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

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/05/42
25.05.2005

Riigikontrolli arvamus Riigikogu 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 RIIGIKOGU KANTSELEI 2004. AASTA MAJANDUSAASTA ARUANDE KOHTA **6**

2.1. Märkused **6**

2.2. Riigikontrolli arvamus **6**

2.3. Muud tähelepanekud **6**

2.4. Riigikontrolli ettepanekud **7**

3. RIIGIKOGU KANTSELEI KUI RIIGIRAAMATUPIDAMISKOHUSTUSLASE 2004. AASTA TEHINGUTE SEADUSLIKKUS **8**

3.1. Tähelepanekud **8**

3.2. Riigikontrolli ettepanekud **11**

4. FINANTSJUHTIMINE JA SISEKONTROLLISÜSTEEM **12**

4.1. Tähelepanekud finantsjuhtimise kohta **12**

4.2. Tähelepanekud sisekontrollisüsteemi kohta **12**

4.3. Riigikontrolli ettepanekud **13**

LISA **14**

RIIGIKOGU KANTSELEI DIREKTORI VASTUS **15**

Sissejuhatus

Riigikontroll kontrollis Riigikogu Kantselei kui riigiraamatupidamiskohustuslase 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.

Riigikogu Kantselei kui riigiraamatupidamiskohustuslase 2004. a aastaaruande audit toimus Riigikontrolli tööplaani kohaselt.

Auditit juhtis auditijuht Krista Uuna, töörühmas osalesid nooremaudiitorid Kristi Kährin ja Evelyn Palts.

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 Riigikogu Kantselei kui riigiraamatupidamiskohustuslase 2004. aasta majandusaasta aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta. Arvamust andes tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad Riigikogu 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

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruanded 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 majandusaasta aruande 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 Riigikogu Kantselei direktor Heiki Sibul. Riigikogu Kantselei ja tema haldusala raamatupidamist korraldas vahetult pearaamatupidaja Aili Soomuste.

Riigikogu Kantselei kui riigiraamatupidamiskohustuslase 2004. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud Riigikogu Kantselei direktor Heiki Sibul.

2. Arvamus Riigikogu Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande kohta

2.1. Märkused

2.1.1. Märkus Riigikogu Kantselei raamatupidamise aastaaruande algsaldode kohta

Riigikontroll ei ole auditeerinud Riigikogu Kantselei 2003. a majandusaasta aruannet ja seetõttu ei anna hinnangut Riigikogu Kantselei 2004. a majandusaasta bilansi algsaldode õigsuse kohta.

2.2. Riigikontrolli arvamus

Arvestades auditi ulatust ning jättes välja punktis 2.1.1 toodud märkuse mõju, on Riigikogu Kantselei majandusaasta aruanne 31.12.2004. a seisuga, mis näitab kantselei 2004. aasta kassakuludeks 197 425 193 krooni ja tulemiks 0 krooni ning bilansimahuks 31.12.2004. a seisuga 1 723 105 002 krooni, olulises osas kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri".

2.3. Muud tähelepanekud

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

2.3.1. Kohustuste ja varade bilansis kajastamata jätmine

Riigikogu Kantselei on 31.12.2004. a seisuga sõlminud kaks kapitalirendi tingimustele vastavat liisingulepingut:

- 14.12.2004. a on OÜ-ga Evison Grupp sõlmitud mahtuniversaali Mercedes-Benz Vito soetamiseks liisinguleping nr EG000878 kestusega neli aastat ja maksumusega 277 380 krooni ilma käibemaksuta.

- 06.08.2004. a on OÜ-ga Evison Grupp sõlmitud sõiduauto Toyota Avensis Verso soetamiseks liisinguleping nr EG000486 kestusega neli aastat ja maksumusega 307 009 krooni ilma käibemaksuta.

Mõlemas lepingus on osapooled kokku leppinud, et kui liisinguvõtja soovib liisingulepingut ennetähtaegselt lõpetada ja liisingueset tagastada, kuuluvad liisinguvõtja poolt tasumisele liisingulepingust tuleneva jooksva kuu liisingu osamakse ja intress ning kõik järgnevad osamaksed ja liisinguandja nõudmisel kuni kuue järgneva kuu intressimaksed.

Eelloetletud lepingud on Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 ("Rendiarvestus") kohaselt käsitatavad kapitalirendi lepingutena, kuna Riigikontrolli hinnangul on põhilised varadega seotud riskid ja hüved üle kandunud rentnikule. Kapitalirendile viitab ka asjaolu, et sõlmitud lepingutes lepinguperiood katab suure osa renditava vara majanduslikust elueast.

Nimetatud vara ning kohustust ei ole Riigikogu Kantselei bilansis kajastatud. 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.

Samuti on Riigikontrolli arvamuse kohaselt rikutud riigieelarve seadust, mis keelab riigiasutustel võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid kohustusi.[5]

Riigikogu Kantselei direktori vastuskirjas kontrolliaruande eelnõule selgitatakse, et kantselei hinnangul ei ole tegemist kapitalirendiga, kuna renditava vara omandiõigus ei lähe renditava perioodi lõpuks üle kantseleile ja lepinguperiood ei kata 75% vara majanduslikust elueast.

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 Riigikogu Kantselei vastuses toodu suhtes ning leiab, et tehingute raamatupidamises kajastamise osas tuleb lähtuda Raamatupidamise Toimkonna juhenditest.

2.3.2. Põhivara amortiseerimine

Kunstnik P. Kuutmaa villased vaibad, mida kasutatakse põrandavaipadena, on kantselei bilansis arvel kunstiväärtusena soetusmaksumuses 250 128 krooni ja neid ei amortiseerita.

Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 ("Materiaalne ja immateriaalne põhivara") järgi amortiseeritakse materiaalse põhivara objektide amortiseeritav osa kulusse objekti kasuliku eluea jooksul. Erandiks on piiramata kasutuseaga objektid (näiteks maa, püsiva väärtusega kunstiteosed, muuseumieksponaadid ja raamatud), mida ei amortiseerita. Kujunduseesmärgil soetatud kunstiobjekte, millel ei ole püsivat väärtust, samuti muuseumieksponaate ja raamatuid, mis kuuluvad teatud aja järel väljavahetamisele, amortiseeritakse nende kasuliku eluea jooksul.

Riigikontroll on arvamusel, et põrandavaipadena kasutatavaid vaipu tuleb kanda kuluks nende kasuliku eluea jooksul.

2.4. Riigikontrolli ettepanekud

Riigikogu 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.
- Korrigeerida vaipade bilansilist maksumust, hinnates nende tegelikku eluiga ja amortiseerides neid selle jooksul.

[5] Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

3. Riigikogu Kantselei kui riigiraamatupidamiskohustuslase 2004. aasta tehingute seaduslikkus

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

3.1. Tähelepanekud

3.1.1. Riigihangete korraldamata jätmine

Kantselei on 2004. aastal ostnud kaupu ja teenuseid kogusummas 8 207 772 krooni[6] ilma riigihanget korraldamata. Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud riigihanked korraldada järgmistel juhtudel:

- Hermann Reisid AS — lennupiletid, majutus, kindlustus — 3 694 872 kr
- Eesti Statoil AS[7] — kütus ja teenused — 1 580 676 kr
- EMT AS — sideteenus — 1 046 669 kr
- Tulika Takso AS — transporditeenus — 953 820 kr
- Amaretto OÜ — toitlustamine — 931 734 kr

Asutus on eksinud riigihangete seaduse vastu, mille kohaselt oleks tulnud asja ostmisel või teenuse tellimisel riigihange korraldada, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 300 000 krooni või üle selle[8].

Kõigi toodud hankijate puhul kasutavad nimetatud teenuseid või tooteid nii Riigikogu Kantselei ametnikud kui ka Riigikogu liikmed. Reisiteenuste kasutamisel on Riigikogu liikmetel õigus valida, kas leida ise reisifirma, kes lennupiletite jm hankimise eest hoolitseb, või kasutada selleks Riigikogu Kantselei koostööpartnerit AS-i Hermann Reisid. Esimesel juhul tasub Riigikogu liige ise kulud ja kantselei hüvitab talle tehtud kulutused. Teisel juhul tasub Riigikogu Kantselei talle esitatud arve. Kütuse ja transporditeenuse eest tasumiseks on hankija väljastanud vastavad kaardid. Ostetud teenuste ja kaupade kohta esitatakse Riigikogu Kantseleile iga kuu arve.

Riigikontrollile antud põhjenduste kohaselt jättis Riigikogu Kantselei riigihanked tegemata seetõttu, et kantselei tegutseb reisiteenuste, kütuse ja transporditeenuse hankimisel ostja esindajana. Kantselei tõlgenduse kohaselt on ostjaks Riigikogu liige või kantselei teenistuja, kellele hüvitatakse lähetuskulud vastavalt lähetuste korrale või Riigikogu liikme tööga seotud kulutused vastavalt Riigikogu juhatuse kehtestatud korrale.

Vastuskirjas kontrolliaruande eelnõule jääb Riigikogu Kantselei oma põhjenduste juurde ja lisab, et reisiteenuste ning toitlustusteenuse osutaja leiti avaliku konkursi alusel. Samuti selgitab, et on reisiteenuste ostmisel lähtunud avaliku teenistuse seadusest, mitte riigihangete seadusest.

Vaatamata auditi käigus saadud selgitustele ei ole Riigikontrolli hinnangul toodud põhjendus piisav ja Riigikogu Kantselei oleks pidanud korraldama eespool toodud kaupade ja teenuste ostmisel riigihanked.

---

[6] Aruandes toodud summad on võetud riigikassa päevaraamatust.
[7] Riigikogu Kantselei majandusautode tarvis korraldati riigihange ja leping sõlmiti 15.12.2004. a.
[8] Riigihangete seadus, § 2 lg 7

3.1.2. Hankelepingu summade ületamine

Riigikogu Kantselei oli 2004. aastal ületanud kaupu ostes riigihanke korraldamise tulemusena sõlmitud lepingutes fikseeritud summasid 557 353 krooni võrra.

Hankija	Kulud riigieelarvest	Hankelepingu summa	Ületamine
ATBM OÜ	761 587 kr	331 580 kr	430 007 kr
IT Grupp AS	383 171 kr	255 825 kr	127 346 kr

ATBM OÜ-lt osteti kuus kuud hiljem täiendavalt veel üks koopiamasin 96 900 krooni eest ning lisaks hooldustöid ja tarvikud. AS-ilt IT Grupp osteti kuu hiljem täiendavalt veel üks server 37 178 krooni eest, lisaks hooldustöid ja tarvikud. Mõlemal juhul oli täiendava seadme ostu põhjuseks olemasoleva seadme ootamatu rike. Riigihangete sisuks oli vastavalt paljundusmasinate ja serveri ostmine.

Riigikontroll soovitab edaspidi hankelepingutes kokku leppida pikem seadmete garantiiaeg, et oleks võimalik hankijapoolne seadmete remont või ümbervahetamine. Kuna kantselei praktika näitab, et lisaks seadmete soetamisele ostetakse hankijalt veel hooldustöid ning tarvikuid, soovitab Riigikontroll edaspidi teha hanke üheaegselt nii seadmetele kui hooldusele.

Kuna kantselei ostis rikki läinud seadmete asemele uued seadmed, siis oleks Riigikontrolli arvamusel pidanud kantselei korraldama väljakuulutamata läbirääkimistega pakkumismenetluse täiendavate asjade ostmiseks.

Riigikogu Kantselei ei nõustunud Riigikontrolli arvamusega, kuna kantselei hinnangul pikema garantiiaja nõudmine üldjuhul ainult suurendaks hanke hinda ega pruugi lahendada probleeme seoses seadmete ootamatu rikkiminemisega ning antud ostude puhul väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korraldamiseks riigihangete seaduses alus puudus.

Riigikontroll on arvamusel, et vähemalt kuuekuulise garantiiaja nõudmine asjade ostmisel on põhjendatud ega suurenda mingil juhul riigihanke hinda, kuna enamik tootjaid pakub tavapäraselt garantiiajaks üks kuni kaks aastat. Riigikontrolli hinnangul oli väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korraldamiseks alus riigihangete seaduse § 57 lõikes 1.

3.1.3. Korterite kasutusse andmine

Riigikontroll on arvamusel, et korterite kasutusse andmisel (nii tasuta kui ka madala tasu eest) on Riigikogu Kantselei tekitanud riigile kahju, kuna korterite üürimise eest ei küsita turuhinda.

Korterite tasuta kasutusse andmine

Kantselei on oma töötajatele teenistuses oleku ajaks üürile andnud kaheksa korterit selle eest tasu küsimata, üürnikud maksavad ise kommunaalkulude ja halduskulude eest. Sõlmitud lepingute kohaselt kohustub Riigikogu Kantselei vajaduse korral tegema eluruumis kapitaalremonti.

Riigivaraseaduses[9] on sätestatud riigivara kasutamise otstarve. Üheks otstarbeks on märgitud riigivara kasutamine tulu saamiseks juhul, kui riigivara ei ole vajalik avalikuks otstarbeks või riigivõimu teostamiseks. Antud juhul ei vajanud kantselei nimetatud kortereid oma põhiülesannete täitmiseks ja oli andnud need oma ametnikele tasuta kasutada. Samas seaduses on toodud loetelu subjektidest[10], kellele võib riigivara anda tasuta kasutusse, ning asutuse ametnikud, kes kortereid tasuta kasutavad, sinna loetellu ei kuulu.

[9] Riigivaraseadus, § 13 lg 1 ja § 16 lg 1
[10] Riigivaraseadus, § 18 lg 1

Eelnevast tulenevalt leiab Riigikontroll, et korterite tasuta kasutada andmine oma ametnikele ei ole kooskõlas riigivaraseadusega. Samuti ei ole kooskõlas riigivaraseadusega ka kasutamise eest tasu mittenõudmine, jättes tehingutes riigivaraga suurendamata kasu, mida riik võiks saada[11]. Lisaks on tasumata korterite tasuta kasutusse andmisest tulenevad erisoodustusmaksud.

Riigikontrolli arvates tuleks korterid võõrandada riigivaraseaduses sätestatud korras.

Probleemile oleme juhtinud tähelepanu ka oma 2002. aasta kontrolliaruandes.

Korterite tasu eest kasutusse andmine

Riigikogu Kantselei on andnud eraisikutele üürile kaks korterit asukohaga Endla 55 ja Vindi 16 üüriga 10 kr/m² kuus, lisaks tasuvad üürnikud kommunaalkulude eest. Algne üürileping oli sõlmitud aastaks, seda tähtaja möödudes ei pikendatud ja seetõttu muutus see tähtajatuks üürilepinguks[12].

Riigikontrolli hinnangul ei vasta küsitav rent turuhinnale antud piirkonnas ja kantselei on rikkunud riigivaraseadust, jättes suurendamata kasu, mida riik võiks saada[13]. Riigikogu Kantseleil tuleks kas tõsta üüritasu võlaõigusseaduses sätestatud korras või vara lähtuvalt riigivaraseadusest ning kooskõlas võlaõigusseadusega müüa.

Riigikogu Kantselei direktori vastuses kontrolliaruande eelnõule selgitatakse, et kantselei kavandab nende korterite võõrandamist.

3.1.4. Toompea lossi rendilepingud

Riigikogu Kantselei on Toompea lossi ruume kasutada andnud kahele ettevõttele – OÜ-le Kleopatra, ja AS-ile Hansapank.

- OÜ-le Kleopatra anti 01.06.2003. a sõlmitud tähtajatu lepinguga üürile ruum Toompea lossis suurusega 21 m². Ruum anti üürile koos inventariga juuksuri- ja maniküüriteenuse osutamiseks Riigikogu, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Valitsuse, Riigikantselei ja Toompea lossis asuvatele töötajatele. Üürnik tasub kuus üüri 10 kr/m² eest ning vee, soojusenergia, elektrienergia ja kanalisatsiooniga varustamisega kaasnevad kõrvalkulud Riigikogu Kantselei arvete alusel.

- AS-ile Hansapank anti 14.06.2000. a sõlmitud lepinguga pangakontorina tasuta kasutada ruum Toompea lossis suurusega 18,1 m². Lepingu lõppemise tähtaega kokku lepitud ei ole. Panga kohustuseks on teha vajaduse korral ruumis kapitaalremonti (kui selle tegemise vajadus tekib panga süü läbi) ja sõlmida oma kulul ruumi valveleping. Üüri ega muid tasusid aktsiaselts ei maksa.

Riigikontrolli hinnangul on rikutud riigivaraseadust[14], mis sätestab, et riigivaraga mis tahes tehinguid tehes peavad riigivara valitsejad juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mis riik võib neist tehingutest saada. Eespool toodud kahe lepingu puhul on Riigikogu Kantselei teinud kulutusi, soetades äriühingule juuksuriinventari ja tasudes panga kulude eest. AS-iga Hansapank sõlmitud ruumi tasuta kasutamise leping ei ole kooskõlas riigivaraseaduses[15] sätestatud riigivara tasuta kasutusse andmisega, kuna pank ei kuulu seaduse järgi nende subjektide nimistusse, kellele võib riigivara tasuta kasutada anda.

Riigikontroll on arvamusel, et Riigikogu Kantselei peaks muutma rendilepinguid, küsides ruumide kasutamise eest turuhinda.

---

[11] Riigivaraseadus, § 7 lg 3
[12] Võlaõigusseadus, § 310
[13] Riigivaraseadus, § 7 lg 3
[14] Riigivaraseadus, § 7 lg 3
[15] Riigivaraseadus, § 18 lg 1

3.1.5. Korteri ebaseaduslik üürimine

Riigikogu Kantselei on ühele oma töötajale tasuta välja üürinud korteri, mis ei kuulu kantseleile, vaid Tallinna linnale. Leping, millega Tallinna linn andis korteri rendile Riigikogu Kantseleile, lõppes 13.01.1996. a ja seda uuendatud ei ole. Üürileping töötajaga teenistuses oleku ajaks on sõlmitud 16.08.1999. a.

Riigikontrolli hinnangul puudub Riigikogu Kantseleil õigus anda üürile temale mittekuuluvat vara, kui selleks ei ole vastavat kirjalikku kokkulepet vara omanikuga.

Riigikogu Kantselei on pöördunud lepingu uuendamiseks Lasnamäe Linnaosa Valitsuse poole.

3.2. Riigikontrolli ettepanekud

Riigikogu Kantselei direktorile

- Täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud riigihangete seaduse järgmine, näiteks otsustada riigihanke korraldamise vajadus juba eelarvestamise protsessis.
- Võõrandada kantselei põhitegevuseks mittekasutatavad korterid riigivaraseaduses sätestatud korras või küsida välja üüritud korterite kasutamise eest turuhinda. Tasuda korterite tasuta kasutusse andmisega kaasnevad erisoodustusmaksud.
- Lõpetada äriühingutega sõlmitud lepingud või muuta neid selliselt, et rendihind oleks vastavuses turuhinnaga.
- Sõlmida Tallinna linnaga leping korteri kasutamiseks või lõpetada üürnikuga leping ja tagastada korter linnale.

4. Finantsjuhtimine ja sisekontrollisüsteem

4.1. Tähelepanekud finantsjuhtimise kohta

4.1.1. Riigikogu Kantselei tegi 2004. aasta detsembris ettemakseid summas 4 871 411 krooni. Sellest 4 231 911 krooni on seotud detsembris välja makstud töötasudelt arvestatavate ja kinnipeetavate maksudega ning 639 500 krooni hankijate ettemaksetega.

Maksude ettemaks summas 4 231 911 krooni jaguneb omakorda 2005. aasta jaanuaris deklareeritavaks maksuks summas 4 055 920 krooni ja deklareeritavat maksu ületavaks summaks 175 991 krooni.

Kantselei tegi 2004. aasta novembris ja detsembris suuri makseid püsihankijatele summas 639 500 krooni[16]. Tegemist oli detsembri kulude eest tasumisega, mille arved saabusid jaanuaris 2005 ja mille maksetähtaeg oli jaanuaris-veebruaris.

- AS Tulika Takso 70 000 krooni
- AS Tallinna Küte 105 000 krooni
- AS Eesti Energia 115 000 krooni
- AS Eesti Statoil 144 500 krooni
- AS EMT 110 000 krooni
- SA Riigi Infokommunikatsioon 95 000 krooni

Riigikontroll on arvamusel, et maksude maksmine enne nende deklareerimist ja hankijatele maksete tegemine enne arve saamist ei ole hea finantsjuhtimise tava. Samuti on riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud, et ettemaksete tegemist võimaluse korral välditakse.[17]

4.2. Tähelepanekud sisekontrollisüsteemi[18] kohta

4.2.1. Riigikontrolli hinnangul vajavad täiendamist järgmised sisekontrollisüsteemi osad:

- Riigikogu Kantselei hüvitab Riigikogu liikmete sõiduki üürikulusid (v.a kapitalirent) kehtestatud korra kohaselt. Sõiduki üürikulude hüvitamiseks vaatasid raamatupidajad liisingulepingud üle veendumaks, et tegemist ei ole kapitalirendi tingimustel sõlmitud liisingulepinguga. Koopiaid lepingutest ega nende maksegraafikutest ei tehtud. Kulusid hüvitatakse esitatud arvete alusel ning arvete vastavust liisingulepingule ei kontrollita. Riigikogu liikmetel puudub kohustus teavitada raamatupidamist lepingutingimuste muutmisest, mistõttu on olemas võimalus, et lepingute tingimusi on muudetud ja kantselei hüvitab ka sõidukite kapitalirente.

[16] Toodud loetelu ei ole lõplik, nimetatud on suuremad ettemaksud.
[17] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri", § 15 lg 8
[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.

- Üldeeskirja[19] kohaselt inventuuri dokumendid dateeritakse ja allkirjastatakse lugejate ja materiaalselt vastutava isiku poolt. Põhivara ja varude inventuuri lugemislehtedelt puudusid koondsummad ja lugejate nimed või kinnitused. See ei võimalda saada kindlust, et

  • lugemislehtedel kirjas olevate varade summaarne maksumus on vastavuses raamatupidamisprogrammist trükitud inventariseerimisnimestikuga;

  • konkreetse varade grupiga tegelevad ja selle eest vastutavad isikud ei osalenud ainuisikuliselt samade varade lugemises.

4.3. Riigikontrolli ettepanekud

Riigikogu Kantselei direktorile

- Tagada liisingulepingute ja maksegraafikute koopiate olemasolu raamatupidamises ja arve võrdlemine nendega enne tasumist.

- Tagada inventuuride usaldusväärsus, täpsustades inventeerimise reeglistikku asutuse raamatupidamise sise-eeskirjas nii, et inventeerimisel oleks tagatud üldeeskirja nõuetest kinnipidamine.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

[19] Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 52 lg 6 ja lg 5 p 7

Lisa

Riigikogu 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” § 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

Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide 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”

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

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

Riigikogu Kantselei direktori vastus

RIIGIKOGU KANTSELEI

Pr Ines Metsalu
Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 Tallinn

Teie 04.05.2005 nr OSI-2-7.1/05/670
Meie 23.05.2005 nr 4-3/1085-v

Riigikogu Kantselei kontrolliaruanne

Austatud Ines Metsalu

Täname Riigikontrolli Riigikogu Kantselei 2004. aasta aruande ja majandustehingute seaduslikkuse auditi ja meeldiva koostöö eest.

Võtsime teadmiseks kontrolliaruande eelnõus tehtud tähelepanekud ja ettepanekud ning lisame järgmised omapoolsed selgitused:

1. Kapitalirendilepingud

Rentide klassifitseerimine raamatupidamises kasutus- või kapitalirendiks toimub RTJ 9 peatüki punktide 7 - 15 alusel. Antud juhendist selgub, et igasugune hindamine on subjektiivne, kui ei ole kindlaid kriteeriume. Üks olulisemaid põhimõtteid on see, kui renditava vara omandiõigus läheb renditava perioodi lõpuks üle rentnikule, on kapitalirent ja kui vara üle ei lähe, on kasutusrent. Riigikogu Kantselei liisib vara (autod) sooviga rendiperioodi lõpul nad tagastada, mitte neid omandada. Sellise lepingu sõlmimine oli ja on ka lepingu teise poole soov. Seega on tegemist kasutusrendiga. Samuti ei kata lepinguperiood üle 75% osa vara majanduslikust elueast (mitte kasulikust elueast), sest auto majanduslik eluiga on vähemalt 10 aastat. Meie lepingud on sõlmitud 4 aasta peale. Samas on ka teada, et me väljaostuõigust ei teosta ning rendimaksete nüüdisväärtus ei ületa 90%.

2. Põhivara amortiseerimine

Kunstnik Peeter Kuutmaa kui Eesti Vabariigi ühe tuntuima kaasaegse vaibakunstniku villaseid vaipu oleme käsitlenud kui püsiva ja suureneva väärtusega kunstiteoseid. Vaibad on arvel kunstiväärtustena riigivara registris. Kunstiteoste amortiseerimise võimalus tekkis alates 2004. aastast. Leiame, et ei ole õige amortiseerida kunstiväärtusena arvel olevate vaipade maksumust, samuti puudub reaalne võimalus vaiba maksumust suurendada vaipade parandamise käigus, sest põhivarale saab lisada remondi maksumuse alates põhivara kapitaliseerimise alampiirist. Kogu muu põhivara kõrval on nende maksumus ebaoluline. Edaspidi amortiseerime ka kunstiväärtusena soetatud vaipasid.

Lossi plats 1a
15165 Tallinn
Tel 631 6331
Faks 631 6334
Elektronpost: riigikogu@riigikogu.ee

3. Riigihangete korraldamata jätmine

Riigikogu Kantselei põhimääruse p.1 kohaselt on Riigikogu Kantselei riigiasutus, mille põhiülesandeks on Riigikogule tema põhiseaduslike funktsioonide täitmiseks vajalike tingimuste loomine. Tulenevalt Riigikogu liikmete transpordivajadusest on Riigikogu Kantselei sõlminud lepingud firmadega Eesti Statoil AS, OÜ ESRA KO, AS Linnatakso ning Tulika Takso AS. Riigikogu liikmete tööga seotud kulutuste hüvitamise korra kohaselt hüvitatakse Riigikogu liikmele kuludokumentide alusel tema tööga seotud kulutused kuni 30 % ulatuses Riigikogu liikme ametipalgast. Riigikogu liikme tööga seotud kulutused on nimetatud korra p 2 kohaselt ka sõidukulud (sh. takso- ja kütuse kulu). Kuna kulud kaetakse Riigikogu liikme kuluhüvitistest, on Riigikogu liige vaba otsustama, millise firma teenust ta kasutab ning seega ei ole võimalik korraldada vastavaid riigihankeid. Riigihangete seaduse asemel kohaldatakse Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seaduse § 11.

AS Hermann Reisid on valitud avaliku konkursi alusel. Ka Riigihangete Amet on seisukohal, et kui on tegemist lähetuskulude hüvitamisega, ei ole riigihanget vaja korraldada. Riigihangete seaduse asemel kohaldatakse avaliku teenistuse seaduse § 43.

Riigikogu Kantselei kasutab EMT teenuseid varasemast ajast kui kehtestati Riigihangete seadus. Riigikogu Kantselei on võtnud korduvalt võrdlevaid pakkumisi kõigilt kohalikelt mobiilsideoperaatoritelt. Riigikogu Kantselei vajab parimat teenust ja seda pakub kohalikul turul kvaliteedi, leviala ja erinevate teenuste osas hetkel EMT. Riigikogu Kantselei ostab teenust EMT-lt konkurentsivõimeliste hindadega. Kuni aastani 2005 ei olnud võimalik Riigikogu Kantseleil olemasolnud telefoninumbrite baasil osta mobiilsideteenust teistelt operaatoritelt. Kuna Riigikogu liikmete mobiilsideteenuse kulud kaetakse Riigikogu liikme kuluhüvitistest, on Riigikogu liige vaba otsustama, millise firma teenust ta kasutab ning seega ei ole võimalik korraldada vastavaid riigihankeid. Riigihangete seaduse asemel kohaldatakse Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seaduse § 11.

Toompea lossis toitlustusteenust osutanud OÜ Desoral ja Riigikogu Kantselei vaheline teenindusleping lõppes 26.juunil 2000.a ning kuulutati välja avalik konkurss Toompea lossis toitlustusteenuste osutaja leidmiseks. Konkursist osavõtuks laekus kuus sooviavaldust. Konkursi võitis OÜ Amaretto, millega 01.septembril 2000.a sõlmiti teenindusleping 5 aastaks.

4. Riigihangete summa ületamine

ATBM OÜ-lt soetati paljundusmasin peale riigihanke toimumist katkiläinud paljundusmasina asendamiseks. Otsus tehti soodsama pakkuja suhtes, kelleks oli OÜ ATBM. Ostetud masina hind oli 96 900 krooni, mis on alla riigihangete piirmäära. OÜ-lt ATBM ostetavate masinate suhtes on üheks hanke tingimuseks ka nende masinate hooldus. Samast on ostetud ka neile masinatele vajalikke tarvikuid.

IT Grupp AS-lt soetati server pärast hanke toimumist katkiläinud serveri asendamiseks. Serveri maksumus oli 37 178 krooni, mis ei ületa asja soetamise riigihanke piirmäära. 46 433 krooni eest uuendati serveri süsteemset tarkvara (arendustööd), mitmesugusteks hooldus- ja remonditarvikuteks ja tarkvara installeerimiseks kulus 43 735,35 krooni.

Pikema garantiiaja nõudmine üldjuhul ainult suurendaks hanke hinda ja ei pruugi lahendada probleeme seoses seadmete ootamatu rikkiminemisega. Antud ostude puhul väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse korraldamiseks riigihangete seaduses vastav alus puudus.

5. Korterite kasutusse andmine

Ebatäpne on väita, et korterid on antud üürile tasuta. Üürnikud maksvad hoonete haldajatele hooldus- ja remondikulud, maamaksu, kommunaalteenused.
Kahel juhul on tegemist kohtuotsuse alusel määratud üüri summaga. Kavas on nende korterite võõrandamine.

6. Toompea lossi rendilepingud

Koostöölepingud on sõlmitud arvestusega, et kasutada antud ruumid asuvad kinnisel territooriumil. AS Hansapank töötab kolmel päeval nädalas ning on korduvalt avaldanud soovi pangakontor sulgeda.

7. Korteri üürimine

Korteri kasutamise kohta lepingut uuendatud ei ole. Oleme pöördunud Lasnamäe LOV poole lepingu uuendamise küsimuses.

8. Ettemaksed

Maksude ettemaksud 175 991 krooni tehti seoses Riigikogu Kantselei struktuurimuutusega ja vajadusega välja maksta koondatava töötaja töötasu, kes otsuse tegemise hetkel viibis haiguslehel.

Riigieelarves on arvestatud vahendeid 12 kuu kulude eest tasumiseks, tasutud on samuti 12 kuu (jaanuari kuni detsembri) kulud. Seega on tegemist tekkinud kohustuste tähtaegse tasumisega ja ei saa käsitleda kui ettemakset, sest teenus või kaup oli selle eest kätte saadud. Samas oleks olnud võimalus need summad 2005. aastasse 3% kindlaksmääratud kulude hulgas üle viia (tekitab täiendavat tööd).

9. Sisekontroll

Riigikogu liikmete ja liisingufirmade vahel sõlmitud lepingud on konfidentsiaalsed ja vastavalt poolte kokkuleppele ei ole kolmandatel isikutel õigust teha neist koopiaid. Kui arvel ei ole näha, et tegemist on kasutusrendi lepinguga, siis lepinguid kontrollitakse, veendumaks, et tegemist ei ole kapitalirendilepinguga. Kapitalirendi

hüvitamine ei ole Riigikogu juhatuse otsusega lubatud. Kõikidel Ühisliisingu ja Hansaliisingu esitatud arvetel on fikseeritud, et tegemist on kasutusrendi eest esitatud arvetega. Kui liisingulepingu tingimusi muudetakse, kajastab arve lepingu tingimuste muutmise tasu ja arvete summad muutuvad oluliselt. Sel juhul küsitakse Riigikogu liikmelt lepingut.

Vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirja § 52 lg 5 p 7 on Riigikogu Kantselei inventeerimisakt ja inventeerimisnimestikud dateeritud ja allkirjastatud. Üldeeskiri ei sätesta, kas allkiri ja dateering peab olema igal leheküljel või mitte. Paberkandjal lugemislehed olid inventuuri käigus paralleelselt kasutusel tagamaks kontrolli elektroonilisele inventeerimissüsteemile üleminekul. Elektrooniline inventeerimissüsteem käivitub täielikult 2005. aasta lõpus ja sellele vastavalt paberkandjal lugemislehti ei teki. Rohkem kui 20 000 ühikut vara loetakse inventeerimise käigus terminali, pärast lugemist võrreldakse saadud andmeid elektroonselt raamatupidamise andmetega, mille tulemusena tekib automaatselt inventuuri akt, milles kajastatakse eraldi olemasolev, puudu- ja üleolev vara.

Varude ja materiaalse põhivara inventeerimisgrupid koosnesid vähemalt 2 liikmest, kellest kumbki ei ole inventeeritavate materjalide eest materiaalselt vastutav isik. Vastutav isik osales selgituste andjana.

Kontrollikeskkonna tugevdamiseks on kehtestatud alates 1999. aastast Riigikogu Kantseleis kaupade ja teenuste ostmise kord, milles on välja toodud kontrolliskeem.

Lugupidamisega

Heiki Sibul
Direktor

Aili Soomuste
6316 525