Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/80
27.07.2004

Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Tallinn
2004

Sisukord

SISSEJUHATUS **3**

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD **4**

2. ARVAMUS SISEMINISTEERIUMI 2003. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA **6**

LISA **10**

SISEMINISTRI VASTUS **11**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 2004. aasta tööplaani alusel Siseministeeriumi kui üksikasutuse 31.12.2003. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja aruandeaasta majandustehingute seaduslikkust.

Raamatupidamise aastaaruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ja rahandusministri 16.12.2003. a määrusest nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

Audit tugineb raamatupidamise andmetele seisuga 31.12.2003. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata ministeeriumi raamatupidamisaruannete ja tehingute vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet ja tehingute seaduslikkust mõjutavatele õigusaktidele.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Jüri Kurss, töörühmas osalesid vanemaudiitor Sven Potapov ning audiitorid Mare Kabrits ja Inga Häkkinen.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. 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].

1.2. Auditi eesmärk ja ulatus

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[3], on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Siseministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ning tehingute seaduslikkuse kohta, tuginedes järgmistele põhikriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad Siseministeeriumile antud kuupäeval;
- tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul;
- puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud või sündmused või avalikustamata näitajad;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summades ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas asjakohaste regulatsioonidega.

Finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta me üldhinnangut ei anna, kuid toome välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll sooritas 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 raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi ning tehingute õiguspärasuse kontrolli. Leiame, et meie audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

1.4. Vastutus aruande õigsuse ja aruande aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Aruandes kajastuva info õigsuse eest vastutavad alates 10.04.2003 minister Margus Leivo (Ain Seppik kuni 02.2003; Toomas Varek 02.2003 kuni 10.04.2003) ning kantsler Märt Kraft.

---

[1] Riigieelarve seadus, § 47 lg 2
[2] Riigikontrolli seadus, § 7
[3] Riigikontrolli seadus, § 6 lg 2
[4] *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

Minister

- valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise järele ning teostab teenistusjärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste seaduslikkuse ja otstarbekuse üle[5];
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes[6];
- vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega[7];
- otsustab eelarvevahendite kasutamise üle ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise, samuti Euroopa Liidu eraldatud vahendite ning muu välisabi sihipärase kasutamise järele[8];
- kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist, tehes vajadusel ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks[9];
- kinnitab koos raamatupidamise eest vastutava isikuga oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigsust[10].

Kantsler

- juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist[11];
- korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piires kooskõlas riigivaraseadusega[12].
- kantsler korraldab asutuse sisekontrollisüsteemi rakendamist ja siseauditi tööd.[13]

Siseministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantsler Märt Kraft ning pearaamatupidaja Helen Mõttus.

[5] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 ja 95
[6] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[7] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[8] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[9] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[10] Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine esitamine ja kinnitamine"
[11] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 1
[12] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 9
[13] Siseministeeriumi põhimäärus

2. Arvamus Siseministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

2.1. Riigikontrolli arvamus

Arvestades auditi ulatust, on Riigikontroll arvamusel, et Siseministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2003. aasta tulemiks 21 049 362 krooni ja bilansimahuks 31.12.2003. a seisuga 38 646 092 krooni, on olulises osas kooskõlas rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

Arvestades auditi ulatust, on Riigikontroll arvamusel, et Siseministeeriumi 2003. aasta majandustehingud on olulises osas kooskõlas õigusaktidega.[14]

2.2. Muud tähelepanekud

Järgnevalt on esitatud eelarvevahendite kajastamist ja majandustehingute seaduslikkust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu aruande õigsust ega tehingute seaduslikkust ei mõjuta, küll aga viitavad nõrkadele kohtadele sisekontrollisüsteemis.

Regionaalpoliitilised laenud

Endiselt on lahendamata regionaalpoliitilise laenu küsimused, millele oleme tähelepanu juhtinud ka oma varasemates kontrolliaruannetes.[15]

Siseministeeriumi 31.12.2003. a bilansis on kajastatud nõue regionaalpoliitilise laenu laenuhalduri ASi Reginvest vastu summas 7,3 mln krooni. Regionaalpoliitilise laenu komisjon otsustas juba 19.12.2001. a teha ettepanek siseministrile lõpetada haldusleping IP-1/96 ASi Reginvest ja Siseministeeriumi vahel. Samuti otsustati siseministrile teha ettepanek kuulutada uue halduri leidmiseks välja riigihankekonkurss. Laenukomisjoni 15. aprilli 2003. a otsusega peatati laenu tagasimakseid seisuga 01.05.2003. a Hansapangas kogumiskontol, kuid samas ei teavitatud Hansapanka kogumiskonto sulgemise taotlusest. Seega maksti liigselt 5000 krooni kogumiskonto kasutamata aja eest perioodil 01.05. kuni 26.09.2003. a. Aruandeaastal maksti kogumiskonto lepingu alusel selle pangateenuse eest 9000 krooni. Selle summa mahaarvamine laenude laekumisest ei olnud meie arvates põhjendatud, vaid see oleks tulnud taastada ministeeriumi eelarvevahenditest.

Vabariigi Valitsuse korraldusega[16] volitati Siseministeeriumi üle andma Rahandusministeeriumile regionaalpoliitiliste laenudega seonduvad dokumendid ja korraldama regionaalpoliitiliste laenude, sealhulgas laenusaajatelt laekunud rahaliste vahendite üleandmine Rahandusministeeriumile. Laenudokumentide üleandmise osas on toimunud aga Siseministeeriumi ja laenuhalduri vahel pidev kirjavahetus, millel ei ole olnud kuni käesoleva auditi toimumiseni tulemusi. Ministeerium on seisukohal, et regionaalpoliitilise laenuportfelli üleandmine ei ole võimalik seni, kuni AS Reginvest keeldub dokumente üle andmast. Ministeerium algatas laenuhalduri vastu ka kohtuasja, mille eelistung toimus 2004. aasta aprillis ja järgmine istung peaks toimuma septembris. Kohus kohustas AS Reginvesti esitama dokumendid ministeeriumile hiljemalt 29. juuliks 2004.

---

[14] Nimekiri õigusaktide kohta, millele vastavust auditivalimiga hõlmatud tehingute puhul kontrolliti, on eelnõu lisas.
[15] Riigieelarvest regionaalpoliitilisteks laenudeks eraldatud raha kasutamise hindamine. Riigikontrolli kontrolliakt 8.04.2002 nr 2—6/06.
Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta. Kontrolliaruanne, nr 2-5/03/103, 28.08.2003.
[16] Vabariigi Valitsuse korraldus 14.02.2003 nr 144-k

Valitsuse korraldus laenudokumentatsiooni ja raha üleandmise kohta Rahandusministeeriumile on senini täitmata, põhjustades tarbetuid lisakulutusi.

Põhjendamatud kulud

Mitmel juhul on ministeerium teinud küsitavaid kulutusi, mida me ei saa pidada kooskõlas olevaks asutuse põhitegevusega või mille suurus on meie arvates põhjendamatu. Näiteks:

- Püsikommunikatsiooniprojektidele eraldatud vahendite arvelt oli kulutatud ajakirjanikele kingituseks (varvassokid, vestid, kaelapaelad, alkohoolsed joogid) kokku 52 000 krooni. Meile antud selgituste kohaselt tehti seda ajakirjanikega heade suhete loomise eesmärgil. Me ei pea selliseid kulusid põhjendatuks, sest leiame, et head suhted ajakirjandusega tuleb saavutada vastuvõetavamal moel kui kingituste tegemine.

- Siseministeeriumi ja ministeeriumi valitsemisalas olevate ametite juhtkonnale (ministrid, kantsler, asekantslerid, ametite peadirektorid jt) ning nende kaaslastele (kokku 24 inimesele) oli meie arvestuse kohaselt kulutatud jõululõunaks restoranis ja kingituste tegemiseks kokku *ca* 46 500 krooni. Kulutused on maksustatud erisoodustusmaksuga.

- Euroopa Liidu struktuurivahendite kasutuselevõtu ettevalmistamiseks ettenähtud vahendite arvel oli tasutud FIE-le Tom Annikve (Riigihangete Ameti peadirektori asetäitja ja infoosakonna juhataja) hanke korraldamise käsiraamatu koostamise eest 31 500 krooni. Tellimusleping koostati tagantjärele, selsamal kuupäeval, kui võeti töö vastu ja kanti raha FIE-le üle (22.12.2003). Tehtud tööde väärtus on küsitav, kuna nn käsiraamat kujutab endast lühikest 12-lehelist (formaat A4) juhendmaterjali, kus on kommenteeritud põhilisi riigihangete seaduse sätteid. Samuti on töö sisu seotud rohkem riigihangete korraldamisega üldiselt, mitte EL struktuurivahendite kasutuselevõtu ettevalmistamisega (käsiraamatus ei leidu ühtegi konkreetset viidet väitele, et see on mõeldud EL struktuurivahenditest toetuse saajatele – eeskätt omavalitsustele ja mittetulundusühingutele, nagu meile selgitati). Ühtlasi juhime Siseministeeriumi tähelepanu sellele, et riigihangete kohta on ilmunud juhendmaterjale, mis on käesolevast käsiraamatust tunduvalt sisukamad ja odavamad.[17] Samuti on riigihangete korraldamise lühijuhend olemas eraldi blokina juba 1999. a T. Annikve koostatud käsiraamatus "Avaliku teenuste üleandmine eraettevõtjale", mis on internetis saadav täiesti tasuta. Leiame, et EL struktuurivahendite kasutuselevõtu ettevalmistamiseks eraldatud raha arvelt oli 31 500 krooni kulutatud mittesihipäraselt ja ebaotstarbekalt.

- Vaatamata sellele et vastavalt üürilepingule peab Riigi Kinnisvara AS teostama Siseministeeriumi hoone remondi oma vahenditest (üür sisaldab remondi- ja ehituskulusid), oli Riigi Kinnisvara AS-ile täiendavalt tasutud kööginurga remondi eest (mitte tugiteenuste eest, nagu meile selgitati) 64 132 krooni vastavalt 26.11.2003 sõlmitud kokkuleppele. Kuna üürilepingu järgi ei ole ette nähtud, et Siseministeerium maksab täiendavalt remonttööde eest siis, kui üürisummas remont- ja ehitustöödeks ettenähtud osa on kulutatud, leiame, et Siseministeerium on põhjendamatult maksnud Riigi Kinnisvara AS-ile remonttööde eest 64 132 krooni.

Lepingute vormistamine

Paljudel juhtudel vormistatakse töövõtulepingud ja tellimuslepingud kirjalikult tagantjärele ehk pärast tööde vastuvõtmist. Me peame vajalikuks, et riigiasutused sõlmiksid lepingud kirjalikult ja enne tööde tegemist või teenuse osutamist, et oleks võimalik ühelt poolt vältida võimalikke vaidlusi ja teisalt tagada saadu vastavus tellitule. Näiteks:

[17] Näiteks Äripäeva Kirjastuse "Riigihangete käsiraamat", mis ilmub alates 2001.a aprillist ja jagab praktilist teavet selle kohta, kuidas riigihankekonkursse korraldada. Käsiraamatu sihtrühm on nii riigihangete korraldajad kui ka ettevõtjad, kes soovivad riigi- ja omavalitsusasutustele oma tooteid või teenuseid müüa. Raamatu hind internetis on 2835 krooni.

- Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutusega oli 23.12.2003. a sõlmitud töövõtuleping nr 318 projekti "Ametkondadevaheline operatiivraadioside" raames mitmesuguste tööde tegemiseks. Sama kuupäevaga (23.12.2003) oli vormistatud ka tööde üleandmise-vastuvõtmise akt ja välja kirjutatud arve summas 92 000 krooni. Meile antud selgituste kohaselt olid tööd alanud märgatavalt varem.

- FIE-le Madis Kaldmäe oli tasutud 40 000 krooni lepinguliste tööde eest, mis käsitlesid Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtu küsimusi, kusjuures leping oli koostatud pärast tööde vastuvõtmist (leping dateeritud 07.04.2003, tööde tähtaeg aga oli lepingus määratud 25.03.2003).

Riigihangete seadus

Riigihangete teostamise üle toimiva sisekontrolli osas esines 2003.aastal üksikuid puudusi. Leidsime, et mõnede kaupade ja teenuste ostmisel ei ole kinni peetud riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest[18], mille kohaselt on vajalik korraldada riigihange, kui eeldatav maksumus on aasta arvestuses koos käibemaksuga asja ostmise või teenuse tellimise korral 100 000 krooni ja üle selle.

- Nii ei korraldatud riigihanget Dara Toitlustusteenuste AS puhul (teenindamine, kokku 116 424 krooni, hange on välja kuulutatud 2004.aastal) ega AS Statoili puhul (214 029 krooni, hange vaidlustati ja tühistati).

- Riigihanke nr 008862 korral (juriidilised konsultatsioonid Eesti Apostlik-Õigeusu Kiriku (EAÕK) varade küsimuses) kohaldati advokaadibüroo Raidla & Partnerid suhtes väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetlust[19], mis meie arvates ei olnud õigustatud. Nimetatud menetlust võib kasutada, kui riigihanke eeldatavaks maksumuseks on aasta arvestuses koos käibemaksuga asjade ostmine või teenuste tellimine eeldatava maksumusega kuni 200 000 krooni, mis oli ka pakkumise maksumus. Kokku kanti advokaadibüroole 2003. aasta jooksul üle 421 855 krooni, sellest EAÕK varade küsimuses 236 909 krooni.

2004. aastal on sisekontrollisüsteemi oluliselt muudetud ja täiustatud.

Muud tehingute seaduslikkust ja sisekontrollisüsteeme puudutavad tähelepanekud

Tuvastasime auditi käigus, et osa ministeeriumi töötajaid täidab alalise iseloomuga teenistusülesandeid, kuigi nad on vormistatud koosseisuväliste teenistujatena. Näiteks töötab 1999. aastast ministeeriumis infotehnoloogia, andmekogude ja sideosakonnas arvutiseadistaja ning 2001. aastast siseauditi osakonnas koosseisuväline peainspektor. See on vastuolus avaliku teenistuse seadusega[20], mille kohaselt on koosseisuväline teenistuja isik, kes võetakse teenistusse määratud ajaks nimetamise või töölepingu alusel ametniku või abiteenistuja niisuguste ülesannete täitmiseks, mis ei ole alalised. Oleme nõus Siseministeeriumi seisukohaga, et vastavalt siseauditi üldeeskirjas[21] väljendatud põhimõtetele ei kuulu koosseisuvälise peainspektori ametikoha põhiülesanded oma iseloomult siseauditi osakonna tegevusvaldkonda. Samas leiame, et tegemist on siiski Siseministeeriumi poolt teostatava alalise kontrollifunktsiooniga oma valitsemisala üle ning ametikoht võiks kuuluda sel juhul ministeeriumi mõne teise struktuuriüksuse koosseisu.

Kuigi Riigikontrolli kontrolliaruandes[22] ministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta märgiti, et pärast teenistussuhtest vabastamist säilitas ametnik allkirjaõiguse AS Eesti Ühispanga kontodel, esines analoogne olukord ka auditeeritud aruandeperioodil. Siseministeeriumi 10.09.2003. a

---

[18] Riigihangete seadus, § 2 (aruandeperioodil kehtinud redaktsioon)
[19] Riigihangete seadus, § 57 lg 1 p 13
[20] Avaliku teenistuse seadus, § 8
[21] Valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskiri ja siseaudiitoritele esitatavad täiendavad nõuded, Vabariigi 18. oktoobri 2000. a määrus nr 329
[22] Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta. Kontrolliaruanne nr 2-5/03/103, 28.08.2003

käskkirjaga nr 97-p vabastati 15.09.2003. a teenistusest Siseministeeriumi halduse asekantsleri kohusetäitja M. Kirsipuu. Pärast teenistussuhtest vabastamist säilitas M. Kirsipuu allkirjaõiguse AS-i Eesti Ühispank neljal kontol (esimene allkiri A) kuni 17.09.2003. a. Siseministri kantsleri 12.03.2003. a käskkirjaga nr 133-p vabastati 18.03.2003. a teenistusest Siseministeeriumi rahandus-osakonna raamatupidamise büroo juhataja pearaamatupidaja Liivi Fuchs. Pärast teenistussuhtest vabastamist säilitas L. Fuchs allkirjaõiguse AS Eesti Ühispanga neljal kontol (teine allkiri B) kuni 01.04.2003. a. Meie hinnangul ei ole sisekontrollisüsteem pangakontode osas piisav (kuigi allkirja kombinatsioon on A + B), kuna võimaldab juurdepääsu rahalistele vahenditele selleks mittevolitatud isikutel ning loob potentsiaalse võimaluse rahaliste vahendite ebasihipäraseks või väärkasutamiseks.

2.3. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **siseministrile** järgmised ettepanekud:

- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud
  - hea raamatupidamistava nõuete järgimine raamatupidamisarvestuse korraldamisel ja aruandluse koostamisel, sh sihtfinantseeringute kajastamine;
  - eelarvesummade kulutamise sihipärasus;
- Rakendada abinõud Vabariigi Valitsuse korralduse täitmiseks regionaalpoliitilise laenu osas.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Lisa

Siseministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta hinnangu andmisel tuginesime järgmistele aruande perioodil kehtinud õigusaktidele:

Riigieelarve seadus, § 8, 23–30

Seadus "2003. aasta riigieelarve", § 2

Seadus "Riigi 2003. aasta lisaeelarve", § 2

Riigivaraseadus, § 7, 11, 13, 18–20

Riigihangete seadus, § 2–4, 12

Avaliku teenistuse seadus, § 37–39[1], 46, 53, 55, 93, 96, 131

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, § 9, 10

Puhkuseseadus, § 9, 24

Maksukorraldusseadus, § 85–89, 105, 108

Tulumaksuseadus, § 4, 13, 23, 40, 41, 48

Sotsiaalmaksuseadus, § 2, 7, 9

Käibemaksuseadus, § 2–4, 13, 17, 18, 20

Töötuskindlustuse seadus, § 3, 4, 40, 41

Kogumispensionide seadus, § 6–8, 10

Vabariigi Valitsuse määrus nr 13 "Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord 2003. aastal"

Vabariigi Valitsuse määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord"

Vabariigi Valitsuse määrus nr 283 "Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord"

Vabariigi Valitsuse määrus nr 1 "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal", § 1–3, 5

Vabariigi Valitsuse määrus nr 278 "Puhkusetasu arvutamise kord", § 4

Vabariigi Valitsuse määrus nr 108 "Teenistuslähetuste kulude hüvitiste ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord"

Vabariigi Valitsuse määrus nr 78 "Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad"

Rahandusministri määrus nr 66 "Tulude riigieelarvesse kandmise kord"

Rahandusministri määrus nr 5 "Ülekantavate kulude järgmisesse eelarveaastasse ülekandmise kord"

Siseministri vastus

SISEMINISTEERIUM

Pr. Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Teie 04.06.2004.a. nr.2-7.1-FA/04/820

Meie 18.06.2004.a. nr 4.1-3-2/4916

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013, Tallinn

Selgitused Riigikontrolli 04.06.2004.a.
kontrolliaruande eelnõule nr 2-4/04/39

Täname Teid võimaluse eest esitada omapoolseid selgitusi ja arvamusi Riigikontrolli 04.06.2004.a. kontrolliaruande eelnõule nr 2-4/04/39 "Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

Selgitused punktile 2.1 Märkus

Siseministeerium lähtus eraldise kajastamisel riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu nr 135 punktis 1.2 toodud eesmärgist - rahastada Eesti Apostlik - Õigeusu Kirikule kuuluvate hoonete renoveerimist, mis on oma olemuselt investeering. Eraldis 20 000 000 krooni, mis on kajastatud kontol 3020 "Tulu põhivara sihtfinantseerimisest", ei mõjuta Siseministeeriumi tulemiaruannet, kuna oma olemuselt kuulub eelnimetatud konto kontogruppi 30 "Tulud eelarvest" ja kajastub tulemiaruande real 1.1. "Tulud eelarvest" nagu ka konto 3011 "Tulud eelarvest". Samuti on eraldise maksmine kajastatud õigesti kassalise täitmise aruandes objektikoodiga A1111301, mis tähistab investeeringuid.

Punkt 2.3. Muud tähelepanekud

2.3.2 Siseministeerium on seisukohal, et regionaalpoliitilise laenuportfelli üleandmine ei ole senikaua võimalik, kuni AS Reginvest keeldub dokumente üle andmast. Olukorra lahendamiseks on ministeerium pöördunud kohtu poole. Eelistungil, mis toimus 29.04.2004, esitas ministeerium nõude, et AS Reginvest esitaks nimekirja dokumentidest, mida ta on saanud või loonud Siseministeeriumi ülesandeid täites. Nimekiri on vajalik, et ministeerium saaks täpsustada oma nõuet ja kohtuasja rahuldamise puhul oleks võimalik

SB 015565

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 21.06.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/820-21

Pikk 61
15065 TALLINN
Reg. kood 70000562

Telefon (0) 612 5007
Telefon (0) 612 5008
Faks (0) 612 5087
E-post sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10002052565002
Eesti Ühispank
Kood 401

kohtuotsust ka täitmisele pöörata. Kohus kohustas AS Reginvesti esitama dokumendid ministeeriumile hiljemalt 29.juuliks 2004.
Kuivõrd kohtumenetlus ei sõltu Siseministeeriumi soovidest ja toimib seaduse alusel sõltumatult, on Riigikontrolli teine ettepanek p.2.4. meile arusaamatu.

2.3.3. Siseministeerium ei pea **põhjendamatuteks** kulutusi, mis on tehtud kommunikatsioonilisest aspektist olulistesse sihtrühmadesse kuuluvatele isikutele. Arvestades nende gruppide huvide eripära, on valitud ka vastavad organisatsioonikingitused. Juhime tähelepanu, et siseministeeriumi avalike suhete osakond on 2003. aasta jooksul olnud ajakirjanikega personaalses kontaktis 2328 korral, neist 289 kontakti on olnud proaktiivsed ehk algatatud siseministeeriumi poolt. Kontaktid on suunatud Siseministeeriumi **põhitegevuste avalikustamisele, seega meie avatuse seisukohalt otseselt meile vajalikud.** Vastuolu avaliku teenistuse eetikakoodeksiga **organisatsioonikingituste** vahetamisest **ametnikule** ei teki, kuna need on tehtud Siseministeeriumi nimel, kõik kõnealused meened on kandnud ministeeriumi kontaktandmeid või logo ja on aidanud ajakirjanikes luua arusaama avatud organisatsioonist ja teadvustada siseministeeriumist loodud kuvandit just selles sihtrühmas, kes kogu avalikkuse arvamust kujundab. Käsitluse erapooletus ja objektiivsus vahendamises kannatanud ei ole - vastupidist tõendab meie ja ajakirjanike kontaktide koguarv e. mõlemapoolne huvi.
Täpsustamist ja korrigeerimist vajab Teie väide nagu oleks tehtud 29 000 krooni eest **kingitusi** sisekommunikatsioonigrupi liikmetele. Tegelikult on need vestid valmistatud ja mõeldud kergestieristatavateks **tööriieteks** siseministeeriumi kriisikommunikatsiooni grupi liikmetele, kellel tuleb alaliselt olla valmis tööks sündmuskohtadel. Juhime tähelepanu et VV kriisikomisjoni juurde kuuluva Riikliku kriisireguleerimismeeskonna meediagrupi esimene koosseis kattub siseministeeriumi kriisikommunikatsiooni grupi koosseisuga. Eririietuse andmine tuleneb vajadusest olla sündmuskohal töötades hästi nähtav ja selgelt eristatav. Seega kulutus otseselt seotud meie põhiülesannetega.

2.3.5. Hanke korraldamise käsiraamatu tellimist ja tehtud töö eest maksmist peame samuti **vajalikuks põhitegevusega seotud kuluks,** sest senine projektide elluviimise kogemus on näidanud hangete korraldust kui suuremat riskitegurit projektide elluviimise venimisel või tulemuste saavutamisel. Kuna Riigihangete Ameti poolt vastavasisulist lühijuhendit (ehk keerukalt sõnastatud seaduse oluliste aspektide väljatoomist ja kommentaare täitjatele) koostatud ei ole, siis pidasime vajalikuks, meie vastutusel olevate meetmete kasusaajate vajadusest lähtuvalt ja projektide elluviimisega seonduvate riskide vähendamiseks, selline juhend tellida. Juhend asub aadressil http:// www.sisemin.gov.ee/atp/failid/ RH_Kasiraamat_2004.rtf, kuhu on paigutatud projektitaotluste tegemiseks ja projektide rakendamiseks vajalik informatsioon. Materjal on avalikult kätte saadav. Me ei nõudnud tellimustöö teostajalt kvantiteeti e. konkreetset arvu lehekülgi vaid kvaliteetset seaduse olulisemate aspektide selgitust. Töö teostaja täitis temale esitatud nõuded meie hinnangul hästi. Kuivõrd SF vahenditele on hangete korraldamise reeglid samad, mis riigieelarve vahendite osas, siis ei saanud töö teostaja muud seadust kui kehtivat Riigihangete seadust aluseks võtta .

2.3.6. Siseministeeriumi ja Riigi Kinnisvara AS vahel 12.09.2002 sõlmitud üürilepingu nr 48/7.1-13/416 **p.4.4.4**. kohaselt kuulub üüri hulka ehitus ja remonttööde maksumus **vastavalt iga-aastastele investeeringukokkulepetele**. Kuivõrd 2003.a.investeeringukokkulepe **(seega ka makstav kuuüür)** ei hõlmanud vajadust remontida kööginurka ja selle maksumust, tuli Siseministeeriumil selle töö teostamiseks eraldi Riigi Kinnisvara AS kokku leppida (26.11.2003) ja selle töö teostamiseks lisaks igakuisele (aastasele) üürile, täiendavalt tasuda. Riigikontroll väites, et Riigi Kinnisvara AS on kohustatud Siseministeeriumi hoonet remontima oma vahenditest, **tõlgendab lepingu p. 3.2.2. valesti.** Nimetatud punkt kohustab üürileandjat teostama omal kulul üksnes ruumide säilimiseks ja selle täieliku või osalise hävimise kaitsmiseks vajalikku remonti. Hoone parendustööd selle mõistega ei kattu ja seepärast järgiti siin lepingu p. 4.4.4. Ministeerium ei arva, et summa 64 132 krooni on RKAS-ile makstud põhjendamatult.

2.3.5 , 2.3.7 ja 2.3.8. märkustega nõustume, kuigi lepingute kirjalik sõlmimine hiljem on tingitud ka teatud objektiivsetest asjaoludest (probleemi tekitaja on riigieelarve seadus, mis ei luba vajalike kulutuste katet üle kanda järgnevasse aastasse ja uue eelarve ebakindlus) ja kehtiv lepinguõigus tunnustab ka suulise lepingu kehtivust.
Samas peab ministeerium vajalikuks (kinnitatud asjaajamiskorras) fikseerida vajalike tellimuste teostamist üksnes kirjalikult. Riigikontrolli märkusi arutati juhtkonna nõupidamisel ja otsustati, et edaspidiselt hilinemisega sõlmitud lepingud saadab õigusosakond ja rahandusosakond lepingu kooskõlastamise ringilt tagasi vastutavale isikule e. tellijale. Seejärel otsustab kantsler süüdlase vastutuse ja tellimuse edaspidise saatuse.

2.3.9. Riigikontrolli märkus riigihangete osas funktsioneeriva sisekontrolli **täieliku puudumise kohta** ei ole õige ja õiglane. Oleme sellise süsteemi rakendamiseks palju teinud ja testime seda ka edaspidi. Nii näiteks on meil koostatud ja 2004.a. kinnitatud juhend hangete teostamiseks, riigihangete osakonna tegevuse kohta teostasime auditeerimise ja tegime rea ettepanekuid (on rakendatud ja rakendamisel) probleemide lahendamiseks. Riigihangete osakond on saanud tööjõudu juurde jne.
Kahjuks ebaõnnestus meil 2003.a. välja kuulutatud riigihange kütuse hankimiseks – hange vaidlustati ja tühistati, seetõttu korraldasime selle 2004.a. uuesti . Ka toitlustusteenuse osas on hange välja kuulutatud.

2.3.10. 2003 aasta jooksul ei tasutud Advokaadibüroo Raidla & Partnerid OÜ-le Eesti Apostlik – Õigeusu Kiriku varade küsimustes 421 855,90 krooni, kuna kogusumma hõlmas endas ka teisi õigusabi küsimusi. Õigusteenuste osutamise leping nr 205 Advokaadibüroo Raidla & Partnerid OÜ-ga sõlmiti 19.augustil 2003. Peale lepingu sõlmimist tasus ministeerium Eesti Apostlik – Õigeusu Kiriku varade küsimustes õigusteenuste eest 107 922,80 krooni, mis jäi hanke piiridesse. Kokku tasuti Advokaadibüroo Raidla ja Partnerid OÜ le EAÕK varade küsimustes 236 908,60 krooni Hanke korraldamisel ei osatud prognoosida, et teenuste maht nii suureks osutub. 155 057,90 krooni tasuti advokaadibüroole Alambra kohtuasjaga seoses (õlireostuse likvideerimise kahjude hüvitamise nõue Capri Marine LTd vastu), summa moodustas 50 % osutatud teenustest, ülejäänud 50 % tasus Keskkonnaministeerium. Lisaks maksti

advokaadibüroole 29 889,40 krooni muu ministeeriumile osutatud õigusliku abi eest. Ministeerium valis õigusteenuste osutaja Justiitsministeeriumi poolt korraldatud konkursi võitnud pakkujate seast. Käesolevast aastast ei ole tulenevalt riigihangete seaduse § 4 lõikest 4 õigusabi teenuse osutamiseks enam vaja riigihanget korraldada. Õigusteenused on oma iseloomu ja mahu poolest väga erinevad ning seega on teenuste maksumust väga raske ette prognoosida.

2.3.11. Kriisikommunikatsiooni käsiraamatu **trükkimise maksumus koos käibemaksuga** oli 94 872 krooni, mitte 219 000 krooni, nagu on mainitud akti eelnõus. Siseministeeriumi riigivaraosakond võttis kolmelt trükikojalt hinnapakkumised trükise baaskomplektile ning valis välja odavaima pakkumise teinud trükikoja Vaba Maa, kellega avalike suhete osakond sõlmis hiljem lepingu summas 94 872 krooni. Tellimuse täpsustamisel ja materjalide valikul osutus oluliseks arvestamist nõudvaks asjaoluks käsiraamatu kasutamise võimalikkus tööks välitingimustes ning igapäevane kasutussagedus operatiivteenistuste poolt. Alla 100 000 krooni maksnud trükise tellimine ei nõudnud riigihanke läbiviimist, mistõttu seda ka ei korraldatud ning lähtuti kõige odavamatele materjalidele tehtud baas-hinnapakkumistest.
Kriisikommunikatsiooni käsiraamatus kajastatud põhimõtteid töötas välja 27-liikmeline avalike suhete, kriisireguleerimise ja kommunikatsioonikorraldamise alase ettevalmistusega töörühm mitme aasta jooksul, kuna vastav valdkond oli reguleerimata, kuid vajas tungivalt kokkuleppeid ja regulatsioone. Kulutused olid kriisikommunikatsiooni käsiraamatu aluseks olevate kokkulepete sõlmimisele suunatud seminaride, õppuste ja simulatsioonide läbiviimiseks, samuti autorihonorarideks materjali reaalsetele süstematiseerijatele, kokku kirjutajatele ja toimetajatele. Neid kulusid ei saa käsitleda käsiraamatu trükikuludena ega viidata neile kui riigihanke korraldamist nõudnud tegevustele.
Palume p. 2.3.11. korrigeerimist.

2.3.12. Siseauditi osakonna koosseisuvälise peainspektori põhiülesandeks on. kohalike omavalitsuste volikogude esimeeste, vallavanemate majanduslike huvide deklaratsioonide hoidmine, kogumine, kontrollimine ja avalikustamine. Nimetatud kohustusse on ministeerium **seaduse muutmisest alates** suhtunud kui ajutisse tööülesandesse, mis oma olemuselt ministeeriumi tegevusvaldkonda ei sobi. Juba teist aastat käivad meil läbirääkimised Riigikogu vastava komisjoniga selle funktsiooni üle andmiseks . Põhimõtteliselt on arusaamine funktsiooni sobimatusest ja ajutisusest olemas, seni aga seaduse muudatusteni jõutud ei ole. Koheselt pärast vastavat muudatust on võimalik selle kohustuse täitjaga teenistussuhe lõpetada.

2.3.13 Ministeerium on jätkuvalt seisukohal, et allkirja kombinatsiooni A+B puhul ei ole mõeldav, et A või B-allkirja isik saaks üldse ainuisikuliselt sooritada Siseministeeriumi nimel pangas tehinguid. **Seega väärkasutuse riski tõenäosus on siin olematu, sest kehtestatud sisekontrollisüsteem e. kahe allkirja nõue peaks selle riski viima miinimumini.**

Riigikontrolli märkust siiski arvestame ja rahandusosakonna juhatajat kohustati edaspidiselt korraldama allkirjaõiguslike isikute muutmise vormistamine teenistuja lahkumisega samal päeval.

2.3.14. Vastavalt ministeeriumi kantsleri käskkirjale 02.05.2003 nr 109p 1 pidi ministeeriumi ametniku, Lauri Tabur'i, sõidukulud kompenseerima kohapeal Euroopa Komisjon. Seega esitas ministeerium arve sõidukulude tagasinõude osas L. Tabur'ile summas 14 106,75 krooni. Vaatamata korduvatele arupärimistele kontaktisik Nicolas Kaye'le ei ole käesoleva ajani summa ministeeriumi ega L. Tabur'i arvele laekunud. Viimati esitati Euroopa Komisjonile ministeeriumi uued rekvisiidid raha ülekandmiseks 2004 aasta alguses. Euroopa Komisjon tunnistas kohustust ja lubas raha ministeeriumile üle kanda. Kui raha laekub, teavitame koheselt Riigikontrolli ja kanname saadud vahendid riigituludesse.

Palume Riigikontrollil meie selgitusi eelnõus arvestada. Faktivead palume parandada.

Täname Riigikontrolli väljatoodud tähelepanekute eest ja loodame jätkuvale meeldivale koostööle.

Lugupidamisega

Margus Leivo
Minister

Märt Kraft
Kantsler

Anne Schmidt
612 5026
anne.schmidt@sisemin.gov.ee