

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/06/35
31.05.2006

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

Tallinn
2006

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
Hinnangu andmise lähtekohad.....	3
Ülevaade auditeeritud asutusest.....	4
1. HINNANG VABARIIGI PRESIDENDI KANTSELEI 2005. AASTA MAJANDUSAASTA ARUANDE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA.....	5
1.1. Riigikontrolli hinnang majandusaasta aruande kohta	5
1.2. Riigikontrolli hinnang 2005. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta.....	5
1.3. Ettepanek	6
2. EELMISE AASTA AUDITI TÄHELEPANEKUTE JÄRELKONTROLL.....	7
LISA	8
VABARIIGI PRESIDENDI KANTSELEI DIREKTORI VASTUS	9

Sissejuhatus

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 Vabariigi Presidendi Kantselei 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 Vabariigi Presidendi Kantselei 2005. aasta majandusaasta aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta. Kantselei 2005. a majandusaasta aruandele hinnangu andmise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise heale tavale, raamatupidamise seadusele ning rahandusministri vastavasisulistele määrustele.

Hinnangu andmisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad antud kuupäeval Vabariigi Presidendi Kantseleile;
- 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. Vabariigi Presidendi Kantselei seisukohalt olulisemad õigusaktid, millele olulises osas vastavust kontrolliti, on kirjas kontrolliaruande lisas.

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

¹ Riigieelarve seadus, § 47 lg 2

² Riigikontrolli seadus, § 7

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

analüüsi. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Audititeavet kogudes intervjueeriti Vabariigi Presidendi Kantslei raamatupidamise osakonna, haldusteenistuse ja teiste struktuuriüksuste teenistujaid.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Krista Uuna ning audiitorid Karin Rajapu ja Silver Sassi.

Ülevaade auditeeritud asutusest

Kantslei põhiülesandeks on Vabariigi Presidendi abistamine põhiseaduses ja teistes seadustes sätestatud ülesannete täitmisel, protokolliliste toimingute sooritamisel, avalikkusega suhtlemisel, samuti Vabariigi Presidendi valitsemisel oleva riigivara valitsemisel ning Vabariigi Presidendi ja tema perekonnaliikmete isikliku teenindamise korraldamine Vabariigi Presidendi juhtnööride kohaselt.

Kantsleid juhib direktor, kelle on ametisse nimetanud Vabariigi President. Kantslei teenistuses oli 31.12.2005. a seisuga kokku 65 teenistujat.

Kantslei valitseva mõju alla kuuluvad Sihtasutus Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu ja Ühiskondliku Leppe Sihtasutus. 2005. a toetas riik sihtasutusi kokku 2,9 miljoni krooniga.

Aruannete koostamise ning neis sisalduva info õigsuse eest vastutas auditeeritud perioodil Vabariigi Presidendi Kantslei direktor Tarmo Mänd, kes on oma allkirjaga kinnitanud 2005. aasta majandus-aasta aruande õigsust. Vabariigi Presidendi Kantslei raamatupidamist korraldas raamatupidamis-osakonna juhataja Mai Piirmets.

Vabariigi Presidendi Kantslei eelarve täitmise aruanne 2005. aastal, mis näitab kassakuludeks 49,6 miljonit krooni, on võrreldes 2004. aastaga kasvanud 5%. Kantslei bilansimaht 31.12.2005. a seisuga on 64 miljonit krooni, mis võrreldes 2004. a suurenes 7%. Bilansis moodustab varadest 98% põhivara.

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

1.1. Riigikontrolli hinnang majandusaasta aruande kohta

Riigikontrolli hinnangul kajastab Vabariigi Presidendi Kantselei majandusaasta aruanne 31.12.2005. a seisuga, mis näitab kantselei 2005. aasta kassakuludeks 49 550 436 krooni ja tulemiks enne arveldusi riigieelarvega –38 902 815 krooni ning bilansimahuks 31.12.2005. a seisuga 64 079 373 krooni, olulises osas õigesti asutuse finantsseisundit seisuga 31.12.2005 ning lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ning majandustulemust.

1.2. Riigikontrolli hinnang 2005. aasta majandustehingute seaduslikkuse kohta

Õigusaktide nimekiri, 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.

Kantselei on 2005. aastal ostnud kaupu ja teenuseid kokku 2 716 004 krooni⁴ eest ilma riigihankemenetlust korraldamata. Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud riigihankemenetlust korraldada järgmistel juhtudel:

- reisiteenused, sh
 - Estravel AS 862 921 kr
 - Hermann Reisid AS 806 324 kr
- kütus, sh
 - Eesti Statoil AS 529 988 kr
 - Neste Eesti AS 159 081 kr
- sideteenused EMT AS 357 690 kr

Asutus on eksinud riigihangete seaduse vastu, mille kohaselt tuleb asja ostmisel või teenuse tellimisel korraldada riigihankemenetlust, kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 300 000 krooni või üle selle.⁵ Riigikontroll tegi kütuse ja reisiteenuste osas riigihankemenetluste korraldamata jätmise kohta tähelepaneku ka eelmise aasta kontrolliaruandes⁶.

Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ostetakse kütust erinevatest piirkondadest, kus sama hankija käest kauba ostmine pole võimalik, kuna tanklatega pole kaetud kõik piirkonnad. Riigikontrolli hinnangul on võimalik sellisel juhul üks hange osadeks jagada.

Saadud selgituste järgi tellib kantselei tulenevalt oma tegevuse iseloomust reisiteenuse kogu delegatsioonile, mis ei koosne vaid kantselei teenistujatest, vaid ka teiste organisatsioonide ja asutuste töötajatest, kes tasuvad esitatud arve alusel kantseleile oma töötajate kulud.

Vastuses kontrolliaruande eelnõule selgitas kantselei direktor, et reisiteenuste riigihankemenetlust ei ole võimalik korraldada, kuna Vabariigi Presidendi visiite pole võimalik prognoosida, sest reisiteenuste ostmisel ei ole teada reisi osalejate arv ega reisi algus- ja lõppkuupäev, mis selguvad paar päeva enne reisi algust.

⁴ Summad on toodud ilma käibemaksuta.

⁵ Riigihangete seadus, § 2 lg 7

⁶ Riigikontrolli arvamus Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

Riigikontroll leiab, et Vabariigi Presidendi Kantselei peab kehtiva seaduse järgi korraldama reisiteenuste ostmiseks riigihankemenetluse.

1.3. Ettepanek

Vabariigi Presidendi Kantselei direktorile

- Täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud riigihanke seaduse järgmine, näiteks otsustada riigihankemenetluse korraldamise vajadus juba eelarvestamise ajal.

Vastuse kontrolliaruande eelnõule teatas kantselei direktor, et Vabariigi Presidendi Kantselei on alustanud pakkumise kutse dokumentide ettevalmistamist kütuse ja sideteenuste soetamiseks.

2. Eelmise aasta auditi tähelepanekute järelkontroll

Eelmise aasta auditi aruandes⁷ tehtud ettepanekute elluviimise järelkontrolli tulemusena selgus, et kantselei on ellu viinud enamiku Riigikontrolli tehtud ettepanekutest. Kantselei ei ole rakendanud kaht ettepanekut:

- Kantselei ostis 2004. aastal kaupu ja teenuseid 2 155 603 krooni eest ilma riigihankemenetlust korraldamata.

Järelkontrolli tulemusena selgus, et sarnaselt 2004. aastaga osteti 2005. aastal samuti kaupu ja teenuseid 2 716 004 krooni eest ilma riigihankemenetlust korraldamata (vt p 1.2).

Riigikontroll leiab, et riigihankemenetlused oleks pidanud korraldama, arvestades riigihangete seaduses sätestatud nõudmisi.

- Kantselei oli sõidukite rentimiseks sõlminud 2001.–2004. aasta jooksul Hansa Liising ASiga ja Ühisliising ASiga 8 lepingut. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei kavatseda renditavaid esemeid välja osta.

Järelkontrolli tulemusena selgus, et rendilepingute muutmiseks on saadetud liisingufirmadele vastavad kirjad ning kahte rendilepingut on muudetud. Neist üht lepingut on muudetud selliselt, et riigieelarve seaduses keelatud kohustust⁸ ei ole võetud, kuid teise puhul on kohustus tasuda kõik rendimaksud endine.

Riigikontrolli hinnangul võimaldab riigieelarve seadus kohustuste võtmise osas riigieelarve assigneeringute arvel mitmeti tõlgendamist. Samale asjaolule juhtis Riigikontroll tähelepanu oma kontrolliaruandes riigi 2004. aasta majandusaasta koondaruande kohta, millele vastates möönis rahandusminister, et riigieelarve seadust tuleb selles osas muuta. Riigikontroll leiab jätkuvalt, et riigieelarve seadust tuleb kohustuste võtmise osas täpsustada.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
I auditosakonna peakontrolör

⁷ Riigikontrolli arvamus Vabariigi Presidendi Kantselei 2004. aasta majandusaasta aruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

⁸ Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

Lisa

Vabariigi Presidendi Kantselei 2005. a majandusaasta aruannet ja tehingute seaduslikkust auditeerides tugines Riigikontroll järgmistele õigusaktidele:

Riigieelarve seadus, § 8, 23–25, 29

Seadus “2005. aasta riigieelarve”, § 1–2

Seadus “2005. aasta lisaeelarve”, § 1–2

Raamatupidamise seadus, § 1–16

Riigivaraseadus, § 7, 11, 13, 18–20

Riigihangete seadus, § 2–4, 12, 57

Avaliku teenistuse seadus, § 37–39, 45–46, 79–81

Vabariigi Presidendi ametihüvede seadus, § 5, 8–12

Puhkuseseadus, § 8

Tulumaksuseadus, § 4, 23, 42, 48

Sotsiaalmaksuseadus, § 2–9

Käibemaksuseadus, § 15

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

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”

Rahandusministri 14.01.2004. a määrus nr 6 “Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri”

Vabariigi Presidendi Kantselei direktori vastus

Pr Ines Metsalu
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 18.04.2006 nr OSI-7.1/06/716

Meie 30.05.2006 nr 4.7-1/1601-2

Kontrollakti eelnõu

Austatud proua peakontrolör

Tänan Teid meeldiva koostöö eest Vabariigi Presidendi Kantselei 2005. aasta majandustegevuse kontrollimisel ning edastan kirjalikud seisukohad Riigikontrolli 18.04.2006 kontrollakti eelnõu osas:

1. Akti eelnõu punkt 1.2:

- Oma 06. juuni 2005 kirja nr 4.7-1/1738 punktis 1 selgitasime, et Vabariigi Presidendi Kantselei on reisiteenuste ostmisel lähtunud riigihangete seaduse § 4 lg 1 p 1, kuna Vabariigi Presidendi visiitidega seonduvad turvariskid ning eriti kõrge teenuse kvaliteedi ja operatiivsuse nõuded. Riigihangete seaduse § 13 lg 1 kohaselt sõlmitakse raamlepingud reguleerimaks eelkõige teatava aja jooksul soetatava teenuse/kauba hindu ja koguseid. Vabariigi Presidendi visiite sellisel viisil ette prognoosida ei ole võimalik – ka eelarvestamise käigus ei ole teada järgneva kalendriaasta visiitide koguarvu, sihtpunkte, delegatsiooniliikmete arvu ega visiitide kestusi. Visiidi üksikasjade selgumise järel ei ole riigihangete seaduses sätestatud tähtaegu arvestades võimalik hankemenetluse läbiviimine. Vabariigi Presidenti saadab visiidil delegatsioon, kuhu kuuluvad Riigikogu liikmed, Vabariigi Valitsuse liikmed, Kaubandus-Tööstuskoja äridelegatsioon ja ajakirjanikud, mistõttu ei ole lahendiks ka delegatsiooniliikmete iseseisev sihtriiki jõudmine, kuna sel juhul saabuvad delegatsiooni liikmed erinevatel aegadel, ööbimine toimub erinevates hotellides ning nende üheaegne ja õigeaegne jõudmine visiidil ettenähtud üritustele on äärmiselt ebatõenäoline.
- Vabariigi Presidendi Kantselei on sõlminud lepingud kahe reisiteenuseid pakkuva ettevõttega, mis võimaldab iga visiidi puhul teha hinnapäringud ning leida soodsaima (nii materiaalse kui ajalise ressursi poolest) võimaliku variandi.

Samas sisaldavad summad nii Vabariigi Presidendi ja tema delegatsiooni kuuluvate kantselei teenistujate kui ka teiste delegatsiooniliikmete visiidi reisiteenuste (transport ja abiteenused) kogumaksumust. Teiste delegatsiooniliikmete visiidi reisiteenuste osas esitab aga kantselei delegatsiooni koosseisu kuuluvatele isikutele (või nende institutsioonidele) arved. Kuna Vabariigi Presidendi visiidi korralduslik ettevalmistus ja läbiviimine on kantselei ülesanne, siis toimub reisiteenuste eest tasumine kantselei kaudu.

- Vabariigi Presidendi Kantselei on kütuse hankelepingud sõlminud 1999. aastal kõigi tol ajal Eestis tegutsenud ja üleriigilist tanklate võrku omanud ettevõtetega - Shell Eesti AS-ga 02. augustil 1999 (leping üle võetud Eesti Statoil AS poolt 08. aprillil 2003), Eesti Statoil AS-ga 25. jaanuaril 1999 ja Neste Eesti AS-ga 01. septembril 1999. Kuivõrd kantseleil on olemas kehtivad hankelepingud, mis on sõlmitud eeldatavalt kehtinud riigihangete korda järgides 1999. aastal (lepingute mittekorrektuse kohta puuduvad märked varasemates Riigikontrolli aktides), puudus vajadus lepingute muutmiseks.
 - Riigikontrolli audiitorite nõudel on käesolevaks ajaks alustatud riigihanke korraldamiseks pakkumise kutse dokumentide ettevalmistamist kütuse ja sideteenuste soetamiseks. Rahandusministeeriumi poolt antud info kohaselt on Riigikogus arutusel olemas uus riigihangete seaduses ettenähtud transpordihangetele uus piirmäär, mille kehtestamisel ei ole transpordi ja transpordi abiteenuste ostmiseks riigihanke läbiviimine vajalik.
2. Akti eelnõu punktis 2 toodud eelmise aasta auditi tähelepanekute järelkontrolli kohta:
- Oma 06. juuni 2005 kirja nr 4.7-1/1738 punktis 1 selgitasime, miks Vabariigi Presidendi Kantselei ei nõustu Riigikontrolli seisukohaga, et kontrollitud lepingud on olemuselt kapitalirendilepingud. Kantseleiga sama seisukohta on väljendanud teiste hulgas ka õiguskantsler oma 18. mai 2005 kirjas nr 2-12/0502542 järgnevalt:

“riigiasutuse poolt võetavad rahalised kohustused ja nende legaalseaduslikkus, sh mõiste “kapitalirent” peab sätestama riigieelarve seadus. Riigieelarve seaduse § 29 lg 3 tulenev kapitalirendi ja kasutusrendi piiritlemine ei saa tugineda metoodilisele juhendile, vaid peab tulenema seadusest. Seaduse tasandil peab olema sätestatud tegevus, mis on valitsusasutusele ning põhiseaduslikule institutsioonile lubatav tegevus rahaliste kohustuste võtmisel. Seetõttu on vaja muuta riigieelarve seadust ning vajadusel täpsustada riigi raamatupidamise üldeeskirja.”

Kantselei sõlmitud lepingutes on sätestatud vaid kauba väljaostu eelisõigus rendiperioodi lõppedes, mida kantselei ei kavatsenud ega kavatse realiseerida. Lepingutega on kantselei endale võtnud vara kasutuslepingutega tavapäraselt ettenähtava vastutuse vara säilimise eest (risk), kuid nõustume, et osade lepingute puhul on lepingute ülesütlemissätetajad ülemääraselt pikad.

Kantselei on konsulteerinud audiitorfirmadega, kelle sõnul on kantselei käitunud korrektselt – vara väljaostusoovi puudumisel ei ole tarvidust kajastada lepinguid raamatupidamises pikaajaliste kohustustena.

Osaliselt lõpevad kõne all olevad lepingud 2006. aastal, teiste osas jätkame lepingupartneritega juba alustatud läbirääkimisi ebamõistlike tingimuste muutmiseks.

Vabariigi Presidendi Kantselei on pöördunud Rahandusministeeriumi poole selgituste saamiseks raamatupidamiskohuslase poolt liisingulepingute kajastamist puudutavates ning reisiteenuste hangete küsimustes. Käesolevale kirjale on lisatud Rahandusministeeriumi 24.03.2006 vastuskiri nr 12-2.1/5919.

Lugupidamisega

Tarmo Mänd
Direktor

Lisa: Rahandusministeeriumi 24.03.2006 kirja nr 12-2.1/5919 koopia 2 lehel

Katrin Laaniste 631 6202