Riigi viljareservi moodustamise ja hoidmise korraldus

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/05/60
29.06.2005

Riigi viljareservi moodustamise ja hoidmise korraldus

Tallinn
2005

Kokkuvõte

2004. aastal tuvastati, et riigi julgeolekuvarust on riisutud 14 923 tonni vilja maksumuses 27,9 miljonit krooni. Soovides selgitada, kas ja kui palju oli toimunut soodustanud riigi viljareservi üldine korraldus, auditeeris Riigikontroll seda samal aastal. Auditi hinnangud ja ettepanekud langesid suurel määral kokku põllumajandusministri omadega, kes andis konkreetsed juhised riigi viljareservi haldamise parandamiseks.

2005. aastaks kavandatud auditiga soovis Riigikontroll saada ülevaate sellest, kuivõrd on ministri rakendatud abinõud viljareservi tegelikku korraldust parendanud, eelkõige – kas varu haldav Põllumajandusministeerium ja varu korraldav AS Eesti Viljasalv on omalt poolt teinud kõik võimaliku, et tagada varu mahuline ja kvaliteetne säilimine.

***

Auditi lõppedes võib Riigikontroll konstateerida, et põllumajandusministri kehtestatud julgeolekuvaru moodustamise, hoidmise ja uuendamise kord reguleerib enamikku teravilja julgeolekuvaruga seonduvaid toiminguid.

Riigivilja hoiukohad olid auditi ajal suletud, plommitud, numbriliselt tähistatud ning inventuuriaktides fikseeritud. Riigireservi oli kontrollitud igas kvartalis kõikides hoidlates. Riigivilja säilitamise tingimused olid rahuldavad.

Riigikontrolli arvates on olukord riigi viljareservi korralduses oluliselt parem kui aasta tagasi, kuid siiski pole täit kindlust selles, et kogu viljavaru on alles. Riigikontroll peab vajalikuks juhtida tähelepanu mitmetele seni veel piisavalt maandamata riskidele. Mõned neist tulenevad varuga seotud toimingute korraldusest, mõned tehtud väärotsustest.

- Teravilja julgeolekuvaru korraldamisel ei järgita mitmeid seadusesätteid.

Valitsus ei ole kinnitanud toiduteravilja julgeolekuvaru sortimenti ega varu miinimum- ja maksimumkoguseid, kuigi vastav nõue on riigireservi seaduses olnud juba ligi seitse aastat. Põllumajandusministeerium on seetõttu ise, pädevust ületades, otsustanud nii julgeolekuvaru suuruse kui nomenklatuuri.

- Varu paigutamisel pole peetud silmas vajadust vähendada julgeolekuriske.

Kaks kolmandikku varust on hoiustatud ühes kohas. Julgeolekuvaru tegelikult korraldava AS-i Eesti Viljasalv ja vilja oma hoidlates hoidvate äriühingute juhtidest kellelgi pole luba tööks riigisaladusega (andmed julgeolekuvaru kohta on riigisaladus).

- Pole kindel, et julgeolekuvarus on vilja nii palju, kui selles dokumentide kohaselt peaks olema.

2004. aastal võeti põhiosa riigireservi ostetud viljast vastu ilma seda ostja esindaja (AS Eesti Viljasalv) poolt eelnevalt kaalumata. Selliselt hoiustatud varu mahulise säilimise kontrollimiseks seni kasutatud meetodid ei võimalda selgitada varu tegelikku mahtu.

- Julgeolekuvaru tegelikelt hoidjatelt ei ole nõutud tagatisi.

AS Eesti Viljasalv hoiab viljavaru teistele äriühingutele kuuluvais hoidlais, nendega sõlmitud lepinguis ei ole ta nõudnud tagatisi juhuks, kui vili hävib. Kuigi AS-iga Eesti Viljasalv sõlmitud lepingu kohaselt võiks riik nõuda varu kindlustamist (kandes ise kindlustuskulu), ei ole ta seda teinud.

- Varu uuendamisel ei ole toimitud säästlikult.

Varu on viimastel aastatel uuendatud põhjendamatult sageli (ühe-kahe aasta järel), mis ei ole majanduslikult otstarbekas. Aastatel 2002–2005 toimunud oksjonitel on müüdud alla kolme aasta vanust toiduteravilja summas 19,6 miljonit krooni. Seejuures on vilja kokkuostuhinnad märgatavalt ületanud selle müügihindu, samuti ka vilja turuhinda.

- 2004. aastal võõrandas AS Eesti Viljasalv osa julgeolekuvarus olnud viljast seadusvastaselt.

2004. aasta märtsi lõpul võeti ministri moodustatud komisjoni poolt arvele AS-is Rakvere Viljasalv allesjäänud julgeolekuvaru toidurukis ja suunati see AS-i Antomin Tamsalu elevaatorisse. AS-i Eesti Viljasalv juhataja suulisel korraldusel anti sellest rukkist 36 tonni tasuta AS-ile Kesko Agro Eesti; selle koguse võrra vähendati riigi julgeolekuvaru viljana arvele võetud kogust. AS Eesti Viljasalv selgitas vilja loovutamist AS-ile Kesko Agro Eesti väitega, et see vili ei vastanud oma kvaliteedilt riigireservi vilja nõuetele. Kas analüüsitud vili pärines Rakvere hoidlatest, auditeerimisel ei selgunud. AS Eesti Viljasalv ei selgitanud Riigikontrollile, miks osa sellest viljast loovutati AS-ile Kesko Agro Eesti veel enne vilja kvaliteedi kohta analüüsiandmete saamist. Ka ei selgunud auditeerimisel põhjused, miks väidetavalt halvema kvaliteediga vili anti nimelt AS-ile Kesko Agro Eesti ja mitte kellelegi teisele. Riigikontroll pöördus AS-i Eesti Viljasalv nendes toimingutes selguse saamiseks abipalvega politsei poole.

- AS-i Eesti Viljasalv juhataja ja nõukogu esimees kuuluvad selliste äriühingute juhtorganitesse, kellega AS Eesti Viljasalv otse või teiste isikute vahendusel on teinud julgeolekuvaru viljaga seotud tehinguid.

Olulisemad ettepanekud põllumajandusministrile

- Esitada Vabariigi Valitsusele uuesti ettepanek toiduteravilja julgeolekuvaru mahtude ja nomenklatuuri sätestamiseks, ning kui ministeerium on seisukohal, et seda varu ei peaks riigil üldse olema või et varu peaks olema väiksem valitsuse 01.11.1996. a määrusega kehtestatust, siis uuesti ettepanek selle määruse kehtetuks tunnistamiseks.

- Leida teraviljavaru hoidjad riigihanke korras, sõlmides nendega lepingud ilma AS-i Eesti Viljasalv vahenduseta.

- Sätestada AS-i Eesti Viljasalv kohustus viibida julgeolekuvarusse ostetava vilja ladustamiseelse kaalumise juures.

- Sätestada, et teraviljavaru korralist uuendamist alustatakse üldjuhul vilja ostule järgneval kolmandal hoiuaastal.

- Sätestada, et riigireservi vilja säilitamise nõuetele vastavust peab perioodiliselt kontrollima (selleks vilja kvaliteedi määramiseks kontrollproove võttes ja kontrollitulemustest ka ministeeriumi informeerides) Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas olev Põllumajandusuuringute Keskus.

- Rakendada omapoolsed abinõud selgitamaks 2004. aasta märtsi lõpus 36 tonni rukki AS-ile Kesko Agro Eesti loovutamise põhjendatus ja tehtavaist järeldustest sõltuvalt otsustada AS-i Eesti Viljasalv juhi vastutuse küsimus.

***

Põllumajandusminister nõustus enamiku Riigikontrolli seisukohtadega, v.a arvamusega, et 2004. aasta märtsi lõpus AS-le Kesko Agro Eesti tasuta antud 36 tonni rukist pidanuks käsitlema riigi toiduteravilja julgeolekuvarusse kuulununa. Ministeeriumi seisukoht tugineb väitel, et kõne all oleva rukki kvaliteet olevat olnud halvem, kui riigi julgeolekuvarus olnud rukkil pidanuks olema.

Põllumajandusministri arvates pole Vabariigi Valitsus valmis tegema sisulisi muutusi julgeolekuvaru puudutavates õigusaktides enne, kui Riigikogu otsustab hädaolukorraks valmisoleku seaduse muutmise; ministri arvates võib see toimuda veel sel aastal. Ministri arvates aktsepteerib seadusandja toiduteravilja julgeolekuvarust loobumise. Seepärast ei osteta käesoleval aastal varusse uut vilja ja müüakse ka vähem kui kolm aastat varus hoitud vilja ning seetõttu ei pea minister vajalikuks seada Riigikontrolli ettepanekutest tulenevalt täiendavaid nõudeid tehinguteks riigireservi viljaga.

***

Riigikontroll peab seoses osa riigireservi vilja hoidlates olnud viljast AS-le Kesko Agro Eesti loovutamisega vajalikuks rõhutada, et AS Eesti Viljasalv loovutas kõne all oleva vilja AS-le Kesko Agro Eesti eelnevalt põllumajandusministri moodustatud komisjoni poolt riigireservi viljana arvele võetud viljana, s.t viljana, mille võõrandamiseks olnuks vajalik ministri luba (mida aga polnud). Puuduvad kindlad tõendid selle kohta, et AS Kesko Agro Eesti poolt hiljem analüüsimiseks esitatud viljaproovid olid võetud sellest viljast, mis oli riigireservi vilja hoidlates, s.t pole kindel, et AS Rakvere Viljasalv hoidlatest välja veetud vilja kvaliteet ei vastanud riigireservi viljale esitatavatele nõuetele.

***

Riigikontroll saatis auditi aruande eelnõu arvamuse avaldamiseks ka AS-le **Eesti Viljasalv**. Äriühingu **juhataja** ei aktsepteerinud enamikku Riigikontrolli seisukohtadest.

Põllumajandusministri ja AS Eesti Viljasalv juhataja arvamuste täistekst on lisatud aruandele.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Valdkonna ülevaade **6**

Auditi teostus **7**

1. PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI TEGEVUS VARU HALDAMISEL **9**

1.1. Ministeeriumi töökorraldus **9**

1.2. Varu kogus ja koosseis **9**

2. AS-I EESTI VILJASALV TEGEVUS TERAVILJA JULGEOLEKUVARU KORRALDAMISEL **11**

2.1. AS-i Eesti Viljasalv tegevus viljareservi korraldamisel **11**

2.1.1. Vilja varusse ostmine 11

2.1.2. Vilja koguste kontrollimine 11

2.1.3. Varusse ostetud vilja hind 13

2.1.4. Vilja hoiustamine 14

2.1.5. Vilja mahulise säilimise kontrollimine 14

2.1.6. Vilja kvaliteedi kontrollimine 15

2.1.7. Hoiutasu 16

2.1.8. Komisjonitasu ja muud riigi poolt kaetavad kulud 16

2.1.9. Vilja müük 16

2.1.10. Riigireservis olnud vilja tasuta võõrandamine 17

2.2. AS-i Eesti Viljasalv sobivus teravilja julgeolekuvaru korraldajaks **19**

2.2.1. AS-i Eesti Viljasalv valik riigi teraviljavaru hoidjaks 19

2.2.2. AS-i Eesti Viljasalv majanduslik seis 20

2.2.3. Vastutus vilja säilimise eest ja riigile antud tagatised 20

2.2.4. AS-i Eesti Viljasalv nõukogu ja juhatuse tegevus 21

3. MUUD TÄHELEPANEKUD **22**

3.1. Tehingud seotud osapooltega **22**

3.2. Riigireservi arengustrateegia **22**

PÕLLUMAJANDUSMINISTRI JA AS EESTI VILJASALV JUHATAJA VASTUSED **24**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris teravilja julgeolekuvaru moodustamist ja uuendamist ning sellega seotud arvestuse korraldust Põllumajandusministeeriumis ja AS-is Eesti Viljasalv.

2004. aasta kevadel, kui oli ilmsiks tulnud ulatuslik riigi viljavaru riisumine, hindas Riigikontroll riigi teraviljareservi korraldust. Kontrolliaruandes märgiti selles osas olulisi puudusi Põllumajandusministeeriumi ja AS-i Eesti Viljasalv tegevuses.[1]

Põllumajandusminister andis omapoolsed korraldused nende kõrvaldamiseks ja selle reserviga seotud küsimuste edasiseks paremaks käsitlemiseks. Riigi julgeolekuvaruga seonduvaid küsimusi arutati 2004. aastal korduvalt ka valitsuses.

Riigikogu moodustas 2004. aasta septembris uurimiskomisjoni riigi viljareservi kadumise asjaolude selgitamiseks; komisjoni volitused lõppesid 31.03.2005. a tegevuse lõpparuande esitamisega Riigikogule.

Auditi eesmärgiks oli selgitada, kuidas valitsusasutuste poolt otsustatut riigi julgeolekuvarus oleva viljaga seotud probleemide lahendamiseks on ellu viidud ja kas rakendatud abinõud on piisavad tagamaks viljareservi nõuetekohane moodustamine ning kvaliteetsena säilimine.

Auditeeritud asutused olid Põllumajandusministeerium ja AS Eesti Viljasalv.

Auditeeriti eelnimetatute **tegevust perioodil** 2004–2005.

Valdkonna ülevaade

Julgeolekuvaru mõiste ja varus oleva vilja kogus

Julgeolekuvaru on riigi käsutuses olev ressursside kogum, mis võetakse kasutusele elanike elutegevuse tagamiseks hädaolukorras.[2]

1996. aastal otsustas Vabariigi Valitsus, et toiduteravilja julgeolekuvarus peab olema 100 000 tonni vilja, sellest toidurukist 45 000 tonni ja toidunisu 55 000 tonni, ning et vili tuleb varusse osta eeskätt Eesti tootjatelt. [3] Seda otsust pole muudetud.

Riigireservi seadus kohustab valitsust kinnitama julgeolekuvarusse kuuluvate varude miinimum- ja maksimumkogused. Varu miinimumkogused peavad olema tagatud igal ajamomendil.[4] Teravilja osas pole valitsus varu miinimum- ja maksimumkoguseid kinnitanud. Seega pole valitsus tõmmanud piiri, millest väiksem ei tohi viljavaru olla.

Riigireservi seaduse kohaselt on julgeolekuvaru kogused ja paigutus salastatud. Riigisaladuse seaduse kohaselt on salastatuks julgeolekuvaru nomenklatuur ja kogused (aga mitte paigutus). Ühelgi aastal pole varus nii palju vilja olnud, kui valitsus 1996. aastal vajalikuks pidas; aastatel 2002-2003 riisutud vilja kogust pole varusse taastatud. Eelnevalt nimetatud seadustest tulenevalt ei sisalda käesolev aru-

[1] Vaata Riigikontrolli auditi "Riigi teraviljareservi moodustamine, säilimine ja uuendamine" aruanne 23.08.2004. a
[2] Riigireservi seadus, § 4
[3] Vabariigi Valitsuse 01.11.1996. a määrus nr 265
[4] Riigireservi seadus, § 10^3

anne konkreetseid andmeid julgeolekuvarus tegelikult oleva vilja koguse ja nomenklatuuri, samuti ka varus oleva vilja paiknemise kohta.[5]

Teravilja julgeolekuvaru haldamise korraldus

Riigireservi seaduse kohaselt korraldab toiduainete julgeolekuvaru moodustamist, hoidmist, uuendamist, kasutamist, finantseerimist ja sellega seotud haldamistegevusi Põllumajandusministeerium.[6]

Põllumajandusminister on kehtestanud julgeolekuvaru moodustamise ja uuendamise korra[7] ja määranud ministeeriumi ametniku, kes selle järgimise eest vastutab. See isik peab osalema vilja säilimise kontrollimistel, sh igal kuul toimuvatel viljapunkrite plommituse kontrollimistel, ka peab ta jälgima, et varu hoiustataks vaid usaldusväärsete isikute juures.

Kõik varusse vilja ostmise, varu hoidmise ja säilimise kontrollimise ning vilja uuendamise toimingud korraldab ministeeriumiga sõlmitud lepingu alusel AS Eesti Viljasalv. Selle äriühingu kõik aktsiad kuuluvad riigile, nende valitsejaks on Põllumajandusministeerium.

AS Eesti Viljasalv sai varus oleva vilja hoidmise korraldajaks varasemalt kehtinud teraviljaseaduse alusel[8] (ta asutati selles seaduses sätestatud ülesande täitmiseks), kuid praegu pole ühtegi õigusakti, millest juhindudes peaks nimelt see äriühing varus oleva viljaga tehtavaid toiminguid korraldama.

Riik maksab AS-ile Eesti Viljasalv julgeolekuvarus oleva viljaga seotud toimingute korraldamise eest tasu, millest äriühing katab oma otsesed kulud ja mille arvel ta tasub äriühinguile, kelle hoidlais vili tegelikult on (AS-il Eesti Viljasalv endal viljahoidlaid pole). 2003. aasta lõpus oli vili hoiul seitsmes, 2004. aasta lõpus viies äriühingus. 2004. aastal andis riik AS-ile Eesti Viljasalv vilja hoidmise korraldamiseks 3,7 miljonit krooni, millest 2,7 miljonit krooni tasus äriühing vilja tegelikele hoidjatele.

Põllumajandusministeeriumi siseauditi osakonna töötajail pole luba tööks riigisaladusega, mistõttu ministeeriumi enda töötajad pole julgeolekuvaruga seonduvaid küsimusi seni käsitlenud.

Auditi teostus

Metoodika

Analüüsiti varuga seonduvaid dokumente – õigusakte, lepinguid Põllumajandusministeeriumi ja AS-i Eesti Viljasalv ning AS-i Eesti Viljasalv ja varu vahetute hoidjate vahel, samuti muid ministeeriumis ja AS-is Eesti Viljasalv olevaid varuga seonduvaid dokumente. Analüüsimisel tugineti asjaomaste isikute kirjalikele ja suulistele selgitustele. Varu ja sellega seonduvate tehingute kajastamist AS-i Eesti Viljasalv ja Põllumajandusministeeriumi raamatupidamisarvestuses ning ministeeriumile esitatud aruannete tõesust kontrolliti pisteliselt.

Riigireservi hoidmisel ja kontrollimisel kasutatava metoodika hindamisel pidas audiitor silmas nõudeid, mis Euroopa Liidus esitatakse toiduteravilja sekkumisvarude riiklikuks hindamiseks ja kontrollimiseks.[9]

---

[5] Vabariigi Valitsus on põhimõtteliselt otsustanud, et 2006. aastal minnakse üle vajadusepõhisele tegevusvaru süsteemile ja riigisaladuse seaduses tehakse muudatused varu salastamise kohta; Vabariigi Valitsuse 18.11.2004. a otsus "Tegevusvaru põhise riigireservi arengukava aastani 2006"

[6] Riigireservi seadus, § 10^1 lõige 2

[7] Põllumajandusministri 25.05.2004. a käskkiri nr 160 "Julgeolekuvaru moodustamise, hoidmise ja uuendamise kord"

[8] Seadus kehtis aastatel 1994–2004 (kuni 01.05.2004).

[9] Euroopa Komisjoni 08.11.1996. a määrus nr 2148/96, millega kehtestati põllumajandustoodete riiklike sekkumisvarude hindamise ja kontrolli eeskirjad; Euroopa Komisjoni 28.07.1993. a määrus nr 2131/93, millega sätestati sekkumisametite

Auditi toimingud

Auditi toimingud tehti ajavahemikus 2004. aasta märtsist maini. Auditeerijaks oli vanemaudiitor Maidu Lääne.

Audiitor kontrollis vilja hoiutingimuste ja varu uuendamise korraldust kahe hoidja juures kohapeal, osales vilja volumeetrilisel mõõtmisel ja hoiukohtadest vilja kvaliteedi analüüsimiseks kontroll-proovide võtmisel, samuti ka ühel varus oleva vilja müügiks korraldatud enampakkumisel.

Riigisaladust sisaldavate dokumentidega tegeles selleks luba omav peakontrolör Olav Lüüs.

valduses oleva teravilja ostu ja müümise kord; Euroopa Komisjoni 19.04.2000. a määrus nr 824/2000, millega kehtestati teravilja ülevõtmise kord sekkumisametite poolt ja kvaliteedi määramise analüüsimeetodid

1. Põllumajandusministeeriumi tegevus varu haldamisel

1.1. Ministeeriumi töökorraldus

Põllumajandusministeeriumi varasemate aastate töökorralduse puhul ei olnud selge, milline ministeeriumi struktuuriüksus ja isik vastutas julgeolekuvaru haldamise eest.

2004. aasta suvel määras põllumajandusminister konkreetse ametniku tegelema teravilja julgeolekuvaruga seonduvate küsimustega, tema ülesanded seoses sellega, samuti ka tema vastutusvaldkonna. Sellel töötajal on luba töötamiseks riigisaladusega, ta on osalenud kõigis toiminguis, milles ta ministri kehtestatud julgeolekuvaru moodustamise, hoidmise ja uuendamise korra[10] (siin edaspidi ka – *kord*) kohaselt peab osalema. Tal on ülevaade varu olemist ja varuga kavandatavaist ning tehtud tehinguist.

Riigireservi arvatud toiduteravilja kontrollitakse igas kvartalis kõikides hoidlates. Hoidlad, kus asub teraviljareserv, on suletud ja plommitud.

Riigikontrolli hinnangul on Põllumajandusministeeriumi töökorraldus toiduteravilja julgeolekuvaru haldamisel rahuldavalt reguleeritud. Käesoleva aruande järgnevais osades fikseeritud puudused varu haldamisel ei ole tingitud mitte niivõrd ministeeriumipoolse järelevalve korraldamatusest, vaid mõningate küsimuste otsustamata jätmisest või tehtud väärotsustest.

1.2. Varu kogus ja koosseis

Riigireservi seaduse kohaselt peaks Vabariigi Valitsus Põllumajandusministeeriumi ettepanekutest lähtudes kinnitama toiduteravilja julgeolekuvaru moodustamise ajakava, koosseisu, samuti ka varu miinimum- ja maksimumkogused. Varu kogumahu ja koosseisu osas on jõus valitsuse 1996. aastal tehtud otsus.[11] Selles seatud tasemeni – 100 000 tonni – pole varu maht kunagi küündinud. Muus osas pole valitsus seadust järginud.

2004. aasta mais esitas Põllumajandusministeerium Vabariigi Valitsusele ettepanekud toiduainete julgeolekuvaru koosseisu ja sortimendi, miinimum- ja maksimumkoguste ning varu moodustamise aja osas. Ministeerium tegi ettepaneku kinnitada julgeolekuvarusse kuuluva toidurukki miinimumkoguseks 10 000 tonni ja maksimumkoguseks 15 000 tonni (st ei pidanud vajalikuks hoida varus selles varasematel aastatel olnud nisu) ning tunnistada kehtetuks valitsuse 1996. aastal tehtud otsus varu mahu ja koosseisu kohta.

Valitsus ministeeriumi ettepanekuid arutusele ei võtnud, teatades ministeeriumile, et Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile on tehtud ülesandeks töötada 2004. aasta juunikuuks välja riigireservi arengustrateegia ja enne selle valmimist ei ole otstarbekas riigireservi käsitlevaid õigusakte vastu võtta. 2004. aasta novembris kiitis valitsuskabinet heaks "Tegevusvaru põhise riigireservi arengukava aastani 2006" ning otsustas seejuures, et on otstarbekas alustada ettevalmistusi toiduteraviljavaru väljaviimiseks julgeolekuvarust. Siseministeeriumis on ette valmistatud "Hädaolukorraks valmisoleku seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse" eelnõu.[12] Selle kohaselt tunnistataks riigireservi seadus kehtetuks, st likvideeritaks ka toiduainete julgeolekuvaru. Edaspidi jääks toiduainete varude moodustamise vajalikkuse üle otsustamine eelkõige Põllumajandusministeeriumi enda pädevusse, selliseid varusid hakataks käsitlema osana riigi tegevusvarudest. Seni pole valitsus Siseministeeriumis koostatud eelnõu suhtes seisukohta võtnud.

[10] Põllumajandusministri 25.05.2004. a käskkiri nr 160 "Julgeolekuvaru moodustamise, hoidmise ja uuendamise kord"
[11] Vabariigi Valitsuse 01.11.1996. a määrus nr 265 "Toiduteravilja julgeolekuvaru vajaliku koguse kindlaksmääramine"
[12] Vaata http://www.riigikogu.ee/?id=15780

Riigikontrollile Põllumajandusministeeriumis antud selgituste kohaselt ei taotlenud ministeerium valitsuses otsustatust lähtudes 2005. aasta eelarve eelnõu koostamisel toiduteravilja julgeolekuvaru taastamist ja suurendamist, ka ei pea ministeerium vajalikuks hoida varus nisu. See tähendab, et ministeerium ei pea õigeks järgida valitsuse poolt 1996. aastal selle varu mahu osas seatud eesmärke.

Kuna praegu jõus olev riigireservi seadus ei sätesta julgeolekuvaru suurust, on valitsus vaba toiduteravilja varu suuruse üle ise otsustama. Ta võib selle viia väiksemaks praegu olemasolevast või ka hoopis likvideerida. Kuid seni, kuni valitsus pole teinud otsust, et toiduteravilja osas riigil varu ei pea olema (st ei ole oma 1996. aasta määrust kehtetuks tunnistanud), on ta kohustatud sätestama ka varu miinimum- ja maksimumsuuruse.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Esitada Vabariigi Valitsusele uuesti ettepanek toiduteravilja julgeolekuvaru mahtude ja nomenklatuuri sätestamiseks, ning kui ministeerium on seisukohal, et seda varu ei peaks riigil üldse olema või et varu peaks olema väiksem valitsuse 01.11.1996. a määrusega kehtestatust, siis uuesti ettepanek selle määruse kehtetuks tunnistamiseks.

2. AS-i Eesti Viljasalv tegevus teravilja julgeolekuvaru korraldamisel

2.1. AS-i Eesti Viljasalv tegevus viljareservi korraldamisel

Põllumajandusministeeriumiga sõlmitud lepingu alusel on toiduteravilja julgeolekuvaru hoidmist korraldanud AS Eesti Viljasalv. Praegu reguleerib ministeeriumi ja äriühingu vahelisi suhteid 25.08.2004. a sõlmitud leping. Lepingu osa "Komisjonileping" kohaselt peab AS Eesti Viljasalv ministeeriumi ülesandel ja arvel riigile toiduteravilja ostma, varust vilja müüma, samuti korraldama nende tehingutega seonduvat asjaajamist. Lepingu osa "Hoiuleping" kohaselt kohustus ta hoiule antud vilja ladustama ja säilitama.

2.1.1. Vilja varusse ostmine

Põllumajandusministri kehtestatud korra kohaselt tuleb vilja müüjad valida avalikel vähempakkumistel. Varusse ostetava vilja koguse ja kvaliteedi määrab minister AS-ile Eesti Viljasalv antavate ostukorraldustega. Tehinguid tehes tohib AS Eesti Viljasalv tegutseda ainult enda nimel.

2004. aasta riigieelarves kavandati Põllumajandusministeeriumile[13] toiduteravilja ostmiseks kokku 20 000 000 krooni. Tegelikult kulutati 10 355 000 krooni.[14] 2005. aastaks on varu ostuks kavandatud 8 000 000 krooni.[15]

Auditeerimisel audiitorile esitatud dokumentidest ei nähtunud, et AS Eesti Viljasalv oleks varusse vilja ostes jätnud järgimata ministeeriumi antud ostukorraldused või eiranud vilja ostmiseks ministri poolt kehtestatud reegleid. Äriühing on oma tehingute kohta esitanud ministeeriumile aruanded koos ostutehinguid kajastavate dokumentide koopiatega.

2.1.2. Vilja koguste kontrollimine

Ministri kehtestatud kord nõuab, et toiduteravilja julgeolekuvarusse ostetav vili peab olema enne lattu paigutamist üle kaalutud.[16] Sama nõue on fikseeritud ka näiteks Euroopa Liidus rakendatava teravilja sekkumiskokkuostu reeglites, millest lähtub Põllumajanduse ja Informatsiooni Amet (PRIA): "Teravilja lattu saabumise juures peab viibima pakkuja või tema poolt selleks volitatud isik. Ostjal on õigus teravilja tagasilükkamiseks, kui partii ei vasta nõutud kaalule või kui sekkumislaos teravilja saabumisel teostatava kvaliteedi kiiranalüüsi tulemused ei vasta nõuetele. Kui esialgsed sekkumislaos läbiviidud kontrolli tulemused olid positiivsed ning ostja võttis teravilja vastu, kuid täiendavalt läbiviidud kvaliteedianalüüsi tulemused on negatiivsed, siis tühistab ostja kokkuostu nõuetele mittevastava teravilja koguse osas. Sel juhul kohustub pakkuja kõnealuse teravilja tagasi võtma ja tasuma enne teravilja äraviimist ostjale ladustamise kulud, mis on tekkinud alates teravilja ülevõtmise päevast kuni laost äraviimise päevani."[17]

---

[13] Julgeolekuvaru moodustamist, hoidmist ja uuendamist finantseeritakse julgeolekuvaru korraldavate ministeeriumide eelarvete kaudu (riigireservi seadus, § 15 lg 1)
[14] Eelarveaastal kasutamata jäänud raha on üle kantud 2005. eelarveaastasse; rahandusministri 14.01.2004. a määrus nr 5
[15] Auditeerimise ajaks ei olnud vilja ostu toimunud ja raha oli kulutamata.
[16] Põllumajandusministri 25.05.2004. a käskkiri nr 160 "Julgeolekuvaru moodustamise, hoidmise ja uuendamise kord", p 16
[17] Vaata http://web.pria.ee/turukorraldus/teravilja_sekkumisko/

AS Eesti Viljasalv võttis 2004. aastal aga ligikaudu kolm neljandikku kogu ostetud viljast varusse vastu ilma seda eelnevalt kaalumata – vähempakkumise võitnud isikult ostetud vili jäeti vilja müüja hoidlasse ja müüjaga sõlmiti laoleping. Selliselt toimiti juhul, kui pakkuja oli ühtlasi vilja allhoidja.[18]

Kuna AS Eesti Viljasalv ei kaalunud varusse ostetavat vilja enne punkrisse ladustamist, ei saa ta olla kindel, et punkris on vilja nii palju, kui dokumendid seda näitavad. Vilja koguse volumeetrilise mõõtmisega[19] saab kinnituse selle kohta, et punkris on vilja nii palju, kui sinna seda pandi, aga mitte selle kohta, et seal on vilja nii palju, kui dokumentide kohaselt peaks olema. Selleks on vaja teada vilja kaaluandmeid.[20]

Formaalselt pole AS Eesti Viljasalv vilja kaalumata varusse ostes ministri kehtestatud korda rikkunud – korra kohaselt peab ostetav viljakogus olema kaalutud enne hoidjale üleandmist ja lattu paigutamist, kuid kord ei nõua, et AS Eesti Viljasalv peaks vilja kaaluma juhul, kui ta ostab vilja, mis asub selle tegeliku hoiustaja punkrites, või et AS-i Eesti Viljasalv esindaja peaks viibima neisse punkritesse paigutatava vilja kaalumise juures.

Mõne ostupartii puhul tekkis auditeerijal ka kahtlus, kas vili on koristatud nimelt sellel aastal, mis ostudokumentidel kirjas (vilja koristusaasta teadmine on oluline varu kolme aasta tagant toimuva uuendamise korraldamiseks). Põllumajandusuuringute Keskuses, kus vilja kvaliteeti kontrollitakse, julgeolekuvarusse ostetud ja varus oleva vilja aastakäiku ei määrata[21]; vilja varusse ostmisel piirdub AS Eesti Viljasalv müüjalt kirjaliku kinnituse võtmisega müüdava vilja koristusaasta kohta. Samas ei küsi müüja neid andmeid tootjatelt, kellelt ta ise selle vilja kokku ostab (tootjad, tootjate ühendused, ühistud jms).

Auditeerija analüüsis nende isikute PRIA andmebaasis olevaid andmeid, kellelt ühistu Tartu Viljasalv oli ostnud vilja riigi julgeolekuvarusse müümiseks.[22] Selgus, et mõni vilja müünud tootja 2004. aastal rukist ei kasvatanudki. Oli ka juhtumeid, kus tootja poolt PRIA-le deklareeritud rukki kasvupind oli liiga väike selleks, et sellelt saanuks koguda müüdud rukkikogust (pind pidanuks olema mitu korda suurem). Seetõttu võidi vilja kokku osta või pakkuda nõutava asemel varasemate aastakäikude vilja. Tegemist võib olla ka ebatäpsustega andmebaasides, kuid kindlasti viitavad selgunud asjaolud vajadusele kehtestada senisest paremad protseduurid varusse ostetava vilja kasvatamisaasta (seeläbi kaudselt ka kvaliteedi) kontrollimiseks.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Kui ministeerium peab lubatavaks arvata riigireservi koosseisu vilja ilma seda ostja (AS Eesti Viljasalv) poolt eelnevalt kaalumata, siis sätestada selline võimalus ja sellega seonduvad protseduurid (näiteks riigi või AS-i Eesti Viljasalv esindaja kohalolek varu vahetu hoidja ladudesse paigutamisele eelneva vilja kaalumise juures).

- Sätestada täiendavad reeglid isikute suhtes, kellelt ostetakse varusse vilja ühispakkumise teel: iga ühispakkumisel osalev tootja peab esitama õiendi, kui suurel pinnal ta antud aastal rukist kasvatas, ning rukki kvaliteedi katseprotokolli.

---

[18] Nii ostis Eesti Viljasalv ühistult Tartu Viljasalv 2004. aasta sügisel 3869 tonni vilja varusse seda ise kaalumata. Ühistu, kes oli ühtlasi varu allhoidja, ostis vilja eelnevalt hoidlatesse kokku ning seejärel osales Eesti Viljasalve korraldatud vähempakkumisel. Vähempakkumise võitmisel vormistas Eesti Viljasalv hoiukohad riigireservi. Moodustatud komisjon võttis vilja aktiga vastu ja plommis punkrid.

[19] Volumeetrilisel mõõtmisel mõõdetakse punkri kõrgus, mis jääb vilja tasemest ülespoole, ja mõõtmistulemust võrreldakse eelmisel mõõtmisel saadud andmetega.

[20] Euroopa Komisjoni määruse 689/92 “Tingimused ja kord teravilja ülesostuettevõtete poolt … “ kohaselt ei tohi erinevus kaalutud koguse ja volumeetrilisel meetodil määratud koguse vahel elevaatori punkritesse ladustamise korral ületada 2%.

[21] Aastakäigu tuvastamine rukki ja nisu seemnevilja puhul toimub põldtunnustamise kaudu, toiduvilja puhul see ei ole nõutav.

[22] Põllumajandusministri 06.08.2004. a käskkiri nr 191 ostukorralduse täitmiseks

2.1.3. Varusse ostetud vilja hind

AS-ile Eesti Viljasalv antud ostukorraldustes on põllumajandusminister määranud hinna, millest rohkem ei tohi varusse ostetava vilja eest maksta.

Auditeerimisel ei tuvastatud, et AS Eesti Viljasalv oleks teravilja julgeolekuvarusse ostes ministri kehtestatud piirhinda ületanud.

Tabel 1. Rukki turuhind Eestis

25.02.2004	**26.10.2004**	**25.01.2005**
1874 kr/t	1560 kr/t	1667 kr/t

Allikas: Eesti Konjunktuuriinstituut[23]

2004. aastal oli minister selle hinna kehtestanud mõnevõrra kõrgemana vilja varusse ostmise aegsest turuhinnast. 2004. aasta augustis põllumajandusministri poolt varusse ostetava rukki maksimumhinnaks kinnitatud 1850 krooni tonni eest vastas ülaltoodud tabeli põhjal sellele hinnale, millega vilja müüdi enne viljakoristust, kuid vähempakkumine toimus siis, kui varusse sobiv vili pidanuks koristatud olema – 20. septembril. Ministri kinnitatud hinnast madalama hinnaga vilja müüa ei pakutud, st vili osteti turuhinnast paarsada krooni kõrgema hinnaga. Kui 20.09.2004. a oleks vilja varusse ostetud tegeliku turuhinnaga, pidanuks sel päeval ostetu eest maksma ligi miljon krooni vähem.

AS Eesti Viljasalv on põhjendanud vilja ostmist varusse turuhinnast kõrgema hinnaga muu hulgas sooviga Eesti teraviljatootjaid kaudselt toetada.[24] Julgeolekuvaru käsitlevais õigusaktides ja juhistes pole sellist toetamise vormi sätestatud. Valitsuse 1996. aasta määruses[25], mis käsitles viljavaru moodustamist, on märgitud vaid, et julgeolekuvaru uuendamine peab toimuma eeskätt Eestist varutavast saagist; valitsus pole öelnud, et varusse tuleks osta ainult kodumaist vilja. Nõue osta varusse vilja ainult Eesti põllumeestelt oleks neile konkurentsieelise andmine, mida Eesti endale Euroopa Liidu liikmena lubada ei saa.

Ei ole kindel, et varusse turuhinnast kõrgema hinnaga vilja ostmisega nimelt teraviljatootjaid toetati. Näiteks ühistu Tartu Viljasalv ostis varusse müüdud vilja mitte ainult oma liikmetelt, vaid ka teistelt isikutelt[26].

Väljastpoolt Eestit saaks vilja odavamalt osta. Eesti Viljasalve andmeil oli imporditud rukkitonni hind 2005. aasta aprillis alla 1400 krooni.[27] Eestis kasvatatud rukist müüdi hinnaga 1650 krooni tonn.[28]

Ettepanek põllumajandusministrile

- Varusse ostetava vilja hinna kehtestamisel lähtuda teraviljaturul kujunenud hindadest.

[23] Eesti Konjunktuuriinstituut, bülletään “Hinnainfo. Teravili 2004 ja 2005” või http://www.ki.ee/
[24] Riigikontrolli auditi “Riigi teraviljareservi moodustamine, säilimine ja uuendamine” aruanne 23.08.2004. a
[25] Vabariigi Valitsuse 01.11.1996. a määrus nr 265
[26] Ühistu ostis 2004. aastal ligi kolmandiku osa viljast ühistusse mittekuulunud isikutelt, eesmärgiga pakkuda seda vilja riigireservi.
[27] Intervjuudes äriühingute esindajatega selgus, et imporditud vilja kvaliteet on mõnel juhul halvem kui riigireservi viljale esitatud kvaliteedinõuded.
[28] Eesti Konjunktuuriinstituut, bülletään “Hinnainfo. Teravili 2004 ja 2005” või http://www.ki.ee/

2.1.4. Vilja hoiustamine

AS-i Eesti Viljasalv leping Põllumajandusministeeriumiga lubab varusse ostetud vilja paigutada mõne teise isiku käest üüritud või muu sarnase suhte alusel kasutusse võetud lattu, samuti anda seda hoiule mõnele teisele hoidjale tema laos, sõlmides hoidjaga laolepingu. Vilja hoidjate valikul peab AS Eesti Viljasalv kontrollima nende usaldusväärsust, sh selgitama, kas vilja hoidjaks valitu omab piisavaid tehnilisi võimalusi ja muid eeldusi kohutuste täitmiseks, tema puhul ei esine üldteada või hoidjale teada asjaolusid, mis võiksid põhjustada tema püsiva maksejõuetuse või tegevuse lõpetamise, ning ta ei ole maksuvõlglane.[29]

AS Eesti Viljasalv pole varus oleva vilja hoidmiseks ladusid üürinud, vilja hoitakse laolepingute alusel.

Riigireserviseadus ja ka toiduteravilja julgeolekuvaru korraldamist reguleeriv põllumajandusministri kord[30] ei nõua, et julgeolekuvaru paigutus oleks seotud riskianalüüsi ja ohuhinnanguga. Varu hajutatus vähendab tema õnnetuse või diversiooni tagajärjel korraga hävimise riski, samas suurendab töömahtu varu hoidjate majandusseisu ja varu säilimise kontrollimisel.

Vilja hoidmiseks sobivaid mahuteid on AS-i Eesti Viljasalv andmetel praegu kümmekonnal äriühingul. Riigireservi vilja hoiti 2004. aasta lõpus viie äriühingu hoidlates, kusjuures kaks kolmandikku varust oli ühe äriühingu hoidlates. AS Eesti Viljasalv põhjendas vilja hoiustamist vähestes kohtades sellega, et riigivilja hoidmine ei olevat hoidjatele tulus, olemasolevad viljalaod on kõik kasutusel ning omanikering on mitme hoidja puhul kattuv.

2.1.5. Vilja mahulise säilimise kontrollimine

Põllumajandusministri kehtestatud korra kohaselt peab julgeolekuvaru kontrollimisel kasutatav metoodika võimaldama avastada puudujääke ka siis, kui neid püütakse varjata. Ministeeriumis teravilja julgeolekuvaru eest vastutav ametnik ja AS Eesti Viljasalv peavad varu säilimist regulaarselt kontrollima.

Ministri kehtestatud kord nõuab, et vilja volumeetrilist mõõtmist koos punkris ümberpumpamisega[31] tuleb teha vähemalt kord aastas, volumeetrilist mõõtmist aga kaks korda aastas. Auditeerimisel selgus, et 2004. aasta maist, kui põllumajandusminister varu kontrollimise osas selle nõude sätestas, kuni 2005. aasta aprillini oli AS Eesti Viljasalv kontrollinud varus olnud vilja mahtu volumeetriliselt koos ümberpumpamisega kõigis mahutites üks kord. Puudujääke ei tuvastatud. Auditeerimise ajal asuti varu volumeetriliselt kontrollima, seejuures kavandati ka osa punkrite vilja ümberpumpamist.

Auditeerija osales varus oleva vilja mahu volumeetrilisel mõõtmisel koos osalise ümberpumpamisega kahes hoiukohas; vilja vähenemist ei tuvastatud. Vilja säilitamise tingimuste ja hoidmise tehnoloogia seisukohalt olid neis hoiukohtades kasutatavad hoidlad sobivad.

Volumeetrilisel mõõtmisel koos ümberpumpamisega saab tuvastada, kas punkris oleva vilja kogus pole vähenenud, kuid seejuures ei selgu, kui palju punkris tegelikult vilja on. Seda saaks selgitada vaid punkris oleva vilja kaalumisega. AS-i Eesti Viljasalv juhtide poolt audiitorile antud selgituste kohaselt kuluks kogu varus oleva vilja kaalumiseks ligikaudu 12 töönädalat (3 kuud) ja selle töö maksumus oleks ligikaudu miljon krooni. Kuna polevat olnud kahtlusi varus oleva vilja säilimise osas, polevat varus oleva vilja kaalumist põhjendatuks peetud.

---

[29] Põllumajandusministeeriumi ja AS-i Eesti Viljasalv vahel sõlmitud komisjoni- ja laoleping, p 37

[30] Põllumajandusministri 25.05.2004. a käskkiri nr 160 “Julgeolekuvaru moodustamise, hoidmise ja uuendamise kord”

[31] Volumeetrilisel mõõtmisel koos ümberpumpamisega toimub punkris oleva vilja osaline ümberlaadimine: vili lastakse punkris ringlema nii, et alt välja lastud vili liigub punkri ülemisse ossa. Enne väljalaskmist mõõdetakse punkri kõrgus, mis jääb vilja tasemest ülespoole, ning pärast ümberlaadimist mõõdetakse see kõrgus uuesti. Vili peaks täitma sama mahuosa nii enne kui pärast ümberlaadimist.

Suurema kindlustunde varu säilimises saaks, kui hoidlatesse oleks paigaldatud täiendavad seadmed – elektrooniline valvesüsteem, automaatandurid vilja liikumise registreerimiseks jm, mis fikseerivad vilja liikumise hoidlas. AS-i Eesti Viljasalv arvates ei ole selleks kulutuste tegemine otstarbekas. Konkreetseid arvestusi selliste seadmete soetamise ja paigaldamise kulutuste kohta pole ministeeriumile esitatud, ministeerium pole neid ka nõudnud.

Riigikontrollile antud selgituste kohaselt pole selles osas konkreetseid samme astutud, kuna on eeldatud, et valitsus teeb otsuse teravilja julgeolekuvaru likvideerimiseks.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Kaaluda vajadust ja võimalusi kehtestada seniks, kuni pole tehtud konkreetset otsust riigi vilja-reservi likvideerimiseks, nõue kontrollida varus oleva vilja koguse säilimist kaalumise teel (kas või osaliseltki).

2.1.6. Vilja kvaliteedi kontrollimine

Põllumajandusministri kehtestatud korra kohaselt tuleb varus oleva vilja kvaliteeti analüüsida vähemalt neli korda aastas, analüüsid tuleb teha ministeeriumi hallatavas asutuses Põllumajandus-uuringute Keskus.

Auditeerija veendus, et Põllumajandusuuringute Keskusesse on viljaproove analüüsimiseks viidud ministri määratud sagedusega. Analüüsitulemuste kohaselt on analüüsimiseks esitatud vilja kvaliteet olnud rahuldav (erandiks on 2003. aastal ostetud vili – sel aastal oli raskusi nõuetele vastava vilja Eestist kokkuostmisega, mistõttu vilja ostmisel alandas minister kvaliteedinäitajaid[32]).

Auditeerimise ajal võimaldas riigireservi vilja punkritel olnud tähistus tuvastada, et tegemist on riigireservi viljaga, ning näidatud oli ka punkris olnud vilja aastakäik; andmeid vilja kvaliteedi kohta neil polnud märgitud.

Pidevalt jälgimist vajavad eriti need viljahoidlad, kus vilja kvaliteet on mingil põhjusel muutunud (näiteks organoleptiliselt määratuna on viljale tekkinud kõrvallõhn). Seetõttu oleks audiitori arvates otstarbekas varustada analüüsiandmetega kõik viljapunkrid, kandes andmed vastavale tahvlile, et nii AS-i Eesti Viljasalv esindajail kui ka vilja hoidja töötajail oleks selge ülevaade konkreetses punkris oleva vilja kvaliteedi muutustest.

Auditeerija ei pea õigeks, et ainult hoiustajad ise kontrollivad nendele antud riigireservi vilja. Vilja kontrollproove peaksid teatud ajaperioodi järel võtma sõltumatu ja tunnustatud labori spetsialistid. Vastavustõendamise ja sertifitseerimise õigust omab näiteks Põllumajandusuuringute Keskus. Sellist laadi kontrollproovide võtmine ja kvaliteedi määramine oleks ühtlasi täiendavaks kontrolli-instrumendiks vilja säilimise tagamisel (hoiaks ära võimaluse asendada riigireservi ostetud viljapartii halvema kvaliteediga viljaga).

Ettepanek põllumajandusministrile

- Sätestada, et perioodiliselt selgitab riigireservi vilja säilitamise nõuetele vastavust ja võtab kontrollproovid vilja kvaliteedi määramiseks Põllumajandusuuringute Keskus, kes edastab analüüside tulemused vilja vahetule hoidjale, AS-ile Eesti Viljasalv ja ministeeriumile.

[32] Põllumajandusministri 27.08.2003. a käskkiri nr 344 ja 17.09.2003. a käskkiri nr 365

2.1.7. Hoiutasu

AS-il Eesti Viljasalv on vastavalt komisjoni- ja laolepingule õigus saada vilja hoidmise eest hoiutasu.

Toiduteravilja julgeolekuvaru hoidmise eelarve oli 2004. aastal 9 467 000 krooni, kulus 3 672 147 krooni. 2005. aastaks on kavandatud 3 882 000 kr.

2004. aastal saadud hoiutasust 380 109 krooni jäi Eesti Viljasalvele hoiukulude katteks ning ülejäänud osa, 2 731 880 krooni, kanti üle allhoidjatele.

2004. aasta hoiutasude arvestustes auditeerija vigu ei tuvastanud.

2.1.8. Komisjonitasu ja muud riigi poolt kaetavad kulud

Eesti Viljasalv saab komisjonitasu 1% kalendrikuus sooritatud tehingute mahust.[33]

Komisjonitasude arvestuse võrdlemisel selgus, et (2004. aasta osas) komisjonitasu oli makstud vastavalt lepingule – 2004. aastal kokku 442 468 krooni.

Lisaks on Eesti Viljasalvel õigus nõuda vilja ümberlaadimis- ja veokulude katmist, kui ostu- või müügikorralduse täitmine seda eeldas. Need kulud moodustasid 114 136 krooni.

Põllumajandusministri kinnitatavad kokkuostuhinnad on seni sisaldanud ka vilja veokulu vilja asukohale lähimasse kokkuostulattu (seda vilja müüjale ei hüvitata)[34]. Seetõttu on vilja transpordikulud ostja teatises näidatud vastuvõtukohani kandnud müüja[35]. Samas võib olla juhtumeid, kus pakkujale tuleb tarnimise kohaks määrata ladu, mis asub pakutavast vilja asukohast kaugemal kui lähim kokkuostuladu. Sellistel juhtudel puudub selgus, kuidas peaks toimuma transpordikulude kompenseerimine.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Sätestada, et kui Eesti Viljasalv määrab pakkujale tarnimise kohaks lao, mis asub pakutavast teraviljast kaugemal kui lähim kokkuostuladu, kompenseeritakse pakkujale transpordikulud lähima kokkuostulao ja tarnimiskohaks määratud lao vahel.

2.1.9. Vilja müük

Põllumajandusministri kehtestatud kord sätestab, et vana varu või varu mittevajalik osa müüakse põllumajandusministri müügikorralduse alusel suulisel enampakkumisel.[36]

Taliteravili säilib vähemalt kolm aastat, ilma et tema kvaliteedinäitajates toimuks märgatavaid muutusi.[37] Vilja väljavahetamisega seonduvad toimingud (vilja laadimine, oksjonite korraldamine) on varu omaniku kanda, varu põhjendamatult sage uuendamine ei ole majanduslikult otstarbekas. Seepärast peaks riigireservi vilja korralist uuendamist alustama vilja ostu aastast arvestades kolmandal aastal. Sellise vilja hind pole võrreldes värske vilja hinnaga veel palju langenud (kui vilja hind muudel põhjustel pole muutunud). Seda printsiipi praktikas sageli ei arvestata.

---

[33] Enne 25.08.2004. a oli komisjonitasu 1% ilma käibemaksuta, pärast seda sõlmitud lepingu kohaselt 1% koos käibemaksuga (komisjoni- ja laoleping, p-d 21–23)
[34] Ministri poolt kinnitatud "Toiduteravilja vähempakkumisega ostu kord" (04.07.2003 kk nr 296) ega vähemapakkumisega ostu reglemendid transpordikulude hüvitamist ei reguleeri.
[35] Ostu-müügileping, tüüpvorm, punkt 2.5
[36] Põllumajandusministri 25.05.2004. a käskkiri nr 160 "Julgeolekuvaru moodustamise, hoidmise ja uuendamise kord", p 24
[37] Põllumajandusministri eelmises, 14.03.1997. a määrusega nr 6 kinnitatud eeskirjas oli sätestatud, et korraline vilja uuendamine toimub üldjuhul vilja ostule järgneval kolmandal hoiuaastal.

Nii on Eesti Viljasalv aastatel 2002–2004 toimunud oksjonitel müünud alla kolme aasta vanust toiduteravilja kokku 19,6 miljoni krooni eest.

AS-i Eesti Viljasalv komisjonitasu sõltub muu hulgas vilja käibest, seega on ta varusse ostetud vilja kiirest müümisest huvitatud.

Ministri kehtestatud korras ega AS-iga Eesti Viljasalv sõlmitud lepingus ei ole sätestatud, millist varu tuleb käsitleda "varu mittevajaliku osana". Eesti Viljasalve selgituste kohaselt on nad teinud põllumajandusministrile ettepaneku müüa varust vilja siis, kui on ilmnenud varus oleva viljapartii ebastabiilne seisund, mis ei võimalda selle edaspidist säilitamist. Auditeerimisel esitati auditeerijale müüdud vilja kvaliteedi halvenemist kinnitavaid dokumente, näiteks oli viljale tekkinud kõrvallõhn. On õige, et ohustatud viljapartiid realiseeritakse, kuid ohustatud partiisid oli siiski vähe. AS-is Eesti Viljasalv ei ole koostatud ka akte, millest nähtuks, et teravilja säilitamise tingimused oleks olnud mittenõuetekohased (niiskus, laokahjurid).

Kvaliteetse vilja müükipanekul pole mitte alati järgitud põhimõtet müüa esmajärjekorras kauem varus seisnud vili. Näiteks pandi 2005. a müügikorraldusega[38] müüki 2567 t toidurukist, millest 160 t (ehk 6%) oli 2002. saagiaastast ja ülejäänud varasemast perioodist. Oksjonil osteti vilja kokku 370 t, sh kogu 2002. aastal varusse ostetud toidurukis (müüdud kogusest moodustas see 43%).

Ettepanek põllumajandusministrile

- Sätestada, et teraviljavaru korralist uuendamist alustatakse üldjuhul vilja ostule järgneval kolmandal hoiuaastal ning et kui vilja tema kvaliteediomaduste halvenemise pärast peab varem müüma, siis üldjuhul AS-ile Eesti Viljasalv nende tehingute eest (vilja müük, vilja ostmine) komisjonitasu ei maksta.

2.1.10. Riigireservis olnud vilja tasuta võõrandamine

Põllumajandusministri poolt seoses riigi julgeolekuvaru vilja kaotsimineku fakti ilmsikstulekuga 23.03.2004. a moodustatud komisjoni aruandest, mille on allkirjastanud Põllumajandusministeeriumi kantsler (aruandel pole tema koostamise või allkirjastamise kuupäeva) nähtub, et AS-is Rakvere Viljasalv hoiustas toidurukist ainult AS Eesti Viljasalv ja et komisjoni poolt kontrollimise ajal (30.03.2004. a) oli 13-s rukist sisaldanud punkris kokku 174 150 kg rukist. Komisjoni juuresolekul suunati see hoiustamiseks AS-i Antomin Tamsalu elevaatorisse. Vilja Tamsalusse saatmise kohta 30.-31.03.2004. a koostas komisjon akti. Rukki väljaveo kohta AS-ist Rakvere Viljasalv Tamsalusse sellises koguses on AS-is Eesti Viljasalv saatedokumendid.

Lisaks põllumajandusministri moodustatud komisjonile selgitas julgeolekuvaru vilja säilimist ka AS-i Eesti Viljasalv juhataja Arvi Tupitsa moodustatud komisjon. Selle komisjoni koostatud ja AS-i Eesti Viljasalv juhataja poolt 12.04.2004. a kinnitatud aktis märgitakse, et komisjon leidis AS-i Rakvere Viljasalv kontrollimisel "13-st punkrist, kus aruande järgi pidi olema julgeolekuvaru toidurukis, vähestes kogustes rukist, mille kogus määrati kindlaks ülekaalumise teel. Kokku leiti 179,03 tonni toidurukist, millest 174,15 tonni suunati AS Antomini Viljahoidla Tamsalu elevaatorisse nr 2 ja 4,88 tonni Kesko Agro Eesti AS-le".

AS-i Eesti Viljasalv juhataja suulisel korraldusel jäeti osa Tamsalusse suunatud viljast (31 120 kg) riigi julgeolekuvaru viljana arvele võtmata. Riigikontrollile AS-i Eesti Viljasalv juhataja poolt antud suulise selgituse kohaselt anti see tasuta AS-ile Kesko Agro Eesti. Tamsalus hoiustatud riigireservi rukki koguseks fikseeris AS Eesti Viljasalv 143 030 kg.

Audiitorile AS-i Eesti Viljasalve juhataja poolt antud suulise selgituse kohaselt ei vastanud AS-ile Kesko Agro Eesti antud vili (kokku 36 tonni) julgeolekuvaru viljale esitatavatele nõuetele, millest ta järeldas, et tegemist ei saa olla julgeolekuvarusse ostetud viljaga. Kuna AS Kesko Agro Eesti seda

[38] 03.02.2005

vilja endale taotles (aktsiaselts esitas taotluse suulises vormis) ja teised vastavasisulist taotlust ei esitanud, sai see vili tema arvates kuuluda vaid AS-ile Kesko Agro Eesti.

Riigikontroll palus selle kohta AS-i Eesti Viljasalv juhatajalt ka kirjalikku selgitust. Tema asemel andis selle[39] äriühingu nimel äriühingu osakonnajuhataja. Selgituses öeldakse, et 30.-31. märtsil 2004. aastal korraldati AS-is Rakvere Viljasalv kontroll allesoleva teravilja koguse määramiseks. Kõikidest punkritest, kus vilja hoiti, võeti kvaliteedi kontrolliks proovid, mis saadeti Põllumajandusuuringute Keskusele. 31.03.2004. a suunati vili koguses 4,88 tonni otse AS-ile Kesko Agro Eesti. 02.04–05.04.2004 selgunud vilja analüüsitulemuste kohaselt ei vastanud 36 tonni rukist toidurukki kvaliteedile.[40] Sellest järeldati, et see viljakogus ei saanud kuuluda julgeolekuvaru koosseisu, mistõttu ta anti AS-ile Kesko Agro Eesti.

Riigikontroll ei saa käsitleda AS-i Eesti Viljasalv esitatud põhjendusi riigireservi punkrites olnud vilja loovutamise kohta AS-ile Kesko Agro Eesti piisavatena. Kõigepealt seepärast, et need ei arvesta sündmuste loogilist järjekorda. 4,88 tonni rukist suunati AS-ile Kesko Agro Eesti kohe vilja Rakveres punkrist autokoormasse laadimise järel, st veel enne, kui viljaproovid analüüsimisele saadeti. Teiseks seepärast, et väidetavalt Rakveres võetud viljaproovid viis Põllumajandusuuringute Keskusele analüüsimiseks mitte AS Eesti Viljasalv, vaid AS Kesko Agro Eesti. Kas analüüsimiseks esitati Rakverest võetud vili, pole tagantjärele tõenäoliselt võimalik selgitada.[41] Kolmandaks, Riigikontrolli auditipädevus ei võimaldanud Riigikontrollil dokumentide järgi kontrollida, kas vaidlusalune viljakogus ka tegelikult Tamsalusse veeti. Kui see Tamsalus siiski koos muu Rakverest saadetud rukkiga ladustati, pidi ta seal tõenäoliselt segunema viljaga, mille kvaliteet hilisemalt hinnati julgeolekuvaru nõuetele vastavaks[42]. Jääb arusaamatuks, kuidas suudeti Tamsalus eristada väidetavalt AS-ile Kesko Agro Eesti kuulunud vili julgeolekuvaru vilja kvaliteedinõuetele vastavast viljast. Neljandaks, AS-i Eesti Viljasalv kirjalikus selgituses väidetakse, et "…oli põhjendatud pidada toidurukki miinimumkvaliteetnõuetele mittevastav vili kuuluvaks AS-le Kesko Agro Eesti". Väide on eksitav, sest vilja kvaliteediandmete järgi ei ole võimalik tuvastada vilja kuuluvust, st kes oli vilja omanik.

Toidurukki minimaalsed kvaliteedinõuded ei ole püsivad ja vääramatud: kui mingil aastal ei ole jätkunud nõuetekohast vilja riigireservi ostmiseks, on minister alandanud varusse ostetavale viljale esitatavaid nõudeid (nii oli see näiteks 2003. aastal, kui kvaliteedinõudeid alandati vilja mahukaalu ja langemisarvu osas), mistõttu enne söödarukkiks loetud vili osutub toiduviljaks olevaks ja see ostetakse riigireservi.

Põllumajandusministri moodustatud komisjoni aruandest nähtub, et komisjon käsitles Rakveres tuvastatud 174 150 kg rukist riigireservi kuuluva rukkina. Riigil olnuks võimalus väidetavalt madalamakvaliteedilist vilja mitte vastu võtta[43] ja selle asemel nõuda AS-lt Rakvere Viljasalv kahju hüvitamist. Komisjon hiljem oma aruannet aga ei muutnud.

AS-i Eesti Viljasalv juhatajal ei olnud ministrilt luba 36 tonni rukki AS-ile Kesko Agro Eesti võõrandamiseks. Arusaamatuks jääb AS-i Eesti Viljasalv selgitus 36 tonni vilja AS-ile Kesko Agro Eesti loovutamise kohta: "…kuna peale AS Kesko Agro Eesti ei pretendeerinud AS Eesti Viljasalv kõrval ükski teine hoiustaja 30.-31.04.04 kaalutud ja väljaveetud viljale…". AS-i Rakvere Viljasalv pankrotihaldurid kinnitasid Riigikontrollile, et nende käsutuses ei ole andmeid selle kohta, kas ja kui

---

[39] 25.05.2004. a kiri nr 1/5-31

[40] Kahes proovis näitasid andmed, et neis oli teralisandeid 8% (norm oli 4%), ning ühes proovis oli rukki langemisarv 78 (langemisarv pidi olema vähemalt 120), teises aga 270.

[41] Vilja kuuluvuse vaidlustamisel, tingituna selle kvaliteedist, pidanuks täiendavad kontrollproovid võtma sõltumatu isik, näiteks Põllumajandusuuringute Keskuse või Taimetoodangu Inspektsiooni esindaja.

[42] Vaidlusaluse vilja proovid ei olnud sugugi nii halvad, et seda pidanuks tingimata käsitlema söödarukkina. Kahes proovis näitasid andmed, et neis oli teralisandeid 8% (norm oli 4%), ning ühes proovis oli rukki langemisarv 78 (langemisarv pidi olema vähemalt 120), teises aga 270. Tamsalu elevaatoris vili pidi segunema, ja see ei takistanud seda hiljem toidurukkina müümast.

[43] Vilja kvaliteet Rakvere Viljasalves võis langeda ka mitmel muul põhjusel (punkrites oleva vilja ümberlaadimisel, riigireservi mitte kuulunud rukki lisamisel varu puudujääkide varjamiseks jms).

palju rukist hoiustas AS Kesko Agro Eesti AS-is Rakvere Viljasalv.[44] AS-i Eesti Viljasalv juhatajal ei olnud õigus teha iseseisvalt tehinguid riigireservi viljaga ning ta ei saanud ka otsustada hoiustajate vilja (kuuluvuse ja koguste) üle.

AS-i Rakvere Viljasalv äritegevus peatati 17. märtsil 2004 vilja kadumise avalikuks tulemisega seoses ja AS-i Rakvere Viljasalv pankrot kuulutati välja 31. mail 2004. Riigivilja väljaviimine jäi sellesse ajavahemikku.

AS Eesti Viljasalv märkis Riigikontrollile kirjalikult antud selgituses, et 2004. aasta 30. ja 31. märtsil viibisid AS-i Rakvere Viljasalv kontrollimise juures mitmed ametiisikud, kes AS-i Eesti Viljasalv juhataja otsuseid ei vaidlustanud. Riigikontrolli arvates ei näidanud komisjoni töös osalenud ministeeriumiametnikud üles vajalikku hoolsust. Näiteks selgitas julgeolekuvaru vilja eest vastutavaks isikuks määratud ministeeriumiametnik auditi käigus Riigikontrollile, et 4,88 tonni rukki suunamisega Rakverest vahetult AS-ile Kesko Agro Eesti olevat ta nõustunud seetõttu, et Tamsalusse ei mahtunud ära kogu Rakveres olnud toidurukis. Kui see ka nii oli, siis nõustus ta ladustama julgeolekuvarusse arvatud rukist isiku juures, kellega AS Eesti Viljasalv ei olnud sõlminud vilja hoiulepingut.

Riigikontroll hindab AS Eesti Viljasalv poolt riigireservist 36 tonni vilja tasuta võõrandamisega riigile tekitada võidud kahju suuruseks 68 400 krooni.[45]

AS-i Eesti Viljasalv poolt Riigikontrollile esitatud kirjalikust selgituses öeldakse, et AS-ile Kesko Agro anti mitte 36 tonni, vaid 40,88 tonni rukist (36 tonni pluss 4,88 tonni). Riigikontrolli valduses pole dokumente, mis sellise koguse loovutamist kinnitaksid. Kui tegelikult loovutatud viljakogus oli suurem kui 36 tonni, võib ka võimalik kahjusumma olla suurem.

Riigikontroll pöördus AS-i Eesti Viljasalv nendes toimingutes selguse saamiseks abipalvega politsei poole.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Rakendada omapoolsed abinõud selgitamaks 2004. aasta märtsi lõpus 36 tonni rukki AS-ile Kesko Agro Eesti loovutamise põhjendatus ja tehtavaist järeldustest sõltuvalt otsustada AS-i Eesti Viljasalv juhi vastutuse küsimus.

2.2. AS-i Eesti Viljasalv sobivus teravilja julgeolekuvaru korraldajaks

2.2.1. AS-i Eesti Viljasalv valik riigi teraviljavaru hoidjaks

Põllumajandusministeerium ei pea riigi viljareservi hoiustamist korraldama AS-i Eesti Viljasalv vahendusel. AS Eesti Viljasalv asutati küll teraviljavaru hoidmise eesmärgiga ja tol ajal kehtinud teraviljaseaduse kohaselt oli tal ülesanne korraldada riigi teraviljareservi moodustamist ja säilitamist[46], kuid praegu peaks riik AS-i Eesti Viljasalv käsitama võrdsena samas valdkonnas tegutsevate teiste äriühingutega. Ministeeriumil ja AS-il Eesti Viljasalv ei ole arvestusi, mis veenaksid, et riigivilja hoidmisel on kõige säästlikum ja tõhusam just Eesti Viljasalve osutatav teenus.

[44] Seda võis teada AS Eesti Viljasalv juhataja A. Tupits, kes kuni veebruarini 2004 töötas AS-is Kesko Agro Eesti tootejuhina.[44]
[45] Võttes aluseks hinna 1900 kr/t, millega müüdi ülejäänud Tamsalus hoiustatud toidurukis
[46] Teraviljaseaduse (võeti vastu 08.06.1994. a, alates 01.05.2004. a kehtetu) kohaselt pidi riigi teraviljareservi moodustamine ja selle säilitamine ja kasutamine olema Riigi Viljasalve ülesanne. Vabariigi Valitsuse 19.08.1997. a korraldusega nr 637-k kujundati riigiettevõte Riigi Viljasalv ümber aktsiaseltsiks Eesti Viljasalv, aktsiate valitsejaks määrati Põllumajandusministeerium.

2.2.2. AS-i Eesti Viljasalv majanduslik seis

AS-i Eesti Viljasalv 2004. aasta majandusaasta aruandest nähtub, et äriühingu realiseerimise netokäive oli 68 724 699 kr[47], mis oli kaks korda suurem kui 2003. aastal. 2004. aruandeaasta kahjum oli 786 886 krooni (2003. aastal 1 458 880 kr), kahjum kaeti eelmiste aastate jaotamata kasumi arvelt.[48] AS Eesti Viljasalv on saanud laenu Maaelu Edendamise Sihtasutuselt 5 000 000 krooni (tagatiseks on kinnisvara – Tallinnas Hobujaama 19 asuv kontorihoone); Eesti Ühispangast on saadud laenu 4 000 000 krooni (tagatiseks on AS-i Eesti Viljasalv kaks kinnistut Jõgeva maakonnas). AS-ile Eesti Viljasalv on antud Eesti Ühispangast arvelduskrediiti 6 239 707 kr, millele osaliselt (2 000 000 krooni ulatuses) on andnud garantii Maaelu Edendamise Sihtasutus.

2005. aasta veebruaris esitas Põllumajandusministeerium AS-i Eesti Viljasalv vastu kahjunõude[49] summas 27 209 094 krooni. AS-i Eesti Viljasalv poolt on nõude ülesvõtmine selline kohustus, mida ta ilma omaniku (s.o riigi) abita täita ei suuda.[50] Nõude täitmine vähendaks omakapitali suurust allapoole äriseadustikus[51] lubatud taset. Laolepingute alusel esitas AS Eesti Viljasalv omakorda kahjunõuded vilja allhoidjatele[52], kuid makseraskustes või pankrotistunud hoidjatelt ei pruugi kahjusummat kogu ulatuses kätte saada.

2.2.3. Vastutus vilja säilimise eest ja riigile antud tagatised

Kohe pärast riigivilja kaotsimineku tuvastamist töötas Põllumajandusministeerium välja tema arvates vajalikuks peetavad meetmed julgeolekuvaru vilja säilimise ja riigi varaliste õiguste paremaks tagamiseks. Riigikontrolli valduses oli nende kohta peaministrile koostatud ülevaade.

Ühe abinõuna pidas Põllumajandusministeerium vajalikuks ette näha kohustuslikus korras kommertspandi või hüpoteegi seadmine julgeolekuvaru hoidvate firmade varale, samuti pangagarantii vormistamine riigi nõuete täieliku rahuldamise tagamiseks.

Riigikontrolli arvates pidanuks ministeerium ka ette nägema tagatise esitamise, kasutamise ja vabastamise täpsemad reeglid ja seejärel need kinnitama, kuid seda ei tehtud. Euroopa Liidus on kohaldunud põllumajandustoodete tagatissüsteemi ühised üksikasjalikud eeskirjad[53], mida selles osas saanuks aluseks võtta.

Nii nagu ministeerium pole nõudnud AS-ilt Eesti Viljasalv mingeid varalisi tagatisi, nii pole ta ka nõudnud AS-ilt Eesti Viljasalv, et see nõuaks varalisi tagatisi neilt äriühinguilt, kelle ladudes riigi vilja hoitakse – kommertspandina, pangagarantiina vms.[54]

AS Eesti Viljasalv ei ole võimeline hüvitama riigile juba riisutud vilja maksumust. See tähendab, et ka praegu varus olev vili on varaliselt tagamata. AS-i Eesti Viljasalv suhtes ei ole ministeerium rakendanud sama nõuet, mis AS-iga Eesti Viljasalv sõlmitud lepingus on sätestatud vilja tegelikele ladusta-

---

[47] Sellest kaubanduslik tegevus 62 883 802 kr, hoiuteenused 3 238 494 kr ja muud teenused 2 602 403 kr.
[48] Eelmiste aastate jaotamata kasum oli 8 855 204 kr.
[49] Põllumajandusministeeriumi kiri 15.02.2005. a AS-ile Eesti Viljasalv. Selles märgitakse, et AS-is Rakvere Viljasalv läks kaotsi 13 343 tonni rukist maksumusega 25 068 367 kr ja 736 tonni toidunisu maksumusega 1 482 276 kr ning AS-is Tamsalu Veskid 367 tonni nisu maksumusega 658 450 kr.
[50] AS-i Eesti Viljasalv aktsiakapital oli 31.12.2004. a seisuga 7 595 660 kr ja omakapital 21 441 544 kr, ministeeriumi esitatud kahjunõude summa ületas omakapitali suuruse ligi 6 miljoni krooni võrra.
[51] Äriseadustiku § 301 kohaselt ei tohi aktsiaseltsil olla netovara vähem kui pool aktsiakapitalist.
[52] AS-i Rakvere Viljasalv pankrotimenetluses on AS Eesti Viljasalv esitanud nõude summas 40,8 mln krooni, seejuures AS-i Rakvere Viljasalv juhtide kriminaalasja menetluses tsiviilhagi kahjunõudes 38,4 mln krooni. AS-i Tamsalu Veskid pankrotimenetluses on AS-i Eesti Viljasalv nõue summas 0,9 mln kr.
[53] Euroopa Komisjoni määrus 2220/85/EMÜ
[54] Enamasti on äriühingute, sh AS-i Eesti Viljasalv varale juba seatud hüpoteeke. Kui nüüd uus hüpoteek kantakse kinnistusraamatusse, säilitavad vanad hüpoteegid vastuväite rahuldamise korral parema järjekoha uue hüpoteegi ees ja riigi nõuete rahuldamiseks ei pruugi võlgnikul vara jätkuda.

jatele esitada tulevates nõuetes: varu hoidja usaldusväärsus ja maksevõime tuleb enne lepingu sõlmimist kindlaks teha, kusjuures probleemide ilmnemisel, nagu maksevõime alanemine vms, tuleb tõstatada küsimus lepingu lõpetamisest.

Teise olulise meetmena käsitles põllumajandusminister julgeolekuvaru kohustuslikku kindlustamist. Hilisemalt AS-iga Eesti Viljasalv sõlmitud lepingus nägi ministeerium endale ette õiguse nõuda AS-ilt Eesti Viljasalv varu kindlustamist, kusjuures kindlustuskulu oleks ta ise (st riik) kandnud. Seni seda nõutud pole. Auditeerijale selgitati, et varu kindlustamine on raskendatud, sest kindlustusandjad ei ole nõus varu kindlustama.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Kui riik otsustab teravilja julgeolekuvaru säilitada ka 2006. aastal, tuleks sätestada nõue tagada varus olev vili varu hoiustajate antavate tagatistega.
- Leida teraviljavaru hoidjad riigihanke korras, sõlmides nendega lepingud ilma AS-i Eesti Viljasalv vahenduseta.

2.2.4. AS-i Eesti Viljasalv nõukogu ja juhatuse tegevus

2002. ja 2003. aastal kergendas varus oleva vilja riisumist asjaolu, et riigi viljavaru ei olnud allhoidjate juures identifitseeritav ja pääs vilja kasutamisele suletud. Viljapunkrid ei olnud pärast vilja vastuvõtmist plommitud, numbriliselt tähistatud ega inventuuriaktides fikseeritud.

Praegune Eesti Viljasalve juhatus on vilja hoidmise juures üles näidanud märksa suuremat hoolsust kui eelmine juhatus. On rakendatud meetmed vältimaks kontrollimatut juurdepääsu varus olevale viljale. Tehinguid riigi viljavaruga saab teha vaid põllumajandusministri korraldustel tuginevate AS Eesti Viljasalve juhataja korralduste kohaselt.

Oma tegevusest riigivilja hoidmisel on juhatus perioodiliselt esitanud nõukogule aruandeid. Peaaegu igal nõukogu koosolekul on arutatud varu müügi, kulude ja äriühingu finantsolukorraga seotud küsimusi. Nõukogu on nõudnud juhatuselt hoiustajate finantstegevuse taustauuringute tegemist vähemalt kord kvartalis, mida juhatus on ka teinud.

Julgeolekuvaru nomenklatuur ja kogused on “salajase” tasemega riigisaladus.[55] Juhatuse ja nõukogu liikmeil pole võimalik oma ülesandeid täita ilma riigisaladuseks olevat infot omamata, kuid õigust tegeleda riigisaladusega ei ole ühelgi AS-i Eesti Viljasalv juhatuse ega nõukogu liikmel. Seda pole neile taotletudki.

[55] Riigisaladuse seadus, § 6

3. Muud tähelepanekud

3.1. Tehingud seotud osapooltega

Äriregistri andmetel töötavad AS-i Eesti Viljasalv juhatuse liige Arvi Tupits ja nõukogu esimees Märt Riisenberg veel mitmetes äriühingutes juhatuse liikmena ja nõukogu liikmena.

AS-i Eesti Viljasalv nõukogu esimees Märt Riisenberg kuulub osaühingu Raplamaa Tootjate Liit juhatusse. See äriühing tegi 2004. aasta septembris vähempakkumise korras pakkumised kokku 1000 tonni vilja müügiks julgeolekuvarusse maksumuses 1,9 miljonit krooni. Mõned päevad hiljem pakkuja tühistas pea kõik oma pakkumised, jättes jõusse pakkumise vaid 50 tonnile toidurukkile. Kuid sedagi ei müüdud, kuna pakkujal ei olnud nõutud kvaliteediga vilja.

Muid, riigireservi viljaga mitte seotud tehinguid AS-iga Eesti Viljasalv tegi OÜ Raplamaa Tootjate Liit 2004. aastal summas 4 914 927 krooni.

AS-i Eesti Viljasalv juhataja Arvi Tupits on üks AS-i Perevara omanikke ja nõukogu liige. AS-ilt Perevara osteti 2004. aastal teraviljavarusse rukist ühistu Tartu Viljasalv tehtud ühispakkumise kaudu[56]; aktsiaselts müüs 101,7 tonni vilja summas 187 636 krooni. Samas ei ole AS Perevara ühistu Tartu Viljasalv liige ja oma põhikirja[57] kohaselt ei oleks ühistu pidanud temalt vilja riigivarusse edasimüügiks ostma.

AS-i Eesti Viljasalv muud tehingud AS-iga Perevara moodustasid 9104 krooni.

AS-i Eesti Viljasalv juhataja arvates ei mõjutanud riigi äriühingu juhtide kuulumine selle äriühinguga tehinguid teinud äriühingute juhtorganitesse nende tehingute asjaolusid.

Riigikontrolli arvates peaksid riigi äriühingute juhid (korruptsioonivastane seadus käsitleb neid ametiisikutena) analoogselt riigiametnikega hoiduma ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla nende erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Teha AS-i Eesti Viljasalv nõukogule ettepanek rakendada meetmed selleks, et äriühing ei teeks tehinguid isikutega, kelle omanikeringi või juhtkonda kuuluvad AS-i Eesti Viljasalv nõukogu liikmed või juhataja.

3.2. Riigireservi arengustrateegia

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 14.04.2004. a otsuse kohaselt moodustati ministeeriumitevaheline töörühm riigireservi arengustrateegia visiooni väljatöötamiseks. Töörühm esitas oma visiooni Vabariigi Valitsusele juunis 2004. Uuesti arutati küsimust Vabariigi Valitsuses 18.11.2004. a. Istungil kinnitatud "Tegevusvaru põhise riigireservi arengukavas aastani 2006" märgitakse, et "Riigireservi seadus on käesolevaks hetkeks täielikult vananenud, kuna seaduse reguleerimisala ei ole piisavalt hädaolukorraks valmisoleku seadusega seostatud… Kuigi teatud osa riigireservist peab olema julgeoleku kaalutlustel salastatud, on see toonud kaasa pigem ebaproportsionaalset bürokraatiat ning põhjendamatult koormanud varu haldaja haldussuutlikust".[58]

[56] 2004. aasta septembris

[57] Ühistu eesmärgiks on toetada ja soodustada oma liikmete majanduslikke huve läbi ühise majandustegevuse, milles liikmed osalevad teravilja hankijatena, kaupade tarnijatena ja teenuste kasutajatena (ühistu põhikiri, p 2.2)

[58] Vaata http://www.riigikogu.ee/?id=15780

Tegevusvarupõhisele riigireservile ülemineku eesmärgina on arengukava projekti koostajad nimetanud vajadusepõhise tegevusvaru süsteemi loomist. Tegevusvaru on defineeritud kui hädaolukorras elutähtsa valdkonna ja valitsusasutuste toimimist tagav valitsusasutuste ning avalik- ja eraõiguslike ettevõtete füüsiline või lepingutega garanteeritud ressurss[59]. Arengukava koostajate arvates peaks vastutavad ministeeriumid juba sel aastal määrama tegevusvaru valdkonna küsimustega tegelemiseks konkreetsed struktuurid ja ametnikud, kellel tuleb koostada riskianalüüs tegevusvaru moodustamise, hoidmise ja uuendamise kohta[60].

Põllumajandusministeeriumis on arutatud tegevusvarule üleminekut. Esialgu arvestati, et vastavad otsused tehakse 2005. aasta esimesel poolel, nii et ministeerium saaks neid arvestada 2006. aasta eelarvesse tegevusvaruks vajalike finantsvahendite planeerimisel. Kuid konkreetseid toiminguid selles suunas pole alustatud, oodatakse riigireservi seaduse muutmise seaduse eelnõu. Auditi aruande eelnõu vormistamise ajaks polnud Siseministeerium seda valitsusele arutamiseks esitanud.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Selgitada teravilja osas tegevusvaru loomise vajadus ning otsustada, kas on otstarbekas see luua eraldi ladustatuna või selgitada välja kokkuleppel ettevõtjatega nende käsutuses olevad ressursid, mida hädaolukorras vajaduse korral kasutusele võtta, ning selles osas ministeeriumis konkreetse otsuse tegemisel alustada ettevalmistusi tegevusvaru loomiseks.

Olav Lüüs
IV auditiosakonna peakontrolör

[59] Arengukava, ptk 2. Ministeeriumidel on võimalik omada tegevusvaru kahel kujul. Esimene võimalus elutähtsa valdkonna eest vastutava ministeeriumi jaoks on füüsilise varuna ladustatult hoitava tegevusvaru moodustamine, hoidmine ja uuendamine. Teiseks võimaluseks ministeeriumi jaoks on garanteerida tegevusvaru avalik- ja eraõiguslike ettevõtetega sõlmitud lepingute alusel. Lepingutega tagatakse riigile varude efektiivne ja võimetekohane kasutusele võtmine ja ettevõtjale sellega tekkinud kulude ja kahju katmine vastavalt hädaolukordade likvideerimise rahastamise korrale. Ettevõtja käsutuses olev kindlaksmääratud varu kogus peaks tagama kehtestatud aja jooksul tootmistegevuse või teenuste osutamise jätkumise eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamisel.
[60] Arengukava, ptk 3

Põllumajandusministri ja
AS Eesti Viljasalv juhataja vastused

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11 a
Tallinn, 15013

Teie 01. 06. 2005 nr OSIV-2-7.1/05/830

Meie 27 .06. 2005 nr 1.5-3/6040-1

Selgitused kontrolliaruande eelnõu juurde

Ettepanekute osas on selgitused toodud peatükkide viisi.

1. Põllumajandusministeeriumi tegevus varu haldamisel:
Ministeerium on Vabariigi Valitsusele esitanud kahel korral (03. 06. 2004. a ja 04. 07. 2004. a) eelnõu 01. 11. 1996. a määruse nr 265 "Toiduteravilja julgeolekuvaru vajaliku koguse kindlaksmääramine" kehtetuks tunnistamiseks kui ka Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu julgeoluvarusse kuuluva toidurukki miinimum ja maksimumkoguse kinnitamiseks. Esimesel korral ei peetud eelnõude menetlemist otstarbekaks, kuna kriisikomisjoni poolt oli riigireservi arengustrateegia veel välja töötamata ning teisel juhul (27. 04. 2006. a nr 16-3/05-03725) tagastati, kui senini valitsuse istungi päevakorda mittearvatud.

Samuti oleme teinud Siseministeeriumile oma 20.04.2005.a kirjaga nr 9.5-3/790 ettepaneku toiduainete julgeolekuvarust väljaarvamiseks seoses kavandatava üleminekuga lepingupõhisele tegevusvarule. Siseministeerium pidas seda oma 04.05.2005.a kirjaga nr 9.1-2-3/3493 saadetud vastuses ebaotstarbekaks leides, et olemasolevate füüsiliste varude pinnalt saab sujuvamalt üle minna lepingupõhisele tegevusvarule.

Jättes need põhjendused ja hinnangud kõrvale on meile ülaltoodu põhjal selge, et Siseministeerium ega Vabariigi Valitsus ei ole valmis tegema sisulisi muutusi julgeolekuvaru puudutavates õigusaktides enne, kui Riigikogu tasandil otsustatakse Hädaolukorraks valmisoleku seaduse muutmine. Me prognoosime, et see võib aset leida veel käesoleva aastal ega pea praegu otstarbekaks kolmandat korda Vabariigi Valitsuse poole pöördumist.

2. AS Eesti Viljasalv tegevus viljareservi korraldamisel:
Vilja uuendamise ja riigireservi koosseisu arvamise kord on sätestatud põllumajandusministri 25. mai 2004. a käskkirjaga nr 160 ning edaspidiselt

Lai 39/41
15056 TALLINN
Telefon 625 6101
Faks 625 6200
Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

05 04111

juhindutakse täpsemalt käskkirjas sätestatust. Peame siinkohal silmas eelkõige kaalumist sisseostul ja müüjate taustakontrolli.

Ostetava vilja hinna kehtestamisel oleme juhindunud Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt koostatud rukki turuhindadest, kuid seoses ostutoimingute venimise tõttu ei ole hind olnud paindlik, vaid on lähtutud käskkirjaga kinnitatud hinnast. Samas märgime, et ostu osas 2005. aastal nimetatud probleeme enam ei teki, sest ministeerium on otsustanud loobuda riigireservi uuendamisest ning täiendavat varu juurde ei osteta.

Riigireservi hoidmise kontrollimisel lähtutakse eelpoolnimetatud käskkirjast nr 160, mille alusel on punkrid plommitud. Üks kord kuus toimub punkritele paigaldatud plommide kontroll ning viljavaru kontrollimine punkrite tühjaosa mõõtmiste- ja vaatluste teel. Punkrid on nõuetekohaselt märgistatud. Vähemalt kord kvartalis toimub viljavaru kontroll volumeetrilise mõõtmise teel punkrite kaupa ning võetakse ka proovid kvaliteedi määramiseks. Proovid märgistatakse ning analüüsi teostab Põllumajandusuuringute Keskus. Aastainventuuri käigus, vastavalt vajadusele, teostatakse ka pisteline ümberpumpamine, tagamaks viljavaru olemasolu. Arvestades eeltoodut ja rahalisi vahendeid, peab ministeerium praegu sellist kontrolli piisavaks, sest totaalne ümberpumpamine ja varu kaalumine on seotud väga suurte kuludega ning ei ole otstarbekas.

Vilja tarnimise kohaks määratud lao transpordikulude kompenseerimise võimalused pakkujale on sätestatud AS Eesti Viljasalvega sõlmitud komisjoni- ja laolepingus, kuid nende rakendamine oleneb viljasalvest. Teraviljavaru müügi kogused kinnitab minister käskkirjaga ning müügile minevad kogused on otsustatud inventuuride käigus. Müüki määramisel on aluseks olnud vilja kvaliteet ja kõige vanem aastakäik ning ka ministeeriumi soov vähendada riigireservis olevat varu. Sellest tulenevalt ei oleks otstarbekas rakendada meetmeid vilja käibest tuleneva (1% käibelt) tasu maksmisel AS Eesti Viljasalvele.

Kuivõrd eeldame, et õiguslikud alused lepingupõhisele tegevusvarule üleminekuks luukase 2006. aastaks, siis me plaanime toidurukki füüsilise varu maha müüa ja ka sel põhjusel ei oleks kolme aasta piiri kehtestamine õige. Samal põhjusel ei ole praegu põhjendatud ka hoidjate valimine riigihanke korras.

3. AS Rakvere Viljasalv (pankrotis) elevaatorist AS-ile Kesko Agro suunatud rukis:
Me ei saa nõustuda Riigikontrolli väitega, et AS Eesti Viljasalv oleks pidanud lugema kõnesoleva rukkikoguse riigi toiduteravilja julgeolekuvaru hulka kuuluvaks ning, et AS Eesti Viljasalv tekitas riigile (ning Arvi Tupits AS-ile Eesti Viljasalv) kahju, kui andis selle rukkikoguse üle ASile Kesko Agro. Faktiküsimus on selge, kõnealuse rukki kvaliteet oli madalam, kui riigi julgeolekuvarus olnud toidurukki kvaliteet. Seega puudus igasugune alus sellele rukkile pretendeerimiseks. Meile teadaolevalt lähtub Riigikontroll Kaitsepolitsei poolt võetud AS Rakvere Viljasalv (pankrotis) raamatupidamisdokumentidest, kus ei kajastu asjaolu, et AS Kesko Agro oleks hoidnud AS-is Rakvere Viljasalv (pankrotis) elevaatoris rukist ja teeb siit järelduse, et AS-il Kesko Agro polnud õigust vaidlusalusele rukkile. Me leiame, et AS Rakvere Viljasalv (pankrotis) raamatupidamisdokumendid kujutavad endast väga ebausaldusväärset teabeallikat. Riigikontroll leiab ka, et kuigi kõnesoleva rukki kvaliteet ei olnud samaväärne riigi julgeolekuvarus olnud toidurukki kvaliteediga, siis oli see ikka riigi rukis, sest kvaliteet oli alanenud AS Rakvere Viljasalv (pankrotis) poolt toime pandud rukki segamise teel. Põhimõtteliselt ei ole see aga võimalik. Segamise korral ei saa määrata segatud rukki kvaliteeti aritmeetilise keskmisega, sest

05 04112

rukki kvaliteedi langemine on mittelineaarne. Pealegi ei ole segamine VõS § 900 lõike 1 kohaselt ühepoolselt üldse võimalik. Me oleme kindlalt arvamusel, et kui AS Rakvere Viljasalv (pankrotis) omal algatusel ühepoolselt võttis riigi kindlaksmääratud kõrge kvaliteediga vilja ja segas selle mingi teise madalamakvaliteedilise viljaga või asendas selle mingi madalakvaliteedilise viljaga (asendamine, tulenevalt kvaliteedi langemise mittelineaarsusest, on antud juhul tõenäolisem segamisest), siis riigil omandit sellele ei tekkinud. Omandamiseks on vaja mõlemapoolset tahet. Lisaks õigustuse puudumisele, ei näe me ka mingit head põhjust, miks AS Eesti Viljasalv oleks pidanud pretendeerima sellele madalakvaliteedilisele viljale. Selle asemel on antud juhul nõue anda välja riigi kindlaksmääratud kõrge kvaliteediga vili või hüvitada kahju. Eeltoodu ei võimalda siiski anda vastust küsimusele, kellele kõnesolev rukis siiski kuulus. Kui ilmneb, et see ei kuulunud ASile Kesko Agro, siis võis ta kuuluda kellele iganes, kaasa arvatud AS-ile Rakvere Viljasalv (pankrotis), igatahes mitte riigile. Antud küsimus saab tõenäoliselt lõpliku lahenduse AS Rakvere Viljasalv (pankrotis) pankrotimenetluse käigus.

4. Tehingud seotud osapooltega:
Põhimõtteliselt me nõustume, et tehingud seotud osapooltega vajavad põhjalikumat käsitlemist. Ilmselt ei ole põhjust neid täielikult välistada, niisugust normi ei sisalda ka Äriseadustik, kuid oht näiteks lojaalsuskohustuse rikkumiseks on niisugustes tehingutes mõistetavalt suurem. Sellepärast me kavatseme teha kõigile Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas tegutsevatele äriühingutele ja Maaelu Edendamise Sihtasutusele märgikirja antud teemal.

Lugupidamisega

Ester Tuiksoo
Minister

Helje Veer, helje.veer@agri.ee, 625 6169
Indrek Grusdam, indrek.grusdam@agri.ee, 6256224

05 04113

Eesti Viljasalv

Hr. Olav Lüüs
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt. 11A
15013 Tallinn

Teie:01.06.2005. nr.OSIV-2-7.1/05/831
Meie: 20.06.2005.a. nr.1/5-35

AS Eesti Viljasalv ei ole kunagi tegelenud maaparandussüsteemide hooldustoetusega ja seetõttu ei oska avaldada arvamust toetuste kasutamise kohta.

AS Eesti Viljasalv tegeleb teravilja julgeolekuvaru korraldamisega ja sellest tulenevalt lähtume oma tähelepanekutes ja arvamustes eelkõige nendest punktidest, mis puudutavad otseselt AS Eesti Viljasalv tegevust teravilja julgeolekuvaru korraldamisel.

Eelnõu punkt 2.1.2.
Ei saa nõustuda, et 2004.a. osteti toidurukist julgeolekuvarusse ilma kaalumata. Kõik kogused kaaluti ja AS-le Eesti Viljasalv esitati dokumendid kaalumise kohta. AS-l Eesti Viljasalv pole alust arvata, et esitatud dokumendid ei vasta tõele. Kaalumise õigsust kinnitasid ka AS Eesti Viljasalv poolt teostatud mõõtmised.
Oleme nõus Riigikontrolli tähelepanekuga, et kaalumise juures ei viibinud igakordselt AS Eesti Viljasalv esindajat. Seda ettepanekut AS Eesti Viljasalv püüab kindlasti edaspidi arvestada toidurukki julgeolekuvarusse ostmisel.

AS Eesti Viljasalv arvates pole vaja täiendavaid nõudeid ühispakkumise teel ostetavale toidurukkile. Sellised ühispakkumised on põllumeeste üks ühistegevuse vorme. AS Eesti Viljasalv kontrollis ka 2004.a. põllumeeste poolt kasutatavat rukki all olevat pinda, millest lähtuvalt om meie hinnangul alusetu arvata, et keegi müüs julgeolekuvarusse vanemat toidurukist. Selline tegevus ei ole majanduslikult põhjendatud. Nimelt maksis 2004. maikuus toidurukis 1900.-krooni/tonn ja seda oli võmalik müüa, järelikult pole põllumeestel otstarbekas hoida toidurukist sügiseni ja saada siis selle eest madalam hind.

Eelnõu punkt 2.1.3.
Toidurukki ostuhinna määramisel on AS Eesti Viljasalv lähtunud Eesti Konjunktuuriinstituudi ja oksjonitel müüdava toidurukki hindadest. Neid asjaolusid arvestades ei saa nõustuda väitega, et 2004.a. toidurukki ostuhind oli kõrge. Nimelt alustati toidurukki julgeolekuvarusse ostu ettevalmistamist juba juunis 2004. ja 27.05.2004.a. oli Eesti Konjunktuuriinstituudi toidurukki hind 1954.-krooni/tonn, ka juulis 2004 oli toidurukki hind veel 1889.-krooni/tonn. Väga raske on ette näha nii suurt hinna langust.

AADRESS	REG.NR.	PANK	E-POST	FAKS	TELEFON
AS Eesti Viljasalv	10361785	Hansapank	viljasalv@eviljasalv.ee	661 6188	660 1576
Hobujaama 19	KMKR	a/a 221001135193	www.eviljasalv.ee		
10151 Tallinn	EE100102785	Ühispank			
		a/a 10002019182004			

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 22.06.05 Reg.nr. OSIV-2-7.1/05/831-2

Eelnõu punkt 2.1.5.
AS Eesti Viljasalv arvates tagavad tänased meetmed (punkrite plommimine, perioodiline ümberpumpamine ja volumeetriline mõõtmine) piisava kindlusega julgeolekuvarus oleva vilja koguselise säilivuse mõistlike kulutustega. Vilja kontrollimine kaalumise teel on kindlasti täpsem, kuid selle rakendamisel tuleb arvestada märgatavalt suuremate kulutustega.

Eelnõu punkt 2.1.6.
Senine julgeolekuvarus oleva toidurukki kvaliteedi kontrollimise süsteem on toiminud hästi. AS-le Eesti Viljasalv ei ole esitatud pretensioone ostjate poolt kvaliteedi osas. Seoses sellega ei näe AS Eesti Viljasalv vajadust täiendavate inimeste kaasamiseks, kuna see on seotud kulutustega, analüüsid teostab ka praegu Põllumajandusuuringute Keskus.

Eelnõu punkt 2.1.9.
Viimasel ajal ei ole tehtud kvaliteediomaduste langemisest tingitud vilja müüke. Küll on müüdud kiirendatult vilja, mille kvaliteediomadused on juba ostmisel olnud halvemad (näiteks 2003.a. alandati ostetava vilja kvaliteedinäitajaid seoses halbade ilmastikuoludega). Samuti on uuema vilja müük tingitud julgeolekuvaru koguste vähendamisest viimastel aastatel.

Eelnõu punkt 2.1.10.
Antud punkti kohta andis AS Eesti Viljasalv oma selgitused juba 20.05.2005.a. saadetud kirjas. Kahjuks on mainitud kirjas üks trükiviga koguste juures, nimelt on analüüsidega tõestatud söödarukki kogus 36 tonni, mitte 36 + 4,88 tonni.
AS Eesti Viljasalv ei ole tasuta võõrandanud julgeolekuvarusse kuulunud toidurukist.

Eelnõu punkt 3.1.
Vastavalt kehtivatele õigusaktidele ei ole seotud isikute vahelised tehingud keelatud, kui need äritehingud on tavapärastel tingimustel ja kummalegi poolele pole loodud eritingimusi. AS Eesti Viljasalv tehingud seotud osapooltega on kajastatud majandusaasta aruande lisades. Lisaks sellele on näiteks OÜ Raplamaa Tootjate Liit juba pikaaegne AS Eesti Viljasalve klient enne Märt Riisenbergi valimist AS Eesti Viljasalve nõukogusse. Tehingute täielik keelamine seotud osapooltega võiks pärssida AS Eesti Viljasalve majandustegevust.

Lugupidamisega

Arvi Tupits
juhataja