

**Riigikontroll
II auditiosakond**

**20025 – Varude arvestus ja mahakandmine Kaitseministeeriumi
valitsemisalas**

Auditiplaan

Auditijuht: Hannes Unt
Vanemaudiitor: Sven Potapov
Audiitor: Mare Kabrits

Tallinn 2007

Sisukord

1. AUDITI AJEND.....	3
2. AUDITIGA HÕLMATAV PROBLEEM JA SELLE OLULISUS	3
3. AUDITI EESMÄRK	3
4. AUDITEERITAV	3
5. VARASEMAD KONTROLLIMISED	5
6. AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS (METOODIKA)	6
Auditi põhiküsimused, riskihinnangud ja kavandatavad protseduurid	7
7. AUDITI EELDATAV TULEMUS	9
8. VAJATAVAD RESSURSID	9
Auditis osalejad.....	9
9. AUDITI KORRALDAMIST MÕJUTAVAD RISKID	10
Lisa 1 Seadusandlik raamistik	11

1. Auditi ajend

Ligi 80% riigi koondbilansi varudest summas üle 1 mlrd krooni on Kaitseministeeriumi valitsemisalas. Kuigi riigi koondbilansi seisukohast ei ole varud olulise mahuga kirje, on varud olulise mahuga Kaitseministeeriumi valitsemisalas ja nad asuvad hajutatud üle riigi paljudes ladudes. Varasemad mitmete osapoolte poolt läbiviidud auditid ja kontrollimised on tuvastanud hulgaliselt varudega seotud probleeme.

2. Auditiga hõlmatav probleem ja selle olulisus

- Probleemiks on olnud inventuuride läbiviimise kvaliteet ja tulemuste usaldusväärsus.
- Pole selge, millised on vajalikud varud ja milline on varude optimaalne maht. Liigsete varude hoidmine on kulukas ja ebaotstarbekas. Ladustamine on üha kallinev tegevus, eriti kui täita kaasaegseid hoiutingimusi. Lisanduvad ka valvekulud.
- Muudes riikides, kus sõjavägi on kauem eksisteerinud, on varude osas kujunenud probleemiks just vanadest varudest vabanemine. Ka Eestis on see probleemiks saamas, sest osa varusid on saadud välisabi korras ja ei vasta NATO ühtsetele standarditele ja kuuluvad väljavahetamisele.

3. Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on anda ülevaade ning hinnang Kaitseministeeriumi valitsemisel olevate varude arvestuse, hoiustamise, väljastamise ja mahakandmise kohta. Samuti kajastatakse mittevajalike ja riknenud varudega seotud probleeme. Üheks eesmärgiks on sisekontrollisüsteemi võimalike nõrkade kohtade väljatoomine.

4. Auditeeritav

Auditeeritavaks on valitud Kaitseväe Logistikakeskus, kus oli varusid summas 953,3 mln krooni ehk 94,2% Kaitseministeeriumi valitsemisala varudest.¹

Logistikakeskuse varud kokku seisuga 31.10.2006.a. olid 910,6 mln krooni, sh.

• laskemoon	484,4 mln kr	(53,2 % varudest)
• relvastus	304,9 “ “	(33,5% “)
• riietus, rakmed, jalatsid	82,0 “ “	(9,0 % “)
• meditsiinivarustus	12,7 “ “	(1,4% “)
• pioneerivarustus	11,1 “ “	(1,2% “)
• ravimid	5,8 “ “	(0,6% “)
• sidetehnika, IT	5,1 “ “	(0,6% “)
• autode varuosad	4,2 “ “	(0,4% “)
• toitlustusvarustus	0,4 “ “	(0,1% “)

¹ Seisuga 31.12.2005.a.

Kaitseväe Logistikakeskus on Kaitseministeeriumi valitsemisalas asuv hallatav riigiasutus, milline loodi 20.07.2002.a.² formeerides Kaitseväe Tagalakeskuse ja Kaitseväe Tervisekeskuse ümber Kaitseväe Logistikakeskuseks.

Kaitseväe Logistikakeskus on kaitseväe juhataja vahetus alluvuses asuv sõjaväelisel korraldatud halduslikult iseseisev kaitseväe asutus³.

KV Logistikakeskuse koosseisus on kaitseväe tsentraalsed laod(ladude teenistus), remondi- ja hooldustöökojad (remondi- ja hooldeteenistus), lahinguteenindustoetuse väljaõppekeskus "Tagalapataljon ", kaitseväe tervisekeskus ja kaitseväe orkester, materjaliteenistus ning liikumise ja vedude teenistus. KV Logistikakeskus korraldab suure osa kaitseväe tsentraalsete hangete läbiviimisest, milline ülesanne oli varem kaitseministeeriumil.

2005.aasta algusest on käivitatud KV Logistikakeskuse koosseisus kaitseväe haldusteenistus, mis tegeleb kaitseväe kinnisvara haldamisega.

Logistikakeskuse tegevuse eesmärk on kaitseväele logistilise toetuse tagamine.

Logistikakeskuse ülesanded vastavalt põhimäärusele on:

- kaitseväe varustuse vastuvõtmine, hoiustamine, hooldamine, remontimine ja väljastamine (edaspidi koos käitlemine) ning selle ringluse organiseerimine;
- kaitseväe varustuse standardiseerimine ja kodifitseerimine vastavalt NATO standardile;
- kontrolli teostamine kaitseväe varustuse kasutamise üle kaitseväeüksustes ja varustuse elutsükli jälgimine;
- mobilisatsioonivaru hooldamine ja säilitamine, nende vastuvõtmise ja väljaandmise korraldamine ning arvestuse pidamine;
- kaitseväe tsentraalvedude planeerimine ja korraldamine;
- tagala- ja meditsiinalase väljaõppe planeerimine ja korraldamine;
- lühiajaliste (1-2 aastat) varustuse hangete plaanide koostamine ja täitmine, välja arvatud kaitseväe lennukitele ja laevadele varuosade ning kütuse hankimine;
- kaitseväe varustuse arvestuse pidamine, liikumise ja aruandluse kontroll ning tagalaalaste andmebaaside haldamine;
- kasutamiskõlbmatuks tunnistatud varustuse ja muu vara mahakandmise ja hävitamise korraldamine;
- kaitseväe infrastruktuuri kasutuselevõtmine, haldamine ja arendamine;
- sõjaajaüksuste formeerimise tagamine (varustuse juurdevedu, remont ja hooldus);
- kaitseväe sõjarelvade registri volitatud töötleja ülesannete täitmine;
- kaitsejõudude sõidukite registri pidamine ning sõidukite tehnöülevaatuste korraldamine;
- liikluse ja korrakaitse patrullteenistuse korraldamine kaitseväes ja kaitseväe õppustel ning kaitseväe transpordikolonnide, erakorraliste veoste ja inimeste julgestamine;
- kaitseväelaste tervishoiu edendamine ning neile arstiabi andmine;
- sõjaväemuusika edendamine;
- oma pädevuse piires rahvusvahelise koostöö tegemine.

² Vabariigi Valitsuse 24.mai 2002.a. korraldus nr 341-k Kaitseväe väeosade moodustamine, ümberformeerimine ja laialisaatmine p.8

³ Kaitseväe Logistikakeskuse põhimäärus I p.1. (kinnitatud kaitseväe juhataja 22.07.2002.a. käskkirjaga nr 280 ja muudetud kaitseväe juhataja 05.03.2003.a. käskkirjaga nr 62)

5. Varasemad kontrollimised

1. Riigikontroll auditeeris **Kaitseväe Logistikakeskuse** 31.12.2002 lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja riigieelarve täitmise aruannet. Audit toimus ajavahemikul 04.10.-28.10.2003 ja 05.05.-31.05.2003. Peamised tähelepanekud varude kohta:

- Tsentraliseeritud varustamise korras soetatud vara võeti Logistikakeskuses arvele Kaitseministeeriumi rahandus- ja eelarveosakonna poolt saadetud päevaraamatu väljatrükkide ning üleantavate arvete alusel, kontrollimata, kas vara on tegelikult sisse tulnud või mitte.
- Logistikakeskuse raamatupidamisosakond ja Suur-Sõjamäe tee 23a asuvad laod on ühtses majandusarvestuse võrgus. Väljaspool Tallinnat asuvad laod ei ole ühtses ladude arvestuse võrgus.
- Kaitseväe Logistikakeskus on saanud Taanist ja Rootsist välisabi korras varustust. Tuluna ei ole näidatud kõikide välisabi korras saadud varude maksumust. Selgituse kohaselt oli selle põhjuseks hinna määramise keerukus.

2. 2003.a. tegi Kaitsejõudude Peastaabi siseauditi osakond auditi “**Kaitseväe ja Kaitseliidu relvastuse käitlemine**”.

3. 2005. aastal auditeeris Kaitsejõudude Peastaabi siseauditi osakond **Kaitseväe Logistikakeskuse** 2004. aasta majandustegevust. Peamised tähelepanekud varude kohta:

- Raamatupidamise sise-eeskirjad ei kajasta reaalselt kasutatavaid varude allkontosid,
- Laoarvestuse toimimiseks vastav infotehnoloogiline arvestus puudub,
- Laoarvestus on korrastamata – laoarvestus ei lähtu ladude reaalsest struktuurist, varustuse nomenklatuurist,
- Kauba väljastamisel tsentraalse varustamise korras kaitseväe allüksustele ei taga saatelehtede vormistus ja igakuiselt allüksustele väljastatu koondid “Vara üleandmine-vastuvõtmine” reaalselt kontrolli selle üle, et kõik väljastatud varad ka reaalselt allüksustesse jõuavad,
- Tsentraalsete hangete osas kattuvad Kaitseministeeriumi ja Logistikakeskuse tööülesanded,
- Hankeplaani kinnipidamine ei ole võimalik, kuna kaitseväe vajadused ei ole täies mahus ette ennustatavad ning hankeplaani muutmisprotsess Kaitseministeeriumi tasemel on ebarahuldavalt pikaldane. Samuti raskendavad hankeplaani täitmist eelarvemuudatused, mis ei ole kooskõlas muudatustega hankeplaanis.

4. 2006. a auditeeris Kaitsejõudude Peastaabi siseauditi osakond **Kaitseväe Logistikakeskuse** 2005. aasta majandustegevust.

Peamised tähelepanekud varude kohta:

a) Kaitseväe Logistikakeskuses oli osa inventuure korraldatud ebakorrektselt, samuti oli eiratud vastavaid eeskirju⁴. Kaitsejõudude Peastaabi siseauditi osakond täheldas varade inventuuride korraldamises järgmisi rikkumisi:

- inventuuri lugemislehed ei vastanud õigusaktides sätestatud nõuetele
- inventuuri nimekirjad ei olnud täidetud korrektselt
- inventuuri lugemislehed puudusid

⁴ Kaitseväe juhataja 12.09.2004 kk nr 259 “Kaitseväe varude ja materiaalse põhivara inventuuri läbiviimise juhend”

- inventuuri komisjonidel puudusid töölehed
- b) Relvastuse ja laskemoona arvestuse auditi tulemusel selgusid järgmised rikkumised:
- Relvade ja laskemoona väljaandmise, tagastamise ja hoiulevõtmise raamatus" puudusid kohati väljastamise kuupäevad, kogused ja allkirjad ning parandusi ei olnud tehtud korrektselt
 - Relvade ja laskemoona arvele võtmise raamatul puudus märgistus „salajane". Riigisaladuse seaduse järgi on aga raamatus sisalduv teave salastatud ning riigisaladuse kaitse korra järgi peab salastatud teabekandja olema märgistatud
 - Relvade numbrilise arvestuse raamatusse ei olnud kandeid tehtud nii, nagu on nõutud kaitseministri määruses. Raamatul puudus märgistus „salajane"
 - Kaitseväge Logistikakeskuse Põhjaladude Suur-Sõjamäe laos Väljastatud relvadokumentide registreerimise raamatus puudusid kohati nimed ja allkirjad, osa kandeid ei olnud tehtud korrektselt. Vastuvõtja nimi ja allkiri oli maha tõmmatud, mistõttu ei olnud võimalik tuvastada, kas üleandmine tegelikult toimus. Samuti puudusid mõned vastuvõtjate allkirjad.
 - Relvastuse ja laskemoona mõnede saatelehele ei olnud märgitud asutuse nimetust, kellele relvi ja laskemoona väljastati, ning osal saatelehtedel puudusid kuupäevad üleandmise ja vastuvõtmise kohta.
 - Mõnedel laskemoona väljastamise saatelehtedel puudusid kuupäevad, isikud (sh üksused), kellele laskemoon oli väljastatud ja väljastamise alus (nt käskkirja nr). Samuti oli koguseid mittenõuetekohaselt parandatud.
- c) Kaitseväge Logistikakeskuses ei ole piisavalt kiiresti rakendunud laovarvestusprogramm ja valitsemisalas ei ole tehtud kõiki vajalikke samme, et toetada Logistikakeskuses asuvate varade ja varude korrektse arvestuse tagamist.
- d) Logistikakeskus ise ei ole täielikult taganud inventuuride korraldamist kehtivate protseduurireeglite kohaselt. Tulenevalt varude suurest mahust ning laovarvestusprogrammi puudumisest ei ole audiitoritel võimalik välja tuua varude arvestuse vea suurust bilansis.

6. Auditi ulatus ja käsitusviis (metoodika)

Audit keskendub peamiselt KV Logistikakeskuse varude arvestusele, hoiustamisele, väljastamisele ja mahakandmisele ning mittevajalike varudega seotud probleemidele. Audit tugineb peamiselt algdokumentatsiooni kontrollil ning asjaomaste isikute kirjalikel ja suulistel selgitustel. Lisaks vaadatakse varude hoidmise tingimusi, vajadusel tehakse kontrollinventuure. Auditi käigus kontrollitakse varudega tehtud toimingute ja tehingute seaduslikkust, lähtudes olulisimates õigusaktides sätestatud nõuetest, mis kehtivad antud valdkonnas; tehingute seaduslikkust vaadatakse eelkõige juhtudel, kus võimalik kahju tekkimise risk on kõige suurem (varude arvestus, varude hoiustamistingimused, varude inventeerimine, varude hindamine, kasutamiskõlbmatute varade hävitamine või utiliseerimine, varude optimaalsus, jms).

Auditi põhiküsimused, riskihinnangud ja kavandatavad protseduurid

Tabel 1

Põhiküsimused	Risk	Riski-hinnang	Tegevused riski maandamiseks
Varude raamatupidamise arvestuse korralduse vastavus raamatupidamiseseaduse, riigi raamatupidamise üldeeskirja ja hea raamatupidamistava nõuetele. Sisekontrollisüsteemi eksisteerimine ja toimimine.	Vastuolus raamatupidamiseseaduse §-ga 4 - varude raamatupidamisarvestus ei ole korraldanud nii, et oleks tagatud aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamine. Sisekontrollisüsteem varude üle ei toimu või on nõrk.	Keskmine	Tutvutakse Logistikakeskuse raamatupidamise sise-eeskirjaga ning hinnatakse selle vastavust raamatupidamise seaduses ning riigi raamatupidamise üldeeskirjas kehtestatud nõuetele. Testitakse tegeliku raamatupidamisarvestuse korralduse vastavust kehtestatud reeglitele (selgitatakse kas ja kui suures ulatuses eksisteerib ja toimib sisekontrollisüsteem).
Varude olemasolu ning kuuluvus Logistikakeskusele.	Varudes on puudujääk, varudes on asju, mis ei kuulu Logistikakeskusele. Varad on inventeerimata või on inventeeritud formaalselt.	Keskmine	Varude inventuuri dokumentatsiooni ja raamatupidamisandmete omavaheline võrdlus ja avastatud ebakõlade menetlemise hindamine. Hinnang inventuuri usaldusväärsusele. Pisteline dokumentaalkontroll varude sissevõtmise ja väljastamise kohta ning valikulised kontroll-inventuurid ladudes.

Varude tsentraalse soetamise ja asutustele väljastamise protsess. Varude kajastamine õiges väärtuses ja kõikehõlmavalt.	Varude tsentraalse soetamise ja asutustele väljastamise protsess ei taga kontrolli varude üle. Puudub võrdlus varude saajatega. Ümbertöötlemiseks antud varude koguseid (või koguste jääke) ei võrrelda aruandeperioodi lõpul teenuse osutajatega (ümbertöötlejatega). Varudega toimunud tehingud ei ole kajastatud raamatupidamisarvestuses. Varude väärtus on hindamata või on hinnatud valesti.	Keskmine	Kontrollida algdokumentide põhjal materiaalse väärtuste soetamist, üleandmist, müümist ja mahakandmist. Hinnata dokumentide vormistamise õigsust ja tehingute seaduslikkust. Kontrollida, kas kogu varade liikumine on kajastatud raamatupidamisarvestuses. Hinnata varude bilansilist maksumust, analüüsida varude ümberhindamist.
Varude võõrandamine ja mahakandmine.	Varude võõrandamine ja mahakandmine ei ole põhjendatud.	Keskmine	Kontrollida varude võõrandamisega seotud tehinguid ja mahakandmisega seotud protseduure. Hinnata varude võõrandamise ja mahakandmise põhjendatust ja otstarbekust.
Varude vajalikkus kaitsevägele tervikuna, varude vajalikkuse kriteeriumide olemasolu ning varude optimaalne maht.	On kindlaks määratud kriteeriumid, mille alusel saab varusid liigitada vajalikeks ja mittevajalikeks. Osa varudest on vananenud, kõlbmatud ning kuuluvad väljavahetamisele.	Kõrge	Selgitada välja, kas on olemas varusid, mis erinevatel põhjustel ei ole kaitsevägele vajalikud. Selgitada välja, kas on kindlaks määratud kriteeriumid, mille alusel saab varusid liigitada vajalikeks ja mittevajalikeks.
Ettemaksed müüjatele.	Ettemaksed varude eest ei ole põhjendatud.	Keskmine	Kontrollida ettemaksete põhjendatust.

7. Auditi eeldatav tulemus

Auditi strateegiline eesmärk on Kaitseministeeriumi valitsemisalas hoitavate varude arvestuse selgus ja nõuetekohasus, samuti otstarbeka mittevajalikest varudest vabanemise süsteemi rakendamine. Nende eesmärkide saavutamiseks on oluline tugevdada sisekontrollisüsteemi. Auditi otsese tulemusena tuuakse välja puudused varude arvestuses ja mahakandmise korralduses koos soovitud puuduste kõrvaldamiseks. Soovituste kaudu püütakse kaasa aidata puuduste vältimise ja varase avastamise süsteemide tugevdamisele.

Kontrolliaruande adressaadid on Riigikogu riigieelarve kontrollikomisjon, kaitseminister ja kaitseväge juhataja.

Auditi tulemusi kasutatakse Kaitseministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande hinnangu andmisel ja RVKS varude arvestust käsitleva peatüki koostamisel.

8. Vajatavad ressursid

Auditis osalejad

Auditi läbiviimiseks eeldatavast ajakulust (tundides) annab ülevaate tabel 2:

Tabel 2

Osaleja	Eelselgitusele kulunud aeg	Edasine ajakulu	Ajakulu kokku
II auditiosakonna peakontrolör Ülle Madise	5	10	15
Auditijuht Hannes Unt	10	60	70
Vanemaaudiitor Sven Potapov	50	300	350
Audiitor Mare Kabrits	100	400	500
Kokku	165	770	935

Auditi tähtaegadest ja erinevatest etappidest annab ülevaate tabel 3:

Tabel 3

Auditi etapp	Tähtaeg
Eelselgitused	11.2006-12.2006
Auditi protseduurid kohapeal	01.2007-03.2007
Kontrolliaruande eelnõu mitteametlik arutamine auditeeritavaga, selgitamiseks välja ebatäpsused, mitmetimõistmised jms.	04.2007
Kontrolliaruande eelnõu siseläbirääkimisel, kontrolliaruande eelnõu toimetamine	05.2007
Kontrolliaruande eelnõu väljastamine	06.2007
Kontrolliaruande allkirjastamine	06.2007

9. Auditi korraldamist mõjutavad riskid

KV Logistikakeskuse varude mahust moodustab relvastus ja laskemoon ca 80 %. Vastavalt Riigisaladuse seadusele on relvastuse ja laskemoona koguseid ja jaotust puudutav teave *salajase* tasemega riigisaladus ning selle teabe töötlemine võib osutuda planeeritust ajamahukamaks ja komplitseeritumaks.

Ülle Madise
Peakontrolör



Hannes Unt
Auditijuht