Riigikontrolli arvamus Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/05/52
07.06.2005

Riigikontrolli arvamus Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Tallinn
2005

Sisukord

SISSEJUHATUS **3**

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD **4**

1.1. Riigikontrolli pädevus **4**

1.2. Auditi eesmärk **4**

1.3. Vastavus standarditele **4**

1.4. Vastutus aruannete õigsuse ja nende aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest **5**

2. ARVAMUS VABARIIGI PRESIDENDI KANTSELEI 2004. AASTA MAJANDUSAASTA ARUANDE KOHTA **6**

2.1. Märkused **6**

2.2. Riigikontrolli arvamus **8**

2.3. Muud tähelepanekud **8**

2.4. Riigikontrolli ettepanekud **9**

3. VABARIIGI PRESIDENDI KANTSELEI 2004. AASTA TEHINGUTE SEADUSLIKKUS **10**

3.1. Tähelepanekud **10**

3.2. Riigikontrolli ettepanekud **11**

4. SISEKONTROLLISÜSTEEM **13**

4.1. Tähelepanekud sisekontrollisüsteemi kohta **13**

4.2. Riigikontrolli ettepanekud **13**

LISA **14**

VABARIIGI PRESIDENDI KANTSELEI DIREKTORI VASTUS **15**

Sissejuhatus

Riigikontroll kontrollis Vabariigi Presidendi Kantselei 31.12.2004. a lõppenud majandusaasta aruannet. Majandusaasta aruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ning rahandusministri 11.12.2003. a määrusest nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”.

Auditis lähtuti raamatupidamise andmetest 31.12.2004. a seisuga. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata majandusaasta aruande vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet mõjutavatele õigusaktidele.

Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. a aastaaruande audit toimus Riigikontrolli tööplaani kohaselt.

Auditit juhtis auditijuht Krista Uuna, töörühmas osales audiitor Karin Rajapu.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang põhiseaduslike institutsioonide majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.[1] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.[2]

1.2. Auditi eesmärk

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[3], oli auditi eesmärgiks avaldada arvamust Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta, tuginedes järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad Vabariigi Presidendi Kantseleile 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 olulisemate asjakohaste regulatsioonidega.

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

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finants-aruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisid audiitorid väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi ning tehingute õiguspärasuse kontrolli. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

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

1.4. Vastutus aruannete õigsuse ja nende aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Aruannete koostamise ning neis sisalduva info õigsuse eest vastutas auditeeritud perioodil Vabariigi Presidendi Kantselei direktor Tarmo Mänd. Vabariigi Presidendi Kantselei raamatupidamist korraldas vahetult raamatupidamisosakonna juhataja Mai Piirmets.

Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantselei direktor Tarmo Mänd.

2. Arvamus Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande kohta

2.1. Märkused

2.1.1. Märkus kantselei algsaldode kohta

Riigikontroll ei ole auditeerinud Vabariigi Presidendi Kantselei majandusaasta aruannet 31.12.2003. a seisuga ja 31.12.2003. a saldode osas hinnangut ei anna.

2.1.2. Kohustuste bilansis kajastamata jätmine

Vabariigi Presidendi Kantselei on sõlminud vara kasutamiseks kaheksa lepingut[5]:

1) 11.07.2003. a on AS-iga Ühisliising sõlmitud sõiduauto Mercedes-Benz rentimiseks rendileping nr L03104973 kestusega viis aastat ja lepingujärgse vara maksumusega 450 000 krooni;

2) 28.05.2001. a on AS-iga Ühisliising sõlmitud sõiduauto Volvo S40 rentimiseks rendileping nr L01103569 kestusega neli aastat ja lepingujärgse vara maksumusega 313 559 krooni;

3) 10.04.2002. a on AS-iga Ühisliising sõlmitud sõiduauto Volkswagen Passat rentimiseks rendileping nr L02102690 kestusega viis aastat ja lepingujärgse vara maksumusega 388 983 krooni;

4) 30.10.2003. a on AS-iga Hansa Liising Eesti sõlmitud maasturi Chrysler Grand Voyager rentimiseks liisinguleping nr 0067802L kestusega viis aastat ja lepingujärgse vara maksumusega 444 914 krooni;

5) 11.07.2003. a on AS-iga Hansa Liising Eesti sõlmitud mahtuniversaali Chrysler Grand Voyager rentimiseks liisinguleping nr 0061581L kestusega viis aastat ja lepingujärgse vara maksumusega 484 780 krooni;

6) 26.05.2004. a on AS-iga Hansa Liising Eesti sõlmitud muruniidutehnika ja lisavarustuse rentimiseks liisinguleping nr 0079549L kestusega viis aastat ja lepingujärgse vara maksumusega 149 203 krooni;

7) 10.04.2002. a on AS-iga Hansa Liising Eesti sõlmitud sõiduauto Mazda 626 rentimiseks kasutusrendi leping nr 0036319L kestusega neli aastat ja lepingujärgse vara maksumusega 194 831 krooni;

8) 12.07.2002. a AS-iga Ühisliising sõlmitud mootorpaadi rentimiseks rendileping nr L02105070 kestusega 4 aastat 4 kuud ja lepingujärgse vara maksumusega 65 254 krooni.

Esimese kolme lepingu puhul on pooled kokku leppinud, et rendilepingu lõpetamine kantselei poolt on võimalik, teatades lõpetamise soovist kirjalikult Ühisliisingule ette vastavalt 4-5 aastat (sõltuvalt rendilepingu pikkusest, lühema puhul neli ja pikema puhul viis aastat). Seega tuleb sõlmitud lepingu kohaselt Ühisliisingule tasuda igal juhul kõik rendimaksed.

Järgmise kolme lepingu puhul saab rentnik lepingu katkestada, tasudes jooksva kuu liisingu osamakse ja intressi ning kõik järgnevad osamaksed.

[5] Käesolevas punktis toodud varade maksumused on rendilepingutes kokku lepitud maksumused ilma käibemaksuta.

Viimases kahes lepingus ei olnud osapooled lepingu katkestamise tingimustes kokku leppinud. Võlaõigusseadusest lähtuvalt võivad lepingupoolte kohustused olla kindlaks määratud lepingus või sätestatud seaduses. [6] Samas seaduses on sätestatud, et liisingulepingu ülesütlemise korral peab liisinguvõtja hüvitama liisinguandjale kõik kulud, mida liisinguandja kandis seoses liisinguesemega, eelkõige liisingueseme ostuhinna ja ostuhinna finantseerimise kulud selles ulatuses, mis ei ole kaetud juba tasutud liisingumaksetega.[7]

Enamik eelloetletud lepinguid on Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 ("Rendiarvestus") kohaselt käsitletavad kapitalirendi lepingutena, kuna Riigikontrolli hinnangul on põhilised varadega seotud riskid ja hüved üle kandunud rentnikule. Kapitalirendile viitab ka asjaolu, et sõlmitud lepingutes kas lepinguperiood katab suure osa renditava vara majanduslikust elueast või rendimaksetega tasutakse suur osa vara maksumusest.

Nimetatud vara ei ole Vabariigi Presidendi Kantselei bilansis kajastanud pika- ega lühiajalise kohustusena. Riigikontrolli hinnangul on kõigi nimetatud lepingute puhul tegemist riigiasutuse võetud kohustustega, mille ennetähtaegne lõpetamine ei ole lepingutingimusi arvestades ilma täiendavaid väljaminekuid tegemata võimalik, ning seetõttu peaks need olema raamatupidamises kajastatud. Konservatiivsuse põhimõttest lähtuvalt tuleb raamatupidamise aastaaruannet koostada ettevaatlikult ja kaalutletult, et vältida varade ja tulude ülehindamist või kohustuste ja kulude allahindamist.[8]

Samuti on Riigikontrolli arvamusel rikutud riigieelarve seadust, kuna alates 20.07.2002. a kehtiv riigieelarve seaduse muudatus keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi.[9]

Vabariigi Presidendi Kantselei direktori vastuskirjas kontrolliaruande eelnõule selgitatakse, et kantselei hinnangul ei ole tegemist kapitalirendiga, kuna varaga seonduvad riskid ja hüved ei kandu üle kantseleile.

Riigikontroll tõdeb, et kehtivas riigieelarve seaduses ei ole mõistet "kapitalirent" määratletud, mistõttu riigieelarve seaduse § 29 lg 3 on praktikas mitmeti tõlgendatav. Riigikontroll peab vajalikuks seaduse täpsustamist ning on selles küsimuses pöördunud rahandusministri poole. Riigikontroll jääb eri-arvamusele Vabariigi Presidendi Kantselei vastuses toodu suhtes ning leiab, et tehingud, mis kantselei sooritas, vastavad Raamatupidamise Toimkonna juhendis toodud peamistele kriteeriumitele ja need tuleb raamatupidamises nõuetekohaselt kajastada.

2.1.3. Tulemiaruandes tulude kajastamata jätmine

Vabariigi Presidendi Kantselei üheks ülesandeks on presidendi visiitide ettevalmistamine. Tavaliselt kuulub presidenti visiidil saatvasse kaaskonda lisaks kantselei ametnikele inimesi ka mujalt organisat-sioonidest, erafirmadest ja riigiasutustest. Esmalt kantakse visiidiga seotud kulud Vabariigi Presidendi Kantselei eelarvest ning seejärel esitatakse arved väljastpoolt kantseleid osalenutele. Kui tegemist on riigiasutustega, siis kajastatakse esitatud arvete alusel laekunud summad raamatupidamises kulude taastamisena, st laekunud summasid ei kajastata tuluna, vaid vähendatakse juba tehtud kulutusi. 2004. aastal esines kulude vähendamist 1 132 526 krooni ulatuses.

Kantselei tulemiaruandes on tegevustuludena kajastamata 1,13 miljonit krooni, mis moodustab 18% kantselei kõigist tuludest.

---

[6] Võlaõigusseadus, § 23
[7] Sama, § 367
[8] Raamatupidamise seadus, § 16
[9] Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

Riigikontrolli arvamusel ei tohiks tulude kajastamisel teha vahet, kas tegu on riigiasutusega või mitte. Kantselei on rikkunud avalikustamise printsiipi, kuna raamatupidamise aruandes ei ole esitatud kogu informatsioon, mis võimaldab saada õige ülevaate raamatupidamiskohustuslase majandustulemusest.

Vabariigi Presidendi Kantselei direktor ei nõustunud Riigikontrolli seisukohaga, tuues aluseks riigi raamatupidamise üldeeskirja § 32, mille kohaselt näitab riigi raamatupidamise konsolideerimisel kulusid lõpptarbija.

Vaatamata kantselei selgitustele jääb Riigikontroll oma seisukoha juurde ja leiab, et tegemist on Vabariigi Presidendi Kantselei põhitegevusest tuleneva ülesande täitmisega ning sellest tegevusest tekkivad tulud tuleb täies ulatuses kajastada kantselei tulemiaruandes.

2.2. Riigikontrolli arvamus

Arvestades auditi ulatust ning jättes välja punktides 2.1.1 ja 2.1.2 toodud märkuste mõju, on Vabariigi Presidendi Kantselei majandusaasta aruanne 31.12.2004. a seisuga, mis näitab kantselei 2004. aasta kassakuludeks 46 963 889 krooni ja tulemiks 0 krooni ning bilansimahuks 31.12.2004. a seisuga 59 351 562 krooni, olulises osas kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri".

Muutmata arvamust, juhib Riigikontroll tähelepanu, et Vabariigi Presidendi Kantselei esitatud 2004. aasta majandusaasta aruandes ei sisaldu juhtkonna hinnang sisekontrollikeskkonnale, nagu rahandusministri määrus seda nõuab. Samuti ei ole kirjeldatud eraldiste ja potentsiaalsete kohustuste arvestamisel kasutatud arvestus- ja hindamismeetodeid. Lisades on avalikustamata müüdud kaubad ja teenused, tulud ja kulud tehingutest avaliku sektori üksustega, majanduskulude sisu ja diskonteerimisest saadud intressikulu või tulu suurus.

Riigikontrolli arvates tuleks aruanne koostada krooni täpsusega – aruande koostamine tuhandetes kroonides ei ole põhjendatud, kuna see ei aita kaasa olulisuse ja arusaadavuse printsiibi rakendamisele.

Riigikontroll on teadlik, et Rahandusministeeriumile esitatud Vabariigi Presidendi Kantselei majandusaasta aruandes on arvestatud meie arvamuses toodud tähelepanekutega.

2.3. Muud tähelepanekud

Järgnevalt on toodud ära raamatupidamisarvestust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu ei mõjuta Riigikontrolli arvamust raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta.

2.3.1. Osaluste kajastamine bilansis

Vabariigi Presidendi Kantselei bilansis on kajastatud sihtasutuse Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu ja Ühiskondliku Leppe Sihtasutuse osalused summas –302 627 krooni. Mõlemad osalused on kajastatud enne audiitori järeldusotsuse saamist.

Konservatiivsuse põhimõttest lähtuvalt tuleb raamatupidamise aastaaruannet koostada ettevaatlikult ja kaalutletult, et vältida varade ja tulude ülehindamist või kohustuste ja kulude allahindamist.[10]

Riigikontroll on seisukohal, et osalused sihtasutustes tuleb kajastada auditeeritud aruannete alusel ja vajaduse korral tuleb Vabariigi Presidendi Kantseleil sellest informeerida sihtasutuste juhatusi.

[10] Raamatupidamise seadus, § 16

Kui kantselei on garanteerinud sihtasutuse kohustusi, tuleb sihtasutuse omakapitali negatiivne osa kajastada bilansis kohustusena, mitte negatiivse investeeringuna. Kui selliseid kohustusi ei ole garanteeritud, vähendatakse investeeringu bilansilist väärtust nullini ja edasisi kahjumeid kajastatakse bilansiväliselt.

Auditijärgselt on viga parandatud ning sihtasutuse omakapitali negatiivne osa on kajastatud bilansis kohustusena.

2.4. Riigikontrolli ettepanekud

Vabariigi Presidendi Kantselei direktorile

- Edaspidi vältida riigieelarve seadusega keelatud kohustuste võtmist. Kajastada juba võetud kohustused raamatupidamises või muuta sõlmitud lepinguid selliselt, et kantseleil ei oleks niisuguseid pöördumatuid kohustusi.
- Kajastada tulud raamatupidamises nii, nagu raamatupidamise seadus ette näeb, ja mitte saldeerida põhitegevusega seotud tulusid-kulusid.
- Korrigeerida osaluse kajastamine bilansis. Edaspidi kajastada osalusi pärast audiitori järeldusotsuse saamist ja vajaduse korral informeerida sellest sihtasutuste juhatusi.

3. Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. aasta tehingute seaduslikkus

Nende õigusaktide nimekiri, millele vastavust Riigikontroll moodustatud valimi alusel kontrollis, on toodud aruande lisas. Allpool on toodud kõik Riigikontrolli tehtud tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta.

3.1. Tähelepanekud

3.1.1. Riigivara säilimine

Riigivaraseaduses on sätestatud, et riigivara valitsejad on kohustatud nende valitsemisel olevat riigivara majandama heaperemehelikult ning hoolitsema igati selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest.[11]

Kadriorus asuv hoonete kompleks, kuhu kuuluvad kinnistud aadressil Roheline aas 1, 5, 11 (kokku pindalaga 2667 m²), on lagunemisohtlikus seisukorras. Tegemist on muinsuskaitse all olevate hoonetega. Kinnistu raamatupidamislik väärtus on 2 856 034 krooni, millest maa maksumus moodustab 2 667 000 krooni ja hoonete maksumus 189 034 krooni.

Audiitoritele antud selgituste kohaselt on kantselei korduvalt taotlenud riigieelarvest raha nimetatud hoonete renoveerimiseks, kuid pole seda selleks saanud. Ka 2005. aasta riigieelarves pole raha Rohelise aasa hoonete kompleksile ette nähtud.

Riigikontrolli hinnangul ei ole tagatud kogu Vabariigi Presidendi Kantselei volitatud valitsemisel oleva riigivara säilimine. Riigikontroll on arvamusel, et ajaloolist väärtus omavate hoonete säilimise tagamine on vajalik. Kui Vabariigi Presidendi Kantselei kui riigivara volitatud valitseja leiab kompleksi oma tegevuseks vajaliku olevat, tuleb taotleda eelarvesse raha Rohelise aasa hoonete kompleksi renoveerimiseks. Kui Vabariigi Presidendi Kantselei kui riigivara volitatud valitseja ei näe vajadust kompleksi edaspidi kasutada, tuleks vara müüa või anda üle Riigi Kinnisvara AS-ile.

3.1.2. Riigihangete korraldamata jätmine

Kantselei on 2004. aastal ostnud kaupu ja teenuseid kokku 2 155 603 krooni[12] eest ilma riigihanget korraldamata. Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud riigihanked korraldada järgmistel juhtudel:

- Estravel AS reisiteenused 1 768 026 krooni
- Eesti Statoil AS kütus 387 577 krooni

Asutus on eksinud riigihangete seaduse vastu, mille kohaselt tuleb asja ostmisel või teenuse tellimisel riigihange korraldada, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 300 000 krooni või üle selle.[13] Audiitoritele antud selgituste kohaselt kasutatakse AS-i Estravel teenuseid turvalisuse ja kvaliteedi pärast ning AS-i Eesti Statoil kaupa eelkõige parema kättesaadavuse tõttu. Täiendava põhjendusena toodi, et reisiteenuste ostmisel ei ole teada reisil osalejate arv ega reisi algus- ja lõppkuupäev, mis selguvad alles paar päeva enne reisi algust.

[11] Riigivaraseadus, § 7 lg 2
[12] Summad on toodud ilma käibemaksuta.
[13] Riigihangete seadus, § 2 lg 7

Riigikontrolli arvamusel ei ole saadud selgitused piisavad, kuna riigihangete seaduses on sätestatud piisaval hulgal erinevaid võimalusi riigihangete seaduse korrektseks täitmiseks.

Riigikontroll pöördub rahandusministri poole palvega kaaluda riigihangete seaduse täpsustamist reisiteenuste tellimuste osas.

3.1.3. Riigihangete teostamise hea tava mittejärgimine

Vabariigi Presidendi Kantselei on ostnud 2004. aastal teenuseid järgmiselt[14]:

- Morande OÜ PR-seire, konsultatsioon 180 000 krooni
- Vihur Auto OÜ remonditeenus 135 152 krooni

Riigikontrolli arvamusel on rikutud riigihangete head tava, mille kohaselt tuleb ostjal riigihangete suhtes, mille hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui 300 000 krooni, järgida riigihangete teostamise head tava, tagades kasutatavate rahaliste vahendite kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine ning pakkujate paljususe korral pidada pakkumiste osas läbirääkimisi võimaluse korral vähemalt kolme pakkujaga.[15] Seda Vabariigi Presidendi Kantselei teinud ei olnud. Samuti ei olnud esitatud riigihangete registrile riigihanke deklaratsiooni, nagu riigihangete seadus ette näeb.[16]

3.1.4. Erisoodustusmaksuga maksustamine

Kantselei ei maksusta mitte alati teenistuslähetuste majutuskulude piirmäära ületavaid summasid. Näiteks olid arvestamata ning Maksu- ja Tolliametile tasumata Islandi ja Jaapani visiidiga seotud erisoodustusmaksud summas 19 103 krooni.

Tulumaksuseaduse järgi on erisoodustus teenistus-, töö- või ametilähetustega seotud kulude hüvitamine või päevaraha maksmine Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud piirmäärasid ületavas osas.[17]

Audiitoritele antud selgituste kohaselt on erisoodustusmaksu arvutamine väikeste summade puhul töömahukas ning samuti ei jätku kantseleil eelarvest saadud raha, et katta presidendi riigivisiitidega seotud kulutusi, kui sellele lisada erisoodustusmaks.

Riigikontrolli hinnangul ei ole põhjendus piisav. Maksuseadustes ei ole tehtud riigiasutustele erandit maksude arvestamise aluste kohta, mistõttu tuleb neid käsitleda võrdselt kõigi teiste maksumaksjatega.

3.2. Riigikontrolli ettepanekud

Vabariigi Presidendi Kantselei direktorile ja rahandusministrile

- Koostöös leida vahendid Rohelise aasa hoonete kompleksi renoveerimiseks või algatada vara müük või anda vara üle Riigi Kinnisvara AS-ile.

[14] Summad on toodud ilma käibemaksuta.
[15] Riigihangete seadus, § 2 lg 8
[16] Sama, § 2 lg 9
[17] Tulumaksuseadus, § 48 lg 4

Vabariigi Presidendi Kantselei direktorile

- Täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud riigihanke seaduse järgmine, näiteks
  - otsustada riigihanke korraldamise vajadus juba eelarvestamise protsessis;
  - koostada protseduurireeglid riigihanke piirmäärast väiksemate hangete teostamiseks ja nendest riigihangete registri teavitamiseks.
- Maksta ametilähetustega seotud kulude piirmäärasid ületanud osalt erisoodustuse tulu- ja sotsiaalmaks.

Vabariigi Presidendi Kantselei on alustanud Riigikontrolli ettepanekute täitmisega.

4. Sisekontrollisüsteem

4.1. Tähelepanekud sisekontrollisüsteemi[18] kohta

4.1.1. Riigikontroll tuvastas mitmeid sisekontrollisüsteemi puudusi:

- Kantselei kassakäive oli 2004. aastal 328 540 krooni. Kassaoperatsioonid on küll raamatupidamise sise-eeskirjas kirjeldatud, kuid kantseleil puudub sularahakassa eeskiri, nagu nõuab riigi raamatupidamise üldeeskiri.[19] Riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi tuleb sularahakassa olemasolu korral kehtestada sularahakassa eeskiri, kus muu hulgas sätestatakse kassa maksimaalne limiit, e-riigikassas asuvale pangakontole inkasseerimise kord ning kassa dokumenteerimise, inventeerimise ja turvanõuded.

- Varade inventeerimisel ei ole järgitud kohustuste lahususe printsiipi – varasid loendasid ka nendesamade varade eest vastutavad isikud. Hea raamatupidamistava ja riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt osaleb vastutav isik inventuurikomisjoni töös vaid selgituste andjana. Antud juhul ei olnud tagatud inventuuri objektiivsus.

4.2. Riigikontrolli ettepanekud

Vabariigi Presidendi Kantselei direktorile

- Koostada ja kinnitada sularahakassa eeskiri, nagu riigi raamatupidamise üldeeskiri nõuab.

- Tagada inventuuride usaldusväärsus, täpsustades inventeerimise reeglistikku asutuse raamatupidamise sise-eeskirjas nii, et inventeerimisel oleks tagatud kohustuste lahususe printsiibi järgimine.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

[18] INTOSAI auditistandardite kohaselt on sisekontrollisüsteem poliitika ja protseduuride kogum, mille abil asutuse juhtkond saab tagada eesmärkide saavutamise reeglipärasel, säästlikul ja tõhusal moel. Sisekontrollisüsteem peab kaitsma varasid ja ressursse, tagama juhtimispõhimõtetest kinnipidamise, raamatupidamisarvestuse täpsuse ja täielikkuse ning usaldusväärse finants- ja juhtimisteabe õigeaegse esitamise.
[19] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”, § 17 lg 2

Lisa

Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. a majandusaasta aruannet ja tehingute seaduslikkust auditeerides tuginesid Riigikontrolli audiitorid järgmistele õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seaduse §-d 8, 23–30

Seaduse “2004. aasta riigieelarve” §-d 1, 2

Seaduse “2004. aasta lisaeelarve” §-d 1, 2

Raamatupidamise seaduse §-d 1–16

Riigivaraseaduse §-d 7, 11, 13, 18, 19, 20

Riigihangete seaduse §-d 2–4, 12

Avaliku teenistuse seaduse §-d 10, 37-46, 53, 94, 95, 96

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse §-d 9, 10

Vabariigi Presidendi ametihüvede seadus (täies mahus)

Puhkuseseaduse §-d 8-9, 15, 23-26

Maksukorralduse seaduse §-d 85–89, 105, 108

Tulumaksuseaduse §-d 4, 13, 23, 40, 41, 48

Sotsiaalmaksuseaduse §-d 2, 7, 9

Käibemaksuseaduse §-d 2–4, 13, 17, 18, 20

Töötuskindlustuse seaduse §-d 3, 4, 40, 41

Kogumispensionide seaduse §-d 6–8, 10

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 “Riigivara kasutusse andmise kord”

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 283 “Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord”

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 286 “Riigivara võõrandamise kord”

Vabariigi Valitsuse 19.12.2003. a määrus nr 342 “Riigiteenistujate töötasustamine 2004. aastal”

Vabariigi Valitsuse 23.08.2001. a määrus nr 278 “Puhkusetasu arvutamise kord”

Vabariigi Valitsuse 15.08.2001. a määrus nr 275 “Keskmise palga arvutamise kord”

Vabariigi Valitsuse 28.03.2001. a määrus nr 108 “Teenistuslähetuse kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord”

Vabariigi Valitsuse 20.12.2002. a määrus nr 426 “Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad”

Vabariigi Valitsuse 12.01.1999. a määrus nr 18 “Julgestuspolitsei poolt julgestustegevuse ning objektide valve ja kaitse korraldamise alused”

Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 “Riigi raamatupidamise üldeeskiri”

Rahandusministri 26.01.2004. a määrus nr 16 “Riigieelarve tulude riigieelarvesse kandmise kord”

Vabariigi Presidendi Kantselei direktori vastus

VABARIIGI PRESIDENDI KANTSELEI

Pr Ines Metsalu
Riigikontroll

Teie 20.05.2005

Meie 09.06.2005 nr 4.7-1/1738

Kontrollakti eelnõu

Austatud proua peakontrolör

Vabariigi Presidendi Kantselei kirjalikud seisukohad Riigikontrolli 23. mail 2005 kantseleisse laekunud kontrollaruande eelnõu kohta:

1. Akti eelnõu punkt 2.1.2:
   * Vabariigi Presidendi Kantselei ei nõustu Riigikontrolli seisukohaga, et punktis toodud loetelusse kantud lepingute enamik on oma olemuselt kapitalirendilepingud. Kantselei seisukoht põhineb asjaolule, et audiitorite poolt viidatud Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 ("Rendiarvestus") punktis 12 loetletud ühelegi kriteeriumile (viitavad olukordadele, kus põhilised vara omandiga seonduvad riskid ja hüved kanduvad üle rentnikule, mistõttu rendilepingut loetakse kapitalirendiks) kantselei poolt sõlmitud lepingud ei vasta. Kantseleil ei ole kavatsust liisinglepinguid ennetähtaegselt lõpetada ega ka vara välja osta.
   Kantselei sõlmis kõik lepingud ajal, mil kehtis käibemaksuseaduse sõnastus, mille kohaselt käsitleti kapitalirendilepingutena tehinguid, milles oli koheselt sätestatud renditava kauba omandiõiguse üleminek rentnikule rendiperioodi lõpul. Kantselei sõlmitud lepingutes on sätestatud vaid kauba väljaostu eelisõigus rendiperioodi lõppedes, mida kantselei ei kavatsenud ega kavatse realiseerida. Kantselei on konsulteerinud audiitorfirmadega, kelle sõnul on kantselei käitunud korrektselt – vara väljaostusoovi puudumisel ei ole tarvidust kajastada lepinguid raamatupidamises pikaajaliste kohustustena.
   Seega on Riigikontrolli seisukoht, et kantselei on rikkunud riigieelarve seaduse § 29 lg 3, põhjendamata, kuna kantselei ei ole sõlminud kapitalirendilepinguid, võtnud laenu või muid sarnaseid kohustusi.
   Kantseleile teadaolevalt on sarnaseid etteheiteid esitatud ka teistele

A. Weizenbergi 39, 15050 TALLINN Telefon 631 6202, Faks 631 6250
Elektronpost: sekretar@vpk.ee

põhiseaduslikke institutsioone teenindavatele riigiasutustele ja valitsusasutustele, mis osundab probleemi olemusele seadusandluse tasandil või õigusaktide mitmetähenduslikust sõnastusest tulenevale erinevale tõlgendamisele. Seega, kuna probleem on tekkinud mitmetes riigiasutustes, ei saa lugeda põhjendatuks Riigikontrolli õiguslikku hinnangut, et kantseleis on toime pandud tahtlik seaduserikkumine, sest tegemist ei ole erandliku lähenemisega analoogsete lepingute kajastamisel raamatupidamises.
Edaspidiste vaidluste vältimiseks teeme Riigikontrollile eelpooltoodust tulenevalt ettepaneku astuda samme vastava seadusandluse ning juhendmaterjalide täpsustamise algatamiseks.

2. Akti eelnõu p 2.1.3:
   * Riigikontrolli arvamus, et tulude vahet tegemisel, kas tegu on riigiasutusega või mitte, rikutakse avalikustamise printsiipi, on ekslik. Kantselei raamatupidamises kajastatakse riigiasutustele esitatud arvete summad lähtudes rahandusministri 11. detsembri 2003 määrusega vastu võetud "Riigi raamatupidamise üldeeskirja" (edaspidi raamatupidamise üldeeskiri) § 32 nõuetest – riigi raamatupidamise konsolideerimisel näitab kulusid lõpptarbija. Seega on akti eelnõus viidatud 1,13 miljonit krooni näitamata nii tegevustuludena kui ka tegevuskuludena. Visiitide korraldamine on riigiasutusele sisuliselt vahendustegevus ja visiitidest osavõtnud riigiasutused taastavad meie poolt vahendatud (sh hotell, lennupiletid) kulud 100%.

3. Akti eelnõu p 2.2:
   * Vabariigi Presidendi Kantselei 2004.a majandusaasta aruande juurde lisamata juhtkonna hinnang sisekontrollikeskkonnale. Kuivõrd kantselei majandustegevusele olulisi etteheiteid ei ole, on see kaudselt ka Riigikontrolli hinnanguks kantselei sisekontrollisüsteemile, mis on piisav tagamaks kantselei majandustegevuse õiguspärasus. Tegime vastava täienduse 2004.a majandusaasta aruandele.
   * Riigikontrolli arvates tuleks aruanne koostada krooni täpsusega. Vabariigi Presidendi Kantselei esitab aastaaruande sendi täpsusega Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteemi ja see tagab riigi aruande täpse koostamise. Seejuures juhime tähelepanu, et Raamatupidamise toimkonna juhendi 1 p 43 ja raamatupidamise üldeeskirja § 11 p 1 (viide aastaaruande koostamise juhendile, raamatupidamise üldeeskirja lisa 7) kohaselt koostatakse raamatupidamisaruanne tuhandetes kroonides. Asutuse aruanne on mõeldud avalikustamiseks ja esitamine tuhandetes kroonides hõlbustab aruande arusaadavust.
   * Riigikontrolli seisukoht, et kantselei ei ole majandusaasta aruandes lahti kirjutanud eraldisi, ei vasta tõele. Eraldiste kajastamine on majandusaasta aruandes lahti kirjutatud lisas 10 - Pensionieraldised.

* Riigikontrolli seisukoht, et kantselei ei ole majandusaasta aruandes lahti kirjutanud müüdud teenuste tulu, ei vasta tõele. Müüdud teenuste tulu on kirjeldatud eelarve täitmise aruande juures.
* Kantselei esitab Rahandusministeeriumile vastavalt Riigieelarve seaduse § 47 lg-le 3 Vabariigi Presidendi Kantselei 2004.a nõuetekohaselt kinnitatud majandusaasta aruande, milles arvestatakse teie kontrolliaruannet järgnevalt – osalus sihtasutustes kajastatakse kohustusena, täiendavate lisadena tuuakse välja ka kaupade ja teenuste müük tekkepõhisena (eelnevalt kirjeldatud eelarve täitmise aruande juures kassapõhisena), majandamiskulud ning intressikulud, arvestusmeetodite all kirjeldatakse ka eraldiste arvestust.

4. Akti eelnõu p 2.3.1:
   * Riigikontrolli seisukoht, et osalused sihtasutustes, mis on kajastatud auditeerimata tulemuste põhjal, tuleb parandada, ei ole põhjendatud, kuna Vabariigi Presidendi Kantselei auditeerimise ajal ei olnud nõue täidetav tulenevalt majandusaasta aruannete esitamise erinevast tähtajast. Parandused tehakse kooskõlas raamatupidamise üldeeskirja § 9 lg 6 - kui avaliku sektori üksuse raamatupidamisaruandesse tehakse pärast järgmise aasta 30. aprilli parandusi, arvestatakse pärast nimetatud kuupäeva tehtud parandused saldoandmikes juba järgmise aruandeaasta saldode muutuste hulka.

5. Akti eelnõu p 3.1.1:
   * Riigikontrolli hinnangus sisalduv väide, et Vabariigi Presidendi Kantselei hindab riigivara vajalikkust oma ülesannete täitmisel, ei vasta riigivara seadusele. Riigivara seaduse kohaselt on riigivara valitsejaks, kes otsustab vara kasutusotstarbe muutmise üle, Vabariigi President.

6. Akti eelnõu p 3.1.2:
   * esitatud andmed, mille kohaselt Vabariigi Presidendi Kantselei on Estravel AS'le tasunud reisiteenuste eest 1 768 026 krooni, on eksitavad – Vabariigi Presidendi Kantselei on Estravel AS-lt tellinud teenuseid summas 1 768 026 krooni (ilma käibemaksuta), seejuures on sellest kantselei kulud 1 047 696 krooni. Vabariigi Presidendi Kantselei on seisukohal, et Vabariigi Presidendi visiitidega seonduvate turvariskide, nõutava teenuse kvaliteedi ja operatiivsuse tõttu on reisiteenuste ostmine ilma riigihanget korraldamata kooskõlas riigihangete seaduse §-ga 4 lg 1 p 1.

     Riigikogu võttis 9. märtsil 2005 vastu Riigihangete seaduse muutmise seaduse (Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutatud 22. märtsil 2005, jõustunud 8. aprillil 2005), mille kohaselt täiendati Riigihangete seaduse § 4 lõikega 7 selliselt, et seaduses sätestatud hankemenetlust ei ole vaja korraldada hotelli- ja restoraniteenuste, raudteetransporditeenuste, veetransporditeenuste ning transpordi abi- ja lisateenuste soetamisel. Mõistetamatu on aga, miks on erandite loetelusse kandmata osa

transpordiliike (sh õhutransport). Ka on hotelli- ja (õhu)transporditeenuste üle eraldi arvestuse pidamine ebaotstarbekalt töömahukas, kuna reeglina tellitakse reisiteenuseid pakkuvatelt ettevõtetelt teenus täies mahus (nii reis kui ka majutus).
Kantseleile teadaolevalt on tegemist hangetega, mille osas on etteheiteid esitatud ka teistele kontrollitud asutustele, mis viitab probleemi olemasolule regulatsiooni tasandil. Edaspidiste vaidluste vältimiseks teeme Riigikontrollile ettepaneku eelpooltoodust tulenevalt astuda samme Riigihangete seaduse § 4 lg-sse 7 ka muude transpordiliikide teenuste lisamiseks.

7. Akti eelnõu p 4.2:
   * alapunkt 1 – Riigikontrolli seisukoht, et raamatupidamiskohuslasel, kellel on sularahakassa, peab olema eraldi sularahakassa eeskiri, ei vasta Raamatupidamise üldeeskirja § 1 punktiga 5 sätestatule. Kantseleil on kinnitatud raamatupidamise sise-eeskiri, mis vastab raamatupidamise üldeeskirja nõuetele (sh sisaldab sularahakassa olemasolul nõutavaid sätteid), seega ei ole Vabariigi Presidendi Kantselei üldeeskirja rikkunud. Kantselei vaatab üle ja täiendab vajadusel raamatupidamise sise-eeskirja osaks olevat sularahakassa eeskirja tulenevalt kontrolliaruandes tehtud ettepanekutest.

Vabariigi Presidendi Kantselei poolt kavandatud abinõud:
1. ettepanek 2.4:
   * Vabariigi Presidendi Kantselei ei ole võtnud riigieelarve seadusega keelatud kohustusi. Aktis viidatud kolme pika ülesütlemistähtajaga lepingute muutmiseks (ülesütlemistähtaja lühendamiseks) on alustatud läbirääkimisi lepingupartneritega.
2. ettepanek 3.2:
   * Vabariigi Presidendi Kantselei esitas taotluse 2006 aasta eelarvest 10 miljoni krooni eraldamiseks Rohelise Aasa hoonetekompleksi renoveerimiseks.
   * Riigihangete läbiviimise protseduuridele on alustatud reeglite koostamist.

Lugupidamisega

Tarmo Mänd
Direktor

Katrin Laaniste 631 6202