

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/06/8
15.02.2006

Brüsseli Suursaatkonna ning
Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures
raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Riigikontrolli auditi “Brüsseli Suursaatkonna ning Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus” eesmärgiks oli hinnata raamatupidamiskorraldust Brüsseli Suursaatkonnas (edaspidi ka suursaatkond) ja Eesti Vabariigi Alalises Esinduses Euroopa Liidu juures (edaspidi ka EL esindus), samuti 2005. aasta esimese 9 kuu jooksul sooritatud majandustehingute seaduslikkust. Kontrollitud tehinguklassideks olid kassa, panga ja põhivaraga seotud tehingud ning majandamis- ja personalikulud. EL esinduse kassa- ja pangatehingute ning majandamiskulude kontrollimisel tugines Riigikontroll Välisministeeriumi siseaudiitorite tööle.

Lisaks kontrolliti EL esinduses asuvate atašeede suuremate kulude hüvitamise korraldust atašee lähetanud ministeeriumi poolt ja personali tasustamise vastavust õigusaktidele. Kontrollitud ministeeriumideks olid Rahandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Põllumajandus- ning Keskkonnaministeerium.

Riigikontrolli hinnangul oli nimetatud ministeeriumides kulude hüvitamise korraldus heal tasemel ning Riigikontroll ei tuvastanud personali tasustamise osas mittevastavusi õigusaktidele.

Riigikontrolli hinnangul on Brüsseli Suursaatkonna ja Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures raamatupidamiskorraldus kontrollitud valdkondades heal tasemel ning tehingute seaduslikkuse osas on Riigikontrollil märkus suursaatkonna osas maksude kohta ja EL esinduse osas riigihangete korraldamise kohta.

Peamised tähelepanekud

- EL esinduse raamatupidamises on puudulik ülevaade sõlmitud üürilepingute sisust ning nende lepingutega kaasnevatest kohustustest. Samuti pole üürilepingutesse kirja pandud kõiki lepingu sõlmimisega kaasnevaid kohustusi.
- Suursaatkonda auditeerides selgus, et Vabariigi Valitsuse kinnitatud korras “Eesti Vabariigi diplomaatide välisteenistustasu ja hüvituste suurus ning maksmise korra kinnitamine” sätestatud kompenseeritavate kuludokumentide esitamisega on viivitatud. Kuludokumentide esitamisega viivitamisel esineb risk, et saatkonna raamatupidamise aruanne sisaldab ebatäpseid andmeid.
- Suursaatkonnas puudus ülevaade kehtivatest majanduslepingutest (remont, hooldus jm), mistõttu ei ole kuludokumendi viseerival ametnikul võimalik veenduda, et laekunud arved vastavad nende aluseks olevate lepingutele.
- Suursaatkond ei ole käsitlenud erisoodustusena oma töötajate osalemisega seotud kulude katmist vastuvõttudel, ärilõunatel jm üritustel. Sarnase tähelepaneku on Riigikontroll teinud ka varasematel perioodidel Välisministeeriumi majandustegevust auditeerides.
- EL esindus on tellinud perioodil aprillist novembrini 2005 koristusteenust ja majapidamistarvikuid firmalt Belgo Office Cleaner summas 355 647 krooni riigihanget korraldamata.
- EL esindus esitab ministeeriumidele arved atašeede kulude hüvitamiseks. Erandina esitatakse Rahandusministeeriumile arved ainult osa kulude eest, sest Rahandusministeerium ei ole nõus kõiki kulusid hüvitama. Erinevalt teistest ministeeriumidest ei ole Rahandusministeerium aktsepteerinud Välisministeeriumi välja töötatud ühise tegutsemise kokkulepet.

Peamised ettepanekud Brüsseli Suursaatkonna ja Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures suursaadikutele

- Selgitada üürilepingute sõlmimisel ja vajaduse korral täpsustada lepingus üüri sisse arvestatavad kulud ning lepingutega kaasnevad õigused ja kohustused.

- Reguleerida suursaatkonna teenistujatele kompenseeritavate kuluarvete esitamise tähtajad raamatupidamise sise-eeskirjas ning tagada kuludokumentide tähtaegne esitamine.
- Luua elektrooniline lepingute register või tagada muul moel lepingute kättesaadavus, selleks et kuludokumente viseerivatel ametnikel oleks võimalik arvete tasumisel kontrollida nende vastavust lepingule.
- Otsustada EL esinduses riigihanke korraldamise vajadus juba eelarve koostamise ajal

Ettepanekud välisministrile ja rahandusministrile

- Leida lahendus seoses erisoodustumaksu kohandamisega Välisministeeriumile.
- Leppida kokku EL esinduse hoone kasutamine ja sellest tulenevate kulude hüvitamine selliselt, et oleks tagatud atašee kulutuste eest tasumine Rahandusministeeriumi eelarvest, samuti nende kajastamine Rahandusministeeriumi eelarves, mitte Välisministeeriumi omas.

Välisministri ja rahandusministri vastused Riigikontrolli ettepanekutele on toodud kontrolliaruande lisas.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Olulisemad andmed auditeeritud välisesinduste kohta.....	5
1. BRÜSSELI SUURSAATKOND	7
1.1. Tähelepanekud	7
1.2. Riigikontrolli ettepanekud.....	8
2. EESTI VABARIIGI ALALINE ESINDUS EUROOPA LIIDU JUURES.....	9
2.1. Tähelepanekud	9
2.2. Riigikontrolli ettepanekud.....	11
VÄLISMINISTRI JA RAHANDUSMINISTRI VASTUSED	12

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris Brüsseli Suursaatkonna (edaspidi suursaatkond) ning Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures (edaspidi EL esindus) raamatupidamiskorraldust ja tehingute seaduslikkust.

Riigikontrolli auditi **eesmärgiks** oli hinnata raamatupidamiskorraldust ning 2005. aasta 9 kuu majandustehingute seaduslikkust suursaatkonnas ja EL esinduses.

Auditi tulemusena on välja toodud olulisemad tähelepanekud raamatupidamiskorralduse, tehingute seaduslikkuse, sisekontrollisüsteemi ja finantsjuhtimise kohta.

Tehinguklassid, mis on suursaatkonna ja EL esinduse seisukohalt olulised ning mida kontrolliti, olid kassa- ja pangatehingud, põhivarad ning majandamis- ja personalikulud. Majandamiskulude puhul kontrolliti tehingute vastavust 2005. aasta riigieelarve seadusele, riigihangete seadusele ning suuremate ühekordsete tehingute vastavust nende sooritamist reguleerivatele õigusaktidele. Personalikulude vastavuse kontrollimisel olid aluseks valdkonda reguleerivad õigusaktid ning Välisministeeriumi poolt välisesindusele kehtestatud erinevad personalikulude juhendid ja korrad. Lisaks kontrolliti EL esinduses asuvate atašeede suuremate kulude hüvitamise korraldust atašee lähetanud ministeeriumi poolt ja personali tasustamise vastavust õigusaktidele. Kontrollitud ministeeriumideks olid Rahandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Põllumajandus- ning Keskkonnaministeerium. Koostöös Riigikontrolliga auditeerisid EL esinduse kassa- ja pangatehinguid ning majandamiskulusid ka Välisministeeriumi siseaudiitorid.

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI¹ auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi.

Audititeavet kogudes intervjueriti raamatupidajaid, suursaatkonna ja EL esinduse teenistujaid.

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Krista Uuna, audiitorid Kristi Kährin ja Silver Sassi.

Olulisemad andmed auditeeritud välisesinduste kohta

Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures tegevuse eesmärgiks on vahendada ja koordineerida Eesti ja Euroopa Liidu vahelist suhtlemist ning jälgida ja analüüsida Euroopa Liidu erinevate valdkondade poliitika muudatusi. Eesti huvide elluviimine eeldab, et Eesti oleks esindatud nii Euroopa Liidu sisese poliitika kui ka Eesti jaoks oluliste valdkondade ekspertidega.

EL esindus on kõigi välisesindustega võrreldes üks suuremaid nii inimeste arvu kui ka eelarve poolest. Seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga on EL esinduse eelarve maht ja ametnike arv järjest kasvanud.

EL esinduses töötas 30.09.2005. a seisuga 73 teenistujat, kellest 40 on Välisministeeriumi ja 29 teiste ametkondade teenistujad (atašeed) ning 4 inimest on kohapealt palgatud. Enim ametnikke on Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Põllumajandus- ning Keskkonna- ja Rahandusministeeriumist.

EL esinduse 2005. aasta eelarve kõigi ministeeriumide osas kokku oli 55 mln kr. EL esinduse eelarve Välisministeeriumi osas oli 31,4 mln kr, mis oli võrreldes 2004. aastaga kasvanud 14%.

Brüsseli Suursaatkonnas töötab 4 ametnikku ning saatkonna eelarve 2005. aastal oli 3,5 mln kr.

¹ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

EL esindust ja suursaatkonda juhivad suursaadikud, kelle nimetab ametisse ja kutsub tagasi Vabariigi President. EL esindus ja suursaatkond on aruandekohustuslikud Välisministeeriumi ees, kes suunab ja koordineerib EL esinduse ja suursaatkonna tegevust ning teostab nende üle teenistuslikku järelevalvet. EL esinduses asuvad atašeed on lisaks aruandekohustuslikud atašee lähetanud ministeeriumi ees.

Välisesinduse eelarveraha kasutamise otsustab ning selle täpse ja otstarbeka täitmise üle valvab välisesinduse juht. Atašee eelarve kinnitab ja selle täitmise üle valvab atašee lähetanud ministeeriumi kantsler. EL esindusele Välisministeeriumi poolt kinnitatud eelarve osas vastutab finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste kajastamise eest suursaadik Väino Reinart. EL esinduses asuvate atašeede puhul on vastutajaks atašee lähetanud minister. Suursaatkonna finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutab suursaadik Malle Talvet. Igapäevast välis-esinduste raamatupidamise korraldamist koordineeris Välisministeeriumi pearaamatupidaja Malle Soidla ja viis ellu raamatupidaja Aime Sarana. Auditeeritud perioodil töötas vanemraamatupidajana ka Jaan Tohver. EL esinduse raamatupidajad olid ühtlasi ka suursaatkonna raamatupidajad.

1. Brüsseli Suursaatkond

1.1. Tähelepanekud

Brüsseli Suursaatkonnas on olemas raamatupidamise sise-eeskiri ja välisesinduse juht on selle kinnitanud. Riigikontroll hindas suursaatkonna raamatupidamise sise-eeskirja vastavust raamatupidamise seadusele ja riigi raamatupidamise üldeeskirjale. Arvestades Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjast sätestatud, mille kohaselt võib välisesinduse juht kehtestada oma raamatupidamise sise-eeskirja, milles täpsustatakse/täiendatakse arvestuse ja aruandluse ning dokumentide käibe nõuded, lähtudes asukohamaa erisustest ja esinduse koosseisust, ei leidnud Riigikontroll raamatupidamise sise-eeskirjas olulisi mittevastavusi asjakohastele õigusaktidele.

Riigikontrolli hinnangul on suursaatkonna raamatupidamiskorraldus kontrollitud valdkondades heal tasemel. Tehingute seaduslikkuse osas on Riigikontrollil üks märkus erisoodustusmaksu arvestamise kohta.

Tähelepanekud kontrollitud valdkondade raamatupidamisarvestuse, sisekontrollisüsteemi ja tehingute seaduslikkuse osas leitud vigade kohta on järgmised:

1.1.1. Kohustuste kajastamine raamatupidamises

Suursaatkonda auditeerides selgus, et Vabariigi Valitsuse kinnitatud määruses “Eesti Vabariigi diplomaatide välisteenistustasu ja hüvituste suurus ning maksmise korra kinnitamine” sätestatud kompenseeritavate kuludokumentide esitamisega on viivitatud. Näiteks esitas saatkonna töötaja ühel juhul 4 kuu kuludokumendid ühekorraga. Kuludokumentide esitamisega viivitamisel esineb risk, et saatkonna raamatupidamise aruanne sisaldab ebatäpseid andmeid. Selleks et tagada kõigi kohustuste õigeaegne kajastamine, tuleb Riigikontrolli hinnangul sätestada Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjas kuluarvete esitamise tähtajad ning nende täitmist järgida.

Et vähendada periodiseerimisriski, mis on põhjustatud kuludokumentide hilinemisest, tuleks aruandeaastal tehtud teadaolevad kulud (näiteks detsembrikuu üür, koolituskulu vms) kajastada viitvõlgades.

Välisminister nõustus oma vastuskirjas Riigikontrolli tähelepanekuga ning lubas sisemisi kordasid täiendada.

1.1.2. Majanduslepingud

Auditi tulemusena selgus, et suursaatkonnas puudus ülevaade kehtivatest majanduslepingutest (remont, hooldus jm), mistõttu ei olnud saatkonna raamatupidajal võimalik võrrelda laekunud arveid nende aluseks olnud lepingutega. Olukorra teeb keerulisemaks see, et osa lepinguid asub Välisministeeriumi peamajas ja osa saatkonnas. Lepingute registreerimine ning süsteemne hoidmine on vajalik selleks, et arve viseerijal, kelleks suursaatkonnas on raamatupidaja, oleks võimalik võrrelda esitatud arveid ja lepinguid, et tagada ostetavate teenuste saamine kokkulepitud tingimustel.

Riigi raamatupidamise üldeeskirja² ja suursaatkonna raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt tuleb dokumentide kontrollimisel võrrelda koguste, hindade ja muude tingimuste vastavust lepingutele või esitatud tellimustele. Riigikontrolli hinnangul tuleb selle kohustuse korrektseks täitmiseks inventeerida kõik kehtivad lepingud ning luua elektrooniline lepingute register.

² Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105, § 15

Välisminister nõustus Riigikontrolli tähelepanekuga lepingute registri loomise vajalikkuse osas.

1.1.3. Erisoodustusmaksu arvestamine

Suursaatkond ei ole käsitlenud erisoodustusena oma töötajate osalemisega seotud kulude katmist vastuvõttudel, ärilõunatel jm üritustel. Riigikontrollile antud selgituse kohaselt peetakse esindusüritusi saatkonna põhitegevuseks ja saatkonna töötajate osalemist üritustel nende tööülesandeks ning seetõttu ei maksustata nimetatud kulutusi erisoodustusmaksuga. Saatkonna 2005. aasta eelarve esindus- ja vastuvõtukulude tarvis oli 265 000 krooni. Välisministeeriumi esinduskulude 2005. aasta eelarve kokku oli kokku 17 miljonit krooni.

Riigikontroll on ka varasematel perioodidel teinud Välisministeeriumi majandustegevust auditeerides sama tähelepaneku erisoodustusmaksu vastuvõtukuludelt maksmata jätmise osas, kuid seni ei ole Välisministeerium koostöös Rahandusministeeriumiga probleemi lahendanud. Kuivõrd õigusaktidesse ei ole sellekohaseid täiendusi tehtud, puudub Riigikontrolli hinnangul suursaatkonnal alus erisoodustusmaksu arvestamata ja tasumata jätmiseks.³

Välisminister oma vastuskirjas selgitas, et tulumaksuseadus ei anna ühest vastust, kas erisoodustuste all tuleb käsitleda ka esinduskulusid. Välisministeerium leiab, et tulumaksuseadus ei hõlma esinduskulusid, sealhulgas vastuvõtukulusid, kuna nende puhul ei ole tegemist soodustusega, mida antakse töötajatele, vaid need on otseselt ja üheselt seotud tööülesannete täitmisega. Esinduskulude käsitlema hakkamine erisoodustusena tooks Välisministeeriumi hinnangul kaasa ministeeriumi teenistujate ametialase suhtlemise vähenemise kolleegidega välisriikidest, mis kahjustaks Eesti Vabariigi välissuhtlemise taset, või Välisministeeriumi eelarveliste kulude olulise suurenemise, mida aga ei toeta eelarve prognoosid, mille kohaselt peab Välisministeerium oma esinduskulude tegemisel lähtuma senistest või isegi vähenevatest vahenditest.

Riigikontroll jääb eriarvamusele välisministri vastuses toodu suhtes, ning arvestades rahandusministri vastust, leiab, et Välisministeeriumi vastuvõtukuludelt tuleb erisoodustusmaksu maksta. Riigikontrolli arvamusel tuleb vajaminevad summad planeerida ministeeriumi eelarvet koostades.

1.2. Riigikontrolli ettepanekud

Brüsseli Suursaatkonna suursaadikule

- Reguleerida teenistujatele kompenseeritavate kuluarvete esitamise tähtajad raamatupidamise siseeeskirjas ning tagada kuludokumentide tähtaegne esitamine.
- Luua elektrooniline lepingute register või tagada muul moel lepingute kättesaadavus, selleks et kuludokumente viseerivatel ametnikel oleks võimalik arvete tasumisel kontrollida nende vastavust lepingule.

Välisministrile ja rahandusministrile

- Leida koostöös lahendus seoses erisoodustusmaksu kohandamisega Välisministeeriumile.

³ Tulumaksuseadus, § 48

2. Eesti Vabariigi Alaline Esindus Euroopa Liidu juures

2.1. Tähelepanekud

Eesti Vabariigi Alalises Esinduses Euroopa Liidu juures on olemas raamatupidamise sise-eeskiri ning välisesinduse juht on selle kinnitanud. Riigikontroll hindas EL esinduse raamatupidamise sise-eeskirja vastavust raamatupidamise seadusele ja riigi raamatupidamise üldeeskirjale. Arvestades Välisministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjast sätestatud, mille kohaselt võib välisesinduse juht kehtestada oma raamatupidamise sise-eeskirja, milles täpsustatakse/täiendatakse arvestuse ja aruandluse ning dokumentide käibe nõuded, lähtudes asukohamaa erisustest ja esinduse koosseisust, ei leidnud Riigikontroll raamatupidamise sise-eeskirjas olulisi mittevastavusi asjakohastele õigusaktidele.

Riigikontrolli hinnangul on EL esinduse raamatupidamiskorraldus kontrollitud valdkondades heal tasemel. Tehingute seaduslikkuse osas on Riigikontrollil üks märkus riigihangete korraldamise kohta.

Tähelepanekud kontrollitud valdkondade raamatupidamisarvestuse, sisekontrollisüsteemi ja tehingute seaduslikkuse osas leitud vigade kohta on järgmised:

2.1.1. Üürilepingutega seotud kohustused

Riigikontrolli hinnangul on EL esinduse raamatupidamises puudulik ülevaade sõlmitud üürilepingute sisust ning nende lepingutega võetud kohustustest. Näiteks ei teata alati, millised kulud on lisatud korteri üüri hulka⁴ või milliseid kohustusi toob kaasa üürilepingu lõpetamine. Selleks et vältida lubamatute kulude katmist Välisministeeriumi eelarvest või ootamatute kulude tekkimist, tuleb Riigikontrolli arvates üürilepingute sõlmimisel veenduda, milles korteri üürimisel kokku lepitakse. Selge peab olema lepingute sisu ning lepinguga kaasnevad kohustused ja õigused. Vajaduse korral tuleb lepinguid täiendada.

Välisminister selgitas oma vastuses, et rendilepingute sõlmimisel ei ole rendile andja soovi vastaselt olnud võimalik lepingus täpselt sätestada kõiki soovitud detaile rendihinnas sisalduvate maksete osas. Kirjas lubab välisminister jätkata jõupingutusi sõlmitavate lepingute vajaliku läbipaistvuse saavutamiseks.

2.1.2. Ühise tegutsemise kokkulepe

EL esinduse ruume kasutavad ministeeriumid ja Välisministeerium on 2004. a sõlminud ühise tegutsemise kokkulepped. Tegemist on tüüplepingutega, millega lepitakse kokku esinduse ruumide jm vara kasutamine ning kulude hüvitamine. Kokkuleppe punkti 1.2 kohaselt nõustub EL esinduse ruume kasutav ministeerium esinduse ruumide kasutamise kõigi tingimustega, sh kokkulepitud kulutuste hüvitamisega, ja lähtub tema ettepanekul saatkonda tööle lähetatud teenistujaga seotud küsimuste lahendamisel heast tavast ja asjaajamise selgusest. Leppe punktide 1.5 ja 1.8 järgi antakse saatkonna tööruumides asuv vara kasutajale üle vara üleandmise-vastuvõtmise akti alusel, mille allkirjastavad välisesinduse juht ja ministeeriumi teenistuja.

⁴ Vabariigi Valitsuse 25.01.1996. a määruse nr 29 punkti 14 kohaselt on lubatud hüvitada eluruumi üürimise ning selle seadmestamis-, remondi- ja ekspluatatsioonikulud ning välisesinduse juhi ja Välisministeeriumi kantsleri nõusolekul on lubatud hüvitada ka korteri telefoni- ja elektrikulud.

Auditi käigus selgus, et ruumide kasutamise tingimusi ei ole kokku lepitud ning vara üleandmise-vastuvõtmise akte ei ole sõlmitud. Nende kohustuste täitmata jätmise tõttu ei ole Riigikontrolli hinnangul Välisministeeriumil võimalik tagada EL esinduse varade säilimist.

Vastuskirjas selgitas välisminister, et vastavad vara üleandmise-vastuvõtmise aktid on sõlmimiseks ette valmistatud ning nende allkirjastamine sõltub varasid kasutavatest asutustest.

2.1.3. Atašeede kulude hüvitamine

EL esindus esitab teistele ministeeriumidele arved atašeede kantseleikulude, postikulu, liinitasu, sidekulu, kütte- ja veekulu, korrashoiuteenuste, valveteenuse, muude kinnistukulude, inventari remondi ja hoolduse, Interneti-kulude hüvitamiseks. Erandina ei ole Rahandusministeerium tasunud kütte, vee, korrashoiuteenuste, valveteenuse, muude kinnistukulude eest, mis on jagatud atašeede ja esinduse vahel proportsionaalselt. Rahandusministeeriumi summa oli 9 kuu arvestuses kokku ligikaudu 90 000 krooni. Rahandusministeerium on keeldunud nimetatud kulude tasumisest ning pole erinevalt teistest ministeeriumidest aktsepteerinud Välisministeeriumi välja töötatud ühise tegutsemise kokkulepet.

Riigikontrolli arvates peab Rahandusministeerium planeerima atašeedega seotud kulud oma eelarvesse ja tasuma need sealt.

Riigikontroll nõustub atašeed puudutavate kulude eelarvestamise osas rahandusministriga, kuid leiab, et seni, kuni nimetatud kulud pole täiemahuliselt Välisministeeriumi eelarvesse planeeritud, peavad ministeeriumid tasuma tehtud kulutused eest.

Raamatupidamise seaduse kohaselt tohib raamatupidamise aruannetes kuludena kajastada ainult asutuse enda tegevusega seotud kulusid. Teise asutuste eest makstud tasusid tuleb riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi käsitleda kulude edasiandmisena ning vastavalt raamatupidamises ka kajastada.

2.1.4. Põhivara arvelevõtmine

Kuivõrd auditi ajaks ei olnud EL esinduses tehtud varade inventuuri, korraldas Riigikontroll pistelise inventuuri. Inventuuri käigus leiti esinduse hoonest kokku 13 eset, millele ei olnud kinnitatud inventarinumbrit. Näiteks ei olnud inventarinumbreid kolmel koopiaamasinal, mille soetusmaksumus oli kokku üle 311 000 krooni. Välisministeeriumist saadud varade registri läbivaatamisel selgus, et inventarinumbrit ei olnud antud ka osale varasematel perioodidel soetatud varadele. Näiteks ei olnud kinnitatud inventarinumbreid 13 sülearvutile ja 4 paberipurustajale soetusmaksumusega kokku üle 430 000 krooni. Samuti ei olnud varaarvestuse registri järgi antud inventarinumbreid suurele hulgale 2005. a soetatud mööbliesemetele.

Riigikontrolli hinnangul on eksitud riigi raamatupidamise üldeeskirja⁵ vastu, mille kohaselt peab igal arvele võetud põhivaraobjektile olema inventarinumbr, samuti tuleb inventarinumbrid kinnitada neile varadele, mida ei ole hiljem võimalik ilma inventarinumbrita tuvastada. Vastuollu on mindud ka EL esinduse raamatupidamise sise-eeskirjaga, mille kohaselt tuleb igale põhi- ja bilansivälisele vara üksusele anda soetamisel kohe inventarinumbr.

Inventuuri käigus leitud vead viitavad puudustele varade arvestuses, mistõttu ei pruugi olla tagatud varade säilimine ning korrektne ja õigeaegne kajastamine raamatupidamises.

⁵ Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105, § 41 lg 7, lg 9

Välisminister nõustus Riigikontrolli tähelepanekuga ning lisas, et EL esinduse käsutuses olev põhivara on inventariseeritud 2005. aastal toimunud korralise inventuuri käigus.

2.1.5. Riigihangete korraldamine

Esindus on tellinud aprillist novembrini 2005 koristusteenust ja majapidamistarvikuid firmalt Belgo Office Cleaner summas 355 647 krooni riigihanget korraldamata. Firmaga sõlmitud leping kehtib 2005. a lõpuni ning alates oktoobrist on kuumakset koristustööde eest suurendatud. Riigikontrolli hinnangul on eksitud riigihangete seaduse⁶ vastu, mis sätestab, et riigihange tuleb korraldada, kui tellitava teenuse maksumus ületab 300 000 krooni (ilma käibemaksuta).

Välisminister oma kirjas selgitas, et riigihanke korraldamist ei peetud julgeoleku seisukohalt otstarbekaks. Riigikogu menetluses olev riigihangete seaduse täiendatud eelnõu annab edaspidi välisesindustele võimaluse kasutada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust, mida EL esindus kasutas.

Vaatamata välisministri vastuskirjas toodule leiab Riigikontroll, et 2005. a oleks pidanud riigihanke korraldama vastavalt kehtinud riigihangete seadusele.

2.2. Riigikontrolli ettepanekud

Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures suursaadikule

- Selgitada üürilepingute sõlmimisel ja täpsustada vajaduse korral lepingus üüri sisse arvestatavad kulud ning lepingutega kaasnevad õigused ja kohustused.
- Täita ühise tegutsemise kokkulepetega sätestatud tingimusi, et tagada EL esinduse varade säilimine.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud põhivara soetamisel riigi raamatupidamise üldeeskirja ja esinduse raamatupidamise sise-eeskirja järgimine.
- Otsustada riigihanke korraldamise vajadus juba eelarve koostamise ajal.

Välisministrile ja rahandusministrile

- Leppida kokku EL esinduse hoone kasutamine ja sellest tulenevate kulude hüvitamine selliselt, et oleks tagatud atašee kulutuste eest tasumine Rahandusministeeriumi eelarvest, samuti nende kajastamine Rahandusministeeriumi eelarves, mitte Välisministeeriumi omas.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

⁶ Riigihangete seadus, § 2 lg 7

Välisministri ja rahandusministri vastused

Ines Metsalu
Peakontrolör
Riigikontroll

Teie 26.01.2006 nr OSI-2-7.1.06
Meie: 06.02.2006 nr 13/1243

Seisukohtade esitamine kontrolliaruande eelnõule

Lugupeetud Ines Metsalu

Täname Teid auditi “Brüsseli Suursaatkonna ning eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures raamatupidamiskorraldus ja tehingu seaduslikkus” kontrolliaruande eelnõu saatmise eest.

Tutvusime eelnõuga ja selles sisaldunud ettepanekutega tähelepanelikult. Mitmete tehtud tähelepanekutega jääb meil üle vaid nõustuda ning võime kinnitada, et meist sõltuvad puudujäägid saavad kiiresti parandatud või on seda juba tehtud.

Kuna Eesti Alaline Esindus Euroopa Liidu juures on mitmes mõttes unikaalne välisesindus, kus töötavad koos paljude riigistruktuuride esindajad, siis vajavad jätkuvalt tähelepanu need vajakajäämised, mis ei sõltu ainult välisministeeriumist.

Lisatult esitame välisministeeriumi seisukohad teie poolt esitatud tähelepanekute ning ettepanekute osas koos ettepanekute rakendamiseks kavandatava tegevuse äramärgimisega.

Lugupidamisega,

Urmas Paet

**Välisministeeriumi seisukohad Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule
“Brüsseli Suursaatkonna ning Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu
juures raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus”**

Brüsseli Suursaatkond

**Riigikontrolli aruande punkt 1.1.1.
(Kohustuste kajastamine raamatupidamises)**

Tähelepanek, et kuludokumentide esitamisega on viivitatud, vastab tõele. Ettepanek reguleerida kuluarvete esitamise tähtajad saatkonna raamatupidamise siseeeskirjas ning tagada kuludokumentide tähtaegne esitamine on asjakohane. Kõnealune säte saab välisministeeriumi vastavatesse juhend-dokumentidesse sisse viidud ja kuludokumentide tähtaegse esitamise korda jälgitakse tähelepanelikumalt.

**Riigikontrolli aruande punkt 1.1.2.
(Majanduslepingud)**

Riigikontrolli tähelepanek on asjakohane ning võtame ettepaneku täitmiseks. Elektroonilise registri sisseseadmine on põhjendatud ning sellega tegeldakse. Lepingute registri olemasolu on ka välisministeeriumi siseauditi osakonna pideva tähelepanu all ning neis välisesindustes, kus registrit veel pole, on selle loomise vajadusele tähelepanu juhitud.

**Riigikontrolli aruande punkt 1.1.3.
(Erisoodustusmaksu arvestamisest)**

Tulumaksuseaduses käsitleb erisoodustusi §58. Seaduse nimetatud sätte sõnastus ei anna ühest vastust, kas erisoodustuste all tuleb käsitleda ka esinduskulusid. Välisministeerium leiab, et tulumaksuseaduse § 48 ei hõlma esinduskulusid, sealhulgas vastuvõtukulud, kuna nende puhul ei ole tegemist soodustusega, mida antakse § 48 lg 3 nimetatud töötajatele, vaid need on otseselt ja üheselt seotud tööülesannete täitmisega. Oma arvamuses toetume ka asjaolule, et tulumaksuseaduse paragrahvis 48 lg 4 ei tooda näiteks ka vastuvõtukulud, kuigi § 49 lõikes 4, mis aga ei laiene riigiasutustele, on sellised kulud eraldi välja toodud.

Kui esinduskulusid käsitleda töötajale antava erisoodustusena, siis Välisministeeriumi teenistujate tehtavatest esinduskuludest (sealhulgas vastuvõtukuludest) hoidumine ei võimaldaks diplomaatidel oma tööülesandeid täies mahus ja korrektselt täita, sest asukohariigi kontaktisikute ning teiste riikide kolleegide üldjuhul kohustuslik võõrustamine ei ole mõeldav võõrustaja osavõtuta ja on diplomaatia üks olulisemaid komponente. Kui esinduskulusid tuleb hakata käsitlema erisoodustusena, tooks lõppkokkuvõttes see kaasa kas:

- ametialase suhtlemise vähenemise kolleegidega välisriikidest või
- Välisministeeriumi eelarveliste kulude olulise suurenemise,

mis omakorda kahjustaks aga märkimisväärselt Eesti Vabariigi välissuhtlemise taset, ulatust ja kokkuvõtteks selle efektiivsust, sest tänaste eelarveliste prognooside

kohaselt peab Välisministeerium oma esinduskulude tegemisel lähtuma senistest või isegi vähenevatest vahenditest. Seetõttu ei pea Välisministeerium õigeks selliste kulude käsitlemist töötajale antava erisoodustusena.

Eesti Alaline Esindus Euroopa Liidu juures (AEEL juures)

Riigikontrolli aruande punkt 2.1.1 (Üürilepingutega seotud kohustused)

AEEL juures on olemas esinduse poolt sõlmitud lepingute register, mis kajastab AEEL juures poolt lepinguliselt võetud kohustusi. AEEL juures lähtub üürilepingute sõlmimisel iseenesestmõistetavalt Eesti Vabariigi kehtivatest normatiivdokumentidest ja Välisministeeriumi poolt kehtestatud korrast, samas ollakse kohustatud järgima ka Belgia üüriseadusest tulenevaid kohustusi, lisaks sellele ka linnaosa või regiooni normatiivaktidest tulenevaid eripärasid.

Lepingute sõlmimisel ollakse sunnitud lähtuma ka kohalikul korterite üüriturul kehtivatest tavadest rendilepingute sõlmimisel. Kuivõrd lepingud on kahepoolsed, on AEEL juures väga piiratud võimalused kohalikul kinnisvara üüriturul täiel määral saavutada meie erisoovidega arvestamist. Sõlmitud rendilepingud tõepoolest ei kajasta kõiki otseselt üüriseadusest tulenevaid kohustusi, mida ollakse kohustatud järgima sõltumata nende kajastamisest rendilepingutes. Samas lähtub AEEL juures rahalisi kohustusi eelarvesse planeerides lisaks lepingutele ka üüriseaduses sätestatud, kusjuures tõepoolest ei ole peetud hädavajalikuks nende ühemõtteliselt kehtivate sätete lisamist standardsetesse üürilepingutesse.

Üksikute viidatud rendilepingute sõlmimisel ei ole omaniku soovi vastaselt olnud võimalik lepingus täpselt sätestada kõiki meie poolt soovitud detaile rendihinnas sisalduva või mõnede maksete perioodilisuse osas, kuivõrd omanikel on seadusest tulenev õigus teha selliste mõõdetavate kulude osas vajalikud täpsed arveldused alles rendilepingu lõpetamisel. Kuigi AEEL juures on püüdnud vältida selliste rendilepingute sõlmimist, välistaksime neid täielikult kõrvale lükates ühtlasi ka suure osa renditurul pakutavate korterite rentimise võimaluse ning seda ei saaks pidada otstarbekaks. Kõnealustel üksikjuhtudel on korteri kasutaja vastavalt tasunud kasutaja poolt tasumisele kuuluvad kulud ühekordse tagasimaksega AEEL juures eelarvesse rendilepingu lõpetamisel.

AEEL juures ei ole rendilepinguid sõlmides võtnud mingisuguseid rahalisi kohustusi korteriomanike ees, millised läheksid kaugemale üüriseaduses sätestatud korteriomanikele antud õigustest. Saavutamaks parimaid võimalikke tingimusi, on küsitavuste korral konsulteeritud kohapealse üürnike liiduga.

AEEL juures senise korterite rendilepingute sõlmimise ja lõpetamise praktikas ei ole ühtegi juhtumit, mil AEEL juures oleks pidanud katma kulusid, milliste tasumise kohustust meil üüriseadusest tulenevalt ei ole või millised kuuluvad tasumisele korteri kasutajate poolt.

AEEL juures jätkab jõupingutusi lepingute sõlmimisel parimate tingimuste saavutamiseks nii maksete suuruse kui ka vajaliku läbipaistvuse osas.

Riigikontrolli aruande punkt 2.1.2. (Ühise tegutsemise kokkulepe)

Välisministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekutega AEEL juures varade vahetutele kasutajatele üleandmise osas. Nimetatud vajakajäämised on osaliselt tingitud ühise tegutsemise kokkuleppe sõlmimisest keeldumisega või vastava kokkuleppe viibimisega Rahandusministeeriumiga, Kaitsejõudude Peastaabiga ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga seoses nimetatud riigiasutuste vastuseisuga selliste lepingute sõlmimisele, samuti ka varade arvestamist teostanud raamatupidaja erakorralise rotatsiooniga 2005. aastal teostatud inventuuri käigus. AEEL juures on 2005. aasta novembris lõppenud varade inventuuri käigus kõik varad inventariseerinud ja vastavad üleandmise-vastuvõtmise aktid sõlmimiseks ette valmistanud, mis omakorda on maandanud varade säilimisega seotud riski. Lepingute sõlmimine ühise tegutsemise kokkuleppe sõlminud riigiasutuste esindajatega lõpetatakse käesoleva aasta veebruarikuu jooksul.

Riigikontrolli aruande punkt 2.1.4 (Põhivara arvelevõtmine)

Välisministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekutega seoses üksikute vajakajäämistega põhivara arvelevõtmise vormistamisel ja inventarinumbrate paigaldamisel. Kõik AEEL käsutuses olev põhivara on inventariseeritud 2005. aastal toimunud korralise inventuuri käigus, hoolimata üksikutest viidatud vajakajäämistest inventarinumbrate kinnitamisel on põhivara säilimine olnud tagatud. Vajakajäämised jooksva inventariseerimise osas olid tingitud asjaga otseselt tegelema pidanud töötajate erakorralisest rotatsioonist ning on praeguseks kõrvaldatud.

Riigikontrolli aruande punkt 2.1.5 (Riigihangete korraldamine)

Riigikontrolli tähelepanek, et EL esindus on tellinud perioodil aprillist novembrini 2005 koristusteenust ja majapidamistarvikuid firmalt *Belgo Office Cleaner* summas 355 647 krooni riigihanget korraldamata ei võta paraku arvesse alljärgnevaid asjaolusid.

1. Välisriigis asuva esinduse koristusteenuse kogumaksumus ei ületa, vastavalt RH seaduse §16. Rahvusvahelised piirmäärad lõige 1. p1 kohaselt riigihanke maksumuse rahvusvahelist piirmäära riigiasutuse poolt, milleks on 130 000 SDRi .

2. Riigihanke korraldamist välisriigis esinduse, kui kõrge turvaastmega asutuse, jaoks, kus kõikidel aladel käideldakse eri astmel riigisaladust, ei pidanud esindus ja VM DJO julgeoleku seisukohalt otstarbekaks, rakendades erandit vastavalt RHS §4 (1) 1.

Koristusfirma on valitud eelnevat tema tausta uurides ning konsulteerides teiste riikide esindustega. Saamaks tulemuseks võrdlevat, objektiivset teenuse hinda on pakkumised võetud mitmelt, sh ka kontrollitud taustaga firmalt.

Asjaolu, et 300 000 kroonise piirmäära formaalne järgimine teenuste ostmisel avatud hankemenetlusega on välisesindustele problemaatiline, on leidnud mõistmist ka seadusandja poolt. Praegu Riigikogu menetluses olev riigihangete seaduse täiendatud eelnõu annab välisesindustele võimaluse kasutada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust ehk sedasama võimalust, mida AEEL kõnealusel juhul kasutas.



RAHANDUSMINISTEERIUM

Hr Mihkel Oviir
Riigikontroll

Teie 26.01.2006, nr OSI- 2- 7.1/127

Meie 2006 nr I-1.13/

Seisukohad Riigikontrolli auditi "Brüsseli Suursaatkonna ning Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus" kontrolliaruande eelnõule.

Rahandusministeerium tutvus Riigikontrolli auditi "Brüsseli Suursaatkonna ning Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus" kontrolliaruande eelnõu ja auditi aruande eelnõus toodud ettepanekutega rahandusministrile.

Riigikontroll teeb kontrollaruande eelnõus märkuse, et suursaatkond ei ole käsitletud erisoodustusena oma töötajate osalemisega seotud kulude katmist vastuvõttudel, ärilõunatel jm üritustel. Rahandusministeerium leiab, et Riigikontrolli tehtud märkus on asjakohane. Selgitus, et esindusüritusi käsitletakse saatkonna põhitegevusena ja saatkonna töötajate osalemist üritustel nende tööülesandena, ei ole piisav põhjendus antud kulude välja arvamiseks erisoodustuste loetelust.

Eesti maksusüsteemi sageli nimetatud alusidee on lai maksubaas, madalad maksumäärad ja vähe erandeid. Seega ei pea me põhjendatuks sellest erineva tõlgenduse kasutamist, veelgi enam tulumaksuseaduse muutmist sellele printsiibile vastukäivaks. Rahandusministeerium ei toeta erisoodustuste maksustamise erandite ringi laiendamist.

Rahandusministeerium ei nõustu Riigikontrolli ettepanekuga leppida Välisministeeriumiga kokku Euroopa Liidu esinduse hoone kasutamises ja sellest tulenevate kulude hüvitamises selliselt, et oleks tagatud atašee kulutuste kajastamine ja nende eest tasumine Rahandusministeeriumi eelarvest.

Rahandusministeerium katab kolme Eesti Vabariigi alalises esinduses Euroopa Liidu juures töötava eriatašee välisteenistustasu ja hüvitised ning kontori-, auto- ja esinduskulud, samuti lähedaste reisikulud vastavalt Vabariigi Valitsuse 26.02.1997. a määrusele nr 47 "Teenistuja välislähetusse saatmise korra kinnitamine", mille § 5 sätestab, et teenistuja välislähetustasu ning teenistuja ja tema perekonnaliikmete hüvitised tasub kooskõlas õigusaktidega ministeerium, kes

taotles teenistuja lähetamist välisesindusse. Tegelike kulude kohta esitavad nimetatud esindajad ministeeriumi raamatupidamisele igakuuliselt kuluaruande koos kuludokumentidega.

Esinduse hoone kinnisvarakulude, milleks on kütte, vee, korrashoiuteenuste, valveteenuse ja muud kinnistukulud, planeerimine peab Rahandusministeeriumi arvates toimuma läbi Välisministeeriumi eelarve kuna :

1) kulude planeerimisel ja kajastamisel tuleb lähtuda planeerimisprotsessi läbipaistvusest, kontrollitavusest, töömahukusest ning loogilisusest. Riigieelarve koostamisel soovime järgida põhimõtet, et kulud planeeritakse asutuse eelarves, kes neid juhib (näit. määrab kuluobjekti kasutusotstarbe ja suuruse, tellib materjale, korraldab hanked jne). Esinduse hoone kinnisvarakulusid ei juhi Rahandusministeerium;

2) kulud kinnisvarale ei ole oma iseloomult üheselt seotud seal töötavate inimeste arvuga (inimeste arvu suurenemine või vähenemine ei suurenda ega vähenda üks-ühele kinnisvara kulusid).

Rahandusministeerium leiab, et seni Välisministeeriumi poolt kasutatav Eesti Vabariigi Alalise Esinduse Euroopa Liidu juures kinnisvarakulude katmise viis ei ole kulude planeerimise seisukohalt ratsionaalne ega õiguslikult korrektne. Tulenevalt Välisministeeriumi tegevusvaldkonnast ning sellega seotud meetmetest ja tegevustest teeb Rahandusministeerium ettepaneku katta esinduste hoonete kulud Välisministeeriumi eelarvest.

Välisministeeriumi poolt sõlmitud kokkulepe (pealkirjastatud ühise tegutsemise kokkuleppena) ei ole võlaõiguslik leping ega haldusleping. Kokkulepe ei ole pooltele siduv, võetud kohustusi ei saa millegagi tagada ning kokkuleppe pooled langevad kokku – mõlemal poolel on riik.

Rahandusministeerium on seisukohal, et riigiasutuste tegevusega seotud finantsküsimused tuleb reguleerida õigusaktides.

Seoses üürilepingute tingimuste kontrolli ja ülevaate saamise vajadusega teeb Rahandusministeerium ettepaneku luua uus tsentraalne kinnisvara andmebaas.

Lugupidamisega

Aivar Sõerd
Rahandusminister

Tea Varrak
Kantsler

Koostajad: T. Veltri 611 3435, thea.veltri@fin.ee
A.Sallaste 611 3497, aet.sallaste@fin.ee