aeg ning julgeolekuvaru rahastamisel lähtuda nimetatud normidest.
- Kui otsustatakse lõpetada toiduteravilja julgeolekuvaru hoidmiseks vahendaja (AS Eesti Viljasalv) kasutamine, tuleks kaaluda AS-i Eesti Viljasalv tegevuse lõpetamist ja äriühingu likvideerimist.
- Uue riigireservi seaduse väljatöötamisel sätestada varude säilitamise nõuded, lähtudes sealjuures iga varuliigi eripärast (ravimid, teravili, toiduained jm) ning järgmistest aspektidest:
    - hoiutingimused ning selleks vajalike finantseerimisvahendite analüüs;
    - inventeerimise kord ja metoodika, sealjuures tuleks analüüsida erinevaid metoodikaid ning valida nende hulgast ekspertide abil sobiv;
    - spetsiifiliste varude (teravili) inventeerimine koos ekspertidega.
- Anda hinnang varude praeguste säilitamistingimuste nõuetele vastavuse kohta; näha ette tegevuskava, millal, kuidas ja milliste vahenditega tagatakse nõuetele vastavus.
- Kaaluda julgeolekuvaru salastamise minimeerimist, salastada ainult põhjendatud vajaduse korral.

Rahandusministrile julgeolekuvaru järelevalve tugevdamiseks:>

- Teha ministeeriumi finantskontrolli osakonnale ülesandeks jälgida ja analüüsida vastavate ministeeriumite siseaudiitorite koostatud riskihinnanguid julgeolekuvaru kohta ning osutada siseaudiitoritele metoodilist abi julgeolekuvaru säilimise kontrollimiseks. Vajadusel teha omapoolsed auditid.

Põllumajandusministrile toiduainete julgeolekuvaru korrastamiseks:

- Kaaluda vajadust lõpetada toiduteravilja julgeolekuvaru hoidmiseks vahendaja (AS Eesti Viljasalv) kasutamine ning otsustada, kas ei ole otstarbekam, et toiduainete julgeolekuvaruga (sh toiduainete ost-müük, lepingute sõlmimine toiduainetehoidjatega jm) hakkab otse tegelema Põllumajandusministeerium.

Julgeolekuvaru haldamise parandamiseks teravilja riigireservi moodustamisel ja uuendamisel:

- Lähtuda teravilja ostmisel julgeolekuvarusse turuhindadest.
- Töötada julgeolekuvaru uuendamiseks välja uus üksikasjalik teraviljamüügi kord ning korraldada selle täitmise pidev analüüs ja järelevalve.
- Nõuda AS-ilt Eesti Viljasalv sisse saamata jäänud 1 000 000-kroonine leppetrahv (tagatistasu) ja kanda see riigieelarvesse.
- Täpselt fikseerida ministeeriumi müügikorraldustes riigireservi vilja erakorralise (st enne vilja kolmandat hoiuaastat) uuendamise põhjused.
- Nõuda AS-ilt Eesti Viljasalv tagasi kasutamata jäänud ettemaks 409 402 krooni ja riigi rahalt teenitud intressid 101 605 krooni ning kanda need riigieelarvesse.
- Nõuda välja AS-ilt Eesti Viljasalv toiduteravilja ostu tagamiseks ettevõtjatele antud laenudelt sissenõudmata jäänud intressid summas 40 254 krooni ning kanda need riigieelarvesse.

Julgeolekuvaru säilimise tagamiseks:

- Analüüsida riske, mis on seotud teraviljareservi kontsentreerimisega ühe hoidja kätte, ning teha ettepanekud riskide maandamise kohta AS-i Eesti Viljasalv nõukogule ja juhatajale.
- Jälgida pidevalt toiduainete julgeolekuvaru hoidjate finantsolukorda (maksuvõlad, suurte laenu- ja muude kohustuste võtmine jms).
- Töötada välja üksikasjalik teraviljareservi inventeerimise kord (eeskirjad), kus näidata inventeerimismetoodika, et avastada varjatud teraviljapuudujääk.
- Teha aasta jooksul ootamatult erakorralisi inventuure.
- Kaaluda, kas on otstarbekas hoida toiduainete julgeolekuvarusid plommitud hoidlates või tuleks kasutada muid tehnilisi võimalusi (nt elektroonilise valvesüsteemi kasutuselevõtt jm).

Toiduteravilja julgeolekuvaru aruandluse ja arvestuse korrastamiseks ning järelevalve tugevdamiseks:

- Töötada välja toiduainete julgeolekuvaru järelevalvesüsteem, sh
    - analüüsida riskihinnanguid;
    - suunata AS-i Eesti Viljasalv nõukogu tegevust julgeolekuvaru säilimise tagamiseks;
    - parandada ministeeriumi struktuuriüksuste koostööd julgeolekuvaru kontrollimisel;
    - sätestada julgeolekuvaru kontrollimise metoodika ja kord;
    - määrata vastutajad julgeolekuvaru järelevalvesüsteemi toimimise eest;
    - algatada ametkondlik juurdlus süüdiolevate ametiisikute väljaselgitamiseks ja vastutusele võtmiseks;
    - kaaluda AS Eesti Viljasalv nõukogu liikmete järelevalve-ülesannete täitmata jätmisega riigile suure varalise kahju tekitamise eest solidaarse vastutuse rakendamist äriseadustiku § 327 alusel.

AS-i Eesti Viljasalv nõukogule

- Juhatuse üle järelvalve tugevdamiseks tuleb nõukogu istungitel käsitleda teravilja julgeolekuvaruga seotud küsimusi komplekssselt. Keskenduma peab julgeolekuvaru säilimise tagamisele, sh
    - perioodiliselt, vähemalt kord kvartalis, nõuda AS-i Eesti Viljasalv juhtkonnalt ülevaadet julgeolekuvaruga tehtud tehingute ning teraviljareservi säilimise tagamise kohta. Teavitada kohe põllumajandusministrit kõikidest asjaoludest ja riskidest, mis võivad ohustada julgeolekuvaru säilimist;
    - vaadata läbi hoiulepingute eelnõud ja regulaarselt nõuda juhtkonnalt infot hoidjate usaldusväärsuse kohta.

Kontrolliaruande tervikteksti riigisaladuse sisaldamise tõttu ei avalikustata

Kaie Karniol
Finantsauditi osakonna peakontrolör