Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevus 2003. aastal

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/94
17.08.2004

Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevus 2003. aastal

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevust 2003. aastal, keskendudes majandustehingute seaduslikkusele, raamatupidamisarvestuse korraldusele ning sisekontrollisüsteemide toimimisele.

Olulisemad tähelepanekud ja järeldused Ida-Viru Maavalitsuse kohta

Maavalitsus ei ole piisavalt reguleerinud enda hallatavate asutuste raamatupidamisarvestust ja üldist töökorraldust, mille tõttu on asutuste raamatupidamisarvestus puudulik ning kasutatavad kontrollimeetmed ebapiisavad. Samuti ei tunne asutuste juhid ja raamatupidajad piisavalt kehtivaid õigusakte ja regulatsioone.

Põhivara arvestuses esineb olulisi puudusi, millest tulenevalt ei anna raamatupidamise andmed vara kohta õiget ja usaldusväärset ülevaadet. Maavalitsus ei ole sätestanud hallatavatele asutustele ühtseid põhimõtteid ja sisekontrolliprotseduure, mis tagaksid kõigi asutustele kuuluva varaga seotud tehingute seaduslikkuse ja korrektse kajastamise raamatupidamises ning vara säilimise.

Tulude arvestus ei ole kooskõlas kehtiva regulatsiooniga. Esineb olulisi puudusi eelkõige maade erastamisest, hoonestusõiguse tasudest ja majandustegevusest laekuvate tulude kajastamisel. Täielikult on kajastamata kogutud riigilõiv.

Personalikulude arvestuses esineb olulisi puudusi, mis on tingitud eelkõige puudulikest sisekontrolliprotseduuridest. Sellest tulenevalt on välja makstud ebaseaduslikke tasusid, tasumata on maksud erisoodustustelt ning eksitud on puhkusereservi arvestuses. Samuti on maksusaldod Maksuameti andmetega vastavusse viimata.

Ida-Viru Maavalitsus ei ole osaühinguga Häcke rendilepingut sõlmides majandanud riigivara heaperemehelikult, rikkudes nii korruptsioonivastast seadust kui ka riigivaraseadust. Sellest tulenevalt ei ole tagatud rendile antud riigivara säilimine.

Peamised ettepanekud

Ida-Viru maavanemale

- Maavalitsusel hinnata hallatavate asutuste raamatupidajate kvalifikatsiooni ja sobivust antud töökohale. Vajadusel korraldada koolitusi kvalifikatsiooni parandamiseks.
- Kehtestada tööks vajalikke regulatsioone, mis sätestaksid ühtsed arvestusprintsiibid ja sisekontrolliprotseduurid kõigile hallatavatele asutustele.
- Töötada välja ühtsed vara arvestuse põhimõtted kogu valitsemisalale, täiendades neid vastavalt asutuse spetsiifikale, ning sätestada põhimõtted raamatupidamise sise-eeskirjas ja kinnitada riigivara tehinguid reguleeriv kord.
- Hinnata valitsemisala vara vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirjale ja kajastada vara raamatupidamises vastavalt selle tegelikule väärtusele.
- Täiustada sisekontrolliprotseduure, et tagada kõigi tulude tekkepõhine kajastamine raamatupidamises ja riigieelarvesse kandmisele kuuluvate tulude laekumine riigikassasse.
- Sisestada kõik maa erastamise ja hoonestusõigusega seotud lepingud programmi MIS ning töötada välja vajalikud aruanded, et tagada korrektsete andmete jõudmine raamatupidamisse.

- Kaaluda võimalust anda päästeteenistuse koosseisuvälised päästekomandod üle firmadele, kes neid komandosid vajavad.

- Töötada välja ühtsed põhimõtted maksusaldode inventeerimise, teenistuslähetuste, puhkusereservi arvestuse ja erisoodustuste maksustamise kohta, et tagada kohustuste ja kulutuste korrektne kajastamine raamatupidamisarvestuses.

- Rakendada abinõud osaühinguga Häcke sõlmitud õigustühise rendilepingu tagajärgede likvideerimiseks.

Rahandusministrile

- Algatada seaduses ette nähtud nimekirja koostamine piiratud tsiviilkäibega riigivaradest, et tagada nende varadega teostatavate tehingute seaduslikkus.

- Selgitada välja kõik piiratud tsiviilkäibega riigivaradega teostatud ebaseaduslikud tehingud ning rakendada abinõusid nende lepingute tagajärgede likvideerimiseks.

Sisukord

SISSEJUHATUS 5

1. AUDITI LÄHTEKOHAD 6

2. IDA-VIRU MAAVALITSUSE JA TEMA HALLATAVATE ASUTUSTE MAJANDUSTEGEVUS 2003. AASTAL 8

ADVOKAADIBÜROO TEHVER & PARTNERID ÕIGUSLIK ARVAMUS 27

IDA-VIRU MAAVANEMA KT JA RAHANDUSMINISTRI VASTUSED 37

Sissejuhatus

Auditi eesmärk. Hinnata Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevust, sh raamatupidamisarvestuse korralduse vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ja muudele raamatupidamisarvestuse korraldust mõjutavatele õigusaktidele, ning olulisemate majandustehingute seaduslikkust.

Vaadeldav periood. Audit korraldati ajavahemikul 04.12.2003–13.02.2004 vastavalt Riigikontrolli tööplaanile.

Auditeeritud asutus. Ida-Viru Maavalitsus ja tema hallatavad asutused.

Auditeerisid auditijuht Õie Soovik, vanemaudiitor Alo Lääne ning audiitorid Ilme Ott ja Marek Suurniit.

Valdkonna ülevaade

Ida-Viru Maavalitsus on maavanemat teenindav ning maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus, mis tegutseb Vabariigi Valitsuse seaduse alusel. Maavalitsus esindab Ida-Virumaal riigi huve ning hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest, koordineerib ministeeriumide ja teiste Ida-Virumaal paiknevate täidesaatva riigivõimu asutuste ning omavalitsuste koostööd maakonnas ja teostab järelevalvet omavalitsuste tegevuse üle. Samuti korraldab maavalitsuse haldamisel olevate riigiasutuste eelarvete koostamist ja kontrollib eelarvetest kinnipidamist.

Ida-Viru Maavalitsuse haldusalasse kuulusid 2003. aastal järgmised asutused:

- Aa Hooldekodu,
- Ahtme Kool,
- Ida-Virumaa Hooneregister,
- Ida-Virumaa Päästeteenistus,
- Iisaku Muuseum,
- Narva Lastekodu,
- Narva-Jõesuu Hooldekodu,
- Narva-Jõesuu Lastekodu,
- Sillamäe Hooldekodu.

Raamatupidamise korraldamisel peavad maavalitsus ja tema haldusala asutused lähtuma rahandusministri juhistest eelarveliste asutuste raamatupidamisarvestuse kohta ning heast raamatupidamistavast, mille põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses ja Eesti Vabariigi Raamatupidamise Toimkonna juhendites.

Majandusaasta aruanded koostatakse nii iga asutuse kohta eraldi kui ka konsolideeritult: 10 sõltumatu aruandlusega raamatupidamisüksuse aruannete põhjal koostatakse Ida-Viru Maavalitsuse haldusala koondaruanne.

Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste peamised majandustegevust iseloomustavad näitajad 2002. aasta aruannete põhjal on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Ida-Viru maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste olulisemad majandusnäitajad (kr)

	Bilansimaht	Tulud eelarvest	Muud tulud	Kogutud ja ülekantud tulud
Ida-Viru Maavalitsus	38 316 693	42 751 242	5 949 651	9 940 185
Aa Hooldekodu	1 661 105	581 100	24 000	0
Ahtme kool	1 228 115	5 217 175	110 422	0
Ida-Virumaa Hooneregister	658 254	2 910 217	26 998	0
Ida-Virumaa Päästeteenistus	6 626 154	40 457 999	4 353 617	5 944
Iisaku Muuseum	303 233	561 579	85 870	0
Narva Lastekodu	893 399	3 832 140	149 286	0
Narva-Jõesuu Hooldekodu	813 715	5 123 224	6 687	0
Narva-Jõesuu Lastekodu	1 306 293	3 788 859	28 200	0
Sillamäe Hooldekodu	2 348	1 947 716	23 790	0
Kokku:	**51 809 308**	**107 171 251**	**10 758 521**	**9 946 129**

1. Auditi lähtekohad

Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta.[1] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.[2]

Auditi ulatus ja eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[3], on auditi eesmärgiks avaldada arvamust Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevuse kohta, sh raamatupidamis-arvestuse korralduse kohta, st hinnata, kas asutused on tulude, kulude, varade ja kohustuste üle arvestust pidades ja tehinguid sooritades lähtunud järgmistest põhikriteeriumidest:

- majandustehingud on kajastatud raamatupidamisarvestuses ja jooksvas aruandluses sisuliselt ning aritmeetiliselt õigesti;
- kajastatud varad ja kohustused on tegelikult olemas ning asutuse halduses;
- varad ja kohustused on nõuetekohaselt kinnitatud;
- kõik tulud, kulud, varad ja kohustused on raamatupidamises kajastatud, sealjuures õiges perioodis ja täies mahus;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas asjakohase regulatsiooniga.

Auditi eesmärgiks ei ole anda üldist hinnangut Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste 2003. a majandusaasta aruande õigsusele, vaid tuua välja sisekontrolli ja jooksva arvestuse probleemid, mis võivad avaldada mõju aastaaruande koostamisele. Auditi planeerimisel selgitasime välja suuremad arvestusvaldkonnad ja olulisemad riskivaldkonnad, mille alusel fokuseerisime auditi peamiselt viiele põhiprotsessile:

- kassa- ja pangatehingute arvestus;
- põhivara arvestus;
- tegevustulude arvestus;
- personalikulude ja maksuarvestus;
- tegevuskulude arvestus.

Auditi käigus tutvuti raamatupidamisarvestuse korraldusega kõigis maavalitsuse hallatavates asutustes.

Vastavus standarditele

Sooritasime auditi kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finants-aruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt tõendus-materjale, millel põhinevad raamatupidamisarvestuses esitatud näitajad. Audit hõlmas ka kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi.

---

[1] Riigieelarve seadus, § 47 lg 2 (31.12.2003. a kehtinud redaktsioon)
[2] Riigikontrolli seadus, § 7
[3] Riigikontrolli seadus, § 6 lg 2
[4] INTOSAI – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*, Kõrgemate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all

Vastutus raamatupidamisarvestuse korralduse, aruandluse ja aruandluse aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Auditeeritaval perioodil töötas maavanema kohusetäitjana Leo Raidma (kuni 23.03.2003. a maavanem Rein Aidma).

Maavanem

- annab oma tegevusest aru regionaalministrile ja Vabariigi Valitsusele;
- valdab, kasutab ja käsutab riigivara oma volituste piirides vastavalt seadusele;
- sõlmib Vabariigi Valitsuse volitusel halduslepinguid omavalitsustega nende riiklike kohustuste täitmiseks;
- suunab ja koordineerib maavalitsuse hallatavate riigiasutuste tegevust;
- kinnitab maavalitsuse teenistujate koosseisu Vabariigi Valitsuse kinnitatud maavalitsuse struktuuri alusel;
- nimetab ametisse ja vabastab ametist maavalitsuse koosseisu kuuluvad riigiteenistujad, samuti maavalitsuse haldamisel olevate riigiasutuste juhid, kui seadusega või seaduse alusel Vabariigi Valitsuse määrusega ei sätestata teisiti;
- esitab Vabariigi Valitsusele regionaalministri kaudu ettepanekud maavalitsuse kulude ja tulude eelarve eelnõu ning vajaduse korral lisaeelarve eelnõu kohta ning valvab eelarve otstarbeka täitmise järele ning tagab Euroopa Liidu eraldatud vahendite, abi ja toetuste ning muu välisabi sihipärase kasutamise;
- kinnitab ja muudab maavalitsuse haldamisel olevate riigiasutuste eelarve ja kontrollib selle täitmist;
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise maavalitsuses ja maavalitsuse hallatavates riigiasutustes.[5]

[5] Vabariigi Valitsuse seadus, § 84

2. Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevus 2003. aastal

2.1. Raamatupidamisarvestuse üldine korraldus

2.1.1. Ida-Viru Maavalitsuse valitsemisala raamatupidamisarvestuse korraldus on puudulik, kasutatavad kontrollimeetmed ei ole piisavad ega taga raamatupidamisarvestuse andmete õiget kajastamist, kuid nende andmete alusel koostatakse raamatupidamise aastaaruanne. Peamisteks probleemideks on eelkõige hallatavate asutuste juhtide ja raamatupidajate puudulikud teadmised kehtivatest õigusaktidest ja regulatsioonidest ning samuti käsitsi peetav raamatupidamine, mis suurendab vigade tekkimise tõenäosust. Näiteks ei ole kõikide hallatavate asutuste juhid ja raamatupidajad teadlikud riigihangete seadusest, puhkusereservist jm. Käsitsi tehtud raamatupidamise tõttu esines tõsiseid eksimusi ka näiteks amortisatsiooniarvestuses.

2.1.2. Maavalitsus ei ole piisavalt reguleerinud oma valitsemisala raamatupidamisarvestust ega sisekontrolliprotseduure, mille tõttu on erinevates asutustes lähtutud erinevatest arvestuspõhimõtetest. Näiteks on koostamata riigivara registrisse kandmisele mittekuuluva vara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord, mille kehtestamine on sätestatud riigivaraseaduses.[6] Sellest tulenevalt on asutuste raamatupidamises kajastatud kasutamiskõlbmatut vara, mida ei ole ka inventuuri käigus välja toodud ega maha kantud.

2.1.3. Maavalitsuses puudus 2003. aastal siseaudiitor. Hallatavate asutuste üle on pistelist kontrolli teostanud rahandusosakond, kes on kontrollinud nii arvestuspõhimõtete kui ka tegevust reglementeerivate dokumentide vastavust kehtivatele õigusaktidele. Samas on järelkontroll olnud suhteliselt nõrk, mistõttu mõningates asutustes kordusid samad vead, mis rahandusosakond oli kontrolli tulemusel välja toonud. Näiteks esines Ida-Viru Päästeteenistuses jätkuvalt probleeme lisatasude ja preemiate väljamaksmisega, kuigi seda oli maavalitsuse rahandusosakond kontrollimisel tuvastanud juba 2002. aastal; maavalitsuse rahandusosakonna hooneregistri raamatupidamise kontrollimisel 2003. aastal välja toodud amortisatsiooniprobleemid leidsid kinnitust ka meie auditi käigus.

Järeldused

- Maavalitsus ei ole piisavalt reguleerinud enda hallatavate asutuste raamatupidamisarvestust ja üldist töökorraldust, mistõttu asutuste raamatupidamisarvestus on puudulik ning kasutatavad kontrollimeetmed ebapiisavad. Samuti on asutuste juhtide ja raamatupidajate teadmised kehtivatest õigusaktidest ja regulatsioonidest ebapiisavad.

Ettepanekud Ida-Viru maavanemale

- Hinnata hallatavate asutuste juhtide ja raamatupidajate kvalifikatsiooni ning sobivust oma töökohale. Vajaduse korral koolitada neid kvalifikatsiooni parandamiseks.

- Kehtestada tööks vajalikud regulatsioonid, mis sätestaksid ühtsed arvestusprintsiibid raamatupidamises ning sisekontrolliprotseduurid kõigile hallatavatele asutustele.

[6] Riigivaraseadus, § 33 lg 2

2.2. Kassa- ja pangatehingute arvestus

2.2.1. Mitmes asutuses ei kajastata kassatehinguid ja raamatupidamises puudub selleks ka vastav raamatupidamiskonto.

- Narva Lastekodus ja Narva-Jõesuu Lastekodus võeti pangast tšekiga sularaha, et maksta aruandvate isikute tehtud kulusid. 2003. aastal võttis Narva Lastekodu pangast sularaha 20 570 krooni ja Narva-Jõesuu Lastekodu 20 403 krooni. Raamatupidamises ei kajastatud sularaha toomist kassasse ja sealt väljamaksmist.
- Sillamäe Hooldekodu ööpäev läbi hooldatavad hoolealused tasuvad toidu ja majutuse eest sularahas hooldekodu sotsiaaltöötajale, kes hiljem viib sularaha panka asutuse omatulude kontole. Enne panka viimist oli raha hooldekodu töötaja käes (vastutaval hoiul), kuid kogutud summat ei kajastatud raamatupidamises (kassas). 2003. aastal maksti hooldekodu omatulude kontole sularahas 624 782 krooni.
- Narva-Jõesuu Hooldekodus toitlustatakse aeg-ajalt ka väljastpoolt asutust tulnud inimesi, kes tasuvad selle eest sularahas raamatupidajale. Raamatupidaja koostab kassa sissetuleku orderi, kuid vastavat tehingut raamatupidamisarvestuses ei kajastata. Sularahas kogutakse ka hooldatavatelt nende osalustasu ehk 85% pensionidest. Direktor viib sularaha panka asutuse omatulude kontole. Raamatupidamises neid kassatehinguid ei kajastata. 2003. aasta 11 kuu jooksul on sularaha sissemakseid olnud summas 1 407 695 krooni.
- Aa Hooldekodus laekub 11 riiklikul hooldusel oleva hoolealuse pensionist 85% osaühingu Häcke (hooldekodu rentnik) kontole, kust tuuakse sularahas vastav summa hooldekodu kassasse. Kassast toimetab direktor sularaha panka asutuse omatulude kontole. Raamatupidamises neid kassatehinguid ei kajastata. 2003. aastal laekus kassasse ja sealt omatulude kontole 146 000 krooni.

Sularahatehingute mittekajastamine kassatehingutena on vastuolus raamatupidamise seadusega, mille järgi peab raamatupidamiskohustuslane dokumenteerima kõik majandustehingud.[7]

Pensionite kogumine sularahas on põhjendamatu ja suurendab oluliselt riski, et kogu summa ei laeku või kogu summat ei kajastata raamatupidamises. Riski vähendamiseks kaaluda ka alternatiivseid võimalusi.

2.2.2. Aa Hooldekodu raamatupidamises on kajastamata riigikassa kontsernivälise pangakonto tehingud 2003. aastal, sh sissetulekud 24 030 krooni ning väljaminekud 24 033 krooni. Laekumised koosnevad OÜ Häcke makstud renditasust 24 000 krooni ja osaühingu makstud ülekandetasudest 30 krooni. Renditulu kanti edasi Maksuameti poolt avatud renditulude kontole riigikassas. Hooldekodu käsitsi peetavas raamatupidamises ei ole tehinguid kajastatud konkreetsel kontol ja seetõttu on nad bilansivälised. Riigikontroll on seisukohal, et raamatupidamises tuleb kajastada kõik majandustehingud[8] ning renditulu laekumist ja ülekandmist kajastades tuleb lähtuda rahandusministri määrusest[9].

[7] Raamatupidamise seadus, § 6 lg 2
[8] Raamatupidamise seadus, § 6 lg 2
[9] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, § 1 lg 2 p 122

Järeldused

- Üldjuhul on pangatehingute kajastamisel lähtutud eelarveliste asutuste raamatupidamise eeskirjadest ja heast raamatupidamise tavast, kuid sularahatehingute mittekajastamine kassatehingutena on selgelt vastuolus raamatupidamise seadusega ning nõrgestab kontrollikeskkonda ja loob soodsad tingimused kuritarvituseks.

Ettepanek Ida-Viru maavanemale

- Täiendada valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja, et tagada kõikide tehingute kajastamine raamatupidamises, ning kontrollida sellest kinnipidamist.

2.3. Põhivarade arvestus

2.3.1. Maavalitsus ja tema hallatavad asutused on renoveerinud enda valduses olevaid hooneid, kuid väljaminekud, mis tulnuks põhivara parendusena arvele võtta, on enamikus asutustes kantud kuludesse või on arvele võtmata.

- Ahtme Koolis renoveeris OÜ Kameko 2003. aastal köögiplokki vastavalt asutuse eelarvele 900 000 krooni eest. Lisaks on koolis Saksamaa Lions Clubi abiga tehtud remonditöid, sh sh laste töötubades, magamistubades, mis ei kajastu raamatupidamises.
- Narva-Jõesuu Lastekodus renoveeris OÜ Keldreks aastatel 2000–2001 küttesüsteeme 483 000 krooni eest.
- Narva-Jõesuu Hooldekodus on aastatel 1996–1999 renoveeritud katust 650 000 krooni eest, mis on kantud kuludesse. Aastatel 2000–2002 on OÜ Daafeks ja AS Glaskek Narva vahetanud hooldekodus aknaid 846 789 krooni eest.
- Narva Lastekodus renoveeris TÜ Minu Kodu Ehitus sööklat 184 722 krooni eest. 2003. aastal maksti OÜ Vitotermile 228 671 krooni, mille eest tehti korda pesuköök, magamistuba ja direktori kabinet.
- Ida-Viru Päästeteenistuses on 2003. aastal OÜ Romseto renoveerinud komandode garaažiuksi 620 721 krooni eest.
- Aa Hooldekodus on aastatel 1999–2000 kütte- ja soojussüsteeme renoveeritud ligi 800 000 krooni eest ning katust ligi 1 mln krooni eest.

Nimetatud summad on põhivara parendustena asutuste raamatupidamises kajastamata. Riigikontroll on seisukohal, et kuna hoonete renoveerimine pikendab nende kasutusiga, oleks tulnud renoveerimine kajastada põhivara parendusena ja lisada põhivara maksumusele.

2.3.2. Asutuste raamatupidamises on kajastatud vara, mis on kasutuskõlbmatu või varastatud.

- Narva-Jõesuu Lastekodu raamatupidamises on kajastatud sõiduk RAF soetusmaksumusega 50 000 krooni ja jääkväärtusega 0 krooni, kuigi see on maavanema 13.12.2001. a käskkirjaga nr 1950 tunnistatud kasutuskõlbmatuks ja kuulub hävitamisele. Raamatupidamises on kajastatud ka kasutuskõlbmatu VAZ 2109, mille soetusmaksumus on 25 000 krooni ja jääkväärtus 0 krooni ning mille müügi kohta on lastekodu 05.11.2001. a teinud maavanemale taotluse (koos RAF-i mahakandmise taotlusega), kuid maavanema vastav otsus puudub.
- Narva-Jõesuu Lastekodu raamatupidamises on arvel lagunenud ja kasutuskõlbmatu hoone soetusmaksumusega 3561 krooni. Maha ei ole kantud 2001. aastal varastatud arvutit soetusmaksumusega 13 150 krooni. Politseisse on avaldus tehtud ning 30.11.2001. a on algatatud kriminaalasi.

- Narva-Jõesuu Hooldekodus on aastatel 2002–2003 toimunud kolme varguse käigus (algatatud on kriminaalasi) varastatud vara 145 242 krooni väärtuses. Sellest on politsei abiga vara tagasi saadud 109 596 krooni eest. Tagastamata on 35 646 krooni väärtuses vara, mis on ka raamatupidamises arvel. Inventuuri käigus seda vara puuduvaks ei tunnistatud.
- Narva-Jõesuu Hooldekodus on arvel kasutuskõlbmatud sõidukid: meditsiinilise abi autod soetusmaksumustega 6228 krooni ja 9540 krooni; auto IŽ soetusmaksumusega 5916 krooni; RAF soetusmaksumusega 15 984 krooni. Kõik need on amortiseerunud.
- Narva Lastekodus on arvel kasutuskõlbmatu KAVZ soetusmaksumusega 8184 ja jääkväärtusega 0 krooni.
- Ida-Virumaa Päästeteenistuse raamatupidamises on kajastatud kasutuskõlbmatu vara:
  - autobuss KVZ soetusmaksumusega 1025, jääkväärtusega 0 krooni;
  - auto VAZ soetusmaksumusega 2058, jääkväärtusega 0 krooni;
  - rajatis soetusmaksumusega 450, jääkväärtusega 0 krooni;
  - tuletõrjedepoo soetusmaksumusega 37 457, jääkväärtusega 6118 krooni;
  - ujuvvahendite hoidmise elling soetusmaksumusega 12 000, jääkväärtusega 9400 krooni;
  - kompressori hoone soetusmaksumusega 14 000, jääkväärtusega 10 967 krooni;
  - tuletõrjedepoo soetusmaksumusega 109 967, jääkväärtusega 15 763 krooni.

Inventuuri käigus ei tunnistatud varastatud vara puuduvaks ja kasutuskõlbmatut vara maha ei kantud. Riigikontroll on arvamusel, et aastainventuuri käigus peab asutus veenduma oma vara seisukorras ning vajaduse korral kasutuskõlbmatu vara maha kandma.

2.3.3. Aa Hooldekodus kajastub raamatupidamises vara, mis on kasutuskõlbmatu ja mille mahakandmise kohta on olemas maavanema korraldused aastatest 1999 ja 2000:

- katlamaja soetusmaksumusega 102 384, jääkväärtusega 19 963 krooni;
- välisveetrass soetusmaksumusega 5520, jääkväärtusega 3350 krooni;
- soojustrass soetusmaksumusega 64 816, jääkväärtusega 5819 krooni;
- välisvalgustus soetusmaksumusega 19 232, jääkväärtusega 1541 krooni;
- puukuurid 1–4 kokku soetusmaksumusega 12 704, jääkväärtusega 0 krooni;
- vesipesumasin soetusmaksumusega 36 865, jääkväärtusega 0 krooni.

Rahandusministri määruse kohaselt on riigivara valitseja otsus vara valdajale aluseks kõlbmatuks tunnistatud asja või selle osa arvelt mahakandmisel ja kohustuseks selle hävitamise viisi, tähtaja ja tingimuste täitmise osas.[10] Selgituste kohaselt puuduvad Aa Hooldekodu eelarves vahendid, mille arvel mahakandmisele kuuluv vara hävitada.

2.3.4. Auditi käigus võrdlesime riigivara registri andmeid asutuste raamatupidamise andmetega. Selgus, et riigivara registris on kajastatud vara, mis asutuste raamatupidamises ei kajastu.

- Ida-Viru Maavalitsuses on viis sõidukit ja kaks korterit, mis auditi ajal raamatupidamises ei kajastunud. Asutuse selgituse järgi on kõik sõidukid tasuta üle antud ja korterid võõrandatud.
- Narva-Jõesuu Hooldekodul on teenistusauto VW Sharan, mis 08.09.2003. a süütamise tagajärjel hävis ning mille eest ERGO Kindlustus maksis hüvitist. Maavalitsuse selgituse järgi ei saa autot riigivara registrist maha kanda, sest puudub üleandmis-vastuvõtmisakt kindlustusega. Allasutuse ametnikud aga ei teadnud, et maavalitsusel on vara mahakandmiseks sellist akti vaja, ning pealegi ei olevat kindlustusfirma huvitatud sõiduki jäänustest.

[10] Rahandusministri 01.08.1995. a määrus nr 283, p 19

Seega ei ole maavalitsus lähtunud rahandusministri määrusest, mille järgi on riigivara valitseja kohustatud teatama riigivara registrile riigivaraga tehtud tehingutest viie tööpäeva jooksul.[11]

2.3.5. Põhivara amortisatsiooniarvestus ei ole järjepidev ega vasta raamatupidamise sise-eeskirjale.

- Narva-Jõesuu Hooldekodu hoone amortisatsioonimääraks on 1,2% aastas. Alates 1998. aastast on raamatupidaja ekslikult hakanud arvestama amortisatsiooni 1,2% kuus ehk 14% aastas. Seetõttu ei kajasta hoone bilansiline väärtus reaalset jääkväärtust, sest amortisatsiooni on arvestatud 2 749 182 krooni võrra rohkem.
- Ida-Virumaa Hooneregistri põhivara amortisatsiooni arvestuses tuvastasime, et põhivara amortisatsioonimäär on aastati erinev. Näiteks, arvuti Toshiba Satellite on soetatud 2000. aastal 54 000 krooni eest, 2000. ja 2001. aastal on amortisatsiooni arvestatud 9450 krooni ehk 17,5% aastas ning 2002. ja 2003. aastal 16 200 krooni ehk 30% aastas.
- Ida-Virumaa Hooneregister alustab vastavalt raamatupidamise sise-eeskirjale põhivara amortisatsiooniarvestust põhivara soetamise kuust. Samas on näiteks 2003. aasta oktoobris soetatud arvuti (soetusmaksumus 10 099 krooni ja amortisatsioonimäär 30%) amortisatsiooniks 31.12.2003. a seisuga arvestatud 3029 krooni ehk 30%.

Riigikontroll on seisukohal, et amortisatsiooniarvestuses tuleb lähtuda raamatupidamise sise-eeskirjast. Hea raamatupidamistava järgi peab amortisatsioonimäära muutmine olema põhjendatud.

2.3.6. Seoses hooneregistri likvideerimisega anti kõik varad ja kohustused üle maavalitsusele. Vara üleandmis-vastuvõtmisaktidel puudusid kuupäevad. Kui riigivara antakse üle ühelt valitsejalt teisele, siis koostatakse üleandmis-vastuvõtmisakt. Akti märgitakse andmed vara üleandja ja vastuvõtja, üleandmise aja ning vara koosseisu ja bilansilise väärtuse kohta.[12] Pearaamatus olid vara üleandmise kanded kajastatud detsembris 2003. Selgituste kohaselt toimus tegelik varade üleandmine jaanuaris 2004. Sellest tulenevalt on seisuga 31.12.2003 hooneregistri raamatupidamises kajastamata järgmine omavalitsustele antud vara:

- immateriaalne põhivara jääkväärtusega 47 225 krooni (immateriaalset põhivara ei amortiseeritud, kuid see on vastuolus hea raamatupidamistavaga ja raamatupidamise toimkonna juhendiga[13], mille järgi amortiseeritakse põhivara selle kasuliku tööea alusel);
- büroohoone soetusmaksumusega 823 676 ja jääkväärtusega 405 060 krooni;
- inventar soetusmaksumusega 459 428 ja jääkväärtusega 7069 krooni.

Selgituste kohaselt sooviti seisuga 31.12.2003 asutuse likvideerimisbilansi saldod nulli viia. Sellega on eksitud raamatupidamise seaduse vastu, mis sätestab tekkepõhise raamatupidamise.[14]

2.3.7. Hooneregistri likvideerimise käigus sõlmis maavalitsus 23.12.2003. a ajutise mitteeluruumide kasutamise lepingu Narva Linnavalitsusega, millega anti hooneregistrile kuulunud bürooruumid aadressil Kerese 4 tasuta kasutada Narva Linnavalitsusele kuni nende üleandmiseni munitsipaalomandisse. Maavanema 16.01.2004. a korralduse nr 3 järgi antakse nimetatud aadressil asunud bürooruumid tasuta üle Narva Linnavalitsusele. Vastav üleandmis-vastuvõtmisakt on sõlmitud 20.01.2004. a. Riigivara tasuta võõrandamise otsustab kinnisasjade puhul Riigikogu komisjon.[15] Kuna tegu oli kinnisasjaga, ei lähtutud vara üleandmist

[11] Rahandusministri 01.08.1995. a määrus nr 284, p 6
[12] Riigivaraseadus, § 11 lg 2
[13] Raamatupidamise toimkonna juhend RTJ 5
[14] Raamatupidamise seadus, § 5 lg 3
[15] Riigivaraseadus, § 27

otsustades riigivaraseadusest ja maavanem ületas oma volitusi. 07.05.2004. a seisuga kuulusid mainitud bürooruumid kinnistusraamatu andmeil Ida-Virumaa Hooneregistrile.

2.3.8. Maavalitsus sõlmis 22.09.2003. a lepingu FIE Tiit Tommulaga, kes kohustus tegema III korruse kapitaalremondi koos elektritöödega 459 253 krooni eest. Lepingu lisa kohaselt paigaldati maavalitsuse hoonele ka 20 uut plastikakent. Tööde üleandmise-vastuvõtmise aktile on alla kirjutatud 01.12.2003. a. Auditi käigus selgus, et tegelikult paigaldati ainult 19 akent ning lisaks ei olnud lõppenud kõik remonditööd, kuigi vastuvõtukomisjoni otsuse kapitaalremondi lõppemise kohta olid allkirjastanud kõik komisjoniliikmed ja töö teostaja. Selgituste kohaselt oli tegu ehitaja eksimusega. Riigikontrolli hinnangul on maavalitsuse sisekontrollisüsteem puudulik, sest aktsepteeritakse hinnapakkumisi, mis ei vasta tegelikule olukorrale, ning aktsepteeritakse töid, mis on lõpetamata.

2.3.9. Maavalitsuse hallatavad asutused on riigieelarveliste vahendite arvel soetanud vara, mis ei ole nende tööks otseselt vajalik.

- Majandus-ja Kommunikatsiooniministeerium teavitas Ida-Viru Maavalitsust hooneregistri likvideerimisest oma 02.10.2003. a kirjaga. Sellele vaatamata soetas hooneregister 16.10.2003. a arvuti maksumusega 10 099 krooni. Riigikontrolli arvates on mittevajaliku põhivara soetamine vahetult enne asutuse likvideerimist ebaotstarbekas kulutus.
- Narva-Jõesuu Hooldekodu soetas 2003. aasta detsembris arvuti maksumusega 17 600 krooni. Auditi ajal veebruaris 2004 tuvastasime, et soetatud arvuti seisis pakendis keldris. Selgituste kohaselt ei ole direktor otsustanud, kellele arvuti anda. Riigikontrolli arvates ei kasutatud riigieelarvelisi vahendeid sihipäraselt.

2.3.10. Maavalitsuse raamatupidamises kajastati materiaalse põhivara kontol immateriaalset põhivara summas 566 953 krooni. Rahandusministri määruse järgi tuleb immateriaalne põhivara eraldada materiaalsest põhivarast, et tagada õige ja usaldusväärne ülevaade asutuse varadest.[16]

2.3.11. Iisaku Muuseumis puudusid põhivara inventuuri aktid. Selgituste järgi on iga aasta lõpus põhivara inventeeritud, kuid inventuure ei dokumenteerita ja nende toimumist ei kinnitata aktiga. Seega ei ole tagantjärele võimalik hinnata inventuuride korrektsust ja kõikehõlmavust. Inventuuriprotseduure ei ole sätestatud ka asutuse raamatupidamise sise-eeskirjas, kirja on pandud vaid varade ja kohustuste inventeerimise vajadus aruandeaasta lõpetamisel. Asutuse inventuurid tuleb igal juhul dokumenteerida.

2.3.12. Iisaku Muuseumile andis Iisaku Vallavalitsus üle tasuta korteri aadressil Tartu mnt 49, Iisaku. Üleandmis-vastuvõtmisaktis on korter üle antud bilansilise väärtusega 8874 krooni. Muuseum võttis korteri arvele 0-väärtusega. Tulenevalt rahandusministri määrusest tuleb üleantud põhivara võtta arvele maksumuses, mis on näidatud üleandmis-vastuvõtmisaktis.[17]

Järeldused

- Põhivara arvestuses esineb olulisi puudusi, mistõttu ei anna raamatupidamise andmed ja nende alusel koostatud aruanded õiget ja usaldusväärset ülevaadet vara kohta. Lisaks ei ole maavalitsus kui keskasutus sätestanud hallatavatele asutustele ühtseid põhimõtteid ja regulatsiooni, mistõttu suureneb riski, et arvestusse tekib tahtmatuid vigu.
- Sisekontrolliprotseduurid ei ole piisavad, et tagada kõigi asutusele kuuluva varaga tehtud tehingute kajastamine raamatupidamises ning vara säilimine.

[16] Rahandusministri 17.03.1995. a määrus 46
[17] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, § 1 p 123

Ettepanekud Ida-Viru maavanemale

- Töötada välja ühtsed vara arvestuse põhimõtted kogu valitsemisala kohta, täiendades neid vastavalt asutuse spetsiifikale, ning sätestada põhimõtted raamatupidamise sise-eeskirjas ja riigivara tehinguid reguleeriv kord.
- Likvideeritud Ida-Virumaa Hooneregistri bürooruumide tasuta üleandmisel lähtuda riigivara seadusest ning taotleda tehingu sooritamiseks luba Riigikogu komisjonilt.
- Hinnata valitsemisala vara vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirjale ja kajastada raamatupidamises vara vastavalt selle tegelikule väärtusele.
- Anda hinnang ametnike tegevusele, kes võtsid vastu tegelikult lõpetamata tööd, ning tuvastada puudu oleva vara asukoht.

2.4. Tulude ja nõuete arvestus

2.4.1. Maaerastamise lepingute haldamiseks kasutab maavalitsus andmebaasi MIS, mille väljatrükkide alusel tehakse kanded raamatupidamises. Andmebaas ei võimalda aga saada korrektseid väljatrükke kõigist maaerastamise lepingutega seotud nõuetest ja kohustustest. Seetõttu puudub raamatupidamises jooksev info muu hulgas tähtajaks laekumata osamaksete ja selle tõttu tekkinud viiviste kohta, samuti ebatõenäoliste ja lootusetute nõuete kohta. Ka ei sisaldunud programmis kõik erastamisega seotud lepingud. Riigikontrolli arvates peab andmebaasis sisalduma kogu jooksev info lepingute, nende tingimuste ja tingimuste täitmise kohta. Lisaks peab olema võimalik neid andmeid aruannetena kätte saada, et raamatupidamises kajastuksid õiged andmed.

2.4.2. Hoonestusõiguse tasude ja maa järelmaksuga müügist laekuvate tulude arvestus on kassapõhine. Nõuded maa ostjate vastu ja kohustused riigieelarve ees võetakse arvele vaid majandusaasta lõpul kogusummas. Hoonestusõiguse puhul nõudeid ei arvestata. See on vastuolus raamatupidamise seadusega, mille järgi on raamatupidamine tekkepõhine.[18] Kassapõhise kajastamise tõttu puudub maavalitsusel jooksev info hoonestusõiguste tasude ja maa müügist laekuvate tulude nõuete ja kohustuste kohta. Samuti ei ole kõik tulud kajastatud õiges perioodis. Vea suurust ei õnnestunud auditi käigus selgitada, kuna erastamislepingute haldamiseks kasutatav programm MIS ei võimalda saada korrektseid väljatrükke (vt p 2.4.1).

2.4.3. Maavalitsus kajastab bilansivälise varana erastamislepingute nõudeid erastamise väärtpabereis 69,9 mln krooni. Selline kajastamine olevat tingitud Rahandusministeeriumi 04.04.2002. a kirjast. Riigikontroll on siiski seisukohal, et hüpoteekidega tagatud maa erastamise ostu-müügilepingutest tulenevad nõuded tuleb bilansis kajastada kogumahus, kuna ostjal on õigus (mitte kohustus) tasuda järelmaksu EVP-des ja neid saab kasutada maareformi seaduse alusel omandatava vara eest tasumiseks 2006. aasta 1. juulini.[19] Tuleb arvestada ka asjaoluga, et sõlmitud lepingute järelmaksuperiood võib ulatuda kuni 50 aastani.[20]

2.4.4. Ida-Virumaa Päästeteenistus on sõlminud päästeseaduse alusel[21] lepingud mitmete äriühingutega tulekustutus- ja päästetööde korraldamiseks. Selleks on päästeteenistuse juures loodud koosseisuvälised päästekomandod, mis paiknevadki vastavate firmade territooriumil. Selgituste põhjal on selliste komandode kohalolek vajalik, et näiteks elektrijaamade suletud territooriumil operatiivselt reageerida. 2003. aastal on päästeteenistusele laekunud sellise

[18] Raamatupidamise seadus, § 5 lg 2, 3
[19] Erastamisseadus (16.06.1993), § 29 lg 1
[20] Maareformi seadus (17.10.1991), § 22^3 lg 7
[21] Päästeseadus, § 7

teenuse osutamise eest ligi 3 mln krooni. Raamatupidamises on see summa kajastatud toetusena. Oleme arvamusel, et nimetatud toetused on käsitletavad tuluna majandustegevusest. Lisaks ei ole Riigikontrolli arvates põhjendatud sellise teenuse pakkumine erafirmadele, sest sõlmitud lepingu järgi on võimalus, et kohapealsete komandode tehtud mitteoperatiivsete päästetööde korral esitab firma kahjunõude päästeteenistuse vastu.

2.4.5. Riigilõivuseaduse kohaselt maksustatakse mitmed Ida-Virumaa Hooneregistri ja Ida-Viru Maavalitsuse perekonnaseisuosakonna toimingud riigilõivuga.[22] Kuna hooneregister ja perekonnaseisuosakond on nende toimingute teostajad, siis käsitletakse neid riigilõivu võtjana. Toiming sooritatakse siis, kui selle soovija esitab kinnituse riigilõivu tasumise kohta: kas sularaha kassasse maksmist tõendava orderi (kuni 100-kroonise lõivu puhul) või maksekorralduse koopia lõivu tasumise korral Maksuameti pangakontole.

Ida-Virumaa Hooneregistri teenuste eest laekus Maksuameti pangakontole 2003. aasta kolme kvartali jooksul riigilõive summas 1 969 040 krooni ja Ida-Viru Maavalitsuse perekonnaseisuosakonnale 2003. aasta 10 kuu jooksul sularahas 51 775 krooni. Ei sularahas ega ka Maksuameti kontole laekunud riigilõive ole asutuste raamatupidamises kajastatud.

Raamatupidamise seaduse järgi on raamatupidamiskohustuslane kohustatud kõiki oma majandustehinguid kirjendama raamatupidamisregistrites.[23] Järelikult oleks hooneregister ja perekonnaseisuosakond pidanud riigilõivu võtjana kajastama raamatupidamises kõiki saadud riigilõive, sõltumata lõivu maksmise viisist. 2003. aastal kehtinud korraldus ei võimalda asutuse aruandest saada ülevaadet laekunud lõivude kohta. Selline arvestus (õigemini arvestuse puudumine) nõrgestab oluliselt ka kontrollikeskkonda lõivude laekumise üle.

Auditi käigus ei võrrelnud me osutatud teenuseid ega laekunud riigilõivu, kuna asutustel puudusid registrid, milles oleks kajastunud osutatud teenused ja mida oleks saanud võrrelda sularahas laekunud riigilõivudega. Maksuamet ei suutnud 2003. aastal eraldada laekunud riigilõivudest Ida-Viru Maavalitsuselt ja Ida-Virumaa Hooneregistrilt laekunud riigilõivude summat, sest kõik maavalitsused kasutasid sama viitenumbrit. Riigilõivude kogumist ja laekumist ei ole kontrollinud ei Maksu- ja Tolliamet ega ka maavalitsus. Tulenevalt riigilõivuseadusest[24] peavad riigilõivu võtmist ja riigieelarvesse laekumise täielikkust ja õigeaegsust kontrollima Maksu- ja Tolliamet ning valitsusasutused nende hallatavates asutustes (seega siis Ida-Viru Maavalitsus). Valitsusasutused on kohustatud enda hallatavaid riigilõivu võtvaid asutusi kontrollima vähemalt kord kahe aasta jooksul.

2.4.6. Narva-Jõesuu Hooldekodule laekus ERGO Kindlustuselt novembris 2003 kindlustushüvitis 142 000 krooni põlenud auto eest (vt ka 3.3.4). Summa laekus asutuse omatulude kontole ning osa summast kulutati uue liisinguauto esimeseks sissemakseks ja detsembrikuu liisingumakseks, kokku 36 886 krooni. Ülejäänud vahendite arvel tasuti asutuse majanduskulusid. Rahandusministri määrustega ei ole siiani reguleeritud kindlustushüvitise kajastamise ja kasutamise korda. Riigikontroll on seisukohal, et tegu ei ole omatuluga, vaid erakorralise tuluga, mida võib kasutada hävinenud vara taastamiseks, kuid ülejäänud raha tuleks kanda riigieelarvesse.

2.4.7. Maavalitsus ja tema hallatavad asutused ei ole järginud rahandusministri määrustes kehtestatud korda, millel põhineb asutuste omatulu ehk tulu majandustegevusest riigieelarvesse kandmine[25] ja raamatupidamises kajastamine[26].

---

[22] Riigilõivuseadus, § 68^{8}–68^{11} ja § 69–73
[23] Raamatupidamise seadus, § 6 lg 2
[24] Riigilõivuseadus, § 30
[25] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66, § 1 lg 8
[26] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, § 1 lg 2

- Narva-Jõesuu Lastekodus, Sillamäe, Narva-Jõesuu ja Aa Hooldekodus kajastatakse tulusid majandustegevusest kassapõhiselt, s.o siis, kui laekunud tulude arvelt on juba tehtud kulutusi. See on vastuolus rahandusministri määrusega, mis sätestab, et majandustegevusest teenitava tulu arvestamisel tuleb see tekkepõhiselt tuluna raamatupidamises kajastada.[27]
- Narva-Jõesuu Hooldekodus kajastatakse kassapõhiselt jooksva perioodi tuluna ka tulevaste perioodide eest ettemakstud tulud, mis tuleb kajastada ettemaksuna. Seisuga 30.11.2003. a on meie hinnangul tuludesse kantud ja ettemaksudena kajastamata ligi 85 000 krooni.
- Iisaku Muuseumis ja Ahtme Koolis on omatulude (tulud majandustegevusest) arvel tehtud kulutusi ilma neid vahendeid eelnevalt riigikassaga seotud kontsernikontole kandmata. Näiteks on Iisaku Muuseumile laekunud EELK Iisaku koguduselt annetus 43 951 krooni, mida ei ole kantud riigikassasse vastavalt eelarve kassalise teenindamise eeskirjale[28] ning mille arvel on makstud korteri osamakse 24 000 krooni ja sama hoone eskiisprojekti kulud 10 000 krooni. Ahtme koolis on toitlustamise eest laekunud vahendite arvel soetatud toiduaineid ja väikevahendeid. See on vastuolus rahandusministri määrusega, mis sätestab, et majandustegevusest laekuvad tulud kantakse riigieelarvet teenindatavates pankades selleks avatud arvelduskontole.[29] Alles seejärel võib laekunud summasid kasutama hakata. Kui seda ei tehta, siis ei loeta makset riigieelarvesse kantuks. Laekunud vahendite riigikassa kontsernikontole kandmise mõte on selles, et tekiks ülevaade eelarveaastal laekunud tuludest ja nende kasutamisest. Tasaarvelduste tegemine aga sellist ülevaadet ei võimalda.
- Narva-Jõesuu Hooldekodus on 2003. aastal laekunud toitlustamisest ligi 22 000 krooni, mida kajastatakse majandustegevusest laekunud tulude kontol 7111 "Maksude, lõivude ja maksete kogumine". See on vastuolus rahandusministri määrusega, mis sätestab, et majandustegevusest teenitava tulu kajastamisel kasutatakse kontogruppi 31 "Maksustatavad tulud majandustegevusest" või kontogruppi 32 "Mittemaksustatavad tulud majandustegevusest".[30]

2.4.8. Narva ja Narva-Jõesuu lastekodus ning Narva-Jõesuu Hooldekodus toitlustatakse lisaks hoolealustele ka töötajaid, kes maksavad toidukorra eest kehtestatud hindade alusel. Palgast peetakse kinni kuu jooksul kogunenud toidukordade summa. Palgast kinni peetud summade võrra vähendatakse toitlustuskulusid. Kuna sisuliselt on tegu majandustegevusest laekuva tuluga, mitte kulude taastamisega, oleks tulnud lähtuda rahandusministri määrusest[31].

2.4.9. Maavalitsus on sõlminud neli rendilepingut, millega on andnud rendile ruume aadressidel Rakvere 27 ja Keskväljaku 1, Jõhvi. Ehkki rendilepingus on sätestatud arvete esitamine ja tasumine kvartaalselt, on maavalitsus arveid esitanud neljakuuse vahega. Seetõttu on oktoobri lõpu seisuga maavalitsusele laekunud 7440 krooni vähem renditulusid. Riigikontroll on seisukohal, et maavalitsus peab tagama rentniku lepinguliste kohustuste täitmise ning esitama vastavalt lepingule kvartaalseid arveid.

2.4.10. Iisaku Muuseum esitab arveid muuseumi külastamise ja ruumide rendi eest. 2003. aastal esitati arveid 2030 krooni eest, mis oli auditi ajaks (detsember 2003) laekumata. Samuti oli puudulik arvete numeratsioon. Nii on arveid numbriga 6 väljastatud kolmele eri ostjale, puuduvad arved numbritega 2, 4 ja 5. Seetõttu pole kindel, et arved on raamatupidamises kõikehõlmavalt kajastatud. Samuti on Riigikontroll seisukohal, et asutuse kohustus on tagada kõigi tulude laekumine.

---

[27] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, § 1 lg 2 p 110
[28] Rahandusministri 06.05.2003. a määrus nr 65, § 5 lg 2
[29] Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66, § 1 lg 8
[30] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, § 1 lg 2 p 110
[31] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, § 1 lg 2 p 110

2.4.11. Maavalitsus kajastab pearaamatus kontol 1591 “Ebatõenäoliselt laekuvad lühiajalised nõuded” nõuet pankrotistunud Maapanga vastu summas 2,7 mln krooni. Rahandusministri määruse järgi peab asutus kehtestama nõuete lootusetuks kandmise oma raamatupidamise sise-eeskirjas.[32] Riigikontrolli arvates on tegu lootusetu nõudega, mida tuleb kajastada bilansiväliselt.

2.4.12. Narva Lastekodu sõlmis 01.11.2003. a sihtfinantseerimise lepingu Hollandi Kesk- ja Ida-Euroopa Fondide Ühendusega, kes lepingu järgi toetab lastekodu duširuumide renoveerimist 188 000 krooniga. 2003. aastal laekus sellest summast ligi 76 000 krooni, mida raamatupidamises kajastati tuluna (toetusena rahvusvahelistelt organisatsioonidelt). Riigikontroll on seisukohal, et kuna tegu on sisuliselt põhivara parenduseks ette nähtud sihtfinantseerimisega, tuleks seda kajastada kontogrupis 22 “Sihtfinantseerimine”[33]. Tuludesse kandmine toimub raamatupidamises renoveeritud vara kulumi arvestamisel paralleelkandega.[34]

Järeldused

- Tulude ja nõuete arvestus ei vasta nõuetele. Olulisi puudusi esineb eelkõige erastamisest ja hoonestusõiguse tasudest ning majandustegevusest laekuvate tulude puhul. Raamatupidamisarvestuses on täielikult kajastamata kogutud riigilõivud.

- Sisekontrolliprotseduurid ei taga kõigi tulude korrektset kajastamist raamatupidamises.

Ettepanekud Ida-Viru maavanemale

- Täiustada sisekontrolliprotseduure, et tagada kõigi tulude tekkepõhine kajastamine raamatupidamises ja riigieelarvesse kandmisele kuuluvate tulude laekumine riigikassasse.

- Sisestada kõik maa erastamise ja hoonestusõigusega seotud lepingud programmi MIS ning töötada välja vajalikud aruanded, et tagada korrektsete andmete jõudmine raamatupidamisse.

- Otsustada päästeteenistuse koosseisuväliste päästekomandode vajadus.

2.5. Personalikulude ja maksude arvestus

2.5.1. Ida-Viru maavanem on oma korraldustega kinnitanud kõigile allasutustele 2003. aasta palgajuhendi. Nende koostamisel on lähtutud muu hulgas Vabariigi Valitsuse määrusest, mis reguleerib valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste töötajate töötasustamist 2003. aastal, sätestades ka asutused, kellele see määrus ei kehti.[35] Maavanema kinnitatud hallatavate asutuste (v.a päästeteenistus ja hooneregister) 2003. aasta palgajuhendite puhul ei saa lähtuda nimetatud määrusest. Riigikontrolli arvates tuleb töölepingu seaduse alusel töötavate inimeste palgajuhendit koostades lähtuda palgaseadusest.

2.5.2. Lisatasu määramisel ja maksmisel ei ole lähtutud maavanema kehtestatud korrast ning kehtivatest õigusaktidest.

- Narva-Jõesuu Lastekodus on direktori käskkirjade alusel määratud palgalisa 20% seoses tööülesannete juurdetulemisega, näitamata seejuures, millest see protsent arvestatakse ja

[32] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, § 1 lg 2 p 121
[33] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, § 1 lg 2 p 106
[34] Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23, § 1 lg 2 p 107
[35] Vabariigi Valitsuse 07.01.2003. a määrus nr 2, § 1 lg 2

milliste tööülesannete eest lisatasu makstakse. See on vastuolus ka asutuse palgajuhendiga, mis sätestab, et käskkirjas näidatakse ära ülesanded, mille eest lisatasu makstakse.[36]

- Ida-Virumaa Päästeteenistus lähtub palka makstes Vabariigi Valitsuse määrusest, mille järgi võib töötajale nõutavast tulemuslikuma töö eest maksta lisatasu kuni 50% tema palgaastmele vastavast palgamäärast.[37] Päästeteenistus aga on arvestanud lisatasu kuupalgast, st palgaastmele vastav palgamäär + diferentseerimine. Seetõttu on mitmel juhul makstud lisatasu üle lubatud piirmäära. Näiteks finantsosakonna juhataja palgamäär on 5820 krooni ning lisatasude piirmääraks seega 2910 krooni. Lisatasu on talle makstud aga kuus 5419 krooni: 30% kuupalgast ehk 2619 krooni ja fikseeritud 2800 krooni täiendavate tööülesannete eest. Seega on iga kuu makstud 2509 krooni üle lubatud piirmäära. Maavanemal on õigus erandkorras kehtestada oma valitsemisalas töökohtade loetelu, kellele eespool nimetatud 50% piirang ei laiene[38], kuid auditi käigus meile vastavat korraldust ei esitatud.

2.5.3. Narva-Jõesuu Hooldekodu direktor viibis ajavahemikul 25.07.–03.08.2003 vahi all. Nii juuli kui ka augusti eest on talle palka arvestatud terve kuu eest. Samuti on maavanema 28.07.2003. a korraldusega nr 50 määratud direktori asendaja seniks, kuni direktor on vahi all. Seaduse järgi peatub töötaja tööleping automaatselt, kui ta võetakse vahi alla.[39] Riigikontrolli hinnangul on direktorile vahi all oldud aja eest töötasu maksmine põhjendamatu ja seadusvastane.

2.5.4. Hallatavad asutused ei ole tasunud erisoodustusmakse töötajate eest tasutud õppemaksudelt.

- Narva-Jõesuu Lastekodu on tasunud eelarveliste vahendite arvel 13 000 krooni direktori õppemaksu kevad- ja sügissemestri eest Tallinna Pedagoogikaülikoolis. Summalt on maksmata erisoodustuse tulumaks 4568 krooni ja erisoodustuse sotsiaalmaks 5797 krooni. Lisaks olid lastekodu tasutud arved esitatud direktori, mitte lastekodu nimele. Seega ei ole lastekodu nende arvete tasumisel lähtunud majandusüksuse printsiibist, mille kohaselt kajastab raamatupidamiskohustuslane raamatupidamises ainult oma majandustehinguid.
- Sillamäe Hooldekodus on kahe töötajaga sõlmitud lepingud, mille järgi hooldekodu tasub 50% töötajate õppemaksust Sillamäe Majanduse ja Juhtimise Instituudis. Töötaja kohustub töötama hooldekodus pärast kooli lõpetamist veel õppimisajaga võrdse aja. Kui lepingut ei täideta, maksab töötaja tema eest tasutud õppemaksu tagasi. 2003. aastal on hooldekodu maksnud nende töötajate eest õppemaksu 9215 krooni, kuid maksmata on erisoodustuse tulumaks 3238 krooni ja sotsiaalmaks 4109 krooni.

Tulumaksuseaduse järgi maksustatakse erisoodustusega täiskasvanute koolituse seaduse tähenduses taseme- ja vabaharidusliku koolituse kulud.[40]

2.5.5. Hallatavad asutused ei ole tasunud erisoodustustega seotud makse ametiautode isiklikeks sõitudeks kasutamise eest.

[36] Ida-Viru maavanema 03.02.2003. a korraldus nr 10, lisa 2 "Narva-Jõesuu Lastekodu palgajuhend 2003. a" p 7.2
[37] Vabariigi Valitsuse 07.01.2003. a määrus nr 2, § 6 lg 1
[38] Vabariigi Valitsuse 07.01.2003. a määrus nr 2, § 6 lg 3
[39] Töölepinguseadus, § 55 p 9
[40] Tulumaksuseadus, § 48 lg 4 p 10

- Sillamäe Hooldekodul on sõiduauto Ford Mondeo, mida kasutab direktor, ja Peugeot Boxer, mida kasutab autojuht. Sõidukeid kasutatakse iga päev ning nende kohta ei peeta sõidupäevikuid, kuid erisoodustusmakse nende sõidukite eest ei maksta.
- Narva-Jõesuu Lastekodul on sõiduauto Ford Escort, mille kohta ei peeta sõidupäevikut. Erisoodustusmakse auto pealt ei maksta.

Erisoodustuse hinnaks loetakse 2000 krooni kuus sõiduautolt, mille puhul ei peeta arvestust sõiduki tööülesannetega mitteseotud kasutamise kohta.[41] Seega peavad mõlemad eelnimetatud asutused maksustama sõidukite kasutamise erisoodustusmaksuga.

2.5.6. Sillamäe Hooldekodu on hüvitanud oma töötajale 2003. aasta 11 kuu jooksul 1887 krooni eest sõidupileteid marsruudil Sillamäe–Jõhvi–Sillamäe. Summalt on tasumata erisoodustuse tulumaks 663 krooni ja sotsiaalmaks 842 krooni. Riigikontrolli arvates ei ole antud juhul töötajale ühistranspordipiletite hüvitamine ilma erisoodustusmakse tasumata põhjendatud.

2.5.7. Lastekodud on oma hoolealustele maksnud majanduskulude arvel järgmisi tasusid:

- Narva Lastekodu on 2003. aastal maksnud "Heade tulemuste eest õppetöös" ühekordset taskuraha 3400 krooni;
- Narva-Jõesuu Lastekodu neljale lapsele on 2003. aastal makstud kokku 3215 krooni preemiat abi eest lastekodus, mille sisuks on lastekodu töötajate abistamine (nt riiete parandamine, üldkasutatavate ruumide koristamine jm);
- lisaks on makstud taskuraha teatris, kontserdil või ekskursioonil käimise puhul.

Riigikontroll on seisukohal, et need väljamaksed tuleb maksustada tulumaksuga.[42]

2.5.8. Maavalitsus ja tema hallatavad asutused ei võrdle raamatupidamises kajastatud maksusaldosid Maksuameti andmetega, mistõttu asutuste ja Maksuameti andmed ei kattu.

- Ida-Virumaa Hooneregistri ja Narva Lastekodu raamatupidamistes ei kajastu üksikisiku tulumaksu ettemaks, vastavalt 1676 krooni ja 1437 krooni. Raamatupidajate selgituste kohaselt ei kuulu nimetatud ettemaksud asutusele.
- 10.06.2003. a seisuga kajastub Narva-Jõesuu Lastekodu pearaamatus sotsiaalmaksu ettemaks 23 459 krooni. Maksuameti väljatrüki kohaselt on ettemaksu suurus 24 948 krooni. Üksikisiku tulumaksu ettemaksu on raamatupidamises kajastatud 32 228 krooni, Maksuameti andmetel on ettemaksu suuruseks 31 492 krooni.
- 31.10.2003. a seisuga on maavalitsuse raamatupidamises üksikisiku tulumaksu kohustus 205 071 krooni ja Maksuameti andmetel 84 419 krooni, sotsiaalmaks raamatupidamise andmetel 25 157 krooni ja Maksuameti andmetel 45 138 krooni. Raamatupidamises on kajastamata sotsiaalmaksu intressikohustus 11 662 krooni, maamaksukohustus ja erisoodustuse tulumaksu ettemaks 1874 krooni.
- 30.11.2003. a seisuga on Narva-Jõesuu Hooldekodu raamatupidamise andmetel üksikisiku tulumaksu kohustus 17 580 krooni, Maksuameti andmetel aga ettemaks 26 705 krooni. Raamatupidamises kajastatud sotsiaalmaksu kohustus 22 484 krooni, Maksuameti andmetel aga ettemaks 46 065 krooni.

Enamik neist vahedest esines ka 2002. aasta aastaaruannetes. Riigikontroll on arvamusel, et asutused peavad võrdlema oma maksukohustusi ja ettemakseid Maksuameti andmetega, et tagada kõigi ettemaksete ja kohustuste kajastamine raamatupidamises ning vahede väljaselgitamine.

---

[41] Rahandusministri 29.12.1999. a määrus nr 120
[42] Tulumaksuseadus, § 41 p 6

2.5.9. Hallatavates asutustes puudub puhkusereservi arvestus või on see arvestatud valedel alustel.

- Narva-Jõesuu Lastekodus, Ahtme Koolis ja Aa Hooldekodus puudus puhkusereservi arvestus. Selgituste kohaselt võtavad töötajad kogu puhkuse välja ja seega puudub ka puhkusereserv. Pisteline kontroll näitas, et tegelikult oli kõigis nimetatud asutustes enamikul kontrollitud töötajatel saada puhkusepäevi.
- Narva-Jõesuu Hooldekodus on puhkusereservi arvestamisel aluseks võetud kuue kuu palk koos puhkusetasuga, mis on vastuolus Vabariigi Valitsuse määrusega, mis sätestab, et päevatasu arvestamisel ei võeta arvesse puhkusetasu.[43]
- Sillamäe Hooldekodus ei ole puhkusereservi arvestamisel lisatud sotsiaal- ja töötus-kindlustusmaksu (tööandja kohustus), mis tuleb lisada puhkusereservi kohustusele. Lisaks on puhkusereservi vähendatud ettesaadud puhkusepäevade ja vastavate summade võrra.

Riigikontrolli hinnangul peavad nii maavalitsus kui ka tema hallatavad asutused lähtuma Vabariigi Valitsuse määrusest, mis sätestab puhkusereservi arvestuse korra.

2.5.10. Maavalitsuses ja tema hallatavates asutustes on reguleerimata lähetusse saatmise ja aruande esitamise kord. Seetõttu on hüvitatud lähetuskulusid ilma algdokumendita, milleks lähetuse puhul on kas asutuse direktori käskkiri või lähetuskulude aruanne.

- Narva Lastekodus maksti N. Bussarovale lähetuse eest 210 krooni. Käskkirja järgi oli lähetuse pikkuseks kaks päeva (ehk 160 krooni). Lisaks oli tasutud ööbimine 50 krooni. Lähetusaruanne oli koostamata.
- Sillamäe Hooldekodus maksti V. Agatšovile 100 krooni, maksekorralduse selgitusse on kirjutatud "lähetused". Puudub lähetuskulude aruanne.

Vabariigi Valitsuse määruse järgi tuleb lähetus ja lähetuskulude hüvitamine vormistada kooskõlas ametiasutuse asjaajamist, raamatupidamisarvestust ja -aruandlust reguleerivates õigusaktides sätestatud nõuetega.[44] Riigikontroll on arvamusel, et asutused peavad kehtes-tama nimetatud korra, et tagada kõigi lähetuste korrektne kajastamine raamatupidamises.

Järeldused

- Raamatupidamisarvestuses esineb olulisi puudusi personalikulude osas: puudulik on puhkuse-reservi arvestus, maksusaldod on Maksuameti andmetega vastavusse viimata, tasumata on erisoodustusmaksud ning makstud on põhjendamatuid ja ka ebaseaduslikke tasusid.
- Puudulikud sisekontrolliprotseduurid ei taga kõigi tehingute seaduslikkust ega korrektsete andmete kajastamist raamatupidamises.

Ettepanekud Ida-Viru maavanemale

- Selgitada välja ebaseaduslike tasude saajad (lisaks Riigikontrolli poolt tuvastatud isikutele) ning tagada summade tagasinõudmine ja tagasimaksmine riigieelarvesse.
- Lähtuda hallatavate asutuste iga-aastaste palgajuhendite kinnitamisel konkreetse asutuse suhtes kehtivatest õigusaktidest.
- Tõhustada sisekontrolliprotseduure, et oleks tagatud personalikuludega seotud tehingute seaduslikkus, sh puhkusereserviarvestus, erisoodustuste maksustamine.

[43] Vabariigi Valitsuse 23.08.2001. a määrus nr 278, § 2 lg 3
[44] Vabariigi Valitsuse 28.03.2001. a määrus nr 108, § 3

- Töötada välja ühtsed põhimõtted maksusaldode inventeerimise kohta ja sätestada need asutuste raamatupidamise sise-eeskirjas, et tagada kõigi maksude ettemaksete ja kohustuste kajastamine raamatupidamises.
- Töötada välja ja kehtestada ühtsed põhimõtted teenistuslähetuste kohta, sh käskkirjade ja aruannete koostamise kohta.

2.6. Ida-Viru Maavalitsuse ja OÜ Häcke rendileping

2.6.1. Ida-Viru Maavalitsus sõlmis 21.07.2001. a rendilepingu, millega anti Aa Hooldekodu hoonekompleks kümneks aastaks tasu eest rendile OÜ-le Häcke. Riigivaraseaduse järgi aga ei tohi riigi omandis olevad sotsiaal- ja kultuuriobjektid ning muinsuskaitselise või looduskaitselise väärtusega varad olla tavalised tsiviilkäibeobjektid[45], vaid nende puhul on tegemist piiratud tsiviilkäibega varaga. Nimetatud varade nimekirja kinnitab Vabariigi Valitsus.[46] Sellist nimekirja ei ole Vabariigi Valitsus aga kinnitanud. Kõikidel juhtudel, kui seadusest ei selgu, missuguses korras piiratud tsiviilkäibega riigivaradega tohib tehinguid sooritada, otsustab tehingute tegemise Riigikogu komisjon.[47] Auditi käigus ei esitanud Ida-Viru Maavalitsus meile Riigikogu komisjoni otsust, millega oleks lubatud maavalitsusel eespool nimetatud riigivara rendileandmise enampakkumise väljakuulutamine ja läbiviimine ning hiljem rendilepingu sõlmimine.

Riigikontroll tellis õigusliku hinnangu advokaadibüroolt Tehver & Partnerid[48] ning sellele tuginedes oleme arvamusel, et kuigi Vabariigi Valitsus ei ole kinnitanud seaduses ettenähtud nimekirja, on Aa Hooldekodu hoonekompleks siiski piiratud tsiviilkäibega riigivara, millega tehingute tegemiseks oleks riigivara valitsejal pidanud olema Riigikogu komisjoni otsus.

Rahandusminister oma vastuskirjas käesoleva kontrolliaruande eelnõule, vastupidi, ei pea nimetatud tehinguid ebaseaduslikeks ning lisaks peab riigivaraseaduse § 25 sätestatud nimekirja koostamist ka ebavajalikuks. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et senised piiratud tsiviilkäibega riigivaraga teostatud tehingud on ebaseaduslikud, kuivõrd seadusandja on selgesõnaliselt keelanud nende varade tavalise tsiviilkäibe objektiks olemise. Kui Vabariigi Valitsus ei ole riigivaraseaduse § 25 lg 1 alusel kinnitanud kõnealuse riigivara nimekirja, siis on ta jätnud täitmata seadusandja poolt pandud kohustuse. See asjaolu aga ei anna Riigikontrolli arvates õigust piiratud tsiviilkäibega riigivaraga tehingute tegemiseks.

Siiski peab rahandusminister oma vastuskirjas käesoleva kontrolliaruande eelnõule vajalikuks analüüsida uue riigivaraseaduse ettevalmistamisel teatud objektide (sh praeguse seaduse § 25 nimetatud varad) valitsemisele erinõuete kehtestamise otstarbekust ning võõrandamise, kasutamise ja/või koormamise erisuste sätestamise vajadust. Riigikontroll peab seda lähenemist mõistlikuks.

Oleme ka arvamusel, et kõnealuse regulatsiooni kaotamine seadusest eeldab, et see on praktikas ebaotstarbekaks osutunud. Kui aga sätet ei ole saanud rakendusaktide puudumisel rakendada, siis on meie arvates ennatlik anda hinnanguid ka selle mittevajalikkuse kohta.

[45] Riigivaraseadus, § 25 lg 1
[46] Riigivaraseadus, § 25 lg 1
[47] Riigivaraseadus, § 25 lg 4
[48] Õigusliku arvamuse täistekst on lisatud kontrolliaruandele

Tulenevalt eelnevast oleme arvamusel, et maavanemal puudusid volitused kuulutada välja enampakkumine, see läbi viia ja sõlmida kõnealune rendileping ning et nimetatud leping on õigustühine tsiviilseadustiku üldosa seaduse[49] ja riigivaraseaduse[50] rikkumise tõttu.

2.6.2. Kuigi maavalitsusel polnud Riigikogu komisjoni luba anda Aa Hooldekodu hoonekompleks rendile, korraldati eelläbirääkimistega enampakkumine. Pakkumisega seotud dokumentidega tutvumisel tuvastasime järgmised asjaolud:

- OÜ Häcke on esitanud asjakohatuid ja valesid andmeid: nt esitas OÜ Häcke Aa Hooldekodu 1998.–2001. aasta tegevusaruande, kuigi osaühing kanti äriregistrisse 26.07.2000. a ja 2000. aastal tal majandustegevus puudus. Seega ei saanud esitatud tegevusaruanne olla osaühingu oma. Samuti on osaühing esitanud köögiploki eskiisprojekti, mille Aa Hooldekodu (mitte osaühing Häcke) tellis 2001. aasta jaanuaris. Lisaks on pakkumises välja toodud asjaolu, et osaühing võtab üle hooldekodu laenukohustused. Lisatud on soovitusi kõrvalistelt isikutelt (advokaadibüroo, ehitusfirmad jne). Riigikontroll on arvamusel, et kuna pakkumistingimustes ei ole nimetatud dokumente küsitud, ei saa hindamisel neid arvestada, nagu ka osaühingu esitatud andmeid hooldekodu kohta, sest need ei ole seotud osaühinguga. Ometi on maavanema poolt kinnitatud eelläbirääkimistega kirjaliku enampakkumise läbiviimise komisjon hindamisel arvestanud ka neid dokumente.
- Enampakkumise komisjoni 27.04.2001. a protokolli lisas, kus on võrreldud kahte pakkujat, on OÜ Häcke asemel märgitud Aa Hooldekodu. Seega ei ole komisjoni teinud vahet osaühingu ja hooldekodu vahel, kelle tegevjuhiks on üks ja sama inimene.
- Pakkumistingimustes on tagatiseks määratud 20% rendileantava vara harilikust väärtusest.[51] Maavalitsuse hinnangul on hoonekompleksi väärtuseks ligi 20 mln krooni, millest 20% on 4 mln krooni. Enampakkumise võitjaks tunnistamise korralduses[52] on ühe lepingutingimusena sätestatud tagatise kohustus hooldekodu hoonekompleksi bilansilisest väärtusest (2 154 088 krooni) 30% ehk 646 226 krooni. Riigikontrolli hinnangul sätestati lepinguga pakkumistingimustest halvemad tingimused, millest tulenevalt ei ole maavanem majandanud riigivara heaperemehelikult. See on vastuolus riigivaraseadusega[53].
- Maavanema korralduse[54] alusel on sätestatud renditingimused, sh tingimus, et rendilevõtjal (tegevjuhil) peavad olema juhtimiskogemus, sotsiaalhoolekandealased teadmised ja vastav kvalifikatsioon. Riigikontrolli arvates peab rendilevõtjal firmal olema sotsiaalhoolekandekogemus, kuid põhjendamatu on nõuda seda tegevjuhilt. Tegu on kitsendava tingimusega.
- OÜ Häcke on esitanud äriplaani, mille kohaselt on lisaks hoolealuste elutingimuste parandamisele kavas arendada turismi (kalastus- ja ratsaturism, jaanituleplatsi rajamine koos laululava ja grillimiskohtadega, peamaja turistide majutamiseks jm). Riigikontrolli arvates on äriplaani rakendamine ebareaalne ja takistab oluliselt põhitegevuse (vanurite hooldus) korraldamist, sest põhjendamatult suur rõhk on pandud turismindusele. Seetõttu pole kindlust osaühingu võimekuses täita tingimust, et 60% hoonekompleksist peab olema kasutatav sotsiaalobjektina.

Riigikontrolli hinnangul ei ole pakkumise hindamisel lähtutud maavanema korralduses ette nähtud kriteeriumidest, kuna on arvestatud asjakohatuid dokumente ja esitatud valeandmeid.

2.6.3. Maavalitsuse ja OÜ Häcke rendileping on meie arvates riigile kahjulik järgmistel põhjustel:

- Kuna rendileantavate varade hindamisakti ei ole koostatud, ei ole võimalik kindlaks teha, millises seisukorras varad üle anti. Lepingu lisas on varad kajastatud bilansilises väärtuses. Seetõttu ei ole võimalik täita lepingu punkti 12.2, mille kohaselt peab lepingu lõppedes tagastatav vara olema samas seisus, milles rentnik selle sai, ning arvestada tuleb ka

[49] Tsiviilseadustiku üldosa seadus, § 66 lg 2 (kehtis kuni 01.07.2002. a)
[50] Riigivaraseadus, § 25 lg 4 ja § 19 lg 8

talle pandud investeerimiskohustust. Rendile andmisel oleks tulnud teha ekspertiis kogu hoonekompleksile, et hiljem oleks võimalik hinnata vara säilivust ja parendusi.

- Rendilepingu punkti 6.1 kohaselt tuleb vara kasutada sotsiaalobjektina vähemalt 60% ulatuses rendipinnast. Samas ei ole rendilepingus ruutmeetrites välja toodud, kui suur on rendipind ning kui suurt osa sellest tuleb kasutada sotsiaalobjektina.
- Rendilepingu punkti 6.6 järgi peab rentnik kindlustama rendileantud vara vähemalt 100% ulatuses hoonete turuväärtusest. OÜ Häcke on hoonekompleksi kindlustanud Salva Kindlustuses 23 353 000 krooni eest, soodustatud isikuks on märgitud OÜ Häcke. Kuna varad ei kuulu osaühingule, peab Riigikontrolli hinnangul soodustatud isikuks olema Aa Hooldekodu või Ida-Viru Maavalitsus. 10.05.2004. a seisuga on kindlustuspoliis ümber tehtud Ida-Viru Maavalitsuse nimele.
- Rendilepingu kohaselt peab OÜ Häcke kümne aasta jooksul investeerima rendileantava vara korrashoidu, uuendamisse ja remontimisse 14 645 000 krooni. Sätestamata on, milliseid kulutusi käsitletakse investeeringuna. Samuti puudub detailne investeerimisplaan, mis sätestaks investeeringute suuruse aastati. Maavalitsuse selgitusel polnud rendilepingus võimalik teha kindlat investeeringute graafikut, kuna rentniku investeeringud sõltuvad raha taotlemisest ja saamisest eri rahastamisallikatest. Osaühingu selgitusel on seni investeeritud 3 668 930 krooni, sh liisingulepingu alusel tehtud uue köögiploki väljaehitus ja inventari soetamine. Samas ei kajastu investeeringud Aa Hooldekodu raamatupidamises põhivara parendusena. Riigikontroll on arvamusel, et rendilepingus tuleb täpselt sätestada, mida käsitletakse investeeringuna ja millise graafiku alusel neid investeeringuid tehakse. Vastasel juhul pole maavalitsusel võimalik kontrollida, kas rentnik täidab selles punktis lepingutingmusi.
- Lepingus ei ole märgitud, et rendileantava vara puhul on osaliselt tegu muinsuskaitselise varaga. Muinsuskaitseseaduse järgi kehtivad kinnismälestistele kitsendused[55] ja omanik vastutab mälestise säilimise eest[56]. Riigikontrolli hinnangul tuleb lepingus sätestada muinsuskaitseliste kinnismälestiste kitsendustest tulenevad piirangud, et tagada vara säilimine.
- Maavanema korralduse[57] alusel moodustatud eelläbirääkimistega kirjaliku enampakkumise läbiviimise komisjon on lisaks hoonekompleksile andnud OÜ-le Häcke üle ka muu põhivara (v.a Aa mõisa park), kuigi rendilepingus seda sätestatud ei ole. Kõigi varade üleandmine oleks tulnud sätestada pakkumistingimustes ja hilisemas rendilepingus.

Riigikontrolli arvates ei ole maavalitsus rendilepingut sõlmides lähtunud riigivaraseaduses sätestatud heaperemeheliku majandamise ning vara säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu printsiibist.[58]

2.6.4. 01.08.2001. a on sõlmitud kolmepoolne kokkulepe Ida-Viru Maavalitsuse, Aa Hooldekodu ja OÜ Häcke vahel, mis reguleerib sõlmitud rendilepingu täitmist.

- Kokkuleppe osapoolteks on Ida-Viru Maavalitsus, keda esindab maavanem Rein Aidma; Aa Hooldekodu, keda esindab direktor Ilmar Köök; ja OÜ Häcke, keda esindab juhatuse esimees Ilmar Köök. See on vastuolus korruptsioonivastase seadusega: ametiisikul on keelatud sooritada tehinguid iseendaga.[59]

---

[51] Ida-Viru maavanema 21.03.2001. a korraldus nr 502, lisa 1 p 23.5
[52] Ida-Viru maavanema 22.06.2001. a korraldus nr 1065
[53] Riigivaraseadus, § 7 lg 2
[54] Ida-Viru maavanema 21.03.2001. a korraldus nr 502
[55] Muinsuskaitseseadus, § 24
[56] Muinsuskaitseseadus, § 16
[57] Ida-Viru maavanema 21.03.2001. a korraldus nr 502
[58] Riigivaraseadus, § 7 lg 2
[59] Korruptsioonivastane seadus, § 24 lg 1

- Kokkuleppe järgi vastutab Aa Hooldekodu renditasu õigeaegse sissenõudmise ja teenuse kvaliteedi kontrolli eest. Kuna Aa Hooldekodu direktor ja OÜ Häcke juhatuse esimees on Ilmar Köök, tekib huvide konflikt, mis on vastuolus korruptsioonivastase seadusega.[60]

2.6.5. Maavalitsus on hooldekodu kaudu ostnud teenust riigihanget korraldamata OÜ-lt Häcke riiklikul ülalpidamisel olevate hoolealuste hooldamiseks. 2003. aastal oli osaühingu hooldada 11 sellist hoolealust, kelle eest hooldekodu maksis osaühingule 223 320 krooni. Samuti on sätestamata igakuine fikseeritud hooldustasu hoolealuse kohta, sellest tulenevalt on tasutud näiteks jaanuari teenuse eest 22 455 krooni, kuid detsembri eest 113 krooni. Riigikontroll on arvamusel, et nimetatud teenuse ostmisel tuleb lähtuda riigihangete seadusest ja vastava lepingu sõlmimisel tuleb määrata igakuine hooldustasu inimese kohta.

2.6.6. Ida-Viru Maavalitsus ei ole kontrollinud rendilepingu täitmist.

- Rendilepingu punkti 6.11 kohaselt võib hooldatavaid olla 120–150, tegelikult on 171.
- Rendilepingu punkti 6.12 kohaselt peab osaühing suurendama igal aastal töötajate arvu. Lepingu järgi peaks osaühingu töötajate arv 2003. aastal olema 60 ja 2004. aastal 65. Osaühingu töötajate tegelik arv 2003. aastal oli 47 ja 2004. aastal 53.
- Rendilepingu punkti 7.2 kohaselt on rentnikul õigus anda vara allrendile või muul alusel kasutusse üksnes rendileandja kirjalikul nõusolekul. Auditi käigus suusõnaliselt antud selgituste kohaselt elavad osaühingu töötajad hoonekompleksi kuuluvas majas. Maavalitsuse selgitusel ei ole maavalitsus andnud kirjalikku luba allrentnike võtmiseks. Osaühingu selgitusel ei ole nad andnud ruume allrendile. Riigikontroll on arvamusel, et kui töötajad elavad rendile antud hoonekompleksi kuuluvas elamus, siis on tegu allrendiga, sõltumata sellest, mis alusel töötajad seal elavad.

2.6.7. Hooldekodu raamatupidaja on ühtlasi ka OÜ Häcke raamatupidaja, mistõttu esineb probleeme hooldekodu raamatupidamises.

- Hooldekodu palgal olevale meditsiiniõele maksti augustis ja septembris 1046 krooni lisatasu seoses asendamisega. Auditi käigus selgus, et asendati OÜ Häcke töötajaid. Osaühingu töötaja asendustasude maksmine hooldekodu eelarvest on põhjendamatu.
- Osaühing Häcke esitab igakuiselt hooldusteenuste arve "Enne 01.01.1993. a hooldusel viibivad isikud – ülalpidamiskulud", toomata välja erinevaid kululiike, kuid hooldekodu raamatupidamises on kulud kajastatud eri kontodel, nt toitlustamine, elekter, küte. Auditi käigus ei esitatud dokumente, mille alusel jagatakse kulud eri kontode vahel. Selgituste kohaselt jagatakse kulud vastavalt maavanema kinnitatud eelarvele. Riigikontrolli hinnangul pole raamatupidajal ülevaadet riiklike hoolealuste ülalpidamise tegelikest kuludest ning seetõttu ei saa olla kindel, et eelarvest eraldatud vahendid ühe riiklikul ülalpidamisel oleva hoolealuse kohta on kulutatud täies ulatuses selle hoolealuse ülalpidamiseks.

2.6.8. Aa Hooldekodu on Ida-Viru Maavalitsuse kaudu saanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist energiasäästuprogrammi raames 1998. aastal 70 000 krooni ja 1999. aastal 50 000 krooni laenu. Iga-aastane laenu tagasimakse kohustus on 24 000 krooni. Pärast rendilepingu sõlmimist maavalitsuse ja OÜ Häcke vahel hakkas laenu tagastama OÜ Häcke. Kirjalikku kokkulepet laenukohustuse ülevõtmise kohta ei sõlmitud. Riigikontrolli arvates võib osaühingu tasutud laenukohustuste osas tekkida hilisem lisakohustus hooldekodule.

2.6.9. 31.12.2003. a seisuga oli hooldekodu palgal kolm inimest: direktor, raamatupidaja ja meditsiiniõde. Palgafond moodustas ligi 50% hooldekodu eelarvest. Samas on maavalitsus andnud rendile kõik hooldekodu varad ja ostab hoolekandeteenust OÜ-lt Häcke. Kolme-

[60] Korruptsioonivastane seadus, § 25 lg 1 p 3

poolse kokkuleppe järgi vastutab hooldekodu osaühingult laekuva renditasu õigeaegse sissenõudmise ja teenuse kvaliteedi kontrolli eest. Riigikontrolli hinnangul on põhjendamatu pidada nende tegevuste jaoks ülal kolmeliikmelist administratsiooni ning halduskulude vähendamiseks võiks maavalitsus kaaluda hooldekodule pandud ülesannete ülevõtmist.

Järeldused

- Maavanem on volitusi ületades sõlminud riigivara rendilepingu, mis on õigustühine.
- Maavalitsus ei ole rendilepingu sõlmimisel majandanud riigivaraga heaperemehelikult, rikkudes korruptsioonivastast seadust ja riigivaraseadust. Seetõttu ei ole tagatud riigivara säilimine.

Ettepanek Ida-Viru maavanemale

- Rakendada abinõusid õigustühise lepingu tagajärgede likvideerimiseks.

Ettepanekud rahandusministrile

- Algatada seaduses ette nähtud nimekirja koostamine piiratud tsiviilkäibega riigivaradest, et tagada nende varadega teostatavate tehingute seaduslikkus.
- Selgitada välja kõik piiratud tsiviilkäibega riigivaradega teostatud ebaseaduslikud tehingud ning rakendada abinõusid nende lepingute tagajärgede likvideerimiseks.

2.7. Muud tähelepanekud

2.7.1. Maavalitsus ja tema hallatavad asutused on 2003. aastal ostnud kaupu ja teenuseid riigihanketa:

- Ida-Viru Päästeteenistus on vahetanud komandode garaažiuksi 620 721 krooni eest (vt 2.3.1).
- Narva-Jõesuu Hooldekodu soetas kapitalirendiga teenistusauto Renault Traffic 284 900 krooni eest.
- Ida-Viru Päästeteenistus tellis FIE Katarina Vološinalt tuletõrjekostüüme 109 554 krooni eest.

Riigikontrolli hinnangul on riigihangete korraldamata jätmisega rikutud riigihangete seadust[61].

2.7.2. Ida-Viru Päästeteenistus on OÜ-ga Romseto sõlminud lepingu tuletõrjekomandode garaažiuste vahetamiseks 620 721 krooni eest. Täiendavate tööde tõttu on lepingul 11 lisa, millest esimene on sõlmitud juunis ja viimane detsembris 2003. Et enne lepingute sõlmist ei kontrollinud päästeteenistus osaühingu usaldusväärsust, jätkusuutlikkust ega osaühingu esindaja volitusi, sõlmis päästeteenistus lepingu osaühinguga, kes on 20.10.2003. a äriregistrist kustutatud. Kanne on tehtud registripidaja algatusel äriseadustiku § 60 lõike 2 alusel. Riigikontroll on seisukohal, et lepingu sõlmimine äriregistrist kustutatud osaühinguga oli riskantne ja põhjendamatu.

2.7.3. Iisaku Muuseumile tehtud sularahaannetused võetakse arvele osas, mis muuseumi töötaja on sisse kandnud vastavasse arvestusvihikusse ja mille direktor hiljem panka viib. Puuduvad isikuandmed annetajate kohta ning annetaja kinnitus allkirja näol. Samuti ei koguta annetusi

[61] Riigihangete seadus, § 2 lg 7

kinnisesse pitseeritud kasti. Selle meetodi puhul ei ole tagatud sularahaannetuste kõike-hõlmav kajastamine raamatupidamises ja täielik laekumine riigikassa toetuste kontole. Riigikontroll on seisukohal, et muuseum peab täiendama oma sisekontrolliprotseduure, et tagada kõigi annetuste kajastamine ja laekumine.

2.7.4. Päästeteenistuse direktori 11.09.2003. a käskkirja nr 18Pt kohaselt antakse päästeteenistuse põhivarana arvel olevad neli sõidukit – kaks sõidukit URAL AC-40(375) ja kaks sõidukit ZIL AC-40(130) – üle AS-ile Narva Elektrijaam. Selgituste kohaselt oli käskkirja koostamise põhjuseks asjaolu, et nende AS-ile Narva Elektrijaam antud sõidukite ülalpidamiskulud on liiga suured. Vara üleandmise kohta on koostatud akt, mis ei ole allkirjastatud. Selgituste kohaselt jäi vara üle andmata, kuna puudus maavalitsuse luba. Kontrollisime selle vara kuulumist asutusele. Tehnilistes passides on sõidukite omanikuks märgitud Tuletõrjeüksus N-4, kes enne 2000. aastal sõlmitud koostöölepingut kuulus Narva Elektrijaamade koosseisu. Riigikontroll ei ole veendunud, et nimetatud sõidukid kuuluvad päästeteenistusele.

Ettepanekud Ida-Viru maavanemale

- Täiendada sisekontrollisüsteeme nii, et soetades teenuseid ja kaupu, mis ületavad riigihangete seaduses ettenähtud piire, oleks tagatud riigihangete seadusest kinnipidamine. Näiteks töötada välja riigihangete läbiviimise kord, mis sätestab hangete korraldamise protseduurireeglid, lähtudes riigihangete seadusest; korraldada allasutuste asjaomastele isikutele riigihangete seaduse alane koolitus.

- Tõhustada hallatavate asutuste sisekontrolliprotseduure, et tagada kõigi annetuste ja toetuste kajastamine raamatupidamises ning tehingupartnerite usaldusväärsuse ja jätkusuutlikkuse kontrollimine. Näiteks koostada annetuse puhul sissetulekuorder, millel kajastuksid annetaja isikuandmed ja mis oleks kinnitatud annetaja allkirjaga; kontrollida tehingupartnerite usaldusväärsuse kindlakstegemiseks nende tausta Ametlikest Teadaannetest ja äriregistrist.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

ADVOKAADIBÜROO
Tehver & Partnerid

Pr Kaie Karniol, osakonna juhataja
Finantsauditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

4. juuni 2004

ÕIGUSLIK ARVAMUS

1. Sissejuhatus

Vastavalt 25.05.2004.a. sõlmitud kliendilepingule annan käesolevaga oma arvamuse järgmistes küsimustes:

1. Kas Ida-Viru Maavalitsuse poolt läbiviidud eelläbirääkimistega pakkumine Aa Hooldekodu hoonetekompleksi rendileandmiseks ja pakkumismenetluse tulemusena sõlmitud rendileping OÜ-ga Häcke on tühine Riigivaraseaduse § 25 nõuete täitmata jätmise tõttu?

2. Kas seadusevastastena saab käsitleda kõiki tehinguid piiratud tsiviilkäibega riigivaradega, mis on tehtud ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta, sõltumata asjaolust, et Vabariigi Valitsus ei ole kinnitanud piiratud tsiviilkäibega riigivarade nimekirja?

Arvamuse andmisel on minu käsutuses koopia 17.07.2001.a. sõlmitud ja notariaalselt tõestatud riigivara rendilepingust, hüpoteegi seadmise lepingust ja asjaõiguslepingust Eesti Vabariigi, OÜ Häcke ja Ilmar Köögi vahel.

Lisaks arvamuses viidatud õigusaktidele ja faktilistele asjaoludele olen arvamuse andmisel lähtunud sellest, et mulle teadaolevalt ei ole Vabariigi Valitsus kuni käesoleva ajani kinnitanud Riigivaraseaduse § 25 lg 1 nimetatud piiratud tsiviilkäibega riigivarade nimekirja.

Arvamuses käsitlen kõigepealt piiratud tsiviilkäibega riigivara mõiste erinevaid tõlgendamisvõimalusi, seejärel analüüsin 17.07.2001.a. rendilepingu vastavust RVS § 25 nõuetele ning lõpuks annan hinnangu nii 17.07.2001.a. rendilepingu kui teiste analoogsete tehingute võimalikule tühisusele.

2. Piiratud tsiviilkäibega riigivara mõiste ja selle tõlgendamine

Riigivaraseaduse (RVS) § 25 lg 1 esimene lause sätestab piiratud tsiviilkäibega riigivara mõiste järgmiselt: „Riigi omandis olevad sotsiaal- ja kultuuriobjektid ning muinsuskaitselise või looduskaitselise väärtusega varad ei tohi olla tavalises korras toimuva tsiviilkäibe objektiks." Sama normi teine lause sisaldab delegatsiooninormi Vabariigi Valitsusele kinnitada piiratud tsiviilkäibega varade nimekiri.

Kreutzwaldi 12
Tallinn 10124
Tel: +372 6 830 390
Faks: +372 6 830 391
e-post: info@tehver.ee
www.tehver.ee

RVS § 25 lg 1 kohaldamise kontekstis tuleb vastata järgmisele küsimusele: kas riigivara tuleb lugeda piiratud tsiviilkäibega riigivaraks seaduses sätestatud materiaalsete (objektiivsete) tunnuste alusel (edaspidi: Tõlgendus I) või on selleks vajalik ka täiendava formaalse tingimuse – vastavasse nimekirja kandmine – täitmine (edaspidi: Tõlgendus II).

2.1. Grammatiline tõlgendamine

RVS § 25 lg 1 grammatiline (keeleline) tõlgendamine ei anna alust järelduseks, et piiratud tsiviilkäibega on ainult selline riigivara, mis on kantud vastavasse Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud nimekirja (Tõlgendus II). RVS § 25 lg 1 esimene lause kirjeldab teatud riigivara neile iseloomulike objektiivsete tunnuste alusel ning sätestab sellisele varale tavalises korras tsiviilkäibe objektiks olemise keelu. Keelunorm ise ühelegi täiendavale formaalsele tingimusele ei viita. Ka RVS § 25 lg 1 teises lauses sisalduv delegatsiooninorm ei ole sõnastatud selliselt, mis võimaldaks kindlalt väita, et esimeses lauses sätestatud keeld kehtib üksnes delegatsiooninormi rakendamisel kehtestatud nimekirja kantud varadele. Juhul, kui seaduseandja mõtte kohaselt oleks piiratud tsiviilkäibe mõiste seotud vastavasse nimekirja kandmisega, olnuks seda mõtet võimalik ka grammatiliselt selliselt väljendada (näiteks: „Riigi omandis olevad kultuuri- ja sotsiaalobjektid ning muinsuskaitselise või looduskaitselise väärtusega varad, mis on kantud Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud nimekirja, ei tohi olla tavalises korras toimuva tsiviilkäibe objektiks. Vabariigi Valitsus kinnitab nimetatud nimekirja riigivara valitsejate ettepanekul pärast võimalike vaidluste lahendamist käesoleva seaduse §-is 36 sätestatud korras."). Grammatiline tõlgendamine lähtub põhimõttest, et sõnade tähendus on seaduse mõte (lad k *sensus verborem est anima legis*)[1] ning antud juhul võib väita, et selle tõlgendamismeetodi kohaselt määratleb RVS § 25 lg 1 piiratud riigivara mõiste üksnes esimeses lauses loetletud materiaalsete (objektiivsete) tunnuste abil (Tõlgendus I).

2.2. Süstemaatiline tõlgendamine

Kõnealuse normi süstemaatilisel tõlgendamisel tuleb kõigepealt lahendada küsimus piiratud tsiviilkäibega riigivara kahe võimaliku määratluse vastavusest põhiseadusele – kui üks variantidest on kooskõlas põhiseadusega ja teine mitte, tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust, sest üksnes see võimaldab jätta normi jõusse.[2] Laskumata siinkohal pikemasse analüüsi võib asuda seisukohale, et Tõlgendus II on põhiseadusega kooskõlas. Tõlgenduse I põhiseaduspärasus vajab aga eraldi hinnangut, kuivõrd on võimalik seada kahtluse alla selle vastavus põhiseaduse § 13 lg 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium ja üldkogu on oma otsustes väljendanud seisukohta, et õigusselguse põhimõtte järgimata jätmine võib kaasa tuua normi põhiseadusevastaseks tunnistamise § 13 lg 2 rikkumise tõttu.[3] Riigikohus on muuhulgas viidanud ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.04.1979.a. otsusele *Sunday Times v Ühendkuningriik*, milles EIÕK märkis järgmist: „Normi saab lugeda „seaduseks" üksnes siis, kui see on formuleeritud piisava täpsusega, võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida: ta peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – antud asjaolusid

[1] Rait Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn, 2004. Lk 132.
[2] Sealsamas, lk 138.
[3] Vt 12.01.1994.a. otsus nr III-4/A-1/94, 05.10.2000.a. otsus nr 3-4-1-8-2000 ja 28.10.2002.a. otsus nr 3-4-1-5-02.

arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mille teatud tegevus kaasa võib tuua."[4] RVS § 25 lg 1 on suunatud eelkõige riigiorganitele, kuid õigusselguse põhimõtte kohaldamisel tuleb järgida sisuliselt samu kriteeriume, mis kehtivad üksikisikute puhul, kuivõrd antud õigusnorm võib piirata ka üksikisiku õigusi ja vabadusi (näiteks sätestavad Täitemenetluse seadustiku § 49 p 10 ja § 64^{17} lg 3 ja RVS § 25 lg 3, et piiratud tsiviilkäibega riigivarale ei saa pöörata sissenõuet).

Eeltoodust tulenevalt saab Tõlgendust I lugeda õigusselguse ja põhiseaduse § 13 lg 2 kooskõlas olevaks tingimusel, et vara piiratud tsiviilkäibega riigivaraks tunnistamise materiaalsed (objektiivsed) tingimused on piisavalt selged võimaldamaks isikul aru saada, et teatud vara suhtes rakendub RVS § 25 lg 1 esimeses lauses sisalduv keeld.

RVS § 25 lg 1 kasutatud mõiste „sotsiaal- ja kultuuriobjekt" on iseenesest küll ähmane, kuid samaaegselt on tegemist määratletud õigusmõistega, mille defineerib „Kultuuri- või sotsiaalobjektide pankrotivarast välistamise seaduse" (KSPVS) § 2. Kuivõrd RVS § 25 lg 1 ja KSPVS eesmärk on sisuliselt sama, siis pole takistusi KSPVS §-is 2 sisalduva definitsiooni kasutamiseks RVS § 25 lg 1 sisustamiseks vaatamata sellele, et viimatinimetatud sättes KSPVS-ile ei viidata. Siinkohal on asjakohane märkida, et KSPVS § 2 sisalduv legaaldefinitsioon kehtis ka RVS § 25 lg 1 vastuvõtmise (15.02.1995.a.) ajal.

„Muinsuskaitselise väärtusega vara" on määratlemata õigusmõiste, kuid seda on võimalik täpsemalt sisustada sõna „muinsuskaitse" üldlevinud tähenduse ning Muinsuskaitseseaduses sätestatud mälestise ja muinsuskaitseala mõiste abil. „Looduskaitselise väärtusega vara" on samuti määratlemata õigusmõiste, kuid ka seda on võimalik piisava täpsusega sisustada Looduskaitseseaduses sätestatud kaitstava loodusobjekti määratluse abil kooskõlas sõna „looduskaitse" üldlevinud tähendusega. Minu hinnangul on RVS § 25 lg 1 esimese lause tekst piisav järeldamaks, et „muinsuskaitselise või looduskaitselise väärtusega vara" on vara, mis on kaitse alla võetud vastavalt Muinsuskaitseseaduses või Looduskaitseseaduses sätestatud korras. Ka RVS kehtestamise ajal oli kõnealune mõiste analoogselt sisustatav Kaitstavate loodusobjektide seaduse ja Muinsuskaitseseaduse tolleaegse redaktsiooni alusel.

Kokkuvõtvalt on RVS § 25 lg 1 sätestatud piiratud tsiviilkäibega riigivara materiaalsed (objektiivsed) tunnused piisavalt selged, et ainuüksi nende tunnuste tõlgendamise läbi otsustada kas konkreetne riigivara on piiratud tsiviilkäibega või mitte. Järelikult ei ole Tõlgendus I vastuolus põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Ühtlasi järeldub siit, et põhiseadusega kooskõla nõue süstemaatilisel tõlgendamisel ei eelista Tõlgendust I Tõlgendusele II ega vastupidi.

Siinkohal on oluline märkida, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium on oma 05.10.2000.a. otsuses nr 3-4-1-8-2000 tunnistanud põhiseadusevastaseks Konkurentsiseaduse § 18 lg 1 p 3 vastuolu tõttu põhiseaduse § 13 lg 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Vastava sätte umbmäärasus seisnes kolleegiumi arvates selles, et normis sisaldunud otsene viide Riigihangete seadusele (RHS) tekitas normi adressaadis (eri- või ainuõigust omav ettevõtja) kindlusetuse oma käitumisviisi määramisel, kuna riigihangete teostamise korda polnud RHS kohaselt võimalik täies mahus järgida (see võimatus omakorda tulenes asjaolust, et Riigihangete Ametil puudus RHS kohaselt volitus teha sellise ettevõtja

[4] *Case No 4/1977/22/35 Sunday Times v The United Kingdom. Judgement*, p 49. Otsus kättesaadav internetis aadressil http://www.echr.coe.int/Hudoc.htm. Märkus: Riigikohtu 05.10.2000.a. otsuses nr 3-4-1-8-2000 ja 28.10.2002.a. otsuses nr 3-4-1-5-02 on EIÕK kõnealuse lahendi kuupäevaks ekslikult märgitud 27.10.1978.

suhtes teatud menetlustoiminguid). Mina toetan nende õigusteadlaste seisukohta, kelle arvates on kõnealuses Riigikohtu lahendis normi määratuse põhimõtte lävi tõstetud liiga kõrgele[5]. Kuigi Riigikohtu 05.10.2000.a. otsus nr 3-4-1-8-2000 võib seada kahtluse alla Tõlgenduse I põhiseaduspärasuse, ei saa sellest otsusest siiski tuletada tõsikindlat järeldust, et lahendis rõhutatud määratuse kriteeriumide kohaselt ei vastaks RVS § 25 lg 1 Tõlgendus I õigusselguse põhimõttele. Üldistatult võib väita, et Konkurentsiseaduse kaasuses oleksid vaidlusaluse sätte rakendamisel tekkinud probleemid, mis ei olnuks ainult tõlgendamise teel ületatavad (Riigihangete Ameti volituste puudumine, volitusi ei saa aga tuletada seaduse laiendava tõlgendamise või õiguse analoogia kaudu), RVS § 25 lg 1 puhul aga selliseid probleeme minu hinnangul ei teki.

RVS teised sätted, mis käsitlevad piiratud tsiviilkäibega riigivara (§ 18 lg 2 ja § 19 lg 8) viitavad omakorda RVS §-ile 25 ega aita seetõttu kaasa viimatinimetatud normi süstemaatilisele tõlgendamisele.

RVS § 25 lg 1 kahe esimese lause süstemaatilisel tõlgendamisel on oluline pöörata tähelepanu nende omavahelisele toimele. Tõlgenduse I puhul RVS § 25 lg 1 esimene lause ei välista teise lause toimimist. Tõlgenduse II puhul aga välistab RVS § 25 lg 1 teine lause esimese lause iseseisva toimimise – olukorras, kus Vabariigi Valitsus pole vastavat nimekirja kehtestanud, ei ole piiratud tsiviilkäibega riigivara olemas, vaatamata RVS § 25 lg 1 esimesele lausele. Süstemaatilise tõlgendamise reeglite kohaselt tuleb üksiksätet püüda tõlgendada nii, et see ei välistaks teiste sätete toimimist[6].

Kokkuvõtvalt olen seisukohal, et süstemaatilise meetodi järgi tuleks RVS § 25 lg 1 Tõlgendust I eelistada Tõlgendusele II.

2.3. Teleoloogiline tõlgendamine

Teleoloogilisel tõlgendamisel on antud juhul oluline vastata järgmistele küsimustele:
a) mis on RVS § 25 lg 1 eesmärk?
b) mis on RVS § 25 lg 1 teises lauses sisalduva delegatsiooninormi eesmärk juhul, kui normi suhtes tervikuna tuleb eelistada Tõlgendust I?

RVS § 25 lg 1 eesmärk on kehtestada tavalisest rangem kord tehinguteks teatud liiki riigivaradega, millel on ühiskonna kui terviku seisukohast oluline roll, vältimaks nende väljumist riigi kui avalike huvide garandi kontrolli alt ja sellega kaasnevat ühiskonna huvide kaitstuse taseme alanemist. Seda eesmärki silmas pidades on põhjendatud väide, et seadusandja tahte kohaselt on teatud liiki riigivarad objektiivsete tunnuste alusel *de facto* ja *de iure* piiratud tsiviilkäibega. Tõlgendus II, mis seab tehingupiirangute kehtivuse sõltuvusse vara kandmisest vastavasse nimekirja, ei ole RVS § 25 lg 1 eesmärgiga kooskõlas, sest sellise tõlgenduse puhul tuleneb formaalsest loogikast, et nimekirja puudumisel piiratud tsiviilkäibega riigivara ei eksisteeri. RVS § 25 lg 1 on suunatud eelkõige täitevvõimu volituste piiramisele, kuivõrd just täitevvõim on see, kes riigivaraga tehinguid teha saab. Tõlgendus II tähendaks aga seda, et seadusandja annaks sisuliselt täitevvõimule voli otsustada iseendale tehingupiirangute kehtestamise. RVS § 25 lg 1 eesmärki silmas pidades on ilmne, et selline tõlgendus ei ole põhjendatud. Sellist järeldust toetab ka RVS § 25 lg 4,

[5] Vt kohtunik Uno Lõhmuse eriarvamus Riigikohtu 05.10.2000.a. otsusele nr 3-4-1-8-2000, samuti Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, lk 128 (kommentaari autor M. Ernits).
[6] Rait Maruste. Osundatud teos, lk 135.

mis annab kõigi seaduse tasandil lahtiseks jäetud küsimuste puhul piiratud tsiviilkäibega riigivaraga tehingute tegemise Riigikogu komisjoni otsustada ehk vahetult seadusandja, mitte täitevvõimu, kontrolli alla.

Kui asuda seisukohale, et riigivara tuleb lugeda piiratud tsiviilkäibega riigivaraks üksnes RVS § 25 lg 1 esimeses lauses nimetatud materiaalsete (objektiivsete) tunnuste alusel, siis tekib küsimus, et mis eesmärk on teises lauses sätestatud delegatsiooninormil? Mina olen seisukohal, et delegatsiooninormil on RVS § 25 lg 1 esimese lause rakendamist abistav funktsioon ning see teenib ühelt poolt täidesaatva riigivõimu asutuste tegevuse lihtsustamise ja teiselt poolt avalikkuse informeerimise ehk avaliku võimu teostamise läbipaistvuse tagamise eesmärki. Nimekiri vabastaks riigivara valitsejad kohustusest tõlgendada RVS § 25 lg 1 esimeses lauses sätestatud piiratud tsiviilkäibega riigivara mõistet nimekirja kantud varade osas ning teavitaks avalikkust konkreetsetest varadest, mille osas kehtivad tehingupiirangud. Eeltoodust järeldub, et ka Tõlgenduse I puhul ei oleks RVS § 25 lg 1 teine lause nn tühi õigusnorm, millele ei ole kohta õiguskorras ning mis võiks seetõttu Tõlgenduse I põhjendatuse kahtluse alla seada.

Antud küsimusega seonduvalt on oluline märkida, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on korduvalt väljendanud järgmist seisukohta: "Seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutuda võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud. Põhiseaduslikkuse järelevalve seisukohalt ei saa aktsepteerida seda, et Vabariigi Valitsus tegevusetusega takistab seaduse realiseerimist."[7]

Kuivõrd RVS § 25 lg 1 teises lauses sisalduval delegatsiooninormil on iseseisev eesmärk, mille täitmata jätmine küll raskendab RVS § 25 lg 1 kui terviku eesmärgi saavutamist, kuid ei muuda seda võimatuks, siis on RVS § 25 lg 1 esimene lause rakendatav ja normi eesmärk realiseeritav ka piiratud tsiviilkäibega riigivarade nimekirja puudumisel. Seega toetab teleoloogiline meetod Tõlgendust I. Nimekirja puudumine paneb igale riigivara valitsejale kohustuse RVS § 25 lõiget 1 iga konkreetse vara suhtes iseseisvalt tõlgendada ja rakendada.

Siinkohal tuleb märkida, et juhul, kui RVS § 25 lg 1 nimetatud nimekiri oleks kinnitatud, vabastaks see täidesaatva riigivõimu asutused piiratud tsiviilkäibega riigivara mõiste iseseisva tõlgendamise ja rakendamise kohustusest üksnes nimekirja kantud varade osas. Nimekirja olemasolu ei välista seda, et piiratud tsiviilkäibega võib olla lisaks nimekirja kantud varadele ka sellist RVS § 25 lg 1 esimeses lauses nimetatud tunnustele vastavat vara, mida pole nimekirja kantud. Nimekirja kandmine ei muuda riigivara piiratud tsiviilkäibega riigivaraks, vaid üksnes fikseerib objektiivselt esinevat asjaolu.

2.4. Vahekokkuvõte

RVS § 25 lg 1 grammatiline, süstemaatiline ja teleoloogiline tõlgendamine võimaldavad asuda seisukohale, et riigivara tuleb lugeda piiratud tsiviilkäibega riigivaraks seaduses sätestatud materiaalsete (objektiivsete) tunnuste alusel, s.t. sotsiaal- ja kultuuriobjektid ning muinsuskaitselise või looduskaitselise väärtusega varad on piiratud tsiviilkäibega riigivarad

[7] Riigikohtu 17.06.1998.a. otsus nr 3-4-1-5-98 ja 12.05.2000.a. otsus nr 3-4-1-5-2000.

sõltumata sellest, kas Vabariigi Valitsus on kinnitanud vastavate varade nimekirja või mitte ning kas konkreetne vara on kantud vastavasse nimekirja või mitte.

3. 17.07.2001.a. riigivara rendilepingu ese kui piiratud tsiviilkäibega riigivara

17.07.2001.a. riigivara rendilepingu ese on lepingu p 3.1 kohaselt Aa Hooldekodu hoonetekompleks, millesse kuuluvate hoonete ja rajatiste nimekiri on toodud lepingu lisas nr 1. Rendilepingu eseme näol on minu arvates tegemist sotsiaalobjektiga RVS § 25 lg 1 tähenduses.

KSPVS § 2 p 5 nimetab hooldekodu *expressis verbis* kui kultuuri- või sotsiaalobjekti ühte alaliiki. Üldhooldekodu on Sotsiaalhoolekande seaduse § 18 lg 1 p 6 kohaselt hoolekandeasutus ning hooldamine hoolekandeasutuses on sama seaduse § 10 p 6 kohaselt sotsiaalteenus. Aa Hooldekodu on riigiasutus (registrikood 70001484), mille tegevusala on „eakate hoolekandeasutused" (kood 85311). Eelpool viidatud seadusesätted kehtisid ka rendilepingu sõlmimise ajal.

Rendilepingu p 6.1 sätestab sõnaselgelt lepingu eseme kasutamise sihtotstarbe – hooldekodu kui sotsiaalobjekt. Lepingu p 6.11 paneb rentnikule sotsiaalteenuste osutamise kohustuse.

Rendilepingu lisa nr 1 ja riigivararegistri andmed[8] annavad alust väita, et lepingu objektiks on kõik riigiasutuse Aa Hooldekodu valduses olnud objektid (hooned ja rajatised, 28 nimetust) ning rendilepingu ese tervikuna moodustab ühtse kompleksi, mida kasutatakse hoolekandeteenuse osutamiseks. Seda asjaolu ei muuda ka fakt, et lepingu p 6.1 kohaselt on rentnikule pandud kohustus kasutada renditud vara sotsiaalobjekti – hooldekoduna – vähemalt 60 % rendipinna ulatusest, s.t. vara on lubatud osaliselt kasutada ka muuks otstarbeks.

Ülaltoodut arvestades olen seisukohal, et 17.07.2001.a. riigivara rendilepingu ese – Aa hooldekodu hoonetekompleks – on riigi omandis olev sotsiaalobjekt, mis on RVS § 25 lg 1 kohaselt piiratud tsiviilkäibega riigivara.

4. Piiratud tsiviilkäibega riigivara suhtes kehtivad tehingupiirangud

RVS § 25 lg 1 sätestab, et piiratud tsiviilkäibega riigivaraga võib mis tahes tehinguid sooritada ainult seadustes ja nende alusel antud Vabariigi Valitsuse määrustes ettenähtud ühtseid piiranguid arvestades. RVS sätestab piiratud tsiviilkäibega riigivaradele järgmised tehingupiirangud:
1) üldjuhul ei tohi selliseid varasid võõrandada (RVS § 25 lg 2);
2) neid ei tohi kasutada tehingute tagatisena (RVS § 25 lg 3);
3) nende vastu ei saa pöörata sissenõuet (RVS § 25 lg 3, TMS § 49 p 10 ja § 64^{17} lg 3);
4) üldjuhul ei anta neid teise isiku tasuta kasutusse (RVS § 18 lg 2);
5) üldjuhul ei anta neid tasu eest teise isiku kasutusse (RVS § 19 lg 8).

[8] Kättesaadavad internetis aadressil https://pubdb.fin.ee/rvr/.

Toodud loetelust on absoluutsed ehk eranditena kehtivad üksnes tagatisena kasutamise ja sissenõude pööramise keelud (loetelu punktid 2 ja 3). Teistest tehingupiirangutest näeb RVS ette võimaluse erandite tegemiseks.

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995.a. määrustega nr 285 ja 286 kinnitatud "Riigivara võõrandmise kord" ja "Riigivara kasutusse andmise kord" ei sätesta piiranguid tehingutele piiratud tsiviilkäibega riigivaradega.

RVS § 25 lg 2 sätestatud piirangutest erandite tegemise kord seadusest ei selgu. Järelikult tuleb selle piirangu rakendamisel kohaldada RVS § 25 lg 4, mille kohaselt otsustab küsimuse RVS § 36 lg 2 nimetatud Riigikogu komisjon[9].

Piiratud tsiviilkäibega riigivara tasuta teise isiku kasutusse andmisel näeb ainsa erandi ette RVS § 18 lg 2, ning selleks on vara andmine teise riigivara valitseja kasutusse riigivõimu teostamise otstarbeks (RVS § 18 lg 1 p 1). Järelikult on RVS § 18 lg 2 tulenev piirang seaduses selgelt määratletud ning selle rakendamisel puudub vajadus kohaldada RVS § 25 lg 4.

RVS § 19 lg 8 näeb ette võimaluse anda piiratud tsiviilkäibega riigivara tasu eest teise isiku kasutusse "erandjuhul [ja] seaduses sätestatud piiranguid arvestades". Kuivõrd seadus nimetatud erandite tegemise kriteeriume ei sätesta, siis tuleb ka nende tegemisel juhinduda RVS § 25 lg 4, mille kohaselt peab küsimuse otsustama Riigikogu komisjon.

Kokkuvõtvalt olen seisukohal, et RVS sätestab piiratud tsiviilkäibega riigivarale selged tehingupiirangud tagatisena kasutamise, sissenõude pööramise ja tasuta kasutusse andmise osas ning need piirangud kehtivad üksnes seaduse alusel. Piiratud tsiviilkäibega riigivara võõrandamise ja tasu eest kasutusse andmise suhtes kehtib seaduse alusel üldine tehingute tegemise keeld, kuid seadus näeb ühtlasi ette võimaluse erandite tegemiseks, mis eeldab RVS § 25 lg 4 kohaselt Riigikogu komisjoni otsust.

5. 17.07.2001.a. rendilepingu ja sellele eelnenud enampakkumise tühisus

17.07.2001.a. rendilepinguga anti piiratud tsiviilkäibega riigivara tasu eest OÜ Häcke kasutusse. Riigikontrolli poolt mulle edastatud informatsiooni kohaselt pole RVS § 36 lg 2 nimetatud Riigikogu komisjon sellise tehingu tegemist otsustanud. Järelikult on rendileping vastuolus tehingu tegemise ajal kehtinud RVS § 25 lg 4 ja § 19 lg 8 (piiratud tsiviilkäibega riigivara suhtes kehtiva tehingupiirangu rikkumine).

„Võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse rakendamise seaduse" § 2 kohaselt kohaldatakse asjaolule või toimingule, mis on tekkinud või tehtud enne 01.07.2002.a., asjaolu tekkimise või toimingu tegemise ajal kehtinud seadust. Tehingu kehtivuse üle otsustamisel tuleb lähtuda tehingu tegemise ajal kehtinud seadustest.

17.07.2001.a. rendilepingu sõlmimise ajal reguleeris tehingute tühisust 28.06.1994.a. vastu võetud Tsiviilseadustiku üldosa seadus (TsÜS). TsÜS § 66 lg 2 sätestas, et seadusega

[9] Käesoleval hetkel täidab RVS § 36 lg 2 nimetatud komisjoni ülesandeid Riigikogu majanduskomisjon.

vastuolus olev tehing on tühine, välja arvatud, kui seadust ei ole oluliselt rikutud. Järelikult tuleb rendilepingu tühisusega seonduvalt vastata küsimusele, kas RVS § 25 lg 4 ja § 19 lg 8 tuleneva tehingupiirangu rikkumine, mis seisnes riigivara tasu eest kasutusse andmises ilma Riigikogu komisjoni nõusolekuta, on seaduse oluline rikkumine või mitte.

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikas on RVS sätete rikkumist riigivara võõrandamisel (müügilepingu sõlmimine isikuga, kelle pakkumist ei ole müügi otsustaja parimaks tunnistanud) peetud seaduse oluliseks rikkumiseks ja vastavat tehingut seetõttu tühiseks[10]. Samuti on Riigikohus käsitlenud seaduse olulise rikkumise tõttu tühistena Perekonnaseaduses sätestatud abikaasa kirjaliku nõusolekuta tehtud võõrandamistehingut[11] ja Äriseadustikus sätestatud äriühingu nõukogu nõusolekuta tehtud võõrandamistehingut[12]. Riigikohtu praktikat üldistades võib asuda seisukohale, et kõigil juhtudel, kus seadus nõuab teatud tehingu tegemiseks konkreetse isiku või organi otsust (nõusolekut) ning tehing on tehtud ilma selleta, on tegemist seaduse olulise rikkumisega, välja arvatud kui seadusest tuleneb nõusoleku nõude mittekehtivus kolmandate isikute suhtes või kui seadus sätestab, et tehing kehtib vaatamata vastava formaalse nõude rikkumisele[13].

Antud juhul ei sisalda RVS sätteid, mis võimaldaksid väita, et piiratud tsiviilkäibega riigivaraga tehingute tegemiseks RVS § 25 lg 4 kohaselt nõutava otsuseta tehingute tegemise keeld ei kehtiks kolmandate isikute suhtes või et selline tehing on kehtiv vaatamata Riigikogu komisjoni otsuse puudumisele. Arvestades asjaolu, et RVS § 25 lg 1 ja § 19 lg 8 näevad ette üldise keelu piiratud tsiviilkäibega riigivara andmisele tasu eest kolmandate isikute kasutusse ning erandi tegemise eelduseks on RVS § 25 lg 4 sätestatud otsus, siis on minu arvates põhjendatud seisukoht, et üldise tehingukeelu rikkumine ilma RVS § 25 lg 4 ettenähtud Riigikogu komisjoni otsuseta on seaduse oluline rikkumine. Kõnealuse nõude rikkumise olulist on võimalik põhjendada ka RVS § 25 eesmärgiga (vt eespool).

Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et 17.07.2001.a. rendileping, millega anti Aa hooldekodu hoonetekompleks tasu eest OÜ Häcke kasutusse ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta, on tühine vastavalt TsÜS § 66 lg 2 RVS § 25 lg 4 ja § 19 lg 8 rikkumise tõttu. Kuivõrd 17.07.2001.a. leping sisaldab lisaks rendilepingule ka hüpoteegi seadmise lepingut, siis tuleb märkida, et viidatud alusel tehingu tühisus puudutab küll üksnes rendilepingu osa, kuid samal ajal võib eeldada, et tehingu kehtetus laieneb ka hüpoteegi osale TsÜS § 68 alusel.

RVS § 25 lg 1 näeb ette piirangud "mis tahes tehingutele" piiratud tsiviilkäibega riigivaradega. Kuivõrd vara rendileandmiseks enampakkumise väljakuulutamine ja läbiviimine on ka iseenesest suunatud tsiviilõiguste ja -kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele, siis on tegemist tehingutega TsÜS § 60 mõttes ning järelikult pidanuks ka neile eelnema Riigikogu komisjoni otsus vastavalt RVS § 25 lg 4. Sellest tulenevalt võib asuda seisukohale, et Aa hooldekodu hoonekompleksi kui piiratud tsiviilkäibega riigivara rendileandmiseks enampakkumise väljakuulutamine ja läbiviimine on tühised vastavalt TsÜS § 66 lg 2 RVS § 25 lg 4 rikkumise tõttu.

---

[10] Riigikohtu 29.11.2000.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-157-00.
[11] Riigikohtu 20.06.2001.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-81-01 ja 16.06.2003.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-68-03.
[12] Riigikohtu 17.06.2002.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-81-02 ja 17.04.2002.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-21-02.
[13] Vt Riigikohtu 04.03.2002.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-26-02 ja 07.02.2001.a. otsus nr 3-2-1-5-01.

6. Teised tehingud piiratud tsiviilkäibega riigivaradega

Ülaltoodud analüüsist on võimalik üldistatult järeldada, et kõik RVS kehtivusajal tehtud tehingud piiratud tsiviilkäibega riigivaradega, mille puhul on rikutud RVS-is sätestatud tehingupiiranguid (st on rikutud RVS-is üheselt määratletud keelde või tehtud üldjuhul keelatud tehinguid ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta, vt arvamuse p 4), on seadusevastased, sõltumata sellest, et Vabariigi Valitsus ei ole kinnitanud RVS § 25 lg 1 nimetatud nimekirja.

Enne 01.07.2002.a. tehtud sellised tehingud on tühised vastavalt 28.06.1994.a. vastu võetud Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 66 lg 2. Alates 01.07.2002.a. tehtud tehingute kehtivuse üle otsustamisel tuleb lähtuda 27.03.2002.a. vastu võetud Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 87. Viimase kohaselt on seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing tühine, kui keelu mõtteks on keelu rikkumise korral tuua kaasa tehingu tühisus, eelkõige juhul, kui seaduses on sätestatud, et teatud tagajärg ei tohi saabuda. Uue TsÜS § 87 rakenduspraktika on hetkel välja kujunemata[14], kuid ma arvan, et RVS § 25 lg 1 eesmärki silmas pidades on tõenäoline, et RVS tehingupiiranguid rikkuvaid tehinguid käsitletaks tühistena ka TsÜS § 87 alusel.

8. Kokkuvõte

Vastuseks mulle esitatud küsimustele annan järgmise õigusliku arvamuse:

1. 17.07.2001.a. rendileping, millega anti Aa Hooldekodu hoonetekompleks tasu eest OÜ Häcke kasutusse ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta, on tühine vastavalt 28.06.1994.a. vastu võetud Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 66 lg 2 Riigivaraseaduse § 25 lg 4 ja § 19 lg 8 rikkumise tõttu. Samal põhjusel on tühine ka kõnealuse riigivara rendileandmiseks enampakkumise väljakuulutamine ja läbiviimine.

2. Kõik Riigivaraseaduse kehtivusajal tehtud tehingud piiratud tsiviilkäibega riigivaradega, mille puhul on rikutud Riigivaraseaduses sätestatud tehingupiiranguid (st on rikutud seaduses üheselt määratletud keelde või tehtud üldjuhul keelatud tehinguid ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta), on seadusevastased, sõltumata sellest, et Vabariigi Valitsus ei ole kinnitanud Riigivaraseaduse § 25 lg 1 nimetatud nimekirja.

Jaanus Tehver
vandeadvokaat

[14] Riigikohtu tsiviilkolleegium on antud sätet rakendanud ainult ühes lahendis, vt 09.06.2003.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-72-03.

Ida-Viru maavanema kt ja rahandusministri vastused

IDA-VIRU MAAVALITSUS

Pr Õie Soovik
Finantsauditi osakonna auditijuht
Riigikontroll

Teie nr 2-4/04/46 18.06.2004
Meie 07.07.2004 nr 2.1-5/3091

Seletuskiri Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule

Edastame Teile seletuskirja kontrolliaruande eelnõule "Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevus 2003. aastal".

Täname Teid väljatoodud tähelepanekute eest ja palume meie selgitusi kontrolliaruandes arvestada.

Lugupidamisega

Leo Raidma
Maavanema kohusetäitja

Lisa 89 lehel

Sille Uustalu 33 21 219
Monika Helmerand 33 21 205

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 09.07.04 Reg.nr 2-7.1-FA/04/390-2

PRINTEX • Tell. 33124

Keskväljaku 1
41594 JÕHVI

tel. (033) 21 201
faks (033) 21 240

a/a 10002040588004
Eesti Ühispank
Ida-Virumaa Riigikassa

Seletuskiri Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevuse kohta 2003. aastal

2.1.1. 2004. aastal on kasutusele võetud kõigis hallatavates asutustes raamatupidamisprogrammid, mis välistab käsitsi peetud raamatupidamises tekkivad vead. Sotsiaal- ja tervishoiuosakonna ühele ametnikule on pandud ametijuhendis kohustus kontrollida sotsiaalhoolekandeasutustes õigusaktide rakendamist.

2.1.2. 2003. aastal kehtis rahandusministri 17. märts 1995.a. määrus nr 46 "Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad", mille p. 3 kohaselt kannab asutuse juht täielikku isiklikku vastutust kogu asutuse raamatupidamise korralduse, dokumentatsiooni ja informatsiooni säilimise eest. Uue raamatupidamise üldeeskirja kehtestamisega 01.01.2004. aastast tekkis maavalitsusel õigus ja kohustus reguleerida oma valitsemisala raamatupidamisearvestust. Ida-Viru maavanema 25.06.2004.a. korraldusega nr 134 on kinnitatud uued raamatupidamise sise-eeskirjad.

2.1.3. Alates 02.02.2004 on siseaudiitori ametikoht komplekteeritud ja koostöös rahandusosakonna ametnikega tugevdatakse kontrolli hallatavate asutuste tegevuse üle.

2.2.1. Narva Lastekodus kehtestatud korra alusel on kinnitatud majandusjuhataja aruandekohustuslikuks isikuks, kes võtab transiitkontolt sularaha ja esitab kulutuste kohta avansiaruande. Kassat Narva Lastekodus ei ole (vt lisa 1).

Narva-Jõesuu Lastekodus alates 2004. aastast arveldusi sularahas ei toimu. Arveldused aruandekohustuslike isikutega toimuvad ülekannete teel.

Sillamäe Hooldekodus ja Narva-Jõesuu Hooldekodus koguvad oma hooldatavatelt nende osalustasu ehk 85 % pensionidest vastavalt sotsiaaltöötaja ja majandusjuhataja, kes viivad raha panka, kajastamata seda kassatehinguna vastavalt kehtestatud korrale (vt lisa 2 ja 3).

Aa Hooldekodus võetakse hoolealuste pensionid arvele kassa sissetulekuorderi alusel. Panka viimisel tehakse väljaminekuorder. Pearaamatus on tehingud kajastatud omatulude all.

Vastavalt Sotsiaalkindlustusameti 29.06.2004. aasta kirjale nr 1.2-55 ei ole Pensioniametil õigust kanda, vaatamata isiku avaldusele, osa tema pensionist hoolekandeasutuse arvele, kuni ei ole tehtud vastavat muudatust riiklikku pensionikindlustuse seadusesse (vt lisa 4).

2.2.2. Vastavalt Aa Hooldekodu raamatupidaja seletuskirjale on tasutud renditulu läbi kantud pearaamatust (vt lisa 5).

2.3.1. Narva Lastekodus 184 722 krooni ja 228 671 krooni eest teostatud töid loetakse jooksvaks remondiks (vt lisa 6).
Vastavalt rahandusministri 11. detsembri 2003. aasta määruse nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri" § 54 lg 5 alusel võib põhivarade ümberhindlus õiglasele väärtusele toimuda ka hiljem kui seisuga 31.12.2003, kuid üldjuhul

mitte hiljem kui 31.12.2005. Ümberhindluse käigus võetakse arvesse ka põhivara parenduseks teostatud investeeringud.

2.3.2. Hallatavate asutuste kasutuskõlbmatu vara kantakse maha 2004. aasta jooksul. Narva-Jõesuu Lastekodu raamatupidamises arvel olevat kasutuskõlbmatut hoonet ei saa lammutada, kuna sellisel juhul tekib Narva-Jõesuu Linnavalitsusel õigus maa enda omandisse võtmiseks. Edaspidi on Narva-Jõesuu Lastekodul kavas rahaliste vahendite olemasolul ehitada lastekodu tegevuse laiendamiseks vajalik hoone.
Narva-Jõesuu Hooldekodust varastatud esemed (v.a. printer, maksumusega 6562 krooni) ei kuulunud arvele võtmisele ja inventuuri nimekirjas neid ei pea olema. Tagastamata varastatud esemete mahakandmise kohta on koostatud hooldekodu direktori 30.12.2003 .a. käskkiri nr 11-PÕ (vt lisa 7).

2.3.3. Aa Hooldekodule on tehtud maavalitsuse poolt ettepanek taotleda Sotsiaalministeeriumilt täiendavaid rahalisi vahendeid mahakantud kasutuskõlbmatu vara hävitamiseks.

2.3.4. Narva-Jõesuu Hooldekodule on maavalitsus teinud ettepaneku pöörduda kirjalikult ERGO Kindlustuse poole sõiduauto vastuvõtmisest keeldumise kinnitamise kohta. Esmane keeldumine ERGO Kindlustuse poolt on olnud suuline.

2.3.5. Narva-Jõesuu Hooldekodu ja Ida-Viru Maakonna Hooneregistri 2003.a. aastaaruandes on amortisatsiooni arvestuses tehtud vead parandatud.

2.3.6. Kuna Ida-Viru Maakonna Hooneregister likvideeriti seisuga 31.12.2003.a, siis ei olnud võimalik juriidiliselt varade üleandmist vormistada jaanuaris 2004, seetõttu ei saanud neid varasid kajastada 2003.a. aastaaruandes.

2.3.7. Maavanema 1 6.01.2004.a. k orraldus n r 3 tühistati maavanema 19.02.2004.a. korraldusega nr 39. Praegu kehtib 23.12.2003.a. maavalitsuse ja Narva Linnavalitsuse vaheline ajutine mitteeluruumi kasutamise leping, seni kui on otsustatud vara haldamise küsimused.

2.3.8. Selgituste kohaselt on töövõtja eksinud paigaldatud akende arvuga ning tagastab enamsaadud summa maavalitsusele.

2.3.9. 02.10.2003.a. soetatud arvuti Microlink Essentia maksumusega 10099 krooni läks Ida-Virumaa Hooneregistri Narva filiaali, vajadusega asendada rikki läinud arvuti. Hiljem on nimetatud arvuti antud üle Narva Linnavalitsusele.
Narva-Jõesuu Hooldekodus soetatud arvuti on antud kasutada sotsiaaltöötajale.

2.3.10. 2003. aasta detsembris on eraldatud immateriaalne põhivara materiaalsest põhivarast ja 2003.a. aastaaruandes on varad kajastatud õigesti.

2.3.11. Iisaku Muuseumis on alates 2004. aastast kasutusel raamatupidamise programm VERP 6.2, mis võimaldab ka välja trükkida põhivara nimekirja.

2.3.12. Iisaku Muuseumi korter on 2003. aasta lõpuga arvele võetud üleandmise-vastuvõtmise aktis toodud väärtusega ja kajastub 2003. aasta "Varade liikumise aruandes" (vt lisa 8).

2.4.1. Maainfosüsteemi programm (MIS) ei võimalda andmeid koondaruandena kätte saada, et raamatupidamine saaks kasutada neid aruannete koostamisel. Selle küsimusega tegeleb programmi tellija – Rahandusministeerium. Kuna MIS on terviklik infosüsteem, tuleb kõik muudatused teha terves süsteemis ning seda tööd korraldab Rahandusministeerium. Programmi (MIS) on sisestatud kõik maa järelmaksuga erastamise lepingud ja iga lepingu kohta eraldi on olemas kogu vajalik info.

2.4.2. Programm (MIS) ei võimalda sisestada hoonestusõiguse seadmisega seotud lepinguid. Alates 2002. aastast käivad läbirääkimised Rahandusministeeriumi spetsialistidega hoonestusõiguse ja kasutusvalduse funktsionaalsuse lisamiseks MIS-i.

2.4.3. Märkus on võetud teadmiseks

2.4.4. Tuluks majandustegevusest võib lugeda konkreetse töö või teenuse osutamise eest saadud raha. Ida-Virumaa Päästeteenistus sai lepingu alusel igakuiselt konkreetse summa koosseisuväliste päästekomandode tasustamiseks, sõltumata sellest, kas tulekahjusid oli või mitte. Rahandusministeeriumi eelarve osakonna poolt 2003. aastaks Ida-Virumaa Päästeteenistusele kohaldatud eelarve klassifikatsioonis oli nende summade kajastamise allikas 4 "Toetused ja sponsorrahad".

2.4.5. Maavalitsus ei saa kajastada oma raamatupidamises riigilõivu, mis tasutakse pangakontori kaudu ja laekub Maksuameti kontole. Sularahas laekunud riigilõiv on kajastatud raamatupidamises. Riigilõivude tekkepõhine kajastamine Maksuameti kaudu tuleb reguleerida Rahandusministeeriumil.

2.4.6. Narva-Jõesuu Hooldekodule laekunud kindlustushüvitisest 142 000 krooni, kasutati liisingumakseteks 38 886 krooni, ülejäänud summa makstakse vastavalt kasutusrendilepingule nr 231106NJ kasutusrendiks (vt lisa 9).

2.4.7. Märkused on võetud teadmiseks ja täiendavalt selgitatud hallatavatele asutustele omatulude riigieelarvesse kandmise ja raamatupidamises kajastamise korda.

2.4.8. Omatulude riigieelarvesse kandmise korda on täiendavalt selgitatud hallatavatele asutustele.

2.4.9. 2003. aasta lõpuks on kõik rendilepingutes ettenähtud arved esitatud.

2.4.10. Iisaku Muuseumil jäi 2003.aasta lõpul laekumata 260 krooni, mis laekus jaanuaris 2004. aastal. Kokku oli arveid summas 2030 krooni, mitte Teie poolt näidatud 3020 krooni (vt lisa 10). 2004. aastast kasutab Iisaku Muuseum arvutiprogrammi VERP 6.2, mis tagab kõikide arvete kajastamise raamatupidamises.

2.4.11. Maavalitsuse nõue pankrotistunud Maapanga vastu summas 2,7 miljonit krooni on 2002.a. ja 2003.a. aastaaruannetes kajastatud bilansiväliselt. Nõuete lootusetuks kandmise kord on kehtestatud uutes raamatupidamise siseeeskirjades.

2.4.12. Narva Lastekodu raamatupidamises on see summa kajastatud vastavalt Rahandusministeeriumi eelarve osakonna juhistele.

2.5.1. Maavalitsuse hallatavate asutuste palgajuhendid on kehtestatud asutuste lõikes erinevate maavanema korraldustega. Ebakorrektne oli maavalitsuse poolt viidata V abariigi V alitsuse 7 . j aanuari 2 003.a. määrusele nr 2, mis ei laiene muuseumi ja hoolekandeasutuste töötajatele. 2004.a. on palgajuhendid on viidud kooskõlla õigusaktidega.

2.5.2. Teie Narva-Jõesuu Lastekodu puudutavad märkused on arvesse võetud ja 2004. aastal kajastatakse täiendavad tööülesanded direktori käskkirjas (vt lisa 11). Maavalitsus on korduvalt juhtinud Ida-Virumaa Päästeteenistuse tähelepanu makstud lisatasude ebaseaduslikkusele. Ida-Virumaa Päästeteenistuse eelarved ja sh personalikulu on kinnitatud Päästeameti poolt.

2.5.3. Maavalitsuse eksimuse t õttu e i p eatatud N arva-Jõesuu H ooldekodu d irektori töölepingut aresti all viibimise ajal. Kuna tema süü ei leidnud tõendamist, vabastati direktor 1.08.2003.a. vahi alt. Vastavalt Riigivastutuse seadusele tekiks direktoril õigusvastase tegevusega tekitatud kahju (saamatajäänud

töötasu vahi all viibimise ajal) suhtes hüvitamise nõue. Kuna aga isikul ei ole käesoleval hetkel nõude esitamiseks alust (töötasu maksti välja), ei näe maavalitsus alust tagant järgi töötasu kinnipidamiseks (vt lisa 18).

2.5.4. Narva-Jõesuu Lastekodu raamatupidajal ei olnud alust tasuda direktori õppemaksu, sest vastav korraldus puudus. Lastekodu direktor tagastab 13 000 krooni lastekodu arvele (vt lisa 12). Sillamäe Hooldekodu raamatupidajat on täiendavalt nõustatud erisoodustuse maksustamise korrast.

2.5.5. Sillamäe Hooldekodu raamatupidaja ei rakendanud erisoodustuse arvestamise ja maksustamise korda.
Narva-Jõesuu Lastekodul oli kehtestatud sisekorraeeskirjadega kord, mis välistas ametiautode isiklikeks sõitudeks kasutamise. Alates 2004. aastast on sisse seatud sõidupäevik, mis väldib edasiste arusaamatuste tekkimise (vt lisa 13).

2.5.6. Sillamäe Hooldekodu raamatupidaja ei rakendanud erisoodustuse arvestamise ja maksustamise korda.

2.5.7. Taskuraha lastekodude kasvandikele on oma sisu poolest Sotsiaalhoolekande seaduse § 42 lg 2 alusel makstav muu sotsiaalabitoetus, mille kulu kaetakse riigieelarvest (raamatupidamise kontoplaan – rahandusministri 7.11.2002.a. määrus nr 126 ja 13.02.2003.a. määrus nr 23, vt lisa 14). Tulumaksuseaduse § 19 lõike 3 alusel ei maksustata tulumaksuga seaduse alusel või riigieelarvest makstavaid toetusi, välja arvatud neid stipendiume ja toetusi, mida makstakse seoses ettevõtlusega, töö- või teenistussuhtega ja seoses juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmeks olekuga.
Kuna lastekodu kasvandikega ei ole lastekodul kirjalikke ega suulisi töölepingualaseid suhteid ega ei tegele ka nende asutuste kasvandikud ettevõtlusega, ei saa nimetatud taskuraha lugeda tulumaksuga maksustatavaks tuluks.

2.5.8. 2004. aastast maavalitsus ja hallatavad asutused võrdlevad raamatupidamises kajastatud maksusaldosid Maksuameti andmetega.

2.5.9. Teie poolt esitatud märkused on hallatavate asutuste poolt arvesse võetud ja neid on täiendavalt instrueeritud. Maavalitsuses oli puhkusereserv arvestatud õigesti.

2.5.10. Maavalitsuses oli lähetuskulude aruannete esitamise kord reguleeritud raamatupidamise sise-eeskirjas. Lähetusse saatmise korra reguleerime 2004. aastal sisekorraeeskirja täiendusega, mis on eelnõuna esitatud kooskõlastus menetlusse. Ida-Viru Maavalitsuses oli lähetuste kord reguleeritud maavanema 31.12.1996.a. korraldusega nr 590 "Ida-Viru Maavalitsuse sisekorraeeskirjade kinnitamine" (muudetud maavanema 20.01.2000 korraldusega nr 208), mis kehtis kuni 10.03.2003. Sisekorraeeskiri kinnitati maavanema 11.03.2003.a. korraldusega nr 64. Lähetuste regulatsiooni sellesse eeskirja sisse ei kirjutatud. Ettepanekuid lähetuste reguleerimiseks ei tehtud. Veel kord uuendati sisekorraeeskirja maavanema 26.01.2004.a. korraldusega nr 13, millest samuti jäi lähetuste regulatsioon ekslikult välja.
Sillamäe Hooldekodus lähetusse saatmise käskkiri oli olemas (vt lisa 15), lähetuskulude aruanne puudus. Samuti puudus lähetusaruanne Narva Lastekodus, tasumine oli toimunud käskkirja alusel, millele oli lisatud ööbimiskulude tšekk.

2.6. Aa Hooldekodu rendile andmise kohta oli esitatud maavalitsuse poolt 19.10.2001.a. kirjaga nr 1-3/1634 Rahandusministeeriumi riigiarvestuse osakonnale riigivara registreerimiskaardid ja notariaalse rendilepingu koopia

hoonetekompleksi rendile andmise registreerimiseks. Dokumentatsiooni ettevalmistamine toimus maavanema korraldusega moodustatud komisjoni poolt.

Volitusi ületades sõlmitud rendilepingu saab õigustühiseks tunnistada kohus. Palume Riigikontrolli poolset selgitust, missuguste abinõude rakendamist lepingu tagajärgede likvideerimisel täpsemalt silmas peetakse. Maavalitsus on seisukohal, et rendilepingu õigustühiseks tunnistamisega kaasneb riigile (maavalitsusele) rendilevõtja poolt õigustatud kahjunõue. Samuti oleme seisukohal, et rendileping tuleb üle vaadata, võimalusel teha sellesse täiendused ja parandused ning tõhustada maavalitsuse poolset järelvalvet lepingu täitmise üle. Aa Hooldekodu ja OÜ Häcke selgitusi vaata lisa 17.

Maavanem on riigikontrolli poolt viidatud seaduserikkumiste osas pöördunud õiguskaitseorganite poole.

2.7.1. Ahtme Koolil oli tehtud riigihange (vt lisa 16). Hallatavate asutuste juhtide nõupidamisel kohustati neid kinni pidama riigihangete seadusest.

2.7.2. Ida-Virumaa Päästeteenistuse täiendavate tööde leping OÜ-ga Romseto sõlmiti 02.09.2003.a. Äriregistrist kustutamine toimus 20.10.2003.a., seega lepingu sõlmimise hetkel ei saanud lugeda seda riskantseks ja põhjendamatuks.

2.7.3. Iisaku Muuseumi sularahaannetused jäetakse külastajate poolt peenrahana annetuskasti. Selliste summade puhul külastajad ei avalda oma isikuandmeid, mis on vajalikud sularaha sissetulekuorderi vormistamiseks.

2.7.4. Ida-Virumaa Päästeteenistuse arvel on põhivahenditena kaks sõidukit URAL AC-40 (375) ja kaks sõidukit ZIL AC-408 (130) vastavalt lepingule 01.06.2001.a., mis on allkirjastatud Ida-Viru maavanema poolt. Vara üleandmise akti ei allkirjastatud ja vara AS Narva Elektrijaamale üle ei antud.

Leo Raidma
Maavanema kohusetäitja

Lisa 4

SOTSIAALKINDLUSTUSAMET
VIRUMAA PENSIONIAMET

Teie 25.06.2004 nr 63

Lp.Ilmar Kõõk
Aa Hooldekodu
Aa küla
43311 Jõhvi sjsk.

Meie 29.06.2004 nr 1.2-55

Vastuseks Teie soovile saada pensioniametipoolset arvamust seoses Riigikontrolli poolt tehtud ettekirjutusega , milles juhitakse tähelepanu probleemile seoses pensionide maksmise viisiga hooldekodus asuvatele pensionäridele, on teatada alljärgnevat.
Riikliku pensioni maksmist pensionisaajatele reguleerib Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 36 , mille alusel riiklikku pensioni maksmise elukohajärgse pensioniameti kaudu igakuuliselt jooksva kuu eest **vastavalt pensionäri soovile** panka pensionäri arvele või posti teel. Posti teel maksmisel on kaks moodust : raha võetakse välja pensionäri enda poolt sidejaoskonnast või kojukandega (siis kui pensionär on avadanud soovi, et raha talle koju tuuakse, kus ta ise selle allkirjaga vastu kätte saab).
Seaduse § 44 lg.1 alusel võib riiklikku pensioni maksta ka volikirja alusel, kud mitte rohkem kui 3 aastat järjest. Sama paragrahvi lõige 2 alusel peab volikiri olema tõestatud notariaalselt või statsionaarse raviasutuse juhi poolt, kus pensionär on ravil.
Senikaua kui ei ole tehtud vastavat muudatust riiklikku pensionikindlustuse seadusse, ei ole pensioniametil õigust kanda vaatamata isiku avalduse le osa tema pensionist hoolekandeasutuse arvele.

Lugupidamisega

Niina Mihhejeva
Direktori k.t.

Keskväljaku 1
41594 JÕHVI

Tel 322 3
Faks 322 3

Lva 17

AA HOOLDEKODU

Ida-Viru Maavalitsus
Keskväljak 1
41532 Jõhvi

06.07.2004 nr. 66

Vastus Riigikontrolli kontrolliaruandele nr. 2-4/04/46 18.06.2004-06-25

Lk. 10, p. 3.2.1. Aa Hooldekodus 11 riiklikul hooldusel oleva hoolealuse pensionid võetakse hooldekodus kassa sissetuleku orderi alusel arvele. Panka viimisel tehakse kassa väljamineku order, mille juurde on lisatud panga sularaha sissemakse kviitung. Pearaamatus on tehingud kajastatud omatulu all. Täiendavalt lisatud Sotsiaalkindlustusameti Virumaa Pensioniameti kiri 29.06.2004. nr.1.2.-5.5/1. Juurde lisatud koopia Aa Hooldekodu käskkirjast nr. 3, 01.07.2001 "Pensionite maksmise kord".
p. 3.2. Aa Hooldekodu pearaamatust on läbi kantud OÜ Häcke poolt tasutud renditulu ja Maksuametile üle kantud renditulu. Maksuametile üle kantud renditulu kohta on olemas panga ülekannete koopiad.

Lk. 12, p. 3.3.3. Aa Hooldekodu 11 hoolealuse ülalpidamise eelarvest ei jätku vahendeid mahakandmisele kuuluvate hoonete likvideerimiseks. Aa Hooldekodu teeb taotluse Sotsiaalministeeriumile hoonete likvideerimiseks vajaminevale summale.

Lk. 16 ,p.3.4.7. Aa Hooldekodus ei ole tehtud kulutusi enne omatulude laekumist, mida on võimalik kontrollida rahade ülekandmisel Rahandusministeeriumile ja omatulude kasutamisel riigikassa kaudu. Näitena on toodud koopiad juuni kuu 2003 kohta. Analoogsed on ka kõik ülejäänud kuud.

Lk. 20, p. 3.5.9. Aa Hooldekodu 3 töötajal ei ole puhkusejääke. Lisatud on koopiad Olga Potapova puhkuse käskkirjadest. Med.õde Potapova on tööle võetud 14.01.2002.
Hooldekodu direktor puhkab igal aastal Maavanema käskkirja alusel.

Lk. 21, p. 3.6.1. Hooldekodu hoolealuste 3-kordne elamiskorpus, mis on valminud 1981.a.) ei ole muinsuskaitsealune objekt vaid asub nn. rohelises tsoonis, mis tähendab, et kõik mahukad juurdeehitused peavad olema muinsuskaitse ja looduskaitsega kooskõlastatud.
OÜ-l Häcke on omapoolne hinnang tellitud Tallinna advokaadibüroolt "Consensus". Lisatud koopia originaalist.

Aa küla
43311 Jõhvi sjsk.
Reg. nr. 70001484

Telefon / faks (033) 75 190
GSM 056 466965
E-post: aa.kodu@neti.ee

A/a 22 101 053 6437
Hansapank
kood 767

Lk. 21, p. 3.6.2. OÜ Häcke pole esitanud tegevusaruannet 1998-2001 kohta kuna osühing alustas tegevust 2001.a.
Juhime Teie tähelepanu, et eelkõige on kvalifikatsioon ja sotsiaalalased teadmised inimesel, s.o. tegevjuhil, mitte firmal. Firma juht peab olema pädev antud erialal, sest vastasel juhul ei ei saa ka firma pakkuda sotsiaalhoolekande teenust.
Aa Hooldekodu laenukoormuse (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ülevõtmine OÜ Häcke poolt peaks olema ainult positiivne riigile, sest sellisel juhul ei pea Aa Hooldekodu laenu maksma.
Turismindus on üks tegevusharudest, millest saadud tulu läheb hooldekodu arendamiseks.
Pole võimalik prognoosida kuude ja aastate kaupa investeeringuid 10.aastakse ette, kui suurem osa investeeringutest tugineb projektidele. Rõhuasetus on siiski 10.a. jooksul tehtavate investeeringute summal.

Lk. 22-23, p. 3.6.3. Ühe asutuse poolt tehtud investeeringuid ei saa kajastada teise asutuse raamatupidamises põhivara parendusena. (Kuidas seda raamatupidamises kajastada nii ühe kui teise raamatupidamise bilansis?)

p. 3.6.5. Hoolealuste hooldustasu on kinnitatud Ida-Viru Maavanema korraldusega 11.03.2003 nr. 62 Aa Hooldekodu 2003.a. eelarve kinnitamine. Detsembri kuus 2003 on OÜ-le Häcke tasutud teenuste eest 113.- krooni kuna detsembri kuus maksti ära töötajatele detsembri kuu töötasu ja Maksuametile kanti üle riigimaksud novembri ja detsembri kuu eest. Kulutusi tehti kinnitatud eelarve piires.

p. 3.6.6. Osaühing ei ole kunagi andnud renditavaid pindu allrendile ja osaühingu töötajad ei ela üheski hoonete kompleksi kuuluvas majas. Kust on Riigikontrollil pärit provotseerivad andmed allrendile andmise kohta ? Kui on olemas, siis paluksime ka nendest koopiaid.
Hoolealuste arvu kasv on tingitud tühjalt seisvate ruumide renoveerimisega ning kohandamisega eluruumideks. Sündi ja surma ei saa 100 % täpsusega ette planeerida 10 aastaks. Vastavalt kehtivatele nõuetele on 1-he elaniku kohta toas kindel ruutmeetrite arv ja sellest on ka kinni peetud. Ida-Virumaal on raske leida vastava (sotsiaal-alase) väljaõppe ja kvalifikatsiooniga töötajaid. ning vaevalt et ka naaber maakondadest või Tallinnast hakkaks keegi Aa Hooldekodusse tööle käima.
Igal suvel on võetud lisatööjõudu ajutiste töölepingute alusel. Kõik hoolealused on hooldatud ja oma igapäevase eluga rahul. Personal on saanud ja saab pidevalt täiendõpet. 2004.a. II poolel on plaanis suurendada töötajate arvu.

Lk. 24, p. 3.6.7. Aa Hooldekodu med.õe puhkuse ajal asendas teda OÜ Häcke töötaja, kelle töötasu ei ole makstud Aa Hooldekodu eelarvest. Seega leiame, et Aa hooldekodu ei ole ületanud eelarves kinnitatud palgafondi.
Hooldusteenuste arvete aluseks on 3-poolne leping ja majanduskulude eelarvet ei ole ületatud
Aa Hooldekodu raamatupidajaga ei ole probleeme esinenud. Raske oleks leida sellisele kohale inimest, kes sõidaks iga päev tööle 0,2 kohaga eest (s.o. 2 tundi päevas) saadava palgaga.

p. 3.6.9. Renditasu on alati õigeaegselt tasutud.

Lugupidamisega

Ilmar Köök
Aa Hooldekodu direktor

Selgitus.

Rentnikuna on OÜ Häcke teinud hulgaliselt kapitaalmahutuslike töid nii hooldekodu hoonete sees kui ka territooriumil:

- osaliselt on remonditud mõisahoone.

I korrusel on on 3 ruumi kohandatud kontoriruumideks, neist üks on sisustatud vanaaegses stiilis (tuba-muuseum). Mõisahoone fuajee on remonditud ja sisustatud samuti vanaaegses stiilis.

- Väljavahetatud vee-, kanalisatsiooni- ja küttesüsteem.

- Hoolealuste elamiskorpuses on läbi viidud hulgaliselt mahutuslikke remonttöid, mille tagajärjel on hoone muutunud kaasaegsemaks, kodusemaks ning vastuvõtlikumaks klientidele. Soetatud uusi invaabivahendeid, funktsionaalvoodeid, vannitus- ja tõstemehhanisme. Järgitud on kõiki euronorme.
Hoolealuste elamiskorpusesse on paigaldatud SAT-TV süsteem, mille valmidus on olemas igas toas.

- Rajatud on uus euronõuetele vastav köögiblokk koos vastava sisustusega.

- Remonditud ja soojustatud hooldekodu pumbamaja. Ehitatud uus veetrass pumbamajast elamiskorpuseni.

- Aa Hooldekodu ümbritsev liigirohke ja looduskaitse alune park on tänaseks korrastatud. Kooskõlas looduskaitsega on tehtud pargipuude sanitaarhooldust. Juurde on istutatud uusi istikuid, sealhulgas ka haruldasi isendeid. Parki on paigaldatud välisvalgustus.

- Algatust on tehtud mõisa tiikide puhastamisega.
2002.a. puhastati 3-st tiigist üks. Oma maalilise asukoha tõttu ning ümbritsetuna rohelusest on tiigid saanud armsaks suviseks jalutamise kohaks hoolealustele. Tiikide puhastamisel on järgitud loodusliku tasakaalu säilitamist. Haruldased (looduakaitse alused) hundinuiad, võhumõõgad ja kõrrelised kasvavad seal peale puhastamistki ning tiiki on peale puhastamist sisselastud seal elutseda armastavaid karpkalu.

Kokku on OÜ Häcke poolt 3,5 aasta jooksul investeeritud ca 3, 69 milj. krooni. Kokkuvõtteks võib öelda, et hooldekodu olukord on viimase 4 aasta jooksul arenenud ainult paremuse suunas. Toimunud on olulised muudatused terves hooldekodu hoonetekompleksis ning tervel territooriumil.
Juurde on loodud hulgaliselt hoolduskohti. Samas on suremus tunduvalt vähenenud:

- 2001.a. - 44 inimest
- 2002.a. – 36 inimest
- 2003.a. – 27 inimest

Aastaid ei ole tõstetud kohamaksumust, mis hetkel on küllaltki madal võrreldes teiste Eesti hooldekodudega. Sellest tulenevalt on Aa Hooldekodus väga palju rahvast üle kogu Eesti.

Töötajate arv on viimase 4 aasta jooksul tõusnud, samuti töötajate palgad. Toimub pidev personali täiendkoolitamine, et tagada kvalifitseeritud tööjõud. Asutuse juhataja omab nii pädevustunnistust kui ka kvalifikatsiooni tunnistust, mida on Eestis praeguseks väljaantud ainult 24 hooldekodu direktorile.

OÜ Häcke on taastanud juba kaduma hakanud Aa Hooldkeodu hea nime ja maine. Tänu osaühingu töökale juhtkonnale on Ida-Virumaa saanud juurde ühe kauni korrastatud mõisahoone, mida kahjuks poleks juhtunud kui hooned oleks edasi jäänud riigi omandisse. Teadaolevalt ei soosi riik muinsuskaitse objektide renoveerimist – restaureerimist, mille põhjuseks tuuakse enamasti rahaliste vahendite nappus.
Jääb arusaamatuks, millist kahju kannab riik andes hooldekodu hooned rendile firmale.

Lugupidamisega,

Ilmar Köök

RAHANDUSMINISTEERIUM

Kaie Karniol
Riigikontroll
Narva mnt 11 a
Tallinn 15013

Teie: 21.06.2004a nr 2-7.3- FA/04/894

Meie: 09. 08.2004 a nr I-1.13/8445

Kontrollaruande eelnõu "Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevus 2003. aastal"

Lugupeetud proua Karniol

Täname Teid võimaluse eest tutvuda kontrollaruande eelnõuga "Ida-Viru Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste majandustegevus 2003.aastal".

Kontrollaruande eelnõus teete ettepaneku rahandusministrile algatada nimekirja koostamine piiratud tsiviilkäibega riigivaradest, et tagada nende varadega tehtavate tehingute seaduslikkus ning selgitada välja kõik piiratud tsiviilkäibega riigivaradega teostatud ebaseaduslikud tehingud, rakendamaks abinõusid nende lepingute tagajärgede likvideerimiseks.

Oleme seisukohal, et riigi omandis olevate sotsiaal- ja kultuuriobjektide ning muinsuskaitseliste või looduskaitseliste väärtusega varadega tehtud tehinguid ei saa automaatselt pidada ebaseaduslikeks. Märgime, et kontrollaruande eelnõus sisalduva Riigivaraseaduse § 25 tõlgenduse näol on tegemist uudse lähenemisega. Senise tõlgendus praktika kohaselt kuuluvad Riigivaraseaduse §-s 25 sätestatud piirangud kohaldamisele vara osas, mille nimekirja on kinnitanud Vabariigi Valitsus.

Riigivaraseaduse eelnõu menetluse käigus Riigikogus arvati olevat vajalik sätestada eripiiranguid sotsiaal- ja kultuuriobjektide ning muinsuskaitseliste või looduskaitseliste väärtusega varade suhtes. Kuid seaduse rakendusaktide väljatöötamise käigus ning ka seaduse senise kehtivusaja jooksul ei ole Rahandusministeerium ja riigivara valitsejad pidanud otstarbekaks kõnealuse nimekirja kehtestamist. Meile teadaolevalt ei ole sellekohaseid ettepanekuid tehtud ka Riigikogu majanduskomisjonile. Rahandusministeerium on seisukohal, et antud juhul sätestab Riigivaraseaduse üldine riigivara võõrandamise ja kasutusse andmise ja ka eriseaduste (näiteks Looduskaitseseadus, Muinsuskaitseseadus) regulatsioon piisavalt piiranguid. Seetõttu on pigem kaalutud Riigivaraseaduse § 25 kehtetuks tunnistamist. Märgime ka, et Riigivaraseaduse §-s 25 nimetatud piirangute rakendamine kontrollaruande eelnõus sisalduva tõlgenduse kohaselt ei ole vastava nimekirja puudumisel õiguslikult korrektselt võimalik, kuna hiljem vastuvõetud eriseaduste terminoloogia erineb Riigivaraseaduse omast, mistõttu ei ole objektide ring, millele piirangud laieneksid, üheselt määratletav.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 10.08.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/894-2

Rahandusministeerium kavandab 2005. aasta lõpuks ette valmistada uue riigivaraseaduse eelnõu, mille väljatöötamisel analüüsime täiendavalt teatatud objektide valitsemise osas erinõuete kehtestamise otstarbekust ning võõrandamise, kasutamise ja/või koormamise erisuste sätestamise vajalikkust.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

Piret Jõgisalu Tel. 6113 267 piret.jogisalu@fin.ee