

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/06/33
30.05.2006

Riigikontrolli arvamus Riigikogu Kantselei 2005. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Tallinn
2006

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
Hinnangu andmise lähtekohad.....	3
Olulisemad andmed Riigikogu Kantselei kohta	4
1. HINNANG RIIGIKOGU KANTSELEI 2005. AASTA MAJANDUSAASTA ARUANDE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA.....	5
1.1. Riigikontrolli hinnang majandusaasta aruande kohta	5
1.2. Hinnang majandustehingute seaduslikkuse kohta.....	5
1.3. Ettepanek	6
2. FINANTSJUHTIMINE	8
2.1. Riigikontrolli tähelepanekud	8
2.2. Ettepanekud.....	9
3. EELMISE AASTA AUDITI TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL.....	10
LISA	12
RIIGIKOGU KANTSELEI DIREKTORI VASTUS.....	13

Sissejuhatus

Riigikogu Kantslei direktorile on esitatud ka märgukiri auditi käigus tehtud tähelepanekute kohta, mis kontrolliaruandes ei kajastu, kuna nende tähelepanekute mõju ei ole aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse seisukohast oluline. Kontrolliaruandes on välja toodud olulisemad puudused, mis on kordunud või mis võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

Hinnangu andmise lähtekohad

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.²

Riigikontroll kontrollis Riigikogu Kantslei 31.12.2005. a lõppenud majandusaasta aruannet, mille koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ning rahandusministri 11.12.2003. a määrusest nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri".

Auditi eesmärgiks on anda hinnang Riigikogu Kantslei 2005. aasta majandusaasta aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta. Kantslei 2005. a majandusaasta aruandele hinnangu andmise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise heale tavale, raamatupidamise seadusele ning rahandusministri vastavasisuliste määruste.

Hinnangu andmisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad antud kuupäeval Riigikogu Kantsleile;
- tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul;
- puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud, 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;
- tegevusaruandes toodud numbriline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud korrektsetes summades;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas tähtsamate asjakohaste regulatsioonidega.

Hinnangu andmisel aruandeaasta majandustehingute seaduslikkusele lähtus Riigikontroll auditeeritu suhtes kehtivatest olulisemates seadustes sätestatud nõuetest. Riigikogu Kantslei seisukohalt tähtsamad õigusaktid, millele olulises osas vastavust kontrolliti, on kirjas kontrolliaruande lisas.

¹ Riigieelarve seadus, § 47 lg 2

² Riigikontrolli seadus, § 7

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI³ auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et 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. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Audititeavet kogudes intervjueriti Riigikogu Kantselei raamatupidajaid ja teisi kantselei teenistujaid.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Krista Uuna, audiitorid Anneli Narusk ja Karin Rajapu.

Olulisemad andmed Riigikogu Kantselei kohta

Riigikogu Kantselei eesmärk on Riigikogule tema põhiseaduslike funktsioonide täitmiseks vajalike tingimuste loomine. Kantselei ülesandeks on nõustada Riigikogu, tema juhatust, komisjone, fraktsioone, delegatsioone ja Riigikogu liikmeid; tagada asjaajamine, samuti organisatsioonilised, majanduslikud ja tehnilised tingimused Riigikogu, tema juhatuse, komisjonide, fraktsioonide, delegatsioonide ja Riigikogu liikmete tööks; osutada kaasabi Riigikogu suhtlemisele teiste institutsioonidega ning korraldada Riigikogu liikmete ametihüvedega seonduvat. Muu hulgas teenindab Riigikogu Kantselei ka Vabariigi Valimiskomisjoni. Valimiskomisjoni ülesandeks on Vabariigi Presidendi, Riigikogu, Euroopa Parlamendi, kohalike omavalitsuste volikogude, Riigikogu juhatuse valimine ning rahvahääletuste ettevalmistamine ja läbiviimine.

Vabariigi Valimiskomisjoni majandusaasta aruanne esitatakse Riigikogu Kantselei raamatupidamise aastaaruande koosseisus.

Aruannete koostamise ning neis sisalduva info õigsuse eest vastutas auditeeritud perioodil Riigikogu Kantselei direktor Heiki Sibul. Riigikogu Kantselei ja Vabariigi Valimiskomisjoni raamatupidamist korraldas pearaamatupidaja Aili Soomuste.

Riigikogu Kantselei kui riigiraamatupidamiskohustuslase 2005. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantselei direktor Heiki Sibul.

Riigikogu Kantselei 2005. aasta eelarve kassakulud oli 211 miljonit krooni, mis oli võrreldes 2004. aastaga kasvanud 9%. Kantselei bilansimaht oli 31.12.2005 a seisuga 1,78 miljardit krooni, mis võrreldes 2004. a suurenes 4%.

³ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

1. Hinnang Riigikogu Kantselei 2005. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

1.1. Riigikontrolli hinnang majandusaasta aruande kohta

Riigikontrolli hinnangul kajastab Riigikogu Kantselei majandusaasta aruanne 31.12.2005. a seisuga, mis näitab kantselei 2005. aasta kassakuludeks 211 023 000 krooni ja tulemiks enne arveldusi riigieelarvega –274 853 000 krooni ning bilansimahuks 31.12.2005. a seisuga 1 786 427 000 krooni, olulises osas õigesti asutuse finantsseisundit 31.12.2005. a seisuga ning lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ning majandustulemust.

1.2. Hinnang majandustehingute seaduslikkuse kohta

Õigusaktide nimekirj, millele vastavust Riigikontroll moodustatud valimi alusel kontrollis, on toodud aruande lisas. Valimisse langenud tehingute osas olid majandustehingud sooritatud kooskõlas nimetatud õigusaktidega, välja arvatud allpool toodud tehingud.

1.2.1. Toompea lossi ruumide kasutusele andmine

Riigikogu Kantselei on 01.07.2005. a sõlminud ASiga Miker 4aastase teeninduslepingu, mille järgi kohustub ettevõtte osutama tootlustusteenust Toompea lossis töötavatele isikutele ja külalistele. Kantselei on ASile Miker kasutada andnud järgmised tootmis- ja teeninduspinnad: söökla saal 155,9 m²; tootmisruumid 63,8 m²; abiruumid 56,1 m²; kauplus 24,3 m²; kaupluse ladu 11,1 m²; garderoob 13,6 m²; kohviku saal 200,4 m² ja abiruumid 48,8 m² koos vajalike seadmete ja inventariga. AS Miker on kohustatud tasuma kasutatud külma ja sooja vee, kanalisatsiooni ning elektrienergia eest kantselei esitatud arvete alusel. Kasutada antud ruumide ja seadmete eest kantselei ettevõttelt rendi- vm tasu küsinud ei ole. Samas on kantselei 2005. aastal teinud kulutusi ASile Miker kasutada antud inventarile, seadmetele ja köögitarvetele 346 102 krooni eest (koos käibemaksuga).

Riigikontrolli hinnangul on kantselei rikkunud riigivaraseadust, mis sätestab, et riigivaraga mis tahes tehinguid tehes peavad riigivara valitsejad juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mis riik võib neist tehingutest saada.⁴ Teatud tingimustel on lubatud anda riigivara tasuta kasutusse, kuid AS Miker ei kuulu seaduse järgi nende subjektide nimistusse, kellele võib riigivara tasuta kasutada anda.⁵ Tulenevalt eelnevast on Riigikontroll seisukohal, et ASilt Miker tuleb küsida tasu vara kasutusse andmise eest vähemalt ruumide ja seadmete amortisatsiooni ning inventarile jm tarvikutele tehtud kulude ulatuses.

Eelmisel aastal tehtud ettepanekute järelkontrolli tulemusena selgus, et ka ASiga Kleopatra sõlmitud lepingut pole muudetud selliselt, et juuksuri- ja maniküüriteenuse osutamiseks kasutada antud Toompea lossi ruumi eest küsitaks vastavat tasu (vt ka p 3).

1.2.2. Riigihangete seaduse järgimine

Riigikontroll leidis järgmisi riigihangete seaduse rikkumisi:

- Riigikogu Kantselei on 2005. aastal ostnud kaupu ja teenuseid ilma riigihankemenetlust korraldamata järgmistelt hankijatelt:

⁴ Riigivaraseadus, § 7 lg 3

⁵ Riigivaraseadus, § 18 lg 1

Asutus	Teenuse liik	Summa ⁶ , kr
Hermann Reisid AS	lennupiletid, majutus, kindlustus	5 253 826
AS EMT	sideteenused	1 202 880
AS Tulika Takso	transporditeenused	745 980

Riigikontrolli hinnangul oleks tabelis esitatud juhtudel tulnud korraldada riigihankemenetlused.⁷ Riigikontroll tegi samade hankijate kohta tähelepaneku ka 2004. aasta tehingute seaduslikkust kontrollides.⁸

Vastuskirjas kontrolliaruande eelnõule selgitas Riigikogu Kantslei direktor, et tulenevalt Riigikogu liikmete transpordivajadusest on kantslei sõlminud mitmete teenusepakkujatega vastava lepingu. Riigikogu Kantslei märkis, et reisiteenuste osutaja valiti avaliku konkursi alusel. Sideteenuste ostmist põhjendas kantslei direktor sellega, et kantslei vajab parimat teenust ja seda pakub tema hinnangul praegu AS EMT. Kantslei direktori hinnangul ostetakse teenust ASilt EMT konkurentsivõimeliste hindadega.

Kõigi nimetatud teenuseosutajate puhul lähtus kantslei Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seadusest, mitte riigihangete seadusest, kuna leiab, et kõigi teenuste puhul on tegemist Riigikogu liikme kulude hüvitamisega.

Riigikontroll ei nõustu põhjendusega, kuna lepingu teenuse osutajatega on sõlminud kantslei ja arved teenuste eest esitatakse kantsleile, mitte Riigikogu liikmetele. Riigikontroll leiab, et pakkumiste küsimine ei ole võrdsustatav riigihankemenetluse korraldamisega ning Riigikogu Kantslei oleks pidanud korraldama eespool toodud kaupade ja teenuste ostmisel riigihanked.

- OÜ-lt Amaretto ja ASilt Miker on Riigikogu Kantslei peale restoraniteenuse ostnud ka erinevaid kaupu nagu vesi, kommikarbid, meened jms. Kokku on nii restoraniteenuse kui ka muude kaupade eest tasutud ettevõtetele 919 640 krooni. Riigikontroll on teadlik, et riigihangete seadusest tulenevalt ei pea restoraniteenuse ostmiseks riigihanke menetlust korraldama, samas leiab Riigikontroll, et kaupade ostmisele nimetatud erand ei kehti ning riigihanke menetlus tuleb korraldada.
- Riigikogu Kantslei on 2005. aastal riigihankemenetluse tulemusel ASiga Restor kokku lepitud summat 1 216 102 krooni (käibemaksuta) ületanud 355 956 krooni võrra ehk 29%. Riigikontrolli hinnangul oleks kokkulepitud hankesumma ületamisel tulnud korraldada väljakuulutamisetähtaegade läbivõtmisega pakkumismenetlus.⁹

Riigikogu Kantslei ei nõustunud väitega, et kantsleil oleks tulnud korraldada kokkulepitud hankesumma ületamisel väljakuulutamisetähtaegade läbivõtmisega pakkumismenetlus. Põhjenduseks toodi asjaolu, et tellitud ehitustööd ei ületanud vastavat piirmäära, milleks on 2 miljonit krooni.

Riigikontroll on seisukohal, et kõigi eelnimetatud hangete puhul on kantslei rikkunud riigihangete seadust.

1.3. Ettepanek

Riigikogu Kantslei direktorile

- Muuta ASiga Miker lepingut selliselt, et vara kasutusse andmise eest küsitaks tasu ruumide ja seadmete amortisatsiooni ning inventarile jms tarvikutele tehtud kulude ulatuses.

⁶ Aruandes toodud summad on võetud riigikassa päevaraamatust.

⁷ Riigihangete seaduse § 2 lg 7 kohaselt tuleb asja ostmisel või teenuse tellimisel korraldada riigihange, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 300 000 krooni või üle selle.

⁸ Riigikontrolli arvamus Riigikogu kantslei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

⁹ Riigihangete seadus, § 57 lg 1

Riigikogu Kantselei direktor selgitas vastuses kontrolliaruande eelnõule, et kasutusse antud ruumid asuvad kinnisel territooriumil ja koostöölepingu järgi osutatakse teenust riigile, Riigikogu liikmetele, Toompea lossi teenistujatele ning külalistele. Riigikogu Kantselei direktori hinnangul ei ole tegemist kontsessioonilepingutega, mille kohaselt eraõigusliku isiku kasutusse antakse avalik ressurss, mida kasutatakse tasu eest või tasuta nii avalikes kui ka erahuvides.

Riigikontroll jääb oma seiskoha juurde ja leiab, et Riigikogu Kantselei peab äriühingule kasutusse antud vara eest küsima tasu, mis kataks vähemalt varade kulumise ja inventari asendamiseks tehtavad kulud.

2. Finantsjuhtimine

2.1. Riigikontrolli tähelepanekud

2.1.1. Põhivara soetamine majanduskulude arvelt

Riigikogu Kantslei on teinud mitmeid pikemaajalisi investeeringuid majanduskulude arvelt, näiteks:

- Kantslei bilansis on lõpetamata ehitusena kajastatud kivitööd summas 110 360 krooni. Nimetatud tööde eest on 2005. aasta detsembris Saare Dolomiit-Väokivi OÜ-le tasutud majanduskulude arvelt 130 225 krooni koos käibemaksuga.
- Kantslei bilansis on põhivara parendusena kajastatud erinevaid 2005. aastal vastu võetud ehitustöid, mille eest on tasutud majanduskulude arvelt. Majanduskuludest on tehtud ka samade tööde raames kapitaliseerimisele mittekuuluvad summad, mis kanti kohe kuluks. Näiteks on majanduskulude arvelt tehtud järgmised kulud:
 - Tarrest Ehitus OÜ-lt 2005. aastal vastu võetud parendusena kajastatud ehitustööd summas 877 229 krooni, sh 2005. aastal tasutud 457 501 krooni. Lisaks kapitaliseerimisele mittekuuluvad ehitustööd summas 102 556 krooni.
 - ASilt Restor 2005. aastal vastu võetud parendusena kajastatud ehitustööd summas 938 536 krooni, sh 2005. aastal tasutud 435 994 krooni. Lisaks kapitaliseerimisele mittekuuluvad ehitustööd summas 1 074 393 krooni.
 - ASilt Kivitööd 2005. aastal vastu võetud parendusena kajastatud ehitustööd summas 675 870 krooni, sh 2005. aastal tasutud 248 120 krooni. Lisaks kapitaliseerimisele mittekuuluvad ehitustööd summas 117 792 krooni.

Kantslei raamatupidamises olid tehingud kajastatud korrektselt.

- Vabariigi Valimiskomisjon jätkas 2005. aastal elektroonilise hääletamissüsteemi väljatöötamist, mida rakendati esmakordselt kohalike omavalitsuste volikogude valimisel 2005. aastal.

Valimiskomisjon tegi 2005. aastal elektroonilise hääletamissüsteemi tarkvarale lisanduvad vajalikud arenguväljaminekud summas 370 708 krooni tegevuskulude, materiaalse põhivara soetamise ja renoveerimise kulude arvelt. Nimetatud kulud tehti majanduskulude arvelt põhjusel, et täiendavaid tarkvara arenguväljaminekuid ei olnud eelarvesse planeeritud investeeringuna.

Riigikontrolli hinnangul ei tohi aruandluse ja eelarvestamise läbipaistvuse huvides teha pikaajalisi soetusi tegevuskulude arvelt, vaid neid tuleb teha materiaalse põhivara soetamise ja renoveerimise kulude arvelt.

2.1.2. Ehituslepingute sõlmimine

Riigikogu Kantslei oli 2005. aastal tellinud mitmeid erinevaid ehitustöid kirjalikku lepingut sõlmimata kokku vähemalt 3,3 miljoni krooni eest. Enamasti oli ehitustööde teostajalt võetud eelnev hinnapakkumine.

Riigikontrolli hinnangul on suurte ehitustööde puhul kirjalike lepingute sõlmimine oluline selleks, et dokumentaalselt fikseerida tööde üleandmise tähtaeg, vastutus kvaliteedi osas ja garantiiaeg.

2.2. Ettepanekud

Riigikogu Kantselei direktorile

- Planeerida eelarvesse kestvuskaupade soetused ja renoveerimis-/ehitustööd täiemahuliste investeeringutena, mitte tegevuskuludena, sõltumata sellest, kas raamatupidamislikult on tegemist põhivara või kuluga.
- Edaspidi sõlmida ehitustööde ostmisel kirjalikud lepingud.

Riigikogu Kantselei direktor selgitas, et tehtud ehitustööd olid osaliselt kiireloomulised ning neid ei olnud võimalik ette planeerida. Kantselei direktori hinnangul oli raske ette planeerida ka elektroonilise hääletamissüsteemi kohandamise ja muudatustega kaasnevate investeeringute mahtu. Riigikontroll leiab, et kui eelarve aasta jooksul selgub vajadus teha kulutusi planeeritust erinevalt, siis tuleb taotleda eelarve muutmist.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule kirjutas Riigikogu Kantselei direktor, et näeb vajadust analüüsida ehituslepingute kirjaliku vormi nõudeid.

3. Eelmise aasta auditi tähelepanekute järelkontroll

Eelmise aasta auditi ettepanekute elluviimise järelkontrolli tulemusena selgus, et Riigikogu Kantselei pole rakendanud kõiki kontrolliaruandes¹⁰ välja toodud ettepanekuid.

- Riigikogu Kantselei üüris välja oma töötajatele põhitegevuseks mittevajalikke eluruume (8 üüri-lepingut), küsimata selle eest üüritasu.

Oma vastuses Riigikontrolli aruande eelnõule⁷ selgitas Riigikogu Kantselei, et kavas on kaks korterit võõrandada.

Järelkontrolli tulemusena selgus, et 2005. aasta jooksul polnud kortereid võõrandatud ega üüri-lepingute tingimusi muudetud. Samuti on tasumata jäetud korterite tasuta kasutusse andmisest tulenevad erisoodustused.

Kantselei selgituste kohaselt on 2006. aasta jaanuaris sõlmitud töötajatega uued tööandja eluruumi üürilepingud, mille alusel maksavad korterites elavad töötajad üüri 15 krooni ruutmeetri eest.

Riigikontrolli hinnangul ei vasta uute üürilepingutega küsitav rent turuhinnale. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab endiselt, et need korterid tuleb võõrandada, sest korterite alla turuhinna üürile andmine oma töötajatele ei ole kooskõlas riigivaraseadusega⁶. Samuti tuleb tasuda alla turuhinna olevate üürisummade ja turuhinna vahe pealt erisoodustusemaksu.

Vastuskirjas kontrolliaruande eelnõule märkis Riigikogu Kantselei direktor, et tööandja eluruumid on kavas võõrandada pärast seda, kui riigis tervikuna on otsustatud, kuidas ja mis tingimusel need võõrandatakse.

- Riigikogu Kantselei andis Toompea lossi ruume kasutada kahele ettevõttele, OÜ-le Kleopatra ja ASile Hansapank, küsimata selle eest tasu.

Oma vastuses Riigikontrolli aruande eelnõule⁷ selgitas kantselei, et koostöölepingud on sõlmitud arvestusega, et kasutada antavad ruumid asuvad kinnisel territooriumil.

Järelkontrolli tulemusena selgus, et Hansapangaga on 2005. aasta lõpus leping lõpetatud. Juuksuri- ja maniküüriteenust pakkuva OÜ-ga Kleopatra uuendatud rendilepingu kohaselt aga ruumide kasutamise eest renditasu ei küsita. Ettevõtte tuleb tasuda vaid vee, soojusenergia, elektrienergia ja kanalisatsiooni kulude eest Riigikogu Kantselei esitatud arvete alusel.

Riigikontrolli hinnangul on rikutud riigivaraseadust¹¹, mis sätestab, et riigivaraga mis tahes tehinguid tehes peavad riigivara valitsejad juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mis riik võib neist tehingutest saada. Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde, et kantselei peab muutma rendilepingut, küsides tasu ruumide ja seadmete kasutusse andmise eest vähemalt ruumide ja seadmete amortisatsiooni ulatuses.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule selgitas kantselei direktor, et kasutusse antud ruumid asuvad kinnisel territooriumil ja koostöölepingu järgi osutatakse teenust riigile, Riigikogu liikmetele, Toompea lossi teenistujatele ning külalistele. Riigikogu Kantselei direktori hinnangul ei ole tegemist kontsessioonilepingutega, mille kohaselt eraõigusliku isiku kasutusse antakse avalik ressurss, mida kasutatakse tasu eest või tasuta nii avalikes kui ka erahuvides.

- Riigikontroll tegi eelmise aasta kontrolliaruandes tähelepaneku Riigikogu Kantselei poolt sõlmitud liisingulepingute kohta. Lepinguobjektiks olevat vara ei kajastanud Riigikogu Kantselei oma bilansis,

¹⁰ Riigikontrolli arvamus Riigikogu kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

¹¹ Riigivaraseadus, § 7 lg 3

samuti ei kajastanud Riigikogu Kantselei bilansis ei lepinguga kaasnenud vastavat pika- ega lühiajalist kohustust. Järelkontrollis selgus, et nimetatud lepinguid lõpetatud ega muudetud ei ole. Riigikontrolli hinnangul on neid liisingulepinguid võimalik tõlgendada kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepingutena, millega on võetud pikaajalisi kohustusi, mis tulenevalt riigieelarve seadusest on riigiasutusel keelatud.¹²

Kuna riigieelarve seadus on kohustuste võtmise osas riigieelarve assigneeringute arvel mitmeti tõlgendatav, siis juhtis Riigikontroll sellele asjaolule tähelepanu oma kontrolliaruandes riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta. Nimetatud aruandele vastates möönis rahandusminister, et riigieelarve seadust tuleb selles osas muuta. Riigikontroll leiab jätkuvalt, et riigieelarve seadust tuleb kohustuste võtmise osas täpsustada.

Vastuskirjas kontrolliaruande eelnõule selgitas Riigikogu Kantselei direktor, et vara on liisitud sooviga see rendiperioodi lõpul tagastada, mistõttu on tegemist kasutusrendiga. Samas lubatakse uute rendilepingute sõlmimisel järgida Riigikontrolli ettepanekuid.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

¹² Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

Lisa

Riigikogu Kantselei 2005. a majandusaasta aruannet ja tehingute seaduslikkust auditeerides tuginesid Riigikontrolli audiitorid järgmistele õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seadus, §-d 8, 23–31

Seadus “2005. aasta riigieelarve”, §-d 1-2

Seadus “2005. aasta lisaeelarve”, § 2

Raamatupidamise seadus, §-d 1–16

Riigivaraseadus, §-d 7, 10–11, 13, 24, 27, 28, 33

Riigihangete seadus, §-d 2–4, 12-16

Avaliku teenistuse seadus, §-d 9–10, 37–46

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

Sotsiaalmaksuseadus, §-d 2, 7

Käibemaksuseadus, §-d 2–4

Töötuskindlustuse seadus, §-d 3–4, 40, 41

Kogumispensionide seadus, §-d 6–9

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 24.12.2004. a määrus nr 371 “Riigiteenistujate töötasustamine 2005. aastal”

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

Vabariigi Valitsuse 26.02.1997 määrus nr 47 “Teenistuja välislähetusse saatmise korra kinnitamine”

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

Rahandusministri 26.01.2004. a määrus nr 16 ja 20.06.2005. a määrus nr 48 “Riigieelarve tulude riigieelarvesse kandmise kord”

Riigikogu Kantselei direktori vastus

Pr Ines Metsalu
Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 Tallinn

Teie 11.05.2006 nr OSI-2-7.1/06/925
Meie 17.05.2006 nr 4-3/974-v

Riigikogu Kantselei kontrolliaruanne

Austatud Ines Metsalu

Täname Riigikontrolli Riigikogu Kantselei 2005. aasta aruande ja majandustehingute seaduslikkuse auditi ja meeldiva koostöö eest.

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

1. Toompea lossi ruumide kasutusse andmine

Koostöölepingud on sõlmitud arvestusega, et kasutada antud ruumid asuvad kinnisel territooriumil. Koostöölepingute kohaselt tuleb osutada teenuseid Kantseleile ja teistele lepingus piiritletud isikutele. Tegemist ei ole kontsessioonilepingutega, mille kohaselt eraõigusliku isiku kasutusse antakse avalik ressurss, mida kasutatakse tasu eest või tasuta nii avalikes kui ka erahuvides. Siin on tegemist ülesandega teenuste osutamiseks riigile, Riigikogu liikmetele, Toompea lossi teenistujatele ning külalistele. Selle ülesande täitmiseks on ettevõtjate kasutusse antud vajalikud ruumid, seadmed ja inventar.

2. Riigihangete seaduse järgimine

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 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. taksokulu). Kuna kulud kaetakse Riigikogu liikme kuluhüvitistest, on Riigikogu liige vaba otsustama, millise ettevõtja teenust ta kasutab ning seega ei ole vajalik korraldada vastavaid riigihankeid. Riigihangete seaduse asemel kuulub kohaldamisele Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seaduse § 11.

AS Hermann Reisid on valitud avaliku konkursi alusel. Tegemist on lähetuskulude hüvitamisega, seega ei ole riigihanget vaja korraldada. Riigihangete seaduse asemel kohaldatakse avaliku teenistuse seaduse § 43.

Riigikogu Kantselei kasutab EMT teenuseid varasemast ajast, kui jõustus kehtiv 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. Kuna Riigikogu liikmete mobiilsideteenuse kulud kaetakse Riigikogu liikme kuluhüvitistest, on Riigikogu liige vaba otsustama, millise ettevõtja teenust ta kasutab ning seega ei ole vajalik korraldada vastavaid riigihankeid. Riigihangete seaduse asemel kohaldatakse Riigikogu liikmete ametipalga, pensioni ja muude sotsiaalsete garantiide seaduse § 11.

Riigihanke menetluse tulemusel ASiga Restor kokku lepitud summat 1 216 102 krooni (käibemaksuta) ületati 355 956 krooni võrra. Riigihanke pakkumismenetlust aga ei olnud vaja korraldada seetõttu, kuna riigihangete seaduse § 2 lõike 7 punkti 2 kohaselt on ehitustööde tellimisel vastavaks piirmääraks 2 000 000 krooni, millest alates selline kohustus kehtiks.

3. Põhivara soetamine majandamiskulude arvelt

Ehitustööde tegemisel lähtutakse eelkõige Toompea lossi kui arhitektuurimälestise säilimisest ja tööde prioriteetsusest. Aastaid ei ole Riigikogu Kantseleile eelarvega ehitusinvesteeringuid eraldatud. Lisaeelarvega eraldatud investeeringud kasutatakse suuremamahulisteks renoveerimisteks (Pika Hermann torn, Toompea läänenõlva linnamüüri varingu likvideerimine jms). 2004. aasta sügisel jooksid läbi mitmed katused. Katuste parandused oleksid remonti paari aasta võrra edasi lükanud, kuid ei oleks lahendanud probleemi. Seetõttu oli hädavajalik vahetada katused ja alles seejärel alustada tubade remonti. Katuseid remontisid Tarrest Ehitus OÜ, AS Restor. Fassaadide remonti (AS Restor) oli tööde planeerimisel kavas mitte kapitaliseerida, kuid hilisemate uuringute käigus selgus, et fassaaditööde maht suureneb alumistes kihvides varem kasutatud valede materjalide tõttu. Leidsime, et selline remont oluliselt pikendab hoone eluiga ja seega kuulub kapitaliseerimisele.

Riigikogu hoone siseõue sokliosa halva seisukorra tõttu olime sunnitud aasta lõpul tellima Saare Dolomiit-Väokivi OÜ-lt soklikivid, et kiiresti takistada sokli edasine lagunemine.

Samuti ei olnud võimalik ette planeerida Toompea lossi sissepääsu kangialuse tasapinna madalamaks ehitamist turvavärava rikke likvideerimise käigus (AS Kivitööd). Kaabli vahetamise käigus tuli kivid ja pinnas eemaldada. Samas oli tekkinud ka probleeme suurtel transpordivahenditel kangialuse läbimisega. Säästlikum oli teostada need hädavajalikud tööd üheaegselt.

Elektroonilise hääletussüsteemi näol oli tegemist esmakordse tehnoloogilise lahendusega, mille rakendamine oli raskesti prognoositav ja kindlus sellise vara kasutuselevõtuks ning põhivarana arvelevõtuks selgus alles 2005. aastal valimisseaduste muutmisega. Juhul, kui valimisseaduste muutmisega ei oleks elektrooniline hääletamine seadustatud, ei oleks tekkinud põhivara tingimustele vastavat vara ning hääletussüsteemi loomise ja katsetamise kulud oleksid oma sisult majandamiskulud. Seega ei olnud võimalik hääletussüsteemi ette planeerida investeeringuna. Lisaks toimub alati enne valimisi elektroonilise hääletussüsteemi kohandamine konkreetseks valimiseks ning muudatuste mahtu on seadusandluse muutumise tõttu investeeringutena raske ette prognoosida.

4. Ehituslepingute sõlmimine

Riigikogu Kantselei on kirjalike ehituslepingute sõlmimisel lähtunud muuhulgas ehitustööde maksumusest, ettemaksu maksmise nõudest, eelnevast koostöö kogemusest. Kirjalikud lepingud on sõlmitud kõigi riigihangetega korraldatud ehitustööde puhul. Ehitustöid teostatakse vastavalt „Ehituse töövõtulepingu üldistele tingimustele”.

Üldjuhul kirjalikku lepingut ei sõlmita väiksemamahuliste ja lihtsamate ehitustööde puhul. Sel juhul võetakse hinnapakkumised mitmelt ettevõtjalt. Kui hinnapakkumise alusel väljavalitud ettevõtja ei soovi ettemaksu ja Riigikogu Kantseleil on sama ettevõtjaga eelnev positiivne koostöökogemus, siis kirjalikku lepingut ei sõlmita, kui lepingupartner seda ei nõua. Nende tööde puhul tähtajad ei ületa paari nädalat ja on üldjuhul fikseeritud hinnapakkumises. Garantiikohustuste täitmisega siiani probleeme ei ole esinenud. Tööde kvaliteedi tagab tellija kontroll koostöös insener-konstruktori ja arhitektiga. Garantiiaeg on vastavalt seadusele 2 aastat.

Riigikontrolli ettepanekute tulemusel peab Riigikogu Kantselei vajalikuks analüüsida ehituslepingute kirjaliku vormi nõude suurendamisega seonduvat.

5. Järelekontroll

Tööandja eluruumid on kavas võõrandada peale seda, kui riigis on tervikuna otsustatud, kuidas ja millistel tingimustel need võõrandatakse.

Toompea lossi rendilepinguid käsitleti punktis 1.

Rentide klassifitseerimine raamatupidamises kasutus- või kapitalirendiks toimub RTJ 9 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.

Pankadega toimunud läbirääkimised lepingute muutmiseks ei ole andnud soovitud tulemust. Lepingute ühepoolne lõpetamine tooks aga kaasa riigile täiendavaid kulusi. 2006. aastal lõpevad 6 auto rendilepingud ning uute kasutusrendi lepingute sõlmimisel püüab Riigikogu Kantselei järgida Riigikontrolli vastavasisulisi ettepanekuid.

Lugupidamisega

Heiki Sibul
Direktor

Aili Soomuste 6316 525