Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelevalve korraldus Kaitseliidus 2001–2002

KONTROLLIARUANNE

Nr 2-5/03/97
27.08.2003

Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelevalve korraldus Kaitseliidus 2001–2002

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Riigikontroll hindas Kaitseliidu tegevust perioodil 2001–2002, analüüsides problemaatilisi valdkondi (põhivara, pangatehingud, finantsaruandlus), Kaitseliidu õigusliku tegutsemisvormi otstarbekust ning järelevalve piisavust ja nõuetekohasust. Selgusid mitmed vajakajäämised finantsaruandluse usaldusväärsuses, majandustegevuse nõuetekohases dokumenteerimises, kohustuste lahususe põhimõtte järgimises ning piisava kontrolli tagamises varade säilimise ja riigieelarvevahendite kasutamise üle.

Olulisemad tähelepanekud ja järeldused

- Detsentraliseeritud õiguslik konstruktsioon, mille kohaselt Kaitseliidu malevad ja peastaap on iseseisvad juriidilised isikud, ei ole otstarbekas – juhtimisstruktuur on paljutasandiline, kontrollisüsteemide ülesehitus komplitseeritud ning organite vastutus ebaselge.
  - Õigusaktid nõuavad aruannete esitamist peastaabi ja iga maleva kohta eraldi, kuigi koondaruande esitamine oleks tunduvalt informatiivsem.
  - Finantsaruannete auditeerimise kohustus on õigusaktide järgi nii Kaitseliidul tervikuna kui ka peastaabil ja suuremal osal malevatest. Seda kohustust on täidetud vaid osaliselt – 2001. aasta aruannetest on audiitori järeldusotsus vaid Kaitseliidu koondaruandel. Kuigi peame otstarbekaks vaid koondaruande auditeerimist, mis hõlmaks kontrolli kõikide struktuuriüksuste majandustehingute üle, tuleb õigusaktides sätestatud nõudeid täita.
  - Kaitseliit on finantsaruannete esitamisel korduvalt eiranud nõudeid esitamise tähtaegade ja aruande sisu osas.

- Välisauditite regulaarsusest ja ulatusest ei piisa, andmaks kindlustunnet, et riigieelarvevahendeid on kasutatud sihipäraselt ja õigusaktidega kooskõlas.
  - Kaitseministeerium ega Kaitseväe juhataja ei ole viimase viie aasta jooksul Kaitseliitu inspekteerinud.
  - Välisauditi tellimisel ei ole kinni peetud auditite regulaarsust sätestavatest õigusaktidest.
  - Praegune audit käsitleb vaid raamatupidamise aastaaruande õigsust, andmata infot tehingute õiguspärasuse ja juhtimise usaldusväärsuse kohta ning toomata kahjumi korral välja kahjumlikke tehinguid ja nende põhjusi.

- Kaitseliidu finantseerimine riigieelarvest pole selgelt eesmärgistatud, samuti käsitleb riigieelarve eelnõu seletuskiri Kaitseliidu finantseerimist puudulikult.

- Lahendamata on küsimus, mis saab enne 16.06.1940 Kaitseliidu omanduses olnud varast. Kaitseliit peab seda vajalikuks oma põhikirjas sätestatud ülesannete täitmiseks. Kaitseliidu seaduse järgi oleks tulnud vara Kaitseliidule anda aasta jooksul pärast seaduse jõustumist. Nüüd, neli aastat hiljem, on suur osa sellest endiselt üle andmata. Samuti tulnuks Kaitseliidu seaduse jõustudes Kaitseliidu kasutuses või valduses olnud riigivara talle üle anda. Kuid ka paljude nende varade omanik ei ole veel Kaitseliit, vaid need kuuluvad Kaitseministeeriumile.

- Olulisi puudusi täheldasime raamatupidamisarvestuses:
  - Kaitseliidul puudus auditi läbiviimise ajal täpne ülevaade kõikidest Kaitseliidu nimel avatud pangakontodest ning nende kajastamisest raamatupidamisarvestuses.
  - Põhivarast olulise osa moodustab kinnisvara, mille omandiõigus on mitmel juhul lahtine. Seetõttu on Kaitseliit oma bilansis näidanud vara, mis talle ei kuulu.
  - Põhivaraarvestuses ei lähtutud alati raamatupidamise seaduse sätetest, nt mitmel juhul ei olnud põhivara soetusmaksumust suurendatud rekonstrueerimisväljaminekute võrra; alla hindamata olid varad, mille turuväärtus oli madalam nende bilansilisest jääkväärtusest. Esines puudusi inventuuride korralduses, sageduses ning tulemuste väljatoomises.

- Üle poole Kaitseliidu kuludest moodustavad personalikulud, kuid arvestuse usaldusväärsus ja läbipaistvus selles valdkonnas polnud tagatud. Oli rikutud töö- ja puhkeaja seaduse ning puhkusetasu arvutamise korra nõudeid.
- Eri malevad ja peastaap ostsid üheliigilisi kaupu ja teenuseid, millega summaarselt ületati riigihanke piirmäära. Kuna tegu on eraldiseisvate juriidiliste isikutega, ei saa ostmist eri malevate poolt lugeda riigihangete seaduse rikkumiseks. Siiski ei saa Riigikontroll riigihangete korraldamata jätmist otstarbekaks pidada.

Peamised ettepanekud kaitseministrile ja Kaitseväe juhatajale

- Esitada Vabariigi Valitsusele Kaitseliidu seaduse muutmise eelnõu, mille järgi Kaitseliit on üks avalik-õiguslik juriidiline isik ning peastaap ja maakondlikud malevad tema struktuuriüksused.
- Esitada Vabariigi Valitsusele otsustamiseks, mis saab varast, mis oli Kaitseliidu seaduse jõustudes Kaitseliidu kasutuses või valduses, ning varast, mis oli Kaitseliidu omanduses enne 16.06.1940, mille üleandmist Kaitseliit taotleb ja mida on võimalik talle üle anda.
- Korraldada riiklikku järelevalvet Kaitseliidu tegevuse üle nii, et oleks tagatud riigieelarvevahendite sihipärane kasutamine. Vajadusel kaaluda ministeeriumi õiguste üksikasjalikku sätestamist Kaitseliidu seaduses.
- Nõuda Kaitseliidult niisuguste audiitori järeldusotsuste esitamist raamatupidamise aastaaruannete kohta, mis sisaldaksid hinnanguid ka majandustehingute õiguspärasuse ja juhtimise usaldusväärsuse kohta ning tooksid välja kahjumlikud tehingud.
- Kajastada riigieelarve seletuskirjas Kaitseliidu finantseerimist täies mahus (sh Kaitseministeeriumi poolt soetatava varustuse ning Kaitseliidule üleantava kinnisvara osas), et tekiks selge ülevaade Kaitseliidu ülesannete täitmiseks vajaminevatest vahenditest.
- Eristada riigieelarves vahendid riigikaitseliste ülesannete täitmiseks, mis peaksid olema selgelt Kaitseministeeriumi suunata ja kontrollida, ning vahendid ühiskondlikuks tegevuseks, mille suunamisega tegeleks Kaitseliidu kesk- või vanematekogu.

***

Kaitseminister teatas oma vastuses, et Vabariigi Valitsus on oma 10.06.2003 istungil teinud Kaitseministeeriumile ülesandeks ette valmistada ja esitada ühe aasta jooksul eelnõu, mille järgi Kaitseliit on üks avalik-õiguslik juriidiline isik ning peastaap ja maakondlikud malevad tema struktuuriüksused. Kaitseliidule üleantavate varade küsimusega kavatsetakse tegeleda peale Kaitseliidu arengukava lõplikku kooskõlastamist. Kaitseliidule eraldatud vahendite järelvalve tagamisega on ministeeriumi kavas arvestada oma järgmiste aastate tegevusplaanide koostamisel.

Kaitsejõudude Peastaabi juhataja Kaitseväe juhataja ülesannetes esitas oma vastuskirjas täpse tegevuskava Riigikontrolli ettepanekute täitmiseks.

Kaitseliidu Peastaabi ülem Kaitseliidu ülema ülesannetes teatas oma vastuses, et Kaitseliit on välja selgitanud ja likvideerinud pankade arvelduskontodega seotud puudused.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

1. AUDITI LÄHTEKOHAD **6**

2. RAAMATUPIDAMISARVESTUSE, -ARUANDLUSE JA JÄRELEVALVE KORRALDUS KAITSELIIDUS 2001–2002 **8**

KAITSEMINISTRI, KAITSELIIDU ÜLEMA JA KAITSEVÄE JUHATAJA VASTUS **18**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 07.10–20.12.2002.vastavalt Riigikontrolli 2002. aasta tööplaanile Kaitseliidu raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelevalve korraldust, tuginedes Kaitseliidu 2001. aasta ja 2002. aasta 9 kuu raamatupidamise andmetele.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Urmas Peterson, töögrupis osalesid vanemaudiitor Maimu Mölderson ning audiitorid Mare Kabrits ja Anneli Viirmann.

***

Kaitseliit on kaitsejõudude osa, Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegutsev vabatahtlik, sõjaväeliselt korraldatud, relvi valdav ning sõjaväeliste harjutustega tegelev riigikaitseorganisatsioon, mis täidab Kaitseliidu seadusega ja selle alusel pandud ülesandeid.[1]

Kaitseliit on avalik- õiguslik juriidiline isik[2], mille moodustavad Kaitseliidu Peastaap ning 15 malevat. Nii peastaap kui malevad on samuti eraldiseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud.

Rahuajal allub Kaitseliit Kaitseväe juhatajale, sõjaajal Kaitseväe ülemjuhatajale.[3]

Kaitseliitu iseloomustavad finantsandmed:

	31.12.2001	**31.12.2002**
Koondbilansimaht	159,3 mln krooni	200,4 mln krooni
Tegevustulud	121,0 mln krooni	145,0 mln krooni
sh otse riigieelarvest	*69,6 mln krooni*	*81,5 mln krooni*
muud tulud[4]	*51,4 mln krooni*	*3,5 mln krooni*
Tegevuskulud	82,8 mln krooni	97,6 mln krooni
Põhivara kulum	6,4 mln krooni	7,1 mln krooni

[1] Kaitseliidu seadus § 2
[2] Kaitseliidu seadus § 3 lg. 2
[3] Kaitseliidu seadus § 10 lg 1

1. Auditi lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta.[5] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.[6]

1.2. Auditi eesmärk ja ulatus

Auditi eesmärgiks on hinnata Kaitseliidu raamatupidamisarvestuse aruandluse ja järelevalve korraldust perioodil 2001-2002, keskendudes arvestuse korraldusele meie poolt problemaatiliseks hinnatud arvestusvaldkondades, milleks osutusid põhivara, pangatehingud ja aruandlus.

Auditi eesmärgiks ei ole avaldada arvamust Kaitseliidu raamatupidamise aastaaruannete kohta.

Arvestuse korraldust hinnates tuginesime järgmistele põhikriteeriumidele:

- kas majandustehingud on kajastatud sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti;
- kas varad on tegelikult asutuse omad ja võlad asutuse kohustused;
- kas varad ja kohustused tegelikult eksisteerivad;
- kas varad ja kohustused on nõuetekohaselt hinnatud;
- kas tulud ja kulud on kajastatud tekkepõhiselt, õiges perioodis ja täies mahus;
- kas tulud on kogutud ja kulud on tehtud kooskõlas Riigikogu tahtega;
- kas asutuse raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seaduse ja rahandusministri määrustega kehtestatud nõuetele ning heale raamatupidamistavale ulatuses, mis kehtib Eesti Vabariigi avaliku sektori asutustele.

Audit hõlmab peastaapi kui olulisimat asutust, mille üheks ülesandeks on malevate tegevuse koordineerimine, sh raamatupidamisarvestuse korraldus, ja mida läbib enamik rahavoogudest. Malevatest koostasime valimi, lähtudes problemaatilise arvestusvaldkonna olulisusest ja osakaalust Kaitseliidu koondaruandes:

- kõik kaitseliidu üksused: pangasaldode kontroll, finantsaruandlus, raamatupidamist reguleerivate sisedokumentide olemasolu ja vastavus raamatupidamise seaduses sätestatule;
- peastaap, Tallinna, Lääne, Tartu, Võru ja Põlva malev: põhivara inventuurid ja väljavõtteline algdokumentide kontroll;
- peastaap, Tallinna ja Jõgeva malev: omatulude kajastamine ja kasutamine (sh põhivara kasutamisest saadav tulu).

Samuti analüüsisime, kas Kaitseliidu õiguslik tegutsemisvorm on otstarbekas ning kas järelevalve on piisav ja nõuetekohane, tagamaks finantsaruandluse usaldusväärsust, majandustegevuse korrektset dokumenteerimist, kohustuste lahusust, varade säilimist ning riigieelarvevahendite sihipärast kasutamist.

---

[4] tasuta üleantud varad ning kulude katteks antud vahendid, sh Kaitseministeeriumi eelarve osast eraldatud vahendid
[5] Riigieelarve seadus § 47 lg 2
[6] Riigikontrolli seadus § 7

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI[7] auditistandarditega. Kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamisarvestuses kajastuvad näitajad, analüüsisime aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtteid ja juhtkonna raamatupidamislikke hinnanguid. Samuti testisime sisekontrollisüsteemi ja väljavõtteliselt ka rahaliste tehingute seaduslikkust.

1.4. Vastutus Kaitseliidu raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse korraldamise ning majandustehingute õiguspärasuse eest

Kaitseminister vastutab

- Kaitseliidu rahastamise eest; [8]
- Kaitseliidu varustamise eest relvade, lahingutehnika, vormiriietuse ja muude vahenditega;[9]
- Kaitseliidu kontrollimise eest;[10]
- riigieelarves ette nähtud kulude täiendava liigendamise eest;[11]
- Kaitseliiduga seonduvate õigusaktide eelnõude koostamise eest.[12]

Kaitseväe juhataja[13]

- on kõigi Kaitseliidu koosseisu kuuluvate kaitseväelaste ülem koos sellest tuleneva käsuõiguse ja distsiplinaarvõimuga;
- valvab õigusaktide ja korralduste täitmist alluvate poolt;
- on aruandekohustuslik Vabariigi Valitsuse ja kaitseministri ees.

Kaitseliidu ülem[14]

- esindab Kaitseliitu ja juhib selle tegevust;
- valitseb relvi, laskemoona ja muud sõjalist varustust;
- kinnitab Kaitseliidu struktuuriüksuse sisekorra, kui see ei ole kehtestatud kodukorras;
- viib ellu keskkogu ja keskjuhatuse otsuseid, sh kasutab keskjuhatuse otsuste kohaselt Kaitseliidule riigieelarvest eraldatud summasid;
- kinnitab oma allkirjaga raamatupidamise aastaaruande õigsust.[15]

Nendes vastutavates ametites olid auditeeritud perioodil Jüri Luik (kaitseminister kuni 08.01.2002), Sven Mikser (kaitseminister alates 08.01.2002), viitseadmiral Tarmo Kõuts (Kaitseväe juhataja) ja major Benno Leesik (Kaitseliidu ülem).

---

[7] International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.
[8] Rahuaja riigikaitse seadus § 10 lg 2 p 6
[9] Rahuaja riigikaitse seadus § 10 lg 2 p 7
[10] Rahuaja riigikaitse seadus § 10 lg 2 p11 ja Kaitseliidu seadus § 39 lg 1
[11] Riigieelarve seadus § 26
[12] Vabariigi Valitsuse seadus § 60
[13] Rahuaja riigikaitse seadus § 14
[14] Kaitseliidu seadus § 11 lg 1
[15] Rahandusministri 06.12.2001. a määrus nr 105 § 4 lg 2

2. Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelevalve korraldus Kaitseliidus 2001–2002

2.1. Kaitseliidu juriidiline tegutsemisvorm

2.1.1. Kaitseliit on Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegutsev vabatahtlik, sõjaväeliselt korraldatud, relvi valdav ja sõjaväeliste harjutustega tegelev riigikaitseorganisatsioon[16] ning vastavalt Kaitseliidu seadusele avalik-õiguslik juriidiline isik.[17] Samas on avalik-õiguslikud juriidilised isikud ka Kaitseliidu peastaap ja kõik 15 malevat.[18]

On vastuoluline, et samas kui Kaitseliitu käsitletakse ühe organisatsioonina, on iga malev õiguslikult vormilt iseseisev avalik-õiguslik juriidiline isik. Riigikontrollile on seda põhjendatud eelkõige ajaloolise järjepidevusega ning vara tagastamisega malevatele. Vaatamata põhjendustele oleme seisukohal, et selline õiguslik konstruktsioon pole otstarbekas, sest tingib paljutasandilise juhtimisstruktuuri, komplitseerib kontrollisüsteemide ülesehitust ning muudab ebaselgeks üksuste vastutuse. Seetõttu on raskendatud ka kontroll riigieelarvevahendite õiguspärase kasutamise üle. Paljutasandilist juhtimisstruktuuri ja kontrollimise keerukust võib pidada kindlasti enamiku auditi käigus täheldatud raamatupidamiskorralduse ja finantsjuhtimise probleemide peapõhjuseks.

2.1.2. Kaitseliidu koondaastaaruanne sisaldab peastaabi ja malevate majandustegevuse andmeid. Lisaks koostavad kõik 16 asutust eraldi majandusaasta aruande. Juhime tähelepanu, et viimati nimetatud aruannetes kajastuv info on eksitav, sest on rikutud majandusüksuse printsiipi.[19] Näiteks kulud reservõppekogunemistele, välislähetustele, personali koolitusele ja ravimisele kajastuvad peastaabi aruandes, kuigi majandusüksuse printsiibi kohaselt peaksid paiknema malevate aruannetes. Samas mööname, et Kaitseliidu malevad ja peastaap moodustavad terviku, mistõttu eraldiseisvate aruannete esitamine ei anna olulist lisainfot Kaitseliidu kui ühtse organisatsiooni juhtimiseks.

Riigikontrolli ettepanek kaitseministrile ja Kaitseväe juhatajale

- Esitada Vabariigi Valitsusele Kaitseliidu seaduse muutmise eelnõu, mille järgi Kaitseliit moodustab ühe avalik-õigusliku juriidilise isiku ning peastaap ja maakondlikud malevad on selle isiku struktuuriüksused. Selle tulemusena muutuks otstarbekamaks ka finantsaruandlus – senise väheotstarbeka 16 üksuse aruande asemele tuleks üks informatiivne koondaruanne.

2.2. Kaitseliidu finantseerimine

2.2.1. Riigieelarve eelnõude seletuskirjad piirduvad Kaitseliidu osas vaid selle summa esitamisega, mis Kaitseliidule Kaitseministeeriumi eelarvepeatükist eraldatakse. Tegelikult finantseeritakse Kaitseliitu ka muul viisil, mis seletuskirjast ei selgu.

- Kaitseliidule laekuvad vahendid hoonestusõiguse andmisest ja kinnisvara müügist. Nii laekus 2002. aastal 8,8 mln krooni hoonestusõiguse seadmisest Tallinnas Kaarli pst. 8 objektile, mille Kaitseministeerium tasuta võõrandas[20] kui Kaitseliidule **tema tegevuseks vajaliku** kinnisvara. Samas[21] anti Kaitseliidule tasuline hoonestusõigus 99 aastaks samale Kaitseliidu omandis olevale kinnistule kui Kaitseliidu põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks **mittevajalikule varale**.

---

[16] Kaitseliidu seadus § 2
[17] Kaitseliidu seadus § 3 lg 2
[18] Kaitseliidu seadus § 8 lg 5
[19] Raamatupidamise seadus § 5
[20] Vabariigi Valitsuse 04.07.2000. a korralduse nr. 560-k alusel
[21] Vabariigi Valitsuse 19.02.2002. a korralduse nr 129-k alusel

Riigikontrolli hinnangul on mitme kinnistu puhul üleandmise eesmärgiks täiendavate finantseerimisallikate leidmine lisaks riigieelarvest eraldatud vahenditele. Me ei ole kindlad, kas Riigikogu riigieelarve vahendeid jagades omab piisavat infot võimaliku täiendava finantseerimise kohta.

- Kaitseliidu varustamine on organiseeritud Kaitseväe kaudu. Panemata kahtluse alla praeguse varustamissüsteemi otstarbekust, rõhutame, et Riigikogu peab omama infot kõigi Kaitseliidu finantseerimisallikate kohta, sh varustuse soetamine riigieelarvevahenditest. See teave sisaldub Kaitseliidu finantsaruandluses, kuid mitte eelarves.
- Kaitseliit valvab Kaitseväe objekte. See Kaitseliidu põhiülesannetega kooskõlas olev tegevus kasvab viimaseid arenguid silmas pidades tulevikus oluliselt, kuid teavet selle tarbeks vajaliku finantseerimise kohta riigieelarve eelnõu seletuskirjad ei sisalda.

2.2.2. Seadusega sätestatud riigieelarves on fikseerimata eelarvevahendite kasutamise **sihtotstarve**. Seetõttu ei ole võimalik hinnata ka selle raha sihtotstarbelist kasutamist, sest Kaitseliidu põhikiri võimaldab väga erinevaid tegevusi (sh kaupluste ja töökodade pidamine, huvialaringide asutamine ja toitlustuskohtade avamine).

Riigikontrolli ettepanekud kaitseministrile ja Kaitseväe juhatajale

- Kajastada riigieelarve eelnõu seletuskirjas kõiki Kaitseliidu riiklikke finantseerimisallikaid, et tekiks selge ülevaade Kaitseliidu ülesannete täitmiseks vajaminevatest vahenditest.
- Eristada riigieelarves vahendid **riigikaitseliste ülesannete** täitmiseks, mis peaks olema selgelt Kaitseministeeriumi suunata ja kontrollida[22], ning vahendid **ühiskondlikuks tegevuseks**, mille suunamisega tegeleks Kaitseliidu keskkogu või vanematekogu.

2.3. Järelevalve Kaitseliidu tegevuse üle

2.3.1. Kaitseliidu kontrollimise eest vastutavad **Kaitseministeerium**[23] ja **Kaitseväe juhataja**[24]. Nimetatud institutsioonid ei ole viimase viie aasta jooksul Kaitseliidule riigi eelarvest eraldatud vahendite kasutamist inspekteerinud. Ainsaks erandiks on Kaitseväe relvaeksperdi osalemine Kaitseliidu malevates läbi viidud kompleksrevisjonides, kuid seda ei saa pidada arvestatavaks väliseks kontrolliks.

2.3.2. Kaitseliidu (sh peastaabi ja malevate) raamatupidamisaruanded kuuluvad raamatupidamise seaduse järgi iga-aastaselt[25] auditeerimisele juba 1999. aastast, kuid esmakordselt telliti audit välisaudiitorilt[26] alles peastaabi 2001. aasta raamatupidamise aastaaruande ja Kaitseliidu 2001. aasta koondaruande õigsuse hindamiseks. Auditi tulemusena anti hinnang üksnes bilansile ja kasumiaruandele, kuid mitte raamatupidamise aastaaruande lisadele, mis on aruande lahutamatud osad. Samuti jäid auditeerimata Kaitseliidu malevate raamatupidamise aastaaruanded. Rahandus- ega ka Kaitseministeerium sanktsioone audiitori järeldusotsuste esitamata jätmise eest rakendanud ei ole.

Peale otsese eksimise seaduse vastu on Riigikontroll arvamusel, et tavapärasest raamatupidamisaruande auditist, mille tulemusena audiitor annab järeldusotsuse aruande õigsuse kohta, ei piisa loomaks kindlustunnet, et riigieelarvevahendeid on kasutatud sihipäraselt ja õigusaktidega kooskõlas. Sealjuures on auditi ulatus tellija pädevuses.

---

[22] Kuigi riigieelarvevahendite jaotamise ettepaneku teeb Kaitsejõudude Peastaap, oleme siin ja edaspidi selle asemel kasutanud Kaitseministeeriumi nime, sest eelarvevahendite jagamise üle on otsustuspädevus ministeeriumil.
[23] Rahuaja riigikaitse seaduse § 10
[24] Rahuaja riigikaitse seaduse § 14
[25] Märkus puudutab nende malevate aruandeid, mis raamatupidamise seaduses sätestatu kohaselt kuuluvad auditeerimisele.
[26] Audiitoriks oli Kaitseliidu liige, vannutatud audiitor Indrek Kruhberg.

2.3.3. Kaitseliidu siseaudiitori funktsioone täidavad revisjonikomisjonid (keskrevisjonikomisjon ja malevate revisjonikomisjonid). Oleme arvamusel, et kuigi sisekontrollisüsteemi seisukohast on komisjonid otstarbekad, ei asenda nad siiski täielikult sõltumatut ja seetõttu objektiivsemat välist kontrolli.

- Kaitseliidu **keskrevisjonikomisjon** on kohustatud revideerima Kaitseliidu ja selle peastaabi arvepidamist, rahasummasid, varalist seisu ja aastaaruandeid ning esitama tulemused Kaitseliidu keskkogule.[27] Keskrevisjonikomisjon on auditeeritud perioodil revideerinud peastaabi arvepidamist ning läbi viinud ka mitu kompleksrevisjoni malevates. Samuti on välja töötatud malevate inspekteerimise kord. Keskrevisjonikomisjoni koosseisuga on tagatud piisav revideerimise kompetentsus.
- Kaitseliidu **malevate revisjonikomisjonid** on kohustatud revideerima maleva arvepidamist, rahalist seisu ja aastaaruannet ning esitama tulemused esindajatekogule ja Kaitseliidu keskrevisjonikomisjonile.[28] Revisjonikomisjoni liikmed on kaitseliitlased, kes ei kuulu juhatusse ega esindusorganeisse. Seega on tagatud komisjoni piisav sõltumatus, tagamaks maleva esindajatekogu huvide kaitse. Kui varem esines juhuseid, kus malevate revisjonikomisjonide liikmeteks valiti kaitseliitlasi, kellel puudus finantsalane ettevalmistus ja töökogemus, siis alates 2002. aasta teisest poolest on rakendatud põhimõtet, et revisjonikomisjoni kandideeriks üksnes finantshariduse ja/või finantsalase töökogemusega inimesed. Sellele eelnenud perioodil revisjonikomisjonide poolt tehtud tööd ei saa pidada piisavalt kompetentseks.

Riigikontrolli ettepanekud kaitseministrile ja Kaitseväe juhatajale

- Tagada järelevalve riigieelarvevahendite kasutamise sihipärasuse üle Kaitseliidus, sh Kaitseministeeriumi ja/või Kaitsejõudude Peastaabi auditite regulaarsus. Vajadusel sätestada ministeeriumi õigused üksikasjalikult Kaitseliidu seaduses.
- Nõuda Kaitseliidult audiitori järeldusotsuste esitamist raamatupidamise aastaaruande kohta, kusjuures järeldusotsus peaks sisaldama hinnangut ka majandustehingute õiguspärasuse ja juhtimise usaldusväärsuse kohta ning tooma välja kahjumlikud tehingud. Juhime tähelepanu, et kuni Kaitseliidu malevad on iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud, tuleb järeldusotsused esitada enamiku malevate kohta.

Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile

- Nõuda Kaitseliidult audiitori järeldusotsuste esitamist raamatupidamise aastaaruannete kohta.
- Kaaluda seadusemuudatuse algatamist, mis sätestaks avaliku sektori asutuste aastaaruande auditi tavapärasest laiema ulatuse, ja mille tulemusena sisaldaks järeldusotsused peale hinnangu raamatupidamise aastaaruande õigsusele ka hinnangut majandustehingute õiguspärasuse ja juhtimise usaldusväärsuse kohta ning tooks välja kahjumlikud tehingud.

2.4. Finantsaruannete esitamine

2.4.1. Kaitseliit peab korraldama raamatupidamisarvestust ja koostama aruandeid vastavalt raamatupidamise seadusele. Selle järgi tuleb aruandes kasutada seaduse lisas nimetatud bilansiskeemi ja üht esitatud kasumiaruande skeemidest[29], samuti peab aastaaruanne sisaldama lisasid, mis muu hulgas selgitavad aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodeid ja hindamise aluseid. Meile teadaolevalt ei ole Kaitseliidu keskkogu kõiki nimetatud aruande osi kinnitanud ja samuti pole meile teadaolevalt talle kõiki aruandeosi ka esitatud.

[27] Kaitseliidu põhikiri p 4.6.5
[28] Kaitseliidu põhikiri p 4.6.8
[29] Raamatupidamise seadus § 20 lg 1

2.4.2. Vastavalt rahandusministri määrusele peavad kõik avalik-õiguslikud juriidilised isikud esitama Rahandusministeeriumile ja oma valitsemisala ministeeriumile raamatupidamise bilansi ja tulemiaruande riigiasutustele ettenähtud vormidel.[30] 2001. aasta kohta esitas Kaitseliit Rahandusministeeriumile ja Kaitseministeeriumile üksnes Kaitseliidu koondbilansi ja -tulemiaruande, eksides järgmiste õigusaktide vastu:

- Kuna iga Kaitseliidu malev on iseseisev juriidiline isik, siis peaks ka aruande esitama iga malev eraldi. Kuigi Riigikontrolli arvates on koondaruande esitamine otstarbekam ja informatiivsem, tuleb õigusaktides sätestatust kinni pidada.
- Aruandele tuleb lisada vabas vormis aruandeaasta sissetulekud (riigieelarvest, kohalikelt omavalitsustelt ja teistelt juriidilistelt ning füüsilistelt isikutelt saadud eraldised ja toetused, tagastatud laenud, saadud intressid, valuutakursivahed) ja väljaminekud (antud laenud ja toetused, eraldised, lühiajalised investeeringud, pikaajalised investeeringud, tasutud intressid, valuuta kursivahed).[31] Taolisi selgitusi esitatud aruanded ei sisaldanud.
- Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on kohustatud esitama auditeeritud aastaaruande Rahandusministeeriumile hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 1. maiks.[32] Seda nõuet on Kaitseliit eiranud korduvalt, näiteks 2001. a aruanne esitati 28. augustil 2002, samuti esitati hilinemisega 2000. aasta aruanne. Sanktsioone hilinemise eest ei ole rakendatud.

Riigikontrolli ettepanek kaitse- ja rahandusministrile

- Kui Kaitseliidu üksused jätkavad iseseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikutena, tuleks läbi mõelda, kas nende eraldiseisva aruandluse esitamine on vajalik. Riigikontroll soovitab selle asendamist koondaruandega.

2.5. Raamatupidamisarvestuse korralduse dokumenteeritus

Raamatupidamiskohustuslane on kohustatud koostama raamatupidamise sise-eeskirja, mis kirjeldab majandustehingute dokumenteerimist, varade ja arvelduste inventeerimist, dokumendikäivet, raamatupidamisregistrite pidamist, kontoplaani, koodide ja lühendite kasutamist, vara liigitamise kriteeriume põhi- ja käibevaraks, automatiseeritud andmetöötluse süsteeme, raamatupidamisdokumentide säilitamist ning aruannete koostamise korda.[33] Raamatupidamisarvestuse hästi dokumenteeritud korraldus on toimiva sisekontrollisüsteemi üheks olulisemaks osaks.

2.5.1. Sellist raamatupidamise sise-eeskirja, mis oleks hõlmanud raamatupidamise korralduse dokumenteeritust auditeeritaval perioodil kõikides malevates, meile auditi läbiviimise jooksul ei esitatud. Raamatupidamise korralduse puuduliku reglementeerituse tulemusena oli iga üksiku töötaja vastutus ja ülesanded raskesti tõendatavad, mistõttu ei olnud võimalik inimesi ebakorrektse raamatupidamise eest vastutusele võtta. Näitena võib tuua Kaitseliidu Viru maleva, kus raamatupidajal oli töölt lahkumise hetkel sisestamata 6 kuu majandustehingute algdokumendid.

Positiivsena tuleb märkida, et auditi lõppedes esitati meile Kaitseliidu raamatupidamise sise-eeskiri, mis kannab kinnitamise kuupäeva 13.12.2002 ja on kohustuslik kõigile Kaitseliidu struktuuriüksustele. See eeskiri loob eeldused allpool nimetatud riskide maandamiseks.

Kuigi tulevikusündmuste seisukohast on raamatupidamisarvestuse korralduse areng olnud positiivne, toome siiski välja tähelepanekud, mis auditeeritud perioodil viitasid korralduse ebapiisavale tasemele:

---

[30] Rahandusministri 06.12.2001.a määrus nr 105 § 2
[31] Rahandusministri 06.12.2001.a määrus nr 105 § 2 lg 5
[32] Rahandusministri 06.12.2001.a määrus nr 105 § 66 lg 2
[33] Raamatupidamise seadus § 16

- Kaitseliidu peastaap ja malevad kasutasid auditeeritud perioodil erinevaid arvestus-põhimõtteid, mistõttu koondaruande koostamine oli raskendatud.
- Kaitseliidu Harju Maleval, Tallinna Maleval, Põlva Maleval ja Võrumaa Maleval puudus auditeeritud perioodil raamatupidamise sise-eeskiri.
- Ülejäänud malevates kasutusel olevad raamatupidamise sise-eeskirjad ei vastanud kõigile raamatupidamise seadusest tulenevatele nõuetele.[34]. Samuti ei vastanud eeskirjad alati Kaitseliidu tegevust reguleerivatele õigusaktidele ja tegevuse spetsiifikale. Tuvastasime järgmisi puudusi:
  - puudus riigieelarveväliste tulude ja kulude arvestusmeetodite kirjeldus;
  - palgaarvestuse kirjeldus ei sisaldanud infot kõigi sisendite (käskkirjad, jt) ja väljundite (pearaamatus kande tegemise aluseks oleva dokumentatsiooni) kohta;
  - kasutatava raamatupidamisprogrammi kohta olid fikseerimata kasutusel olevad moodulid, paranduste tegemise võimalused, registrite sulgemine ja kasutusõigused;
  - puudus selgitus koodide ja lühendite kasutamise kohta raamatupidamisarvestuses;
  - puudus inventuuride käigus selgunud puudu- ja ülejääkide raamatupidamises arvelevõtmise ning inventeerimistulemuste kinnitamise kord;
  - puudus arvelduste inventeerimise kord;
  - fikseerimata olid materiaalsele põhivarale tehtud parenduste ja täienduste arvelevõtmise alused;
  - fikseerimata oli tasuta üle antud ja saadud varade kajastamise põhimõtted;
  - dokumendikäibe korralduse osas oli määratlemata, kui tihti ja millistel tähtaegadel ning kes peavad majandustehingute dokumendid raamatupidajale esitama;
  - varude arvestuse osas ei selgunud, milliste dokumentide alusel ja kuidas dokumenteeritakse materjalide sissetulek; määratlemata oli kuluaruannete koostamise kord;
  - kirjeldamata oli bilansiväliste kirjete arvestus;
  - avamata olid peastaabi ja malevate omavaheliste tehingute arvestuse ja dokumenteerimise eripärad.

2.6. Pangatehingute arvestus

Kaitseliidu peastaabi rahandusosakonnal kui Kaitseliidu koondaruande koostajal, puudus auditi läbiviimise ajal täpne ülevaade kõikidest Kaitseliidu nimel avatud pangakontodest ning nende adekvaatsest kajastamisest raamatupidamisarvestuses. Ühe põhjusena toodi vabariigi taasloomise algusperioodil esinenud segadusi Kaitseliidu õigusliku staatuse ümber. Meie hinnangul viitab vähene kontroll pangakontode osas puudulikule finantsjuhtimisele. Samuti on Kaitseliit eksinud rahandusministri määrusega kehtestatud nõuete vastu, mille kohaselt tuleb aastaaruande koostamiseks inventeerida kõik varad ja kohustused.[35] Auditi käigus tehtud tähelepanekud edastasime Kaitseliidu Peastaabi juhtkonnale koheselt ning mitmed meetmed võeti ka operatiivselt tarvitusele, nt alustati pangatehingute kontrollimist neil kontodel, mis Kaitseliidu raamatupidamisarvestusest puudusid.

2.6.1. Kaitseliidu 2001. aasta raamatupidamise aastaaruandes ei olnud kajastatud 9 Kaitseliidu nimel Hansapangas avatud pangakonto saldod 31.12.2001. a seisuga, põhjusel, et Kaitseliit ei olnud nimetatud arveldusarvete olemasolust teadlik.

[34] Raamatupidamise seadus § 5
[35] nt Rahandusministri 06.12.2001.a määrus nr 105

Kaitseliidu asutus	Arveldusarve number	Summa
Eesti Kaitseliit	221 001 154 174[36]	756,97
Kodutütred EKL	1 120 068 222	3 385,10
Harju malev	221 001 155 225	-1 000,00
Lääne maleva Risti malevkond	1 120 113 119	23,32
Lääne maleva Ridala malevkond	1 120 142 384	90,82
Pärnumaa maleva Häädemeeste Edelaranniku malevkond	1 120 144 667	11,01
Harju maleva Nissi malevkond	221 001 118 770	-295,73
Elva malevkond	1 120 142 122	295,46
Tapa malevkond	1 120 087 902	86,51
Kokku		**3 353,46**

Kuna osal arveldusarvetel kajastus negatiivne saldo, on Kaitseliidu bilansis seisuga 31.12.2001 pangasaldo kajastatud 4 649,19 krooni võrra väiksemana ja kohustus Hansapanga ees 1 295,73 krooni võrra väiksemana.

2.6.2. Kaitseliidu 2001. aasta raamatupidamise aastaaruandes kajastus arveldusarve 10602008495005 saldo 30,06 krooni, mis ei kajastu Ühispanga poolt väljastatud pangakinnituskirjal.

2.6.3. Nelja maleva raamatupidamisarvestuses kajastus seisuga 31.12.2001 pangasaldo raamatupidamises väiksemana kui pangaväljavõtetel, kokku summas 504 krooni.

2.6.4. Saaremaa ja Valgamaa malevates ning Lääne Maleva Risti ja Ridala ning Harju Maleva Nissi malevkonnas on pangatoimingute tegemiseks kehtestatud ainuisikuline allkirjaõigus. Me ei pea seda sisekontrolli seisukohast piisavaks, sest nii ei ole järgitud kohustuste lahususe põhimõtet ega pööratud piisavalt tähelepanu raha säilimise tagamisele.

2.6.5. Mitmes Kaitseliidu asutuses on allkirjaõigus isikutel, kelle seos Kaitseliiduga ei olnud peastaabile auditi läbiviimise ajal selge.[37] Mitmel juhul on allkirjaõigus säilinud endistel malevapealikel ja staabiülematel[38]. Meie hinnangul ei ole sisekontrollisüsteem pangakontode osas piisav, kuna võimaldab rahale juurde pääseda mittevolitatud isikutel.

Riigikontrolli ettepanek Kaitseliidule

- Viia lõpule pangatehingute kontrollimine neil kontodel, mis Kaitseliidu raamatupidamisarvestusest puudusid ning kajastada edaspidi Kaitseliidu valduses olevad pangakontosid ja nendega teostatud tehinguid Kaitseliidu korrektselt raamatupidamisarvestuses.

---

[36] Kaitseliidu raamatupidamisarvestuses on kajastamata Taani kroonide saldo, mis tabelis ka välja on toodud. Eesti kroonide saldo on kajastatud.

[37] Risti malevkonna arveldusarvel 1 120 113 119 Neeme Suur
Ridala malevkonna arveldusarvel 1 120 142 384 Heiki Magnus
Häädemeeste malevkonna arveldusarvel 1 120 144 667 Allan Raadik, Anatol Rosenberg
Nissi malevkonna arveldusarvel 221 001 118 770 Jaanus Tabun, Heiki Pajur
Elva malevkonna arveldusarvel 1 120 142 122 Aleksander Põder

[38] Tallinna malevas arveldusarvetel 10 022 002 629 004, 10 052 003 683 006, 10 220 006 412 019 Eduard Nikkari (Kaitseliidu kooli väljaõppeülem, endine Kaitseliidu Tallinna Maleva staabiülem)
Ridala malevkonnas arveldusarvel 1 120 142 384 Vello Vaht (Masing) (Kaitseliidu peastaabi IT jaoskonna ülem, endine Lääne maleva staabiülem)
Elva malevkonnas arveldusarvel 1 120 142 122 Aivo Kapten (endine Tartu Maleva pealik); Riho Ühtegi (endine Tartu maleva instruktor)
Valgamaa malevas arveldusarvel 221 011 907 605 Tõnu Kõivastik (endine Valgamaa maleva pealik)
Tartu maleva arveldusarvetel Hansapangas Silver Ermel (Võrumaa maleva pealik ja endine Tartu maleva staabiülem)
Võrumaa malevas arveldusarvetel Hansapangas Aigar Liping (endine Võrumaa maleva pealik)
Rapla maleva 4 arveldusarvel Ühispangas Aado Jõgisoo (endine Rapla maleva staabiülem)

2.7. Põhivara arvestus

2.7.1. Kaitseliidu seaduse järgi tulnuks Kaitseliidu kasutuses või valduses olnud riigivara poole aasta jooksul pärast seaduse jõustumist talle üle anda.[39] Paljudel juhtudel seda tehtud ei ole, mistõttu need varad on endiselt Kaitseministeeriumi omanduses. Seetõttu on Kaitseliit oma bilansis näidanud vara, mis talle ei kuulu.

2.7.2. Samuti on lahendamata küsimus, mis saab enne 16.06.1940 Kaitseliidu ja tema malevate omanduses olnud varast, mida Kaitseliit peab vajalikuks oma põhikirjas sätestatud ülesannete täitmiseks. Kaitseliidu seaduse järgi tulnuks seda teha aasta jooksul seaduse jõustumisest.[40] Nüüd, neli aastat hiljem, on suur osa varast endiselt üle andmata. Muu hulgas vaieldakse, kellel on õigus otsustada, milline vara on Kaitseliidule vajalik ja milline mitte. Kaitseliit peab end selles pädevaks, Kaitseministeerium on vastupidisel seisukohal.

2.7.3. Kaitseliidu peastaabis viidi 2001. aasta bilansipäeva seisuga varude, põhivara ja bilansiväliselt arvestatava vara inventuur läbi jaanuaris-veebruaris 2002 ning aastainventuuri vahede välja-selgitamine lükkus järgmisesse aruandeperioodi. Seetõttu ei kajasta põhivara saldo bilansis tegelikku olukorda. Juhime tähelepanu, et inventeerimise nõue on üks aastaaruande koostamise põhiprotseduuridest, mille eesmärk on tagada korrektne aruandlus.

2.7.4. Inventeerimistulemuste võrdlemisel raamatupidamise andmetega esines vahesid 14 peastaabi struktuuriüksuses:

- Suurimad vahed esinesid transpordi- ja tehnikajaoskonna põhivahendite inventuuris, kus komisjon ei saanud veenduda 9 sõiduauto olemasolus, kuna need olid tegelikult antud malevate kasutusse, kuid üleandmisdokumendid olid õigeaegselt vormistamata. Selline arvestuse korraldus ei taga konkreetset vastutust ega vara säilimist.
- Kaitseliidu koolis puudus põhivahendite inventeerimisel paljundusmasin Canon G-335 soetusmaksumusega 244 800 krooni, sest tarnija ei olnud seda veel üle andnud. See asjaolu viitab eksimisele raamatupidamise seaduse vastu, kuna õiget raamatupidamisprintsiipi kasutades oleks tehing tulnud kajastada ettemaksuna põhivara eest.

2.7.5. Tartu malevas läbi viidud 2001. aasta inventuuri käigus ei uuritud inventuuri käigus tuvastatud puudujääkide tekkimise põhjuseid. Puudujäägina kajastusid ka vintpüss ja püstolkuulipilduja, mis tegelikult puudu ei olnud, olukorra põhjuseks olid vajakajäämised relvaregistri pidamises.

2.7.6. Lääne malevas on 31 relva puudujääk aastatest 1993–1994, mis tekkis Jäägerkompanii likvi-deerimisel, kui üle antud relvade hulk ei vastanud tegelikkusele. Asjaolust on korduvalt teatatud peastaabi relvurile. Muudatus puuduvate relvade kohta on põhivara registrisse tegemata, kuid revisjonikomisjoni inventuuriakti kokkuvõttes on öeldud, et tegelik seis võrdub raamatupidamise andmetega.

2.7.7. Lääne malevale on üle antud järgmised objektid:

- Kiltsi–Ungru linnak soetusmaksumusega 35 400 674;
- Piirsalu linnak soetusmaksumusega 29 244 250 krooni.

Samas on hoonetealune maa endiselt riigi omandusse jäänud. Lähtudes tsiviilseadustiku üldosa seadusest on ehitised maaga püsivalt ühendatud osad[41] ja need ei saa olla eri isikute omandis[42] – seega kuuluvad objektid riigile. Juhul kui riik annab Kaitseliidule üle ka nende hoonete all oleva maa või võtab need enda raamatupidamises arvele, tuleks ümber hinnata sõjaväelinnakute realiseerimismaksumus, kuna see on pikaajaliselt olnud oluliselt madalam jääkväärtusest.

---

[39] Kaitseliidu seadus §40 lg3
[40] Kaitseliidu seadus §40 lg1
[41] Tsiviilseadustiku üldosa seadus § 54 lg 1
[42] Tsiviilseadustiku üldosa seadus § 53 lg 2

2.7.8. Kaitseliidu tegevuskuludes kajastuvad järgmised kulud, mis kuuluvad kajastamisele bilansis põhivara või lõpetamata ehitusena:

- Tallinna Maleva ja AS Arteko vahel on sõlmitud rendileping Lauliku tn 4a ladude nr 5 ja 6 rendileandmise kohta. Lepingu p.2.2 alusel parendab rentnik AS Aretko objekti enda esitatud ja rendileandja poolt kinnitatud projektide ja eelarvete alusel. 01.09.1998 sõlmitud täiendava kokkuleppe järgi määrati ühe kuu rendiks 9 125 krooni, sh 40% ulatuses on rentnik kohustatud tegema renditud pindade parendustöid. Rendilepingu lisas 4 e tööde üleandmise-vastuvõtmise aktis 11.05.1999 fikseeriti ümberehituse lõplikuks maksumuseks 710 179 krooni. Vastavalt lepingule esitab Tallinna malev rendiarve, millest parendustöödeks ette nähtud 40% kannab jooksva remondi kuludesse.

  Meie hinnangul on tegemist põhivara väärtuse suurenemisega parendustööde võrra, mistõttu raamatupidamises oleks õige teha järgmised paranduskanded seisuga 31.12.2002:

  - võtta arvele põhivara parendus summas 710 179 krooni;
  - kuni 31.12.2001 kuludesse kantud summa kajastada aruandeperioodil selgunud eelmiste perioodide tuluna;
  - vähendada 2002. aastal jooksva perioodi kuludesse kantud parenduse osa;
  - 2002. aasta lõpuks tasaarvlemata osa kajastada bilansis kohustusena rentniku ees.

- Tallinna maleva ja Ammeco Auto OÜ on sõlminud lepingu büroo- ja teenindusruumide rentimiseks Tallinnas Paldiski mnt 82. Lepingu lisa 4 kohaselt tasub Ammeco Auto 10 000 krooni kuus rahas, 12 500 krooni renoveerib ja laiendab ruume, mille malev kannab jooksva perioodi kuludesse. Leppe järgi lähevad tööd maksma umbes 6,6 mln krooni, juurdeehituse valmimise tähtaeg on 30.06.2008.

  Auditi käigus selgus, et Kaitseministeerium on objekti andud Kaitseliidu valdusse, st omandiõigus kuulub endiselt ministeeriumile. Kuna ehituse tulemusena tekib vara maksumusega üle 10 000 krooni ja kasutuseaga üle 1 aasta, tuleks vara omanikul kulud oma bilansis põhivara parendusena arvele võtta. Seetõttu peaks Kaitseliit teatama Kaitseministeeriumile tööde valmimisest ja vastuvõtmisest.

Riigikontrolli ettepanekud kaitseministrile ja Kaitseväe juhatajale

- Esitada Vabariigi Valitsusele otsustamiseks Kaitseliidu seaduse jõustumise ajal Kaitseliidu kasutuses või valduses olnud riigivara Kaitseliidule üleandmise küsimus.
- Esitada Vabariigi Valitsusele otsustamiseks küsimus, mis saab enne 16.06.1940 Kaitseliidu ja tema malevate omanduses olnud varast, mida Kaitseliit peab vajalikuks oma põhikirjas sätestatud ülesannete täitmiseks, mille üleandmist Kaitseliit taotleb ja mida on võimalik neile üle anda.
- Võtta Kaitseministeeriumi bilansis põhivara parendusena arvele Tallinnas Paldiski mnt 82 asuva objekti renoveerimistööd vastavalt Kaitseliidu Tallinna Maleva infole tööde vastuvõtmisest või kaaluda objekti omandiõiguse üleandmist Kaitseliidule.

Riigikontrolli ettepanekud Kaitseliidule

- Korraldada põhivarade inventeerimine (sh vahede väljaselgitamine, inventuuritulemuste nõuetekohane kinnitamine) viisil, mis tagaks põhivarasaldode õige ja usaldusväärse kajastamise raamatupidamise aastaaruandes.
- Võtta bilansis põhivara või lõpetamata ehitusena arvele hoonete suuremahulise renoveerimisega seotud kulud.
- Korraldada Kaitseministeeriumile kuuluvale põhivara renoveerimise kulude üleandmine viisil, mis tagaks ministeeriumi põhivara õige ja usaldusväärse kajastamise raamatupidamisarvestuses.

2.8. Töötajate tasustamine

Kaitseministri poolt kinnitatud Kaitseliidu 2002. aasta riigieelarve osa 132 ptk 81 art 52 moodustavad suurima osa personaliga seotud kulud – ligikaudu 60%. Seega on oluline tagada nimetatud valdkonnas arvestuse usaldusväärsus ja läbipaistvus. Kuid Kaitseliidus ei ole palgaarvestuses alati kinni peetud töö- ja puhkeaja seaduse[43] ja puhkusetasu arvutamise korra[44] nõuetest.

2.8.1. Kaitseliidus ei ole sisse viidud tööajaarvestust (ei peeta tööaja tabeleid), mis peaks olema alusinfo töötajale palga arvestamisel. Sellest tulenevalt eksisteerib nii risk, et töötajad saavad palka ka tegelikult mitte töötatud päevade eest, kui ka risk, et töötajad ei saa tasustatud kogu töötatud aja eest.

2.8.2. 31.12.2001. a seisuga tehtud puhkuseinventuuris Kaitseliidu Peastaabis esinesid järgmised vead:

- Puhkusetasu arvutades ei võetud aluseks arvutamisele eelnenud kuue kalendrikuu jooksul töötaja teenitud palga kogusummat. Aluseks on võetud osaliselt töötajale detsembris makstud töötasu jagatud 30,5 ja korrutatud kasutamata puhkusepäevade arvuga. Osaliselt on puhkuseinventuuris rakendatud 2002. aasta alguses kehtestatud tasumäärasid, nt:
  - auastmetasude puhul on lähtutud Kaitseliidu ülema 23.02.2002. a käskkirjaga nr 31-P kehtestatud määradest;
  - astmepalkade puhul on lähtutud Kaitseliidu ülema 18.01.2002. a käskkirjaga 8-P kehtestatud palgaastmetest, kuupalgamääradest ja lisatasudest.
- Puhkuseinventuurist on välja jäänud tulemustasu ja preemia, millega aga puhkusetasu arvutamisel tuleb kindlasti arvestada tuginedes puhkusetasu arvestamise korrale, mille kohaselt päevatasu arvutamisel arvatakse palga koosseisu kõik töötaja palgana käsitatavad summad – põhipalk, lisatasud, preemiad ja juurdemaksed.

2.8.3. Kaitseliitlastega sõlmitud koolituslepingute alusel Kaitseliidu poolt tasutud õppemaksud on kantud raamatupidamises kuludesse. Lepingutingimustest lähtudes peaksid need aga olema kajastatud bilansis nõuetena töötajate vastu jaotatuna pika- ja lühiajalisteks. Kuludesse kandmine peaks toimuma lepingus kehtestatud proportsiooni alusel, kas alates lepingu sõlmimise kuule järgneva kuu esimesest päevast või esimese õppemaksu osa tasumise kuupäevast alates.

Riigikontrolli ettepanekud Kaitseliidule

- Korraldada palgaarvestus viisil, mis tagab töö- ja puhkeaja seaduses ja puhkusetasu arvutamise korras sätestatud nõuetest kinnipidamise .
- Korraldada tööajaarvestus nii, et raamatupidamisse jõuaks piisav ja usaldusväärne info töötajate palkade arvestamiseks.
- Inventeerida Kaitseliidu poolt tasutud õppemakse, kajastada neid bilansis korrektselt nõuetena ja lepingus sätestatu järgi kuluks kanda. Inventeerida ka varasemate aastate koolitussummasid, kajastada need bilansis nõuetena ning vähendada 2002. aasta koolituskulusid.

2.9. Riigihanked

2.9.1. Kaitseliit on riigihanke piirmäära ületades 2001. aastal ja 2002. aasta 9 kuuga ostnud hanget läbi viimata järgmisi kaupu ja teenuseid (tabelisse on koondatud peastaabi ja malevate maksed samale tarnijale):

[43] Töö- ja puhkeaja seaduse § 14
[44] Vabariigi Valitsuse 23.08.2001.a. määrus nr. 278

Tarnija	2001	2002. aasta 9 kuud
Shell Eesti AS	1 725 000,00	965 175,25
Lukoil Tanklad AS	210 007,90	142 691,05
AS TNB Kütus	151 712,13	65 349,80
AS Johnny	146 480,23	55 867,93
Oktaan Ekspert OÜ	134 491,80	127 741,65
Saare Kütus AS	105 046,92	85 892,62
Neste Eesti AS	101 105,49	98 852,60
Eksar Transoil AS	82 123,50	47 047,90
Klaaos Oil OÜ	76 931,70	
Eesti Statoil		79 661,08
Kütus kokku	**2 732 899,67**	**1 668 279,88**
Trükiteenus (Printall AS)	**180 798,42**	**143 134,00**
Teenistussaapad (AIPI M.A.)	**428 732,50**	**15 980,00**

Kuigi Kaitseliidu peastaap ja malevad on kõik eraldiseisvad juriidilised isikud, mistõttu ühe-liigiliste kaupade ja teenuste ostmist eri malevate poolt ei saa lugeda riigihangete seaduse rikkumiseks, oleme arvamusel, et tuleks kaaluda konsolideeritud hangete korraldamist suure maksumusega kaupade ja teenuste ostmisel.

2.9.2. Kaitseliit on Nissan Patroli eest Balti Realiseerimiskeskusele ettemaksuna tasunud 165 894 krooni. Summa ületab riigihangete seaduses ettenähtud piirmäära, seetõttu oleme arvamusel, et oleks tulnud läbi viia riigihange.

Riigikontrolli ettepanek Kaitseliidule

- Kaaluda konsolideeritud hangete korraldamist suure maksumusega kaupade ja teenuste ostmisel ning täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et üksikute hangete puhul, kus tasutav summa ületab riigihangete seaduses ettenähtud piirmäära, oleks tagatud riigihangete seadusest kinnipidamine.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Kaitseministri, Kaitseliidu ülema ja Kaitseväe juhataja vastus

KAITSEMINISTEERIUM

Peakontrolör Kaie Karniol
Finantsauditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt. 11a
15013 Tallinn

Teie: 10.07.2003.a nr.2-7.1-FA/03/1104

Meie: 01.08.2003.a nr. 1-100/4513

Kontrolliaruande eelnõu "Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelevalve korraldus Kaitseliidus 2001-2002"

Lugupeetud peakontrolör

Täname Teid kontrolliaruande eelnõu "Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelevalve korraldus Kaitseliidus 2001-2002" esitamise eest.

Nõustume Teie ettepanekuga esitada Vabariigi Valitsusele "Kaitseliidu seaduse" muutmise eelnõu, mille järgi Kaitseliit moodustab ühe avalik-õigusliku juriidilise isiku ning maakondlikud malevad on selle isiku struktuuriüksused. Oma 10.06.2003 istungil tegi Vabariigi Valitsus Kaitseministeeriumile ülesandeks eelnimetatud eelnõu ühe aasta jooksul ette valmistada ja esitada.

Saame aru vajadusest parandada eelarve läbipaistvust ja arvestame Teie ettepanekutega riigieelarve eelnõu seletuskirja ülevaatlikkuse suurendamiseks edaspidi.

Nõustume Teie ettepanekuga vajaduse osas tagada järelevalve riigieelarvevahendite kasutamise sihipärasuse üle Kaitseliidus, sh Kaitseministeeriumi ja Kaitsejõudude Peastaabi auditite regulaarsus. Asjaolu, et viimase viie aasta jooksul pole Kaitseliidule riigieelarvest eraldatud vahendite kasutamist inspekteeritud, oli tingitud sellest, et siseauditi osakonnad nii Kaitseministeeriumis kui Kaitsejõudude Peastaabis on hiljuti loodud ja pole oma tegevuse käivitamisel veel jõudnud Kaitseliitu auditeerida. Järgmiste aastate tegevusplaanide koostamisel arvestatakse kindlasti vajadusega tagada järelevalve Kaitseliidule eraldatud vahendite kasutamise üle.

Nõustume Teie ettepanekuga vajaduse osas saata Vabariigi Valitsusele otsustamiseks Kaitseliidu seaduse jõustumise ajal Kaitseliidu kasutuses või valduses olnud riigivara Kaitseliidule üleandmise küsimus ja küsimus, mis saab enne 16.06.1940 Kaitseliidu ja

KM 135392

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
05.08.03 2-7.4-FA/03/1104-2

Sakala 1
15094 Tallinn
Reg nr 70004502

Tel 640 6012
Faks 640 6001

Eesti Ühispank
a/a 10052032216004
kood 401

tema malevate omanduses olnud varast, mida Kaitseliit peab vajalikuks oma põhikirjas sätestatud ülesannete täitmiseks, mille üleandmist Kaitseliit taotleb ja mida on võimalik neile üle anda. Eelmine valitsus otsustas antud küsimust mitte menetleda enne, kui on valminud Kaitseliidu arengukava (et oleksid selged Kaitseliidu poolt kinnisvara edasise kasutamise kavatsused). Käesolevaks ajaks on nimetatud arengukava valminud ja saadetud tutvumiseks Kaitsejõudude Peastaapi. Kui Kaitseliidu arengukava on lõplikult valminud ja kooskõlastatud, on võimalik edasi tegeleda Kaitseliidule varade üleandmise küsimusega.

Tallinnas Paldiski mnt. 82 asuva objekti renoveerimistööde küsimuses on Kaitseministeerium seisukohal, et otstarbekam on kaaluda objekti omandiõiguse üleandmist Kaitseliidule, kui võtta antud tööd arvele põhivara parendusena Kaitseministeeriumi bilansis.

Lugupidamisega

Margus Hanson
Minister

Indrek Kannik
Kantsler

Helen Kask 6406138, helen.kask@kmin.ee

KAITSELIIT

Pr Kaie Karniol
Riigikontroll
Finantsauditi osakond
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 10.07.2003 nr 2-7.1-FA/03/1105
Meie 22.07.2003 nr 7.1-2.6/1420-2

Kontrollaruande eelnõu "Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelvalve korraldus Kaitseliidus 2001-2002" täiendusettepanekud

Kaitseliit esitab mõned täiendusettepanekud Teie poolt esitatud "Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelvalve korraldus Kaitseliidus 2001-2002" kontrollaruande eelnõu kohta.
Eelnõu punktides:
2.2.1. Riigieelarve eelnõude seletuskirjad piirduvad Kaitseliidu osas vaid selle summa esitamisega, mis Kaitseliidule Kaitseministeeriumi eelarvepeatükist eraldatakse. Tegelikult finantseeritakse Kaitseliitu ka muul viisil, mis seletuskirjast ei selgu.
VV: Kaitseliit esitab oma eelarve seletuskirja Kaitseministeeriumile ja Kaitseväejuhatajale. Kuna seadusandja on otsustanud, et kõikide avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul näidatakse riigieelarves toetussummad ühe numbrina, lahti kirjutamata ja kui palju milleks on määratud, siis Kaitseliit ei ole erandiks. Samuti ei nõuta riigieelarve seletuskirjas, selle summa suuremat lahtikirjutamist.

- *Kaitseliidule laekuvad vahendid hoonestusõiguse andmisest ja kinnisvara müügist. Nii laekus 2002.aastal 8,8 mln krooni hoonestusõiguse seadmisest Tallinna Kaarli pst.8 objektile, mille Kaitseministeerium tasuta võõrandas kui Kaitseliidule **tema tegevuseks vajaliku** kinnisvara. Samas anti Kaitseliidule tasuline hoonestusõigus 99 aastaks samale Kaitseliidu omandis olevale kinnistule kui Kaitseliidu põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks **mittevajalikule varale**. Kaitseliidu seaduse järgi on Vabariigi Valitsus kohustatud üle andma vaid need Kaitseliidule enne 16.06.1940 kuulunud varad, **mis on vajalikud** Kaitseliidu <u>põhiülesannete</u> täitmiseks.*

VV: Eelnõu tekstis tumedalt rõhutatud sõnad on eri sisuga ja annab ebatäpse pildi tegelikkusest.
Kaarli pst 8 puhul ei ole tegemist Kaitseliidule kuulunud vara tagastamisega KLS § 40 lg 1 tähenduses ega riigivara üleandmisega KLS §40 lg 3 tähenduses. Kinnistu ei kuulunud Kaitseliidule enne 16.juunit 1940 ega olnud tema valduses ja kasutuses enne Vabariigi

Toompea 8
Tallinn
10142 EESTI

Reg nr 74000731

Sekretär 0 640 8636
Faks 0 640 8639
Korrapidaja 0 640 8666
Faks 0 640 8696
E-post: klkantselei@hot.ee

Hansapank
kood 767

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
23.07.03 2-7.4-FA/02/1105-2

Valitsuse korraldust. Kaitseliit oleks saanud edasi tegutseda ka ilma seda kinnistut omamata. Nii halvas seisundis hoonet ei saanud kuidagi millekski kasutada. Mingeid investeerimissummasid kinnistuga kaasa ei antud. Samas on selge, et oma eesmärkide saavutamiseks ja antud riigikaitseliste ülesannete täitmiseks vajab Kaitseliit infrastruktuuri (staabiruumide, ladusid, lasketiire, harjutusväljakuid jne). Kaarli pst 8 kinnistu võõrandatigi Kaitseliidule selleks, et sellest saadavad vahendid investeeritakse kinnisvarasse. Kui leitakse, et Kaitseliit ei vaja infrastruktuuri, tuleb seadusega ära võtta ka need ülesanded, milleks seda infrastruktuuri vaja on. Eelnõus jääb kinnistuga toimunu pigem süüdistusena Kaitseliidule, aga KLS § 34 lg 5 järgi Kaitseliit omandab kinnisvara ning pandib ja võõrandab temale kuuluvat kinnisvara ainult Vabariigi Valitsuse loal. Teiseks on Teie poolt KLS § 40 lg 1 tõlgendatud valesti *(mis on vajalikud Kaitseliidu põhiülesannete täitmiseks).*
"Vabariigi Valitsus annab hiljemalt ühe aasta jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist Kaitseliidule ja tema malevatele tasuta üle sellise enne 1940.aasta 16.juunit nende omandis olnud vara, mille üleandmist neile Kaitseliit taotleb ja mida on võimalik nende omandisse üle anda ning mis on neile vajalik käesoleva seaduses ja Kaitseliidu põhikirjas sätestatud ülesannete täitmiseks".

Riigikontrolli hinnangul on mitme kinnistu puhul üleandmise eesmärgiks täiendavate finantsseerimisallikate leidmine lisaks riigieelarvest eraldatud vahenditele. Me ei ole kindlad, et kas Riigikogu riigieelarve vahendeid jagades omab piisavat infot võimaliku täiendava finantseerimise kohta.
VV: Selle eest, et Riigikogu eelarvevahendeid jagades omaks piisavat infot kõikide avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta ei saa vastutada Kaitseliit vaid seadusandja ise.

Punktis 2.3.3. viimases lõigus on märgitud *esinduskogule,* tegelikult peab olema esindajatekogule Kaitseliidu põhikiri p 4.6.8.

2.6. Pangatehingute arvestus
Kaitseliit on tänase päeva seisuga väljaselgitanud ja likvideerinud selles punktis märgitud puudused arvelduskontodega pankades.

Lugupidamisega

Urmas Muld
Kapten
KL PS ülem
KL ülema ülesannetes

M.Rello 6408 633

KAITSEVÄE JUHATAJA

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond
Riigikontroll

Teie:10.07.2003 nr 2-7.1-FA/03/1103
Meie:31.07.2003 nr JR-12.3-9.1/8367

Kontrolliaruande eelnõu

Käesolevaga edastame Teile meie seisukohad Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande eelnõu "Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja järelevalve korraldus Kaitseliidus 2001-2002" kohta.

Lugupidamisega

Alar Laneman
kolonel
KJPS ülem
KV juhataja ülesannetes

Ruth Peedo
pearaamatupidaja
KJPS eelarve- ja rahandusosakonna
ülema ülesannetes

Lisa: Riigikontrolli Kaitseliiduga seotud ettepanekute täitmine 2 lehel

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
04.08.03 2-7.4-FA/03/1103-2

KVJ * 001074

Kadi Vilu 695 1273

Juhkentali 58
15007 TALLINN

Tel 666 1004
Faks 666 1008
E-post: mil@mil.ee

Riigikontrolli Kaitseliiduga seotud ettepanekute täitmine

Riigikontrolli ettepanek	Ettepaneku täitmiseks kavandatav tegevus	Vastutaja	Tähtaeg	Märkused
Esitada Vabariigi Valitsusele Kaitseliidu seaduse muutmise eelnõu, mille järgi Kaitseliit moodustab ühe avalik-õigusliku juriidilise isiku ning peastaap ja maakondlikud malevad on selle isiku struktuuriüksused. Selle tulemusena muutuks otstarbekamaks ka finantsaruandlus – senise väheotstarbeka 16 üksuse aruande asemele tuleks üks informatiivne koondaruanne.		Juriidiline teenistus	2004	
• Kajastada riigieelarve eelnõu seletuskirjas kõiki Kaitseliidu riiklikke finantseerimisallikaid, et tekiks selge ülevaade Kaitseliidu ülesannete täitmiseks vajaminevatest vahenditest. • Eristada riigieelarves vahendid **riigikaitseliste ülesannete** täitmiseks, mis peaks olema selgelt Kaitseministeeriumi suunata ja kontrollida, ning vahendid **ühiskondlikuks tegevuseks**, mille suunamisega tegeleks Kaitseliidu keskkogu või vanematekogu. • Nõuda Kaitseliidult audiitori järeldusotsuste esitamist raamatupidamise aastaaruande kohta, kusjuures järeldusotsus peaks sisaldama hinnangut ka majandustehingute õiguspärasuse ja juhtimise usaldusväärsuse kohta ning tooma välja kahjumlikud tehingud	Kaitsejõudude Peastaabi 2003 aasta tööplaanis on välja töötada eelarvestamise ja eelarve täitmise jälgimise kord kaitseväes ja Kaitseliidus. Arvestame nimetatud korra koostamisel Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekutega.	J8	01.01.03	

Tagada järelevalve riigieelarvevahendite kasutamise sihipärasuse üle Kaitseliidus, sh Kaitseministeeriumi ja/või Kaitsejõudude Peastaabi auditite regulaarsus. Vajadusel sätestada ministeeriumi õigused üksikasjalikult Kaitseliidu seaduses.	Kaitseministeeriumi siseauditiosakond ja Kaitsejõudude Peastaabi siseauditi osakond planeerivad läbi viia finantsauditi Kaitseliidus 2004 aasta esimesel poolaastal	SAO	30.06.04	
Esitada Vabariigi Valitsusele otsustamiseks Kaitseliidu seaduse jõustumise ajal Kaitseliidu kasutuses või valduses olnud riigivara Kaitseliidule üleandmise küsimus.	Kaitsejõudude Peastaap edastab nimetatud ettepaneku Kaitseministeeriumile.	Juriidiline teenistus	01.10.03	
Esitada Vabariigi Valitsusele otsustamiseks küsimus, mis saab enne 16.06.1940 Kaitseliidu ja tema malevate omanduses olnud varast, mida Kaitseliit peab vajalikuks oma põhikirjas sätestatud ülesannete täitmiseks, mille üleandmist Kaitseliit taotleb ja mida on võimalik neile üle anda.	Kaitsejõudude Peastaap edastab nimetatud küsimuse seisukohavõtmiseks Kaitseministeeriumile ning selle esitamiseks Vabariigi Valitsusele	Juriidiline teenistus	01.10.03	

Alar Laneman
kolonel
Kaitsejõudude Peastaabi ülem
kaitseväe juhataja ülesannetes

Ruth Peedo
raamatupidamisjaokonna juhataja
ERO ülema ülesannetes