Riigikontrolli arvamus Kaitseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/91
12.08.2004

Riigikontrolli arvamus Kaitseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Tallinn
2004

Sisukord

SISSEJUHATUS **3**

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD **4**

2. ARVAMUS KAITSEMINISTEERIUMI 2003. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA MAJANDUSTEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA **6**

LISA **16**

KAITSEMINISTRI VASTUS **18**

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 16.03.–26.04.2004 oma tööplaani alusel Kaitseministeeriumi 31.12.2003. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja aruandeaasta majandustehingute seaduslikkust.

Raamatupidamise aastaaruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ja rahandusministri 16.12.2003. a määrusest nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

Audit tugines raamatupidamise andmetele seisuga 31.12.2003. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata ministeeriumi raamatupidamisaruannete ja tehingute vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet ja tehingute seaduslikkust mõjutavatele õigusaktidele.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Jüri Kurss, töörühmas osalesid audiitorid Mare Kabrits ja Inga Häkkinen ning nooremaudiitor Jaana Tõnisson.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta.[1] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.[2]

1.2. Auditi eesmärk ja ulatus

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[3], on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Kaitseministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande tehingute seaduslikkuse kohta, tuginedes järgmistele põhikriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad Kaitseministeeriumile antud kuupäeval;
- tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul;
- puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud või sündmused või avalikustamata näitajad;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summades ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas asjakohaste regulatsioonidega.

Finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta me üldhinnangut ei anna, kuid toome välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritaks ja sooritataks viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes ja riigieelarve täitmise aruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi. Leiame, et meie audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta.

---

[1] Riigieelarve seadus, § 47 lg 2 (aruandeperioodil kehtinud redaktsioon)
[2] Riigikontrolli seadus, § 7
[3] Riigikontrolli seadus, § 6 lg 2
[4] *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all

1.4. Vastutus aruannete õigsuse ja nende aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Aruannete koostamise ning neis sisalduva info õigsuse eest vastutasid auditeeritud perioodil kaitseminister Margus Hanson (kuni 2003. aasta aprillini Sven Mikser) ja kantsler Indrek Kannik.

Minister

- valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise järele ning teostab teenistusjärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste seaduslikkuse ja otstarbekuse üle;[5]
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes;[6]
- vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega;[7]
- otsustab eelarvevahendite kasutamise üle ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise, samuti Euroopa Liidu eraldatud vahendite ning muu välisabi sihipärase kasutamise järele;[8]
- kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist, tehes vajadusel ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks;[9]
- kinnitab koos raamatupidamise eest vastutava isikuga oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigsust.[10]

Kantsler

- juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist;[11]
- korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piires kooskõlas riigivaraseadusega.[12]

Kaitseministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantsler Indrek Kannik ning rahandus- ja eelarveosakonna raamatupidamisbüroo juhataja Virge Must.

Käesoleva aruande lõpus on esitatud ka kokkuvõte Üksik-vahipataljoni 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta (vt p 2.4). Üksik-vahipataljon on Kaitseväe koosseisu kuuluv jalaväe väljaõppekeskus, mis allub vahetult Maaväe ülemale. Üksik-vahipataljoni puhul on tegemist mitmeastmelise ja hajutatud alluvusega Kaitseministeeriumi suhtes, kus kõrgem vastutus ja järelevalvekohustus lasub Kaitseministeeriumil ja kaitseministril, kuna Kaitseministeeriumi põhiülesanne on vastavalt põhimäärusele korraldus-, planeerimis-, arendus- ja järelevalvetoimingute teostamine oma valitsemisalas[13]. Samalaadset (ja dubleerivat) järelevalvefunktsiooni Üksik-vahipataljoni tegevuse üle täidavad Maaväe Staap ja Kaitsejõudude Peastaap. Käesolevas auditiaruandes tehtud ettepanekud Üksik-vahipataljoni kohta oleme suunanud Kaitseministeeriumile kui vastutuse kõrgeimale kandjale, kelle ülesandeks loeme täpselt kindlaks määrata, millise vastutustasandi ülesandeks jääb konkreetsete ettepanekute elluviimine.

---

[5] Vabariigi Valitsuse seadus, §-d 49 ja 95
[6] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[7] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[8] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[9] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49
[10] Rahandusministri 16.12.2003. a määruses nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine esitamine ja kinnitamine"
[11] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 1
[12] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 9
[13] Kaitseministeeriumi põhimäärus, § 7

2. Arvamus Kaitseministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

2.1. Riigikontrolli arvamus

- **Arvestades auditi ulatust, on Riigikontroll arvamusel, et Kaitseministeeriumi kui üksikasutuse raamatupidamise aastaaruanne seisuga 31.12.2003, mis näitab ministeeriumi 2003. aasta tulemiks 163 292 095 krooni, kassakuludeks 748 207 313 krooni ning bilansimahuks 31.12.2003. a seisuga 601 316 727 krooni, on olulises osas kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".**

- **Arvestades auditi ulatust, on Riigikontroll arvamusel, et Kaitseministeeriumi 2003. aasta majandustehingud on olulises osas kooskõlas õigusaktidega.[14]**

2.2. Tähelepanekud

Järgnevalt on toodud raamatupidamisarvestust ja majandustehingute seaduslikkust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu aastaaruande õigsust ei mõjuta, küll aga viitavad puudustele asutuse sisekontrollisüsteemis.

Arvestuse korraldus

2.2.1. Seoses oma raamatupidamisüksuse loomisega Eesti Vabariigi esinduses NATO juures Brüsselis on ministeeriumi raamatupidamisarvestuses tekkinud ebatäpsusi, mille tulemusena ei ole pearaamatu kontode saldod ja tulemiaruandes esitatu omavahel kooskõlas ja võrreldavad. Kaitseministeeriumi raamatupidamisbürool puudus jooksev kontroll ministeeriumi ametnike finantsmajandusliku tegevuse üle esinduses, sest raamatupidamisüksus esitas 2003. aastal andmeid (koondaruanded ja kontode väljavõtted) Kaitseministeeriumile vaid üks kord. Ministeeriumi eelarve- ja rahandusosakonna juhataja kontrollis algdokumente kohapeal 2004. aasta veebruaris aastaaruande koostamise käigus. 2003. aastal sooritas Kaitseministeeriumi siseauditi osakond esinduses auditi, mille käigus kontrolliti Kaitseministeeriumi ametnike finantsmajanduslikku tegevust esinduses. Siseauditi osakonna aruandes märgiti ära, et esinduses olevate raamatupidamisdokumentide alusel ei olnud võimalik kindlaks teha, et kuludokumendid ja raamatupidamisprogrammis kajastatud kulud on vastavuses, ega olnud võimalik veenduda, et raha oli kasutatud sihipäraselt. Samuti tuvastati auditi käigus raha mittesihipärast kasutamist (põhjendamatult kinnimakstud kolimiskulud, autokütus, välislähetustasu jms).

Riigikontroll tuvastas ka, et ei ole peetud jooksvat arvestust eelarvekulude klassifikatsiooni läbilõikes, kuna pearaamatus kajastuvad ülekanded esindusele assigneeringuna, ülekannete tegemisel riigikassast on kasutatud artiklit 212.01, "administreerimiskulud" (projekt "Esindajad rahvusvaheliste organisatsioonide juures").

Oma vastuskirjas märgib Kaitseministeerium, et alates 2004. aastast toimub saldoandmike edastamine raamatupidamisbüroole igas kvartalis (nagu näeb ette riigi raamatupidamise üldeeskiri) ning algdokumendid säilitatakse esinduses. Koostamisel on uued Kaitseministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad, kus fikseeritakse infovahetuse hulk ja aruannete Brüsselist esitamise sagedus, et tagada korrektse majandusinformatsiooni õigeaegne kajastamine arvestuses.

[14] Nimekiri õigusaktide kohta, millele vastavust auditi valimiga hõlmatud tehingute puhul kontrolliti, on eelnõu lisas.

2.2.2. Kaitseministeerium on korduvalt maksnud arveid topelt või teinud ekslikke ülekandeid, mis on hiljem tagastatud. Leidsime selliseid makseid 13 korral kogusummas 865 199 krooni.

- Topelt makstud arved kogusummas 701 192 krooni.
  - III kvartali eraldiste ülekanded Kaitsejõudude Spordiklubile 200 000 krooni, Soome Sõjaveteranide Eesti Ühingule 60 000 krooni ja Eesti Reservohvitseride Kogule 250 000 krooni.
  - Elviira Pavelile, summas 75 000 krooni.
  - Medical Hulgi AS, arve 231730, summas 46 926 krooni.
  - AS Genex Trade, arve EP-2003007, summas 35 600 krooni.
  - AS Vaba Maa, arve 212-27/03/03, summas 13 505 krooni.
  - Auto ID OÜ, arve 1186, summas 8009 krooni.
  - AS Arhitektuuribüroo Kalle Rõõmus, summas 6000 krooni.
  - ONOFF Eesti AS, arve nr 1002-741, summas 3676 krooni.
  - Tamro Eesti OÜ, arve 4979304, summas 2096 krooni.
  - AS IF Eesti Kindlustus Tallinn, arve 3956397, summas 380 krooni.

- Ekslikult ülekantud summad, kokku 164 007 krooni.
  - Tolliinspektuur, summas 149 493 krooni.
  - Saksa Auto AS, summas 9157 krooni.
  - Eesti Ühispank, summas 5357 krooni.

Leiame, et pangaülekandeid tuleb teha hoolikalt ja kontrollitult, vältimaks põhjendamatuid kulutusi seoses riskiga, et ekslikult ülekantud raha ei tagastata. Tegemist on raamatupidamisbüroo (mitte riigikassa) eksimusega, mis tuleneb raamatupidamise korralduse mõningasest nõrkusest maksete tegemise osas. Kuigi summa moodustab vaid ca 0,2% kõikidest pangaülekannetest, loeme seda suureks eksimuseks.

2.2.3. Assigneeringute ülekanded omavalitsustele on kantud kontole 7611 “assigneeringute ülekanded asutustele (v.a omavalitsused)”, kuigi peaksid olema kajastatud kontol 7511 “assigneeringute ülekanded omavalitsustele”. Assigneeringute ülekannete kirjendamisel ei ole kinni peetud rahandusministri 17.03.1995. a määrusega nr 46 kinnitatud eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirja punktist 12, mille kohaselt asutus peab pidama raamatupidamist kahekordse kirjendamise põhimõttel Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud kontoplaani (kontode loetelu) alusel eelarve täitmise ja majandustehingute operatsioonide kirjendamiseks. Samuti ei ole kinni peetud samas eeskirjas kehtestatud eelarvelise asutuse kontoplaanist. Majandustehingute esitusviis aruannetes peab olema selge ja vastama kehtestatud kontoplaanile.

2.2.4. Sageli ei ole kulude dokumenteerimisel kasutatud neid kulukontosid, kuhu antud kulu oma otstarbe kohaselt peaks olema kantud, mistõttu kulude esitusviis on ebaselge. Kulude kirjendamisel ei vasta kontod sageli väljamakse sisule, näiteks:

- kontole 5613 “Sõidud kohapeal bussi ja taksoga” on kantud majutamiskulud summas 3442 krooni;
- kontole 5710 “Informatsioon” on kantud Uuringukeskus Faktum OÜ avaliku arvamuse uuring 51 290 krooni. Sama uuringu esimese etapi eest tasumine on kajastatud kontol 5896 “Uurimis- ja arendustööd” ning kolmanda etapi eest tasumine summas 96 760 krooni kontol 5911 “Muud majandustegevuse kulud”;

- kontol 5771 “Esindamine” on kajastatud ka alkohol esindamisel, mis vastavalt rahandusministri määrusega kehtestatud kontoplaanile peab olema kajastatud kontol 5772 “Alkohol esindamisel”;
- kontodele 5911 “Muud majandustegevuse kulud” ja 5899 “Muud ostetud teenused” on sageli kantud kulud, mis oma otstarbe kohaselt peaksid jagunema teistele kulukontodele, sest vastavaotstarbeline kulukonto on kontoplaanis olemas.

Oleme seisukohal, et korrektse raamatupidamisarvestuse tagamiseks on ilmtingimata vajalik, et tehinguid nende sisu järgi kirjendatakse, kuna vaid nii tagatakse, et kõik tehingud on kirjendatud õigel kirjel, mis loob usaldusväärse aluse planeerimistegevuseks. Lähtuvalt heast raamatupidamistavast peab raamatupidamisarvestuses olema tagatud esitusviisi selgus ja objektiivse informatsiooni saamine.

2.2.5. Kaitseministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad kinnitati kaitseministri käskkirjaga nr 740 30. detsembril 2002. aastal. Kehtima hakkasid eeskirjad 1. jaanuaril 2003. aastal. Sise-eeskirjade punktiga 93 kehtestati kulunormid põhivara liikide lõikes. Tegelikult kasutati kulunorme, mis erinesid tunduvalt kehtestatutest. Näiteks bürooseadmete kulum oli vahemikus 10–25% aastas, tegelikult kasutati ka norme 40–50% aastas. Arvutustehnika kulunormiks aastas oli vahemik 15–25%. Tegelikult olid kasutusel ka normid 33–35% aastas.

2.2.6. Kaitseministeeriumi kantsleri 07.02.2003. a käskkirja nr 47 alusel on ministeeriumi nõunikule vormistatud magistriõpingute ajaks õppepuhkus, kuid puudub täiskasvanute koolituse seaduses[15] märgitud õppepuhkuse andmise alusena vajalik koolitusasutuse teatis, mis annaks seaduses nõutavat informatsiooni õppe toimumise aja ja sisu kohta. Samuti on eelnimetatud käskkirja alusena märgitud üksnes nõuniku isiklik avaldus, mis viitab teatise puudumisele käskkirja vormistamise ajal. Käesoleva auditi käigus esitas ministeeriumi personaliosakond faksiga saabunud hinnetelehe, mida ei saa lugeda koolitusasutuse esitatud teatiseks, kuna ta ei vasta algdokumendi nõuetele (puuduvad koostaja, kuupäevad, allkirjad, dokumendi väljastaja rekvisiidid). Nõustume, et väljaspool Eestit asuvatest õppeasutustest võib vajalike tõendite saamine olla raskendatud ning seetõttu on antud juhul ka õigustatud alternatiivsete tõendusmaterjalide kasutamine. Kuigi hinneteleht siiski tõendab, et kõnealune isik vastavas õppeasutuses õppis, sooritati väljamaksed õppepuhkuse tasude osas enne hinnetelehe saabumist, seega puudus raamatupidamise algdokumendina aktsepteeritav alus ülekande tegemiseks. Selline arvestuse korraldus viitab meie arvates puudustele asutuse sisekontrollisüsteemis.

Personalikulud

2.2.7. 2002. aasta auditiaruandes taunis Riigikontroll Kaitseministeeriumi poolt koolituslepingute sõlmimist, kus finantseeritakse teenistujate magistriõpinguid USA ülikoolides. Sellele vaatamata jätkatakse Kaitseministeeriumis sellist praktikat ning lisaks teenistujatele, kelle õpinguid juba varem finantseeriti (nt L. Tumm), on 2003. aastal sõlmitud analoogne koolitusleping nõunik L. Almanniga ja 2004. aastal nõunik C.-M. Lifländeriga, kusjuures 2004. aastal toimunud koolituslepingu sõlmimisel on rahandus-ja eelarveosakonna juhataja ja õigusosakonna juhataja asetäitja esitanud oma eriarvamuse ning pole lepingu sõlmimist toetanud. Kaitseministeerium leiab oma vastuskirjas, et tegemist on heade ja pikaajalise kogemusega riigiametnikega (mida me ei vaidlusta), kelle tööd on vaja väärtustada ja seetõttu on põhjendatud nende koolituskulude katmine ministeeriumi eelarvest. Riigikontroll on seisukohal, et kuna tööjõuturul on piisavalt kvalifitseeritud tööjõudu, ei ole põhjendatud kulutada eelarvevahendeid ametnike tasemekoolituseks, kuna see toob kaasa:

[15] Täiskasvanute koolituse seadus, § 8 lg 3; 9

- Esiteks põhjendamatult suuri kuluhüvitisi osale töötajatele. Nii ulatusid 2003. aastal teenistujate magistriõppega seotud kulutused (nagu õppemaks, majutus-, transpordi- ja kolimiskulud, toiduraha, kindlustusmaksed, õppevahendite ja materjalide kulu) kokku summani 994 362 krooni (sealjuures L. Tummi ja L. Almanni õpingute otsene kulueelarve ulatub meie arvestuse kohaselt kokku 4,2 mln kroonini ilma võimalikke lisakulutusi arvestamata).

- Teiseks tehakse neid kulutusi riigile ebasoodsatel tingimustel, sest koolituslepingute kohaselt kohustub koolitatu küll jätkama teenistust ministeeriumis pärast õpingute lõpetamist (Tumm 7 aastat ja Almann 3 aastat) ning tagastama teisele ametikohale asumisel (ja muudel juhtudel) lepingu täitmisel kantud kulud viie aasta jooksul, kuid mõlema lepingu punkti 3.2 kohaselt võib lepingu ennetähtaegselt lõpetada või lepingu tingimusi muuta, kui ministeerium ei taga teenistujale kõrgema ametniku ametikohta. Selline tingimus aktsepteerib ametniku kompetentsust tööülesannetega toimetulemiseks juba ette ning ei ole riigi huvidest lähtuv. Samuti on Riigikontrolli juristid arvamusel, et lepingus toodud sanktsioone (tagasimaksmist) on ministeeriumil täitmisele pöörata küll võimalik, kuid keeruline, kuna teenistussuhe ei ole töölepinguline suhe. Ametniku teenistusse nimetamisel puudub pooltevahelise suhte iseloom, see seab kahtluse alla ka teenistussuhte alusel sõlmitud pooltevaheliste kokkulepete täitmisele pööramise võimalikkuse.

2.2.8. Personalitööga seonduvad käskkirjad, nagu teenistujate ametisse nimetamine, töötasu muutmine ja töövõtulepingute sõlmimine, on koostatud tihti hilinemisega. Näiteks:

- kaitseministeeriumi kantsleri 31.01.2003. a käskkirjad nr 36 ja 37, ametniku üleviimine teisele ametikohale ja teenistussuhte peatamine alates 01.01.03. a;

- kaitseministeeriumi kantsleri 29.01.2003. a käskkiri nr 34, ametniku ületunnitöö tasustamine alates 01.01.2003. a;

- kaitseministri 19.02.2003. a käskkiri nr 42, ametniku palga määramine alates 01.01.2003. a;

- kaitseministeeriumi kantsleri 26.02.2003. a käskkiri nr 53, ametniku palga määramine alates 01.01.2003. a;

- kaitseministeeriumi kantsleri 15.01.2003. a käskkiri nr 14, ametniku ametisse nimetamine alates 02.01.2003. a.

Vastavalt avaliku teenistuse seadusele[16] võetakse ametnik teenistusse ametisse nimetamisega. Sama seaduse § 24 kohaselt vormistatakse ametisse nimetamine käskkirja või korraldusega ning käskkiri või korraldus peab vastama haldusdokumentidele esitatavatele nõuetele. Haldusmenetluse seaduse kohaselt[17] kehtib haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist. Eeltoodust lähtuvalt on kaitseministeeriumis olnud olukordi, kus isik asub teenistusülesandeid täitma, kuid ametisse teda nimetatud ei ole ja samuti puudub igasugune õiguslik alus temaga teenistussuhte tekkimiseks. Selline olukord seab ebakindlasse seisu nii asutuse kui ka isiku, kes tööülesandeid täitma asub. Ühelt poolt pole asutusel mitte mingisugust alust nõuda teenistujalt ühegi asutuse sisekorda ja tegevust reguleeriva haldusakti järgimist, teiselt poolt on teenistuja asunud juba ametiülesandeid täitma, kuid pole veel ametisse nimetatud ja ei saa olla kindel, kas ja millistel tingimustel ta üldse ametisse nimetatakse. Seega on ministeeriumis eksitud nimetatud õigusaktides fikseeritud haldusaktile esitatavate nõuete vastu.

[16] Avaliku teenistuse seadus, § 19
[17] Haldusmenetluse seadus, § 61 lg 1

2.2.9. Puhkuste andmisel ei ole kinni peetud puhkuseseaduses[18] esitatud nõudest, mille kohaselt poolte kokkuleppel võib puhkust anda osade kaupa, kusjuures ühe katkestamatu osa kestus peab olema vähemalt 14 kalendripäeva, teiste puhkuseosade kestus võib olla lühem. Näiteks on kantsler I. Kannik viibinud puhkusel 11 korral, kusjuures puhkuse maksimaalne pikkus on olnud 11 päeva ja minimaalne 1 päev. R. Lek on viibinud puhkusel 5 korral, kusjuures puhkuse maksimaalne pikkus on olnud 11 päeva ja minimaalne 1 päev. K. Kukk on viibinud puhkusel 9 korral, kusjuures puhkuse maksimaalne pikkus on olnud 12 päeva ja minimaalne 1 päev.

2.2.10. Mitmel juhul on töövõtulepingute alusel koosseisulistele töötajatele makstud töötasu nende põhitööülesannete eest (õigusloome, riigikaitset tutvustavad trükised, arengukavade ja koostööprogrammide koostamine jms). Kaitseministeeriumi ülesanded, mis puudutavad kaitsealast õigusloomet ja trükiste koostamist, tulenevad Kaitseministeeriumi põhimäärusest. Samuti on nimetatud ülesanded ette nähtud Kaitseministeeriumi osakondade põhimäärustes ja töötajate ametijuhendites. Samale probleemile juhtisime tähelepanu ka oma 2002. aasta kohta koostatud auditiaruandes. Näiteks:

- Õpiku "Riigikaitseõpetus" käsikirja koostamise eest maksti kaheksale Kaitseministeeriumi töötajale kokku 44 500 krooni.
- 20.12.2002. a sõlmitud autorilepingu nr 430/0212 alusel maksti väljaande "Eesti riigikaitse ja tsiviilkontroll" koostamise eest Kaitseministeeriumi nõunikule ja pressibüroo juhatajale 12 000 krooni.
- Kaitseministri 17.10.2003. a käskkirja nr 553 alusel maksti kaitseväeteenistuse seaduse muutmiseks Kaitseministeeriumile esitatud ettepanekute analüüsimise ja vastava seadus-eelnõu väljatöötamise eest õigusosakonna juhataja asetäitjale, mobilisatsiooniosakonna juhatajale ja haldusosakonna asjaajamisbüroo spetsialistile kokku 13 500 krooni.

Oma vastuskirjas märgib kaitseminister, et on loobutud töövõtulepingute sõlmimisest ministeeriumi töötajatega.

Tehingud riigivaraga

2.2.11. Kaitseministeerium on sõlminud 26 tööandja eluruumi üürilepingut üüri suurusega eluruumil 5 (viis) krooni ja abiruumil 3 (kolm) krooni ruutmeetri kohta. Leiame, et Kaitseministeerium rentis 2003. aastal ametikortereid töötajatele välja turuhinnast madalama rendihinnaga, arvestamata turuhinna ja soodushinna vahelt erisoodustusmakse. Tulumaksuseaduse[19] järgi on erisoodustus igasugune kaup, teenus, loonustasu või rahaliselt hinnatav soodustus või kingitus, mida antakse isikule seoses töö- või teenistussuhtega. Seejuures loetakse erisoodustuseks ka asja, väärtpaberi, varalise õiguse või teenuse tasuta üleandmist, müüki või vahetust turuhinnast madalama hinnaga.[20] Sel juhul tuleb vara tasuta või soodushinnaga kasutada andmisel lähtuda "Erisoodustuse hinna määramise korrast"[21] ning erisoodustusmaksud arvestada vara rendile andmise turuhinnalt või rendile andmise turuhinna ja soodushinna vahelt. 2003. aasta eelarvesse ei eraldatud selleks summasid, mistõttu ei ole makstud ka erisoodustusmakse. Kaitseminister on nõustunud meie ettepanekuga viia korterite kasutamine kooskõlla riigivaraseaduse nõuetega.

2.2.12. Kaitseministeeriumi bilansis olevate korterite remontide töövõtjaid on valitud väga subjektiivselt. Aluseks ei ole võetud mitme firma konkreetseid hinnapakkumisi, mis oleksid andnud võimaluse hinnata eelkõige materjalide ja töö hindu.

---

[18] Puhkuseseadus, § 20
[19] Tulumaksuseadus, § 48 lg 4
[20] Tulumaksuseadus, § 48 lg 4 p 7
[21] Rahandusministri 29.12.1999. a määrus nr 120, p5

- TLFV Majahooldus AS-ilt on tellitud Tallinnas Tondi t 64 asuva korteri nr 1 remonttöid. Eelnevalt esitas firma hinnapakkumise, kus puudusid materjalide hinnad ja paigalduse maksumused. Ka materjalide kogused suures osas puudusid. Välja on toodud vaid korteri remondi lõppmaksumus.
- Tondi t 51a korteri nr 46 remont telliti Limberg Ehituse OÜ-lt. Hinnapakkumises puudusid täielikult mahud ja hinnad. Välja oli toodud vaid tööde maksumus koos materjaliga.

Selliste üldsõnaliste hinnapakkumiste aktsepteerimine ei ole mõistetav, leiame, et kirjeldatud viisil toimimine on formaalne ega taga remonttööde tegemist riigile võimalikult soodsatel tingimustel. Kaitseminister on vastuskirjas teatanud oma kavatsusest edaspidiselt nõuda hinnapakkumistes ka töömahtude fikseerimist.

2.2.13. Kaitseministri 07.08.2003. a käskkirjaga nr 393 anti korraldus osta riigikaitseliste ülesannete täitmiseks Põlevkivi Kaevandamise AS-ilt hoonestusõigus krundile asukohaga Ida-Virumaa, Maidla vald, Aidu-Liiva küla, üldpinnaga 15,05 ha, sihtotstarbega tootmismaa, hinnaga 1 700 000 krooni, mille kohta on avatud Ida-Viru Maakohtu kinnistusjaoskonna Ida-Viru kinnistusjaoskonna hoonestusõiguse kinnistusregistriosa nr 32465. Müüja koostas ehitiste ja rajatiste üleandmise-vastuvõtmise akti, kus oli 18 ehitist ja 10 rajatist, kogumaksumusega 1 700 000 krooni. Kaitseministeerium koostas põhivara arvelevõtmise akti, kus oli ainult 12 hoonet ja 3 rajatist. Meile antud selgituste põhjal koostasid akte mitmed ametnikud ja lõpp-kokkuvõttes ei suudetud meile selgitada, miks olid hoonete ja rajatiste kogused muutunud. Tähelepanek viitab sisekontrollisüsteemi nõrkusele materiaalsete varade arvelevõtmise protsessis. Oma vastuskirjas põhjendab kaitseminister koguste muutumist sellega, et pärast hoonestusõiguse omandamist lammutati täielikult amortiseerunud hooned ja rajatised ning arvele võeti ainult põhivarad, mis olid pärast ehitustegevuse lõppu reaalselt olemas. Leiame, et vastavalt raamatupidamise korraldamise ja majandusdokumentide dokumenteerimise põhinõuetele[22] oleks tulnud kõik objektid arvele võtta ja pärast lammutamist maha kanda.

Täiendavad osamaksed Balti Kaitsekolledžile

2.2.14. 28.08.2003. a on Balti Kaitsekolledžile üle kantud nn missiooni osamaks 436 000 krooni. Riigikassa andmebaasis on ülekande viitena märgitud "Eesti-poolne osamaks" ja kasutatud klassifikaatorit 224031 (eraldised rahvusvahelistele organisatsioonidele jooksvateks kuludeks). Dokumentidest nähtuvalt on tegemist Kaitseministeeriumi tellitud teadusuuringute ja projektidega (mille vajalikkust me ei vaidlusta) NATO-ga liitumise teemadel summas 436 000 krooni, mille kohta kirjalikku lepingut ei sõlmitud. Kaitseministeerium on rikkunud seadust "2003. a riigieelarve", kuna Kaitseministeeriumi tellitud uurimistööde eest makstav tasu on üle kantud riigieelarvest artikli 224031 (eraldised rahvusvahelistele organisatsioonidele jooksvateks kuludeks) alusel, kasutades eksitavat viidet "Eesti-poolne osamaks". Meie hinnangul ei ole tegemist assigneeringuna kvalifitseeritava ülekandega, vaid tegevuskuluna käsitletava tellimustööga. Makse oleks tulnud teha uurimis- ja arendustööde ostukuludeks eraldatud raha arvelt klassifikaatori 21202 alusel. Samas tahame tähelepanu juhtida asjaolule, et 2003. aasta 14. augustil sõlmiti Kaitseministeeriumi endiste töötajate M. Kolga ja T. Noorkõivuga Balti Kaitsekolledžis töölepingud, mille kohaselt nad asusid tööle teadustöötajatena. Balti Kaitsekolledži raamatupidamise andmetel (kus peeti selle kohta eraldi sihtfinantseerimise arvestust) maksti kogu eespool nimetatud summa M. Kolgale ja T. Noorkõivule töötasu, tulemuspalga, lähetuskulude ja mitmesuguste kuluhüvituste näol ning tellimustöö teostamiseks loodi Kaitseministeeriumis töötingimused (eraldati tööruum). Kirjeldatud teadustöö finantseerimine Balti Kaitsekolledžis jätkub ka 2004. aastal, selle kohta on vastavasisuline leping sõlmitud. Riigikontroll ei vaidlusta nimetatud tööde tellimise vajadust ega sea ka

[22] Raamatupidamise seadus, § 4 lg 2 ja § 6 lg 2

kahtluse alla tehtud tööde väärtust. Küll aga tahame tähelepanu juhtida ministeeriumi eelarvekulutuste läbipaistmatusele, mida selliste skeemide loomine paratamatult tekitab ning ka eelarve seadusega tekkivatele vastuoludele.

Sponsorlusena käsitletavad tehingud

2.2.15. Kaitseministeerium toetas 2003. aastal 350 000 krooniga filmiprojekti "Kuum külm sõda", minnes vastuollu riigieelarve seaduse §-ga 29, mis keelab riigiasutustel sponsorluse ja annetuste tegemise. Selleks telliti külma sõja alane uuring ning tehti ka väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusega riigihange. Tegelikult nimetatud uurimistöö ka tehti, kuid see oli vajalik filmiprojekti jaoks, mis on kaetud 60–70% ulatuses arhiivipildiga, mille süstematiseerimiseks ja toimetamiseks see uurimistöö telliti. Seetõttu on Riigikontroll seisukohal, et sisuliselt on ikkagi tegemist filmiprojekti toetamisega, mitte aga iseseisva ja sõltumatu uurimistööga. Kaitseministeerium on filmiprojekti toetamist kirjeldanud ja esitlenud aga uurimistööna, seda eelkõige raamatupidamisdokumentides, seega on varjatud tehingu tegelikku sisu. Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seadusele[23] (TsüS) on antud juhul tegemist näiliku tehinguga[24,] mis TsüS § 89 lg 2 kohaselt on tühine ning lg 3 kohaselt, kui näiliku tehinguga varjatakse teist tehingut, kohaldatakse varjatud tehingule selle tehingu kohta sätestatut. Filmiprojekti rahastamisplaani kohaselt kulub filmi tegemiseks kokku 18 miljonit krooni, Kaitseministeerium on andnud lubaduse toetada filmi tootmist kokku 1,2 miljoni krooniga, millest seni on välja makstud vaid uurimistööks kulunud 350 000 krooni. Toetused filmitootjatele on ette nähtud Kultuuriministeeriumi eelarves, Kaitseministeeriumi põhiülesannete hulka see aga ei kuulu. Me ei sea kahtluse alla nimetatud dokumentaalfilmi tegemise vajalikkust, kuid Kaitseministeeriumi eelarvevahendite kulutamine selleks on põhjendamatu.

Ka möödunud aastal tegime analoogilise märkuse selle kohta, et Kaitseministeerium toetas mängufilmi "Nimed marmortahvlil" tootmist miljoni krooniga.

Riigi- ja muud suuremahulised hanked

2.2.16. Aasta jooksul on allolevatelt hankijatelt tellitud teenuseid, mille puhul oleks olnud mõistlik korraldada riigihange, kuivõrd tegemist on ühetaolise teenusega:

- Ehituskorralduse OÜ-lt on aasta jooksul hanketa tellitud 149 420 krooni eest ehitusjärelevalvet Rae 22 asuva Garnisoni Kasiino renoveerimistöödele.
- Treyer Grupp OÜ-lt on aasta jooksul hanketa tellitud toitlustusteenuseid 352 552 krooni eest.

Arvame, et nii ehitusjärelevalve kui toitlustusteenuse ostmiseks oleks olnud vajalik korraldada riigihange. Kaitseministeerium on käesoleva aasta sügisel kavandamas riigihanget 2005. aastaks ehitusjärelevalve teostajate leidmiseks.

2.2.17. Kaitseministeerium on soetanud mitmelt firmalt ehitus- jms projekte maksumusega veidi alla 100 000 krooni, mis oleks olnud mõistlik teostada ühtse või kombineeritud riigihankena:

- Projektibüroo Talone OÜ – Rahumäe tee projekt 99 120 krooni
- AS Randväli & Karema – Pärnu ÜJP laatsareti projekteerimine 99 120 krooni

[23] Tsiviilseadustiku üldosa seadus, § 89 lg 1

[24] Näilik on tehing, mille puhul pooled on kokku leppinud, et tehingu tegemisel tehtud tahteavaldustel ei ole avaldatud tahtele vastavaid õiguslikke tagajärgi, sest pooled tahavad jätta mulje tehingu olemasolust või varjata tehingut, mida nad tegelikult teha tahavad.

- AS Randväli & Karema – Viru ÜJP laatsareti projekteerimine 99 120 krooni
- Ase AS – projektdokumentatsiooni koostamine 98 766 krooni
- Eldeco Inseneribüroo – Paldiski Lõunalinnaku projekteerimine 96 524 krooni
- Gaas Soojusprojekti OÜ – ROK katlamaja projekteerimine 95 580 krooni
- AS Randväli & Karema – Tapa linnaku ambulantsi eelprojekt 95 580 krooni

Kaitseministeerium kaalub projekteerimisteenuse riigihanke korraldamist, kuigi nähakse ette, et pakkumiste hindamine võib osutuda keerukaks. Siiski on kõikide tööde kohta võitja selgitamiseks võetud kolm pakkumist ja sel teel leitud töö teostaja kui soodsaim pakkuja. Riigikontroll on seisukohal, et projekteerimisteenuse ostmiseks peaks siiski hoolimata pakkumiste hindamise keerukusest püüdma korraldada riigihanget raamlepingu sõlmimise eesmärgil, kuna tegemist on küllalt ühetaolise ja ettekavandatava teenusega olenemata objektist.

Tehingud valitsemisalasse kuuluva äriühinguga AS E-Arsenal

2.2.18. Äriühingu AS E-Arsenal (mille 100% aktsiaid kuulub riigile) nõukogu liikmete töötasustamise kontrollimisel selgus, et tasu maksmine toimub vaatamata nõukogu liikmete osavõtule nõukogu otsuste vastuvõtmisel. Rahandusministri 23.12.2002. a määruse nr 150 "Riigi osalusega äriühingu ja sihtasutuse liikmete töö tasustamise kord ja piirmäärad" § 4 sätestab, et nõukogu liikmetele, kes nõukogu otsuste vastuvõtmisel ei osalenud, nõukogu koosoleku toimumise kuu eest tasu ei maksta. Kui samal kuul toimub mitu nõukogu koosolekut, makstakse tasu proportsionaalselt osaletud koosolekute arvuga. Mainitud nõuetest ei ole AS-is E-Arsenal kinni peetud. Makstud on ka nende kuude eest, millal nõukogu liige ei osalenud koosolekul. Liigseid väljamakseid oli summas 25 900 krooni, millele lisandus ka sotsiaalmaks summas 8547 krooni. Seega, kokku moodustasid põhjendamata kulutused 34 447 krooni. Ministeeriumi logistikaosakonna juhataja põhjendas, et nõukogu liikmed töötavad ka koosolekute vahelisel ajal. Riigikontroll on arvamusel, et seadusandlikud aktid on mõeldud täitmiseks.

2.2.19. Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus[25] kohustab aktsiaid valitseva ministeeriumi ministrit esitama Rahandusministeeriumile igal aastal aruande riigi osaluse valitsemise kohta. Kaitseministeeriumis esitas nimetatud aruande logistikaosakonna juhataja, AS-i E-Arsenal nõukogu esimees T. Ringo. Leiame, et ministeeriumi nimel esitatava aruande peaks esitama minister vastavalt temale ministeeriumi põhimääruses pandud kohustustele (vt ka käesoleva aruande p 1.4).

2.3. Kokkuvõte Üksik-vahipataljoni auditist

Riigikontroll auditeeris Kaitseministeeriumi valitsemisalas Üksik-vahipataljoni 2003. aasta raamatupidamise aastaaruannet ja majandustoimingute seaduslikkust. Auditite tulemusena koostas Riigikontroll kontrolliaruande, mille järelduste alusel me ei andnud hinnangut pataljoni raamatupidamise aastaaruande vastavusele Eesti Vabariigi rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine". Majandustehingud hindasime olulises osas seaduslikeks, lisades märkusena, et raamatupidamisarvestuse korraldamisel ei olnud kinni peetud valdkonda reguleerivatest seadustest ega järgitud avaliku teenistuse ametniku eetikat, samuti on mitmel juhul rikutud riigihangete seadust (kokku summas 1 313 406 krooni).

Mitterahuldava arvestuse korralduse ühe põhjusena näeme ka asjaolu, et Üksik-vahipataljoni puhul on tegemist mitmeastmelise ja hajutatud alluvusega, kus kõrgem vastutus ja järelevalvekohustus lasub

[25] Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, § 7 lg 7

Kaitseministeeriumil ja kaitseministril, kuna Kaitseministeeriumi põhiülesanne on vastavalt põhimäärusele korraldus-, planeerimis-, arendus- ja järelevalvetoimingute teostamine oma valitsemisalas26. Samalaadset (ja ka dubleerivat) järelevalvefunktsiooni Üksik-vahipataljoni tegevuse üle täidavad aga ka Maaväe Staap ja Kaitsejõudude Peastaap. See on Riigikontrolli arvates loonud olukorra, kus vastutus järelevalve teostamise üle arvestuse korralduse osas on jäänud ebaselgeks ning mille tulemusena ükski eelnimetatud asutustest ei ole seda otseselt oma ülesandeks pidanud.

Riigikontrolli peamised märkused arvestuse korralduse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta:

- Auditeeritaval perioodil oli Üksik-vahipataljonis raamatupidamisarvestust peetud kassapõhisest arvestusprintsiibist lähtuvalt, st majandustehingud olid kajastatud siis, kui raha oli laekunud või tasutud. Vastavalt eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjadele on riigieelarvelised asutused kohustatud pidama raamatupidamisarvestust tekkepõhiselt. Riigikontrolli hinnangul on kassapõhise arvestuse kasutamine moonutanud asutuse tegelikku majandusolukorda, ei ole andnud adekvaatset pilti olemasolevatest varadest ja kohustustest ning võimaldab aruandlusega manipuleerimist. Samuti seab erinevate arvestusprintsiipide kasutamine allasutustes kahtluse alla kogu valitsemisala koondaruande õigsuse.

- Auditeeritaval perioodil kehtinud raamatupidamise sise-eeskirjadele vastavalt kasutatakse raamatupidamise arvestuses tarkvara VERP 6,1, VERP 5,9. Riigikontroll leidis, et tarkvara oli auditeeritaval perioodil kasutatud osaliselt ainult palgaarvestuses, muus osas oli raamatupidamisarvestust peetud käsitsi, mis on aga sise-eeskirjades fikseerimata. Samuti ei ole raamatupidamise sise-eeskirjades kirjeldatud Üksik-vahipataljoni palgaarvestuse aluseid, st milliste dokumentidega fikseeritakse tööaja kasutamine ning millisel kujul esitatakse need andmed raamatupidamisele töötajatele palga arvestamiseks, ning palga väljamaksmise korraldamine. Näiteks maksti teenistujatele avanssi suvalistel aegadel ja sageli ilma vastava avalduseta. Samuti puudus kindel kord avansiavalduste kinnitamisel. Ilma avansiavalduseta on pangaülekandega makstud avanssi pearaamatupidajale 17.11.2003. a 2000 krooni ja 04.12.2003. a 2000 krooni. Samuti on ilma avansiavalduseta igakuiselt makstud avanssi palgaarvestuse, kassa ja pangaülekannete eest vastutavale raamatupidajale.

- Riigikontroll leidis, et majandustehingute raamatupidamises kajastamist oli mitmetel juhtudel võimatu kontrollida, kuna raamatupidamiskannete aluseks olnud dokumentidel puudus piisav info seostamaks raamatupidamise kannet majandustehinguga seotud dokumentidega.

- Raamatupidamise koonddokumentides oli sissekandeid korduvalt parandatud, kustutatud ning kantud sisse hariliku pliiatsiga. Kohati on numbrid kirjutatud loetamatu käekirjaga. Paranduslausendeid on koostatud vaid üksikutel juhtudel.

- Kassaarvestus oli korratu ja ebausaldusväärne. Leidus mitu sama numbriga sissetuleku- ja väljaminekuorderit, orderite järjekorranumbrid ei olnud vastavuses nende väljastamise kuupäevadega ning ühel juhul on orderi numbrile lisatud ülaindeks, puudusid (ei õnnestunud leida) kassa väljaminekuorderid nr 18, 76 ja 111 ja sissetulekuorder nr 23, mis andis tunnistust tagantjärele vormistatud orderitest ja orderite hilisemast korrigeerimisest.

- Riigikontrolli seisukohalt oli riigikassa aruandes varjatud töötajate ning töövõtulepingute töötasude ülekulu. Töötasu on makstud valedelt eelarveridadelt. Riigikassa koostatud kassalise täitmise aruandes ei olnud näidatud eraldi kassakulusid töötajate ja töövõtulepingute alusel makstavateks töötasudeks, kõik kulud töötasudeks on näidatud ühe artikli – avaliku teenistuse ametnike töötasu – all.

- Palgaarvestuse kontrollimine näitas, et palgaarvestustabelid, palgalehed ja pangast üle kantavad töötasud ei langenud omavahel kokku, samuti üritas palgaarvestusega tegelev raamatupidaja auditi

[26] Kaitseministeeriumi põhimäärus, § 7

käigus muuta palgaarvestuse aluseks olevaid algandmeid, mis seab kahtluse alla kogu palgaarvestuse õigsuse. Seetõttu puudus Riigikontrollil kindlus nii palgaarvestuse kui ka töötasult arvestatavate ja kinnipeetavate maksude arvestamise ning periodiseerimise õigsuses.

- 31.12.2003. a seisuga olid bilansist eemaldatud kõik varud summas 9 945 577 krooni, kusjuures bilansist on välja kantud ka laskemoon, relvastus, masinate varuosad jm, mida kohe kasutusele ei võeta.

Lisaks märkustele, mis mõjutasid Riigikontrolli arvamust, tegime tähelepanekuid tegevustulude arvestuse ebaõigsuse, riigivara tasuta kasutusse andmise, inventuuride tegemise, ettemaksete ja kohustuste kajastamise, põhivara arvestuse, puhkusereservi ja puhkusetasude arvestuse, majandustehingute esitusviisi ebaselguse ja mittevastavuse, ametnikele tehtavatelt erisoodustustelt tulu- ja sotsiaalmaksu mittearvestamise ning materiaalse vastutuse lepingute puudumise kohta.

2.4. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **kaitseministrile** ettepaneku tagada järgmiste soovituste elluviimine:

- Korraldada raamatupidamisarvestus ja aruandlus NATO esinduses viisil, mis võimaldaks jooksvalt ja õigeaegselt saada vajalikku informatsiooni, vajaduse korral soovitame konsulteerida spetsialistidega Välisministeeriumist, kus on sellised küsimused toimivalt lahendatud.
- Tõhustada sisekontrollisüsteemi nii, et riigihankekonkursside korraldamisel oleks tagatud riigihangete seaduses kehtestatud piirmääradest kinnipidamine.
- Järgida majandustehingute kajastamisel hea raamatupidamistava nõuet, kajastada need lähtudes tehingu tegelikust sisust.
- Järgida hoolsamalt õigusaktides väljendatud nõudeid personalikulude tegemisel.
- Viia korterite kasutamine kooskõlla riigivaraseaduse nõuetega.

Valitsemisala asutuste tegevuse korraldamisel teeme kaitseministrile Üksik-vahipataljoni auditi põhjal järgmised ettepanekud:

- Täpsustada valitsemisala allasutuste (Maaväe Staap, Kaitsejõudude Peastaap) vastutuse piire ja ülesandeid eeskätt allasutuste arvestuse korraldamise ja järelevalve osas.
- Tagada järelevalve toimimine valitsemisala asutuste raamatupidamisarvestuse korralduses ja eelarvedistsipliini järgimises. Samuti kindlustada, et valitsemisala asutuste raamatupidamise korraldamisel oleks järgitud raamatupidamise seaduses kehtestatud nõudeid, sh ka tehingute dokumenteerimisel, paranduskannete tegemisel ja algdokumentide säilitamisel.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Lisa

Kaitseministeeriumi tehingute seaduslikkust hinnates tugines Riigikontroll järgmistele aruandeperioodil kehtinud õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seadus, §-d 8, 23–30, 47

Seadus "2003. aasta riigieelarve", § 2

Seadus "Riigi 2003. aasta lisaeelarve", § 2

Vabariigi Valitsuse seadus, §-d 49, 53, 95

Riigivaraseadus, §-d 7, 11, 13, 16,18–20

Raamatupidamise seadus, §-d 1–16

Riigikontrolli seadus §-d 6-7

Riigihangete seadus, §-d 2–4, 12, 57

Avaliku teenistuse seadus, §-d 10, 19, 24, 37–46, 53, 113

Puhkuseseadus, §-d 8, 9, 15, 20, 23–26

Täiskasvanute koolituse seadus, §-d 8-9

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, §-d 6–8, 10–11

Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus, § 7

Tulumaksuseadus, §-d 1, 3, 4, 13, 28, 40–43, 48

Sotsiaalmaksuseadus, §-d 2, 3, 7–9

Töötuskindlustuse seadus, §-d 6–8, 10

Käibemaksuseadus, §-d 13, 17, 20, 27–29

Võlaõigusseadus, §-d 638

Riigilõivuseadus, §-d 1–7, 30, 87–88, 183

Tsiviilseadustiku üldosa seadus, § 89

Haldusmenetluse seadus, § 61

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord"

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 283 "Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord"

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 286 "Riigivara võõrandamise kord"

Vabariigi Valitsuse 07.04.1998. a määrus nr 75 "Riigivara eraõiguslikule isikule üleandmise kord"

Vabariigi Valitsuse 07.01.2003. a määrus nr 1 "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal", § 5

Vabariigi Valitsuse 23.08.2001. a määrus nr 278, "Puhkusetasu arvutamise kord"

Vabariigi Valitsuse 15.08.2001. a määrus nr 275, "Keskmise palga arvutamise kord"

Vabariigi Valitsuse 26.02.1997. a määrus nr 47 "Teenistuja välislähetusse saatmise korra kinnitamine"

Vabariigi Valitsuse 28.03.2001. a määrus nr 108 "Teenistuslähetuse kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord"

Vabariigi Valitsuse 04.02.2003. a korraldus nr 113-k "Valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste investeeringute kava objektiline jaotus 2003. aastal"

Rahandusministri 17.03.1995. a määrus nr 46 “Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirjad”

Rahandusministri 29.12.1999. a määrus nr 120 “Erisoodustuse hinna määramise korrast”

Rahandusministri 23.12.2002. a määrus nr 150 “Riigi osalusega äriühingu ja sihtasutuse liikmete töö tasustamise kord ja piirmäärad”, § 4

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

Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66 “Tulude riigieelarvesse kandmise kord”

Rahandusministri 13.02.2003. a määrus nr 23 “Rahandusministri 17. märtsi 1995. a määruse nr 46 “Eelarveliste asutuste raamatupidamise korraldamise eeskirja kinnitamine” muutmine ning rahandusministri 31. detsembri 1998. a määruse nr 121 ja 18. mai 2000. a määruse nr 44 kehtetuks tunnistamine”

Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106 “2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine”

Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5, § 48

Kaitseministri 24.04.2002. a käskkirjaga nr 208 kinnitatud “Välislähetuse korraldamise juhend”

Kaitseministri 24.04.2002. a käskkirjaga nr 208 kinnitatud “Teenistuja välislähetusega kaasnevate kulude hüvitamise juhend”

Kaitseministri vastus

KAITSEMINISTEERIUM

Finantsauditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 14.07.2004 nr 2-7.1-FA/04/1021

Meie 05.08.2004 nr 1.1-100/5193

Kontrolliaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus Kaitseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta"

Täname Teid ja kogu auditi meeskonda Kaitseministeeriumi 2003. a raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kontrolli läbiviimise eest.

Oleme tutvunud kontrolliaruande eelnõuga "Riigikontrolli arvamus Kaitseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse" kohta. Meie vastused kontrolliaruande eelnõus toodud märkustele, tähelepanekutele ja ettepanekutele on alljärgnevad:

1.2. Auditi eesmärk ja ulatus – Kaitseministeerium ei näe seost, kuidas saab Riigikontroll avaldada arvamust Kaitseministeeriumi 2003. aasta raamatupidamistehingute seaduslikkuse kohta tuginedes kriteeriumile kas varad ja kohustused kuuluvad Justiitsministeeriumile antud kuupäeval.

2.1. Märkus – Eesti Vabariigi esindus NATO juures
Riigikontrolli väide, et seoses oma raamatupidamisüksuse loomisega Eesti Vabariigi esinduses NATO juures on ministeeriumi raamatupidamisarvestuses tekkinud ebatäpsusi ja kontrollimatud kandeid, ei ole õige.

Peamiste puudustena on välja toodud järgmised valdkonnad:
1. Kaitseministeeriumi raamatupidamisbürool puudub kontroll ministeeriumi ametnike finantsmajandusliku tegevuse üle esinduses.
Rahandus-ja eelarveosakonna raamatupidamise büroo vanemraamatupidaja tööle asumisel NATO esinduse raamatupidajana analüüsisime erinevaid võimalusi raamatupidamisarvestuse korraldamiseks NATO esinduses. Analüüsi tulemusena jõudsime järeldusele, et konsolideerimaks korrektselt NATO esinduse majandustehingud ministeeriumi aruandesse ja samas säilitamaks ülevaadet esinduse finantsseisundist ja majandustulemustest, on otstarbekas moodustada NATO esindusele iseseisva raamatupidamisüksusena bilanss, kus kajastuksid NATO esinduse varad ja kohustused.

KM 140436

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 05.08.04 Reg nr 2-7.1-FA/04/1021-2

Sakala 1
15094 Tallinn
Reg nr 70004502

Tel 717 0022
Faks 717 0001

Eesti Ühispank
arve 2200532216004
kood 401

Kaitseministeerium ei nõustu väitega, et raamatupidamisbüroole esitatavate dokumentide põhjal ei saa kindel olla esinduse raamatupidamisarvestuse õigsuses. Esinduses töötab raamatupidaja, kellel on olemas raamatupidaja kvalifikatsioon ning kes oma tööülesannetes allub vahetult raamatupidamisbüroo juhatajale. Raamatupidamisbürool on täielik kontroll ministeeriumi ametnike finantsmajandusliku tegevuse üle esinduses.

2. Ministeeriumi raamatupidamisbüroo algdokumente üle ei kontrolli.
Vanemraamatupidaja tööle asumiseni NATO esinduse raamatupidajana (jaanuar – aprill 2003) esitas raamatupidamise eest vastutav isik Rasmus Lippur igakuiselt raamatupidamisbüroole aruandeid. Ajal (juuni 2003. a) kui toimus raamatupidamise eest vastutava isiku vahetus, kontrolliti kõiki 2003. aasta esimese nelja kuu algdokumente rahandus-ja eelarveosakonna nõuniku poolt ning ülejäänud algdokumendid kontrolliti rahandus-ja eelarveosakonna juhataja poolt veebruaris 2004 aastaaruande koostamise käigus.

3. Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandes tulemiaruandesse ridadele 2.4, 2.5 ja 2.6 on kantud Eesti Vabariigi NATO esinduse kulud summas 8 619 894 krooni, mille kohta puuduvad algdokumendid. Kulude arvestust ei ole peetud eelarvekulude klassifikatsiooni läbilõikes.
NATO esindusele on ING pangas Kaitseministeeriumi nimel avatud arveldusarve, kuhu ministeerium kannab rahalised vahendid majanduskulude katteks. Ministeerium kajastas esinduse arveldusarvele kantud rahalised vahendid kontol 7611 ning esindus kajastas saadud rahalised vahendid kontol 3011. Kaitseministeeriumi aastaaruande koostamisel elimineeriti kontod 7611 ja 3011.

Esinduse arveldusarvelt toimub arveldamine esinduse kulude ja ametnike lähetuskulude katteks vastavalt tegelikele vajadustele algdokumentide alusel. Kõik esinduse majandustehingud on kajastatud tehingu sisu järgi vastavatel kontodel ning eelarve kassalise täitmise arvestus toimus eelarveklassifikatsiooni lõikes.

Esinduse raamatupidaja esitas raamatupidamisbüroole eelarve kassalise täitmise aruande eelarveklassifikatsiooni läbilõikes, mille alusel teostati kulude ümbertõstmised vastavatele eelarve artiklitele ning vähendati ülekannete tegemisel kasutatud artiklit 212.01 administreerimiskulud.

4. Riigikontroll peab NATO esinduses eraldi raamatupidamisarvestuse pidamist ebaotstarbekaks, väites et Kaitseministeeriumi poolt esinduses raamatupidaja ülalpidamisele tehtavad kulutused ja sealse raamatupidaja poolt tehtava töö maht Kaitseministeeriumi ametnike kulude dokumenteerimisel ei ole omavahel vastavuses.
NATO esinduse personali komplekteerimise aluseks on NATO asjatundjate ministrite komisjoni poolt 24. mail 2002 a heaks kiidetud raport "Personalivajadused liitumisel NATO-ga". Nimetatud raportist tulenevalt lähetab esindusse raamatupidaja Kaitseministeerium.

NATO esinduse raamatupidaja teostab raamatupidamisarvestust Kaitseministeeriumile, Välisministeeriumile ning Kaitsejõudude Peastaabile. Kaitseministeeriumist on NATO esindusse lähetatud 9 ja Euroopa Liidu juurde 1 ametnik, Välisministeeriumist 8 diplomaati ja ametnikku, Kaitsejõudude Peastaabist

on NATO esindusse, Euroopa Liidu juurde ja Eesti Kaitseväe esindusse SHAPE juures kokku lähetatud 20 ohvitseri, allohvitseri ja teenistujat ning kõigi kolme osapoole eelarve moodustas 2003 aastal kokku 26,9 miljonit krooni (Kaitseministeerium 11,8, Välisministeerium 4,8, Kaitsejõudude Peastaap 10,3 miljonit krooni).

Kaitseministeerium on seisukohal, et raamatupidamisarvestuse pidamine 38 välislähetusse saadetud teenistujale ning kõikide raamatupidamisfunktsioonide teostamine kolmele asutusele on täielikult proportsioonis esinduses raamatupidaja ülalpidamisele tehtavatele kulutustele.

Kokkuvõtteks leiame, et märkus Eesti Vabariigi esindus NATO juures kohta on kirjutatud alusetult, sisaldab faktivigu ning on koostatud teemasse sisuliselt süvenemata.

2.3 Tähelepanekud - arvestuse korraldus
Punktis 2.3.1. väidab Riigikontroll, et raamatupidamisbüroo teostab korduvalt ekslikke ülekandeid ning maksab arveid topelt. Oleme seisukohal, et Teie poolt välja toodud 16 makset kogusummas 1.283.286 krooni, ei ole teostatud täies ulatuses raamatupidamisbüroo poolt ekslikult.

Endla Keskküla summas 178.993 krooni ja Silvi Köök summas 178.993 krooni.
Kinnistu mõttelise osa müügileping ja asjaõigusleping on sõlmitud müüja Endla Keskkülaga, kelle esindajana tegutseb volikirja alusel Silvi Köök. Leping kohustas ostjat (Kaitseministeerium) tasuma 178 993 krooni müüja arveldusarvele. Vastavalt lepingule raamatupidamisbüroo toimis – ülekanne teostati Endla Keskkülale kui müüjale. Tegelikult kuulus lepingus märgitud arveldusarve volitatud isikule Silvi Köök´le, millest tulenevalt on tagasilaekumine ning uue ülekande teostamine tingitud.
Svetlana Potakovskaja summas 60 000 krooni.
Kaitseministri 20. detsembri 2002 a käskkirja nr 733 alusel kohustati rahandus-ja eelarveosakonda maksma rentnikule Svetlana Potakovskajale rendilepingu ennetähtaegse lõpetamise eest 60 000 krooni. Vastavalt ministri käskkirjale teostati ülekanne Svetlana Potakovskajale, kuid hiljem selgus, et käskkirjas märgitud arveldusarve kuulub OÜ Potakovskaja ning raha laekus ministeeriumi arveldusarvele tagasi, kuna arveldusarve number ja makse saaja andmed ei kattunud.
Elviira Pavel summas 75 000 krooni ja Genex Trade summas 35 600 krooni.
Seoses eelarveklassifikaatori muutumisega 2003. aastal esines e-riigikassa süsteemis aasta alguses ülekannete teostamisel hulgaliselt tehnilisi tõrkeid. Antud maksete tegemisel näitas riigikassa andmebaas, et ülekandeid ei ole mingil põhjusel teostatud. Raamatupidamisbüroo saatis ülekanded uuesti maksmiseks, kuid riigikassa muutis märget ning teostas ka eelnevalt saadetud ülekanded.

Punktis 2.3.3. esineb faktiviga – kontole 5410 "Remont ja hooldus" ei ole kantud bürootarvete ost summas 12 013 krooni. Nimetatud kontole on kantud paljundusmasina remont ja hooldus, mis vastab kulukontole.

Märgime, et teie poolt viidatud kontode vale kasutamine ei moonuta mingil viisil bilanssi ja tulemiaruannet, kuna majanduskulud kajastati 2003. a tulemiaruandes kokku real 2.5.

Punkt 2.3.4. - Ei nõustu väitega, et on kasutatud kuluminorme, mis erinesid tunduvalt kehtestatutest. Kõikidele 2003. aastal soetatud põhivaradele on määratud kuluminormid vastavalt raamatupidamise sise-eeskirjades kehtestatule. Väide, et mitmetele põhivara liikidele, nagu elamud, mööbel, muu põhivara ja tööriistad ei olnud kehtestatud kuluminorme, ei ole õige.
Kuluminormid on kehtestatud (30.12.2002 kinnitatud kaitseministri käskkirjaga nr 740 "raamatupidamise sise-eeskiri"):

- hoonetele – elamu on hoone;
- inventarile ja bürooseadmetele – mööbel ja tööriistad on inventar.

Punkt 2.3.5. C.-M.Lifländer'i ja L.Almanni koolitusele lubamine ja nendega koolituslepingute sõlmimine on toimunud vastavalt Kaitseministeeriumi koolituskomisjoni (kantsler ja asekantslerid) otsustele. Komisjoni otsus põhineb Kaitseministeeriumi koolitusvajaduse põhjalikul analüüsil. C.-M. Lifländer'iga koolituslepingu sõlmimisel lähtus Kaitseministeerium eelkõige vajadusest tagada Eesti huvide edukas kaitse Euroopa Liidus ja NATO-s, mis eeldab maailma tipptasemel rahvusvaheliste suhete alase hariduse omandamist. L.Almanniga sõlmitud koolitusleping katab vaid selle osa kulutustest, mida ei kata talle magistriõpinguteks antud stipendium USA-st ning moodustab väikese osa õpingute kogumaksumusest. Arvestades asjaolu, et Kaitseministeerium peab lähitulevikus korraldama mitu rahvusvahelist riigihanget, lähtuti koolituslepingu sõlmimisel vajadusest tagada ministeeriumis vastav juriidiline ekspertiis. Otsuse tegemisel lähtus Kaitseministeerium varasematest kogemustest antud valdkonnas. Leiame, et rahvusvaheliste hankelepingute sõlmimise ning vahekohtute tegevuse põhjalik tundmine võimaldab säästa kümneid miljoneid kroone.

Juhime ka tähelepanu, et tegemist on heade ja pikaajalise kogemusega riigiametnikega, nii on ka põhjendatud nende koolituskulude katmine Kaitseministeeriumi eelarvest. See on ka võimalus kuidas teenistujat väärtustada. Kaitseministeerium ei näe probleemi tagada C.-M.Lifländerile peale õpingute lõpetamist kõrgema ametniku ametikoha.

C.-M.Lifländer on käesoleval ajal ametis rahvusvahelise koostöö osakonnas kaitsepoliitika nõunikuna ning ta töötab Eesti Vabariigi Suursaatkonnas Washingtonis.

L.Almann naaseb peale õpingute lõpetamist Kaitseministeeriumi kantsleri ametikohale, kuhu on teda Vabariigi Valitsus nimetanud alates 09.08.2004.

Punktis 2.3.6 nimetatud käskkirjad on koostatud tagasiulatuvalt alates 01.01.2003 seetõttu, et nende käskkirjade koostamise aluseks on Kaitseministeeriumi palgajuhend, millega määratakse ministeeriumi koosseisuliste ametnike ametikohtade ja abiteenistujate abiteenistuskohtadele vastavad palgaastmed, palgamäärade diferentseerimise ulatus ning ametipalk. Ministeeriumi palgajuhendit ei saanud koostada ega kinnitada enne Vabariigi Valitsuse 07. jaanuari 2003 määruse nr 1 (RT 2003, 5, 23) "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal"kehtestamist.

Märgime, et kontrolliaruande eelnõus välja toodud käskkirjad nr 42, 19.02.2003 ning nr 118, 28.05.2003 ei ole kantsleri, vaid ministri käskkirjad.

Ministri 28.05.2003 käskkiri nr 118 on antud tagasiulatuvalt, kuna selle aluseks on kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamise kord, mis hakkas kehtima 01.03.2003 (Vabariigi Valitsuse 13.05.03 määrus nr 151). Sellest ka põhjus, miks nimetatud käskkiri koostati tagasiulatuvalt.

2.3.8 Ministeeriumi nõunikule vormistati magistriõpingute ajaks õppepuhkuse andmise käskkiri ajal kui ta viibis veel Eestis. Samas puudus Kaitseministeeriumil võimalus nõuda välismaal asuvast (Georgetown University, Washington DC) ülikoolist teatist, kuna ministeeriumi teenistuja ei olnud reaalselt veel nimetatud koolis õpinguid alustanud. Hiljem saatis nõunik Kaitseministeeriumile hinnetelehe, mis tõendab piisava kindlusega tema õpinguid Georgetowni Ülikoolis.

2.3.9 Kaitseministeerium on loobunud töövõtulepingute sõlmimisest ministeeriumi töötajatega.

2.3.11 Tondi 64-1 ja Tondi 51a-46 eluruumide remonttööde kohta võetud hinnapakkumistest osutusid hinna poolest kõige soodsamateks TLFV Majahoolduse ja Limberg Ehituse OÜ hinnapakkumised. Edaspidiselt nõuab Kaitseministeerium hinnapakkumistes töömahtude fikseerimist.

2.3.12 Peale hoonestusõiguse omandamist viis Kaitseministeerium territooriumil läbi ehitiste ja rajatiste renoveerimistööd, mille käigus lammutati täielikult amortiseerunud hooned ja rajatised. Kaitseministeerium koostas akti ja võttis arvele põhivarad, mis olid peale ehitustegevuse lõppu reaalselt olemas. Kontrollaruandes viidatud 18 ehitist ja 10 rajatist on võetud rajatiste ja ehitiste üleandmise-vastuvõtu aktist, mis koostati hoonestusõiguse võõrandaja (Põlevkivi Kaevandamise AS) poolt enne ehitustööde algust. Akt sisaldas ka täielikult amortiseerunud rajatisi ja ehitisi sümboolse maksumusega 1 kroon (2 käimlat, lõhkeainete ettevalmistushoone, abihoone, katusealune, laaduri garaaž, asfalttee lõhkeainelattu, piirdeaed puitpostidel, asfaltbetoonplats, 4 valvetorni).

2.3.13 Täiendavad osamaksed Balti Kaitsekolledžile. Kaitseministeerium ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga, et Balti Kaitsekolledžile makstav tasu on üle kantud riigieelarvest kasutades vale artiklit. Rahvusvahelise lepinguga moodustatud organisatsioonina toimub Balti Kaitsekolledži finantseerimine läbi eraldiste analoogselt teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Samuti on Kaitseministeerium seisukohal, et kontrolliaruande sõnastus, nagu sisuliselt oleks tegemist Kaitseministeeriumi endiste töötajate M. Kolga ja T. Noorkõivu "tegevuse finantseerimisega läbi Balti Kaitsekolledži", on meelevaldne ja ebakorrektne. Kontrolliaruande koostamise käigus anti Riigikontrolli esindajatele võimalus tutvuda kogu olemasoleva dokumentatsiooniga, millest selgub, et kolledž oli nõus teostama neli projekti. 2003. aasta lõpuks olid kõik projektid ka lõpetatud.

2.3.14 Riigihangete seaduse § 57 lg 1 p 12 alusel algatati kaitseministri 3. detsembri 2003. aasta käskkirjaga nr 654 väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusega riigihange, et tellida OÜ-lt Eetriüksus Läänemeremaades külma sõja alane uuring maksumusega 350 000 krooni.

Pakkumise kutse dokumentide nr 3.4 – 106/9186 ja lepingu nr 632 järgi pidi pakkuja (OÜ Eetriüksus) läbi töötama arhiivimaterjalid lisaks Eestile ka mitmetes välisriikide arhiivides ja erakogudes, salvestama intervjuusid, saadud materjalid välja kirjutama ja süstematiseerima ning need kahes eksemplaris paberkandjal ministeeriumile üle andma.

Vastavalt töö üleandmis-vastuvõtmisaktile andis OÜ Eetriüksus 31. detsembril 2003 Kaitseministeeriumile külma sõja alase uurimistöö üle paberkandjal kahes eksemplaris.

Paberkandjal esitatud uuringutulemused ei võrdu täispika dokumentaalfilmiga, mille toetamist Riigikontroll Kaitseministeeriumile ette heidab.

Kõikides riigihanke läbiviimisega kaasnevates dokumentides (kaitseministri käskkirjad; teade, deklaratsioon, aruanne riigihangete registris; kutsedokumendid; leping), aga ka pakkumismenetluse valiku põhjenduses nimetatakse külma sõja alase uuringu tellimist, mitte filmiprojekti toetamist.

Kaitseministeeriumi tellitud uuring külma sõja kohta moodustab vaid ühe osa ajaloolisest dokumentaalfilmist. Vastavalt OÜ Eetriüksus poolt ministeeriumile tutvumiseks esitatud filmiprojekti rahastamisplaanile maksab dokumentaalfilmi tootmine 18 miljonit krooni.

Külma sõja alase uuringu tellimine, mis on aluseks Eesti kaitse- ja julgeolekupoliitikat käsitlevale dokumentaalfilmile on kooskõlas Kaitseministeeriumi põhimääruse § 13 punktidega 7 ja 8. Nende punktide järgi on ministeeriumi ülesandeks muuhulgas suunata ja korraldada riigikaitselist haridust, kasvatust ja teadustööd. Samuti korraldada avalikkuse informeerimist riigikaitse ja kaitsepoliitilistes küsimustes meediakanalite kaudu ühiskonna riigikaitsetahte tõstmise ja arvamuse kujundamise eesmärgil. Eesti avalikkusel on õigus nii kaasaja kui ka ajaloolisele teabele, mis puudutab riigikaitset, julgeoleku- ja kaitsepoliitikat. Avalikkuse teavitamiseks on erinevaid võimalusi – dokumentaalfilm on üheks neist.

Leiame, et Riigikontroll on oma otsuse langetamisel põhjendamatult lähtunud OÜ Eetriüksus poolt Kaitseministeeriumile esitatud dokumentaalfilmi "Kuum külm sõda" taustmaterjalidest ja –dokumentidest, jättes kõrvale Kaitseministeeriumi poolt teostatud riigihanke õiguslikud alused ja riigihanke pakkumismenetluse läbiviimiseks koostatud dokumendid.

2.3.15 BALTDEFCOL on alates oma esimesest tegevusaastast olnud rahvusvaheline institutsioon. Vastavalt 12. juunil 1998.a Brüsselis alla kirjutatud vastastikuse mõistmise memorandumile Eesti Vabariigi kaitseministri, Läti Vabariigi kaitseministri, Leedu Vabariigi rahvusliku kaitse ministri ja Taani Kuningriigi kaitseministri, Soome Vabariigi kaitseministri, Saksamaa Liitvabariigi kaitseministri, Madalmaade Kuningriigi kaitseministri, Norra Kuningriigi kaitseministri, Poola Vabariigi rahvusliku kaitse ministri, Rootsi Kuningriigi kaitseministri, Šveitsi Konföderatsiooni kaitseministri, Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendatud Kuningriigi kaitseministri vahel koostöö kohta Eesti Vabariigis asuva BALTDEFCOLi rajamisel, tegutsemisel, juhtimisel ning esialgsel finantseerimisel ja personali lähetamisel, on kolledž saanud tõhusat rahvusvahelist toetust kokku 20

riigilt[1], mis on kindlustanud antava hariduse kõrge taseme. Peaosa kolledžile antavast toetusest nähakse ette õppeasutuse rahvusvahelise personali hulka kuuluvad ekspertidele ning välisõppuritele, olulise tähtsusega on ka õppereiside, õppetööks vajalike materjalide ning varustuse soetamise finantseerimine.

Alates 2001/2002 õppeaastast on BALTDEFCOL-i vanemstaabiohvitseride kursusel õppinud ohvitserid ka NATO-ga lähiajal mitte liituvatest PfP riikidest (Bosnia ja Hertsegovina, Serbia ja Montenegro, Gruusia, Ukraina, Horvaatia). Nimetatud poliitika eesmärgiks on vastavalt oma võimalustele toetada nimetatud riikide kaitsejõudude arengut demokraatliku kontrolli all ning anda edasi Balti riikide kogemusi kaitsejõudude reformimisest. Seeläbi on Eestil võimalik anda oma panus stabiilsuse suurendamisse nii meie lähiümbruses kui maailmas. Lisaks on BALTDEFCOL üks väheseid kolledžeid, kus nimetatud riikide ohvitseridel on võimalik saada NATO standarditele vastavat ingliskeelset staabiohvitseride väljaõpet.

Nimetatud poliitika on kooskõlas Eesti Vabariigi sõjalise kaitse strateegiaga (kinnitatud Vabariigi Valitsuses 28.02.2001), *Annual National Plan* 2002/03 ning *Annual National Plan* 2003/04 dokumentidega (kinnitatud Vabariigi Valitsuses vastavalt 03.09.2002 ja 18.09.2003), samuti 16.06.2004 Riigikogu poolt heaks kiidetud Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alustega. Balti riikide ja toetajariikide vahel on erinevatel kohtumistel kokku lepitud nimetatud riikidest pärit ohvitseride BALTDEFCOL-is õppimise kulude katmine. 2001. a alates on Šveits toetanud igal õppeaastal 2-6 Bosnia-Hertzegovina ohvitseri õpinguid BALTDEFCOL-i vanemstaabiohvitseride kursusel. Alates 2002.a. on Leedu toetanud ühe Gruusia ohvitseri õpinguid samal kursusel. Eelpool mainitud põhjusel toetas ka Eesti 2003. a esmakordselt ühe Serbia-Montenegro õppuri õpinguid BALTDEFCOL-is. Lisaks toetasid teised riigid PfP-riikide ohvitseride õpinguid BALTDEFCOL-is 2003/04 õppeaastal järgnevalt: Leedu ühte Gruusia õppurit, Läti ühte Ukraina õppurit, Taani ühte Horvaatia õppurit, Šveits kuute Bosnia ja Hertzegovina õppurit.

2003/04 õppeaasta puhul leppisid Balti kaitseministrid oma ühiskommünikees 10.12.2002 kokku Jugoslaavia ja Ukraina õppurite osalemises BALTDEFCOL-i vanemstaabiohvitseride kursusel. Eesti toetas Serbia ja Montenegro ohvitseri õpinguid vastavalt kahepoolsele administratiivkokkuleppele Serbia ja Montenegro ja Eesti Kaitseministeeriumi vahel Serbia õppuri BALTDEFCOL-i vastu võtmise kohta, mis allkirjastati 24.07.2003.

Välisõppuri õpingute toetamiseks Balti Kaitsekolledžis 2003. aastal eraldati eelarvelised vahendid Kaitseministeeriumi eelarve artiklisse 224- muud eraldised mitteresidentidele 11.06.2003 vastu võetud seadusega "Riigi 2003. aasta lisaeelarve" (RT I 2003, 51, 354). Vahendid nähti ette artiklisse 224-muud eraldised mitteresidentidele, kuna Rahvusvahelise lepinguga moodustatud organisatsioonina toimub Balti Kaitsekolledži jooksvate kulude finantseerimine läbi eraldiste analoogselt teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega. Kaitseministeeriumi poolt Rahandusministeeriumile esitatud lisaeelarve seletuskirjas (kiri 24.04.2003 nr 2.1-121.1/2194) oli Balti Kaitsekolledžile taotletav eraldis välisõppuri õpingute toetamiseks eraldi välja toodud ning leidis sellisel kujul ka Rahandusministeeriumi poolt aktsepteerimist.

---

[1] Eesti, Läti, Leedu, Taani, Rootsi, Norra, Soome, Šveits, Belgia, Tšehhi Vabariik, Kanada, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Suurbritannia, Island, Holland, Rumeenia, Poola, USA

Kaitseministeerium leiab, et Riigikontroll tõlgendab riigieelarve seaduse § 29 lg3 toodud keeldu riigiasutustele teha annetusi antud juhul ennatlikult, tõmmates võrdusmärgi mõistete toetus, sponsorlus ja annetus vahel. Kaitseministeerium toetab välistudengi õpinguid Balti Kaitsekolledžis vastavalt kahepoolsele administratiivkokkuleppele Serbia ja Montenegro ja Eesti Kaitseministeeriumi vahel, milles on määratletud otstarve, milleks toetus ette on nähtud. Samuti nähti eraldise tegemiseks vahendid ette 2003. a lisaeelarves. Seega ei tuleks tehtud eraldist summas 78 470 krooni lugeda annetuseks Riigieelarve seaduse § 29 lg 3 mõistes.

2.3.16 Kaitseministeerium teostas 2003. aastal riigihanke omanikujärelevalve teostajate leidmiseks (riigihanke kood nr 007593), mille käigus osteti teenust ajavahemikul 04.05.2003 kuni 04.05.2004. Ehituskorralduse OÜ-lt telliti taotluseelarve koostamine ja riigihanke läbiviimine hinnaga 41 300 krooni enne riigihanke tulemuste selgumist. Kuna omanikujärelevalve teostajate riigihanke Paldiski tööde hulka Garnisoni Kasiinot kui juba alustatud objekti ei arvatud, siis telliti omanikujärelevalve teenus Ehituskorralduse OÜ-lt.

2.3.17 Toodud loetelus olevad tööd on Kaitseministeerium tellinud objektipõhiselt, sealhulgas AS Randväli & Karema poolt koostatud Tapa ambulantsi eelprojekt oli sisuliselt tüüpprojekti koostamine; Pärnu ja Viru laatsarettide projektid aga sidumisprojektid erinevatele väeosadele erinevate lahendustega kommunikatsioonide osas.

Kaitseministeerium on kaalunud projekteerimisteenuse riigihanke korraldamist, kuid praktiliselt tuleks projekteerimist planeerida kaks aastat ette, mistõttu on tänaseni osutunud väga keerukaks määrata tööde mahtu (objekte) ja objektiivseid kriteeriume (orienteeruvat hinda) parima pakkuja leidmiseks.

2.4. Ettepanekud

- Kaitseministeerium on arvamusel, et NATO esinduse raamatupidamine oli juba 2003 aastal korraldatud viisil, mis tagas õigeaegse ning korrektse majandusinformatsiooni saamise ja ministeeriumi raamatupidamises kajastamise. Alates 2004. aastast toimub saldoandmike edastamine raamatupidamisbüroole kvartaalselt nagu seda näeb ette riigi raamatupidamise üldeeskiri, algdokumendid säilitatakse esinduses. Jooksvat informatsiooni on igal hetkel võimalik küsida esinduse raamatupidajalt vastavalt tekkinud vajadusele (tänu eraldiseisva raamatupidamisüksuse moodustamisele on jooksvalt olemas kogu informatsioon esinduse majandustehingutest ja samuti otsene kontroll algdokumentide üle raamatupidamisbüroo koosseisu kuuluva vanemraamatupidaja poolt). Koostamisel on Kaitseministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjad, kus fikseeritakse infovahetuse hulk ja aruannete esitamissageduse Brüsselist Kaitseministeeriumi raamatupidamise büroosse, et tagada korrektse majandusinformatsiooni omamine ja õigeaegne kajastamine raamatupidamisarvestuses.

  Samas olete teinud ettepaneku konsulteerida NATO esinduse raamatupidamisarvestuse korraldamisel Välisministeeriumiga, kes on sarnased küsimused lahendanud toimivalt. Konsultatsioone peeti enne raamatupidaja lähetamist missiooni ning kõikide osapoolte poolt on kinnitatud "EV alalise

esinduse NATO juures raamatupidamise korraldamise juhend" Ametkondadevahelisi konsultatsioone peetakse ka muudes NATO missiooni puudutavates küsimustes. Kaitseministeeriumi poolt esindusse lähetatud raamatupidaja korraldab vastavalt Välisministeeriumi poolt sisse seatud korrale ka Välisministeeriumi diplomaatide ja ametnike raamatupidamist NATO esinduses.

- Kaitseministeerium on tõhustanud riigihangete seaduse rakendamist ministeeriumis. Riigihangete korral, mille teostamiseks kuulub rakendamisele riigihangete seadus, viiakse hanked läbi seaduses sätestatud korras. Samuti on eesmärgiga järgida riigihangete teostamise head tava, tagada kasutatavate rahaliste vahendite kõige ratsionaalsem ja säästlikum kasutamine ning pakkujate paljususe korral pakkumiste osas läbirääkimiste võimaldamine vähemalt kolme pakkujaga, kaitseminister kehtestanud 01.04.2004. a käskkirjaga nr 78 riigihangete, mille puhul ostja ei ole kohustatud rakendama riigihangete seaduses sätestatud korda, nimetatud hangete teostamise korra.
- Kaitseministeerium nõustub ettepanekuga järgida majandustehingute kajastamisel hea raamatupidamise tava nõuet, kajastades tehingud nende tegelikust sisust lähtudes.
- Personalikulude tegemisel püütakse edaspidi vormistada muudatused töötasude käskkirjades võimalikult kiiresti pärast vastavate Vabariigi Valitsuse määruste jõustumist.
  Lisatasude maksmine täiendavate teenistusülesannete täitmise eest suuremahuliste tööde korral ning ajutistes komisjonides, nõukogudes ja töörühmades osalemisel täiendavate tööülesannete täitmise eest toimub ministeeriumis Vabariigi Valitsuse kehtestatud riigiteenistujate töötasustamist reguleeriva määruse, Kaitseministeeriumi põhimääruse, palgajuhendite ja ministri käskkirja alusel.
- Arvestame teie ettepanekut viia korterite kasutamine kooskõlla riigivaraseaduse nõuetega. Selleks on kavas analüüsida kaitseministri 31.01.2003 käskkirjaga nr 42 kinnitatud üüri suuruse määrade muutmist, arvestades kinnisvaraturul olevat üürimäärade suurust, tasuda töötajatele tehtud soodustustelt erisoodustuse sotsiaal- ja tulumaks.
- Valitsemisala asutuste tegevuse korraldamise osas esitab Kaitseministeerium oma seisukohad Üksik-Vahipataljoni auditi kontrolliaruande eelnõu vastuses.

Margus Hanson
Minister

Indrek Kannik
Kantsler

Merle Hermann 7170 060
merle.hermann@kmin.ee