

Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

*Audit on korraldatud riigi majandusaasta
koondaruandele hinnangu andmiseks*

Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Audit on korraldatud riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli auditeerima riigi majandusaasta koondaruannet. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aruanded. Riigikontroll auditeeris Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust olulisematele õigusaktidele, et kasutada tulemusi riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks.

Lisaks vaatas Riigikontroll, kas Kaitseministeeriumis ja tema valitsemisalas on toimiv sisekontrollisüsteem, mis loob eeldused investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, varade säilimiseks ja heaperemehelikuks kasutamiseks.

Oma töös tugines Riigikontroll Kaitseministeeriumi valitsemisala siseaudiitorite audititele.

Kaitseministeeriumi 2010. aasta eelarvekulud olid 3,9 miljardit krooni ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2010. aasta seisuga oli 6,31 miljardit krooni.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised:

- Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.
- Raamatupidamise korraldus Kaitseministeeriumis on heal tasemel, puudusi esineb kaitseväe personaliarvestuses.
- Auditeeritud olulisemad majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2010. aasta riigieelarve seaduse ja selle muutmise seadusega. 2010. aasta eelarves põhivarainvesteeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha on auditeeritud ulatuses kasutatud sihipäraselt.
- Kaitseotstarbelise varustuse eelarvestamise süsteem on vastuoluline ja vajab täpsustamist.
- Varade soetamisel on riigihangete seaduse täitmise osas olulisi puudujääke kaitseväes ning vähem olulisi ministeeriumis. Varade arvestus Kaitseministeeriumis on rahuldaval tasemel ning varade säilimine tagatud.

Sisukord

Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	3
Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	3
Kaitseväge personaliarvestuses esineb vigu ja palgakäskkirjade kvaliteet on madal	3
Kaitseväel puudub ülevaade kõigist pensioniõiguslikest isikutest	5
Kaitseministeeriumi tehingute seaduslikkus	7
Kaitseministeerium on järginud riigieelarve seadust	7
Kaitseministeerium on põhivarainvesteeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha kasutanud sihipäraselt	7
Kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimine ei ole läbipaistev	7
Kaitseväes ei ole majandustegevusest saadud tulude kasutamine reguleeritud	9
Kaitseministeeriumi varade soetamise ja kasutamise korraldus on rahuldav	10
Kaitseväge aastainventuuri tegemine venis ja inventuuri tulemuste kajastamises on puudusi	10
Kaitseväge eluruumid on antud kasutada riigile ebasoodsatel tingimustel	12
Varade soetamisel on eksitud riigihangete seaduse vastu	14
Kaitseministeeriumil puudub ülevaade valitsemisala kaitseotstarbelistest hangetest	14
Ministeeriumi riigihangete korraldamisel esineb vigu	16
Kaitseväge riigihangete korraldamisel esineb tõsiseid vigu	18
Sisekontrollisüsteemi puudused Rahvusvahelises Kaitseuuringute Keskuses	20
Varasemate soovitude rakendamine	21
Kaitseministeerium ei ole kõiki möödunud aastal tehtud soovitusi järginud	21
Riigikontrolli soovitused ning kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused	22
Ülevaade Kaitseministeeriumist	27
Auditi iseloomustus	27
Riigikontrolli varasemaid auditeid Kaitseministeeriumi valdkonnas	30
Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid	31

Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Aruande õigsus

Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. **Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2010. aasta tulemiks 4,37 miljardit krooni ja varade mahuks 31.12.2010. aasta seisuga 6,31 miljardit krooni, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga ministeeriumi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.**

2. Riigikontrolli hinnangul on raamatupidamise korraldus Kaitseministeeriumi¹ valitsemisalas heal tasemel. 2010. aastal olid raamatupidamist reguleerivad korrad üldjuhul olemas ja ajakohased, kuid sisekontrollisüsteem ei taganud alati kehtestatud reeglitest kinnipidamist.

3. Järgmisena on esitatud Riigikontrolli ja Kaitseministeeriumi siseaudiitorite tähelepanekud raamatupidamise, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata.

Palgaarvestus

Kaitseväge personaliarvestuses esineb vigu ja palgakäskkirjade kvaliteet on madal

4. Siseaudiitorid ja Riigikontroll on varasemalt korduvalt viidanud puudustele kaitseväge personaliarvestuses, kuid vaatamata sellele ei ole personalikäskkirjade kvaliteet paranenud.

5. **Kaitseväes on korduvalt makstud töötasu tagasiulatuvalt.** Tagasiulatuvalt töötasu maksmise peamiseks põhjuseks on see, et personaliosakond ei ole õigel ajal staažimuutust kajastanud.

- Näiteks Mereväes ei olnud määratud ühele kaadrikaitsevaelasele auastmetasu 2009. aasta juulist kuni 2010. aasta märtsini. Tasu maksti välja alles 2010. aasta aprillis. Näiteks 6.9.2010. aasta käskkirjaga P/182 on makstud tagantjärele töötasusid kümnele isikule.

6. **Kaitseväge palgajuhend ei ole üheselt mõistetav.** Palgajuhendi punkti 60 kohaselt on kolmekuuline piirang lisatasu maksmiseks. Juhendi punktis 64 on aga sätestatud, et lisatasu määratakse struktuuriüksusele töötasuks eraldatud raha piires mitte kauemaks kui üheks eelarveaastaks.

- Näiteks on korduvalt määratud lisatasu täiendavate teenistusülesannete täitmise eest kauemaks kui kolmeks järjestikuseks kuuks, mis on vastuolus palgajuhendi punktiga 60. 1.3.2010. aasta käskkirjaga P/46 on makstud lisatasu täiendavate teenistusülesannete täitmise eest seitsmele isikule perioodil 1.3.2010–31.12.2010. Nendest kuus isikut said lisatasu kauem kui kolm kuud.

¹ Kui peetakse silmas kogu Kaitseministeeriumi valitsemisala, on seda nimetatud „Kaitseministeeriumiks“, kui aga Kaitseministeeriumit kui üksikasutust, siis on kasutatud nimetust „ministeerium“.

- Näiteks ei tee personalitöötajad vahet, kas tegu on täiendavate tööülesannete täitmise või puuduva töötaja asendamisega. Kusjuures täiendavate tööülesannete täitmine vormistati tagantjärele ümber ülema asendamiseks (26.1.2010. a käskkiri P/15; 4.3.2010. a käskkiri P/47; 8.3.2010. a käskkiri P/52).

7. Kaitseväge struktuuriüksustes kohaldatakse palgajuhendit erinevalt. Palgajuhend kehtestatakse asutuses eesmärgiga reguleerida ja ühtlustada töö tasustamise korda. Kaitseväge palgajuhendi punktis 58 on sätestatud, et seaduse alusel makstavaid lisatasusid makstakse ainult siis, kui selleks on eelarves raha olemas. Lisatasu mitme komponendi peale kokku ei tohi maksta rohkem kui 2000 krooni. Lisatasu maksmisel kaitseväge struktuuriüksustes ei ole tagatud kaitseväelaste võrdne kohtlemine.

- Näiteks Kaitseväge Peastaap, Maaväge Staap, Sidepataljon ja Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused (KVÜÕA) on maksnud lisatasu täiendavate tööülesannete eest kahekordses ulatuses (2 korda 2000 krooni).
- Samas on Kaitseväge Logistikakeskus, Põhja Kaitseringkond, Kirde Kaitseringkond järginud kehtestatud piirangut, makstes lisatasu mitme komponendi peale kokku (st 2000 krooni).

8. Kaitseväge palgajuhend on vastuolus Vabariigi Valitsuse 21.1.2005. aasta määrusega nr 12 „Kaadrikaitseväelaste teenistuse tasustamine“. Vabariigi Valitsus on selles määruuses seadnud lisatasu maksmise piirmääraks kuus 50% kaadrikaitseväelase ametikoha auastme vastava palgataseme kõrgeimast määrast. Kaitseväge palgajuhendi punktis 39 on aga sätestatud lisatasuks 50% kaadrikaitseväelase ametikoha auastme vastava palgataseme kõrgeimast määrast või selle diferentseeritud määrast.

9. Kaitseväge palgakäskkirjades on palju vigu. Mereväe palgakäskkirju on korduvalt parandatud. Näiteks 2010. aasta alguses avastatud vead töö tasustamises on parandatud mitmete hilisemate käskkirjadega.

10. Raamatupidamiskeskus kontrollib võimaluste piires, kas käskkirjad vastavad juhenditele ning seadustele. Näiteks punktis 11 kirjeldatud käskkiri P/22 tühistati ja parandati raamatupidamiskeskuse märkuste põhjal.

11. Käskkirjaga P/22 on merevägi kinnitanud „Akadeemilise kraadi eest mereväe kaadrikaitseväelaste lisatasu määramise koondtabeli“, kus akadeemilise kraadi eest on kehtestatud lisatasud, sh ühele isikule, kellel kõrgharidus puudub. Seesugune lisatasude määramine ei olnud aga kooskõlas kaitseväge palgajuhendiga, milles on sätestatud akadeemilise sõjalise hariduse eest eraldi lisatasu. Merevägi tühistas käskkirja P/22 pärast seda, kui raamatupidamiskeskus vigadele tähelepanu juhtis, ja andis välja uue käskkirja P/26, 9.2.2010, millega kehtestas eraldi lisatasu sõjalise akadeemilise hariduse ja tsiviilakadeemilise hariduse eest ning lisatasust jäeti ilma inimene, kellel pole vastavat haridust.

12. Kaitseväge personalikäskkirjade paljudest vigadest tulenevalt ei ole tagatud, et töötasu arvestus ja väljamaksmine on täpne ja õigeaegne, kuid samas ei põhjusta vigade kogumõju olulist viga aastaaruandes.

Raamatupidamiskeskuse töökoormus on suurenenud palgakäskkirjade kontrollimise ja sagedaste ümberarvutuste tõttu.

13. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale:

- Muuta kaitseväge palgajuhend üheselt mõistetavaks ning tagada palgajuhendi rakendamise kontroll struktuuriüksustes.
- Korraldada struktuuriüksuste personalikäskkirjade kvaliteedi parandamine, vajaduse korral korraldada täienduskoolitusi.
- Parandada sisekontrollisüsteemi ja infovahetust struktuuriüksuste personalitöötajate ja raamatupidamiskeskuse vahel, et töötasu arvestus ja väljamaksmine oleks täpne ja õigeaegne.

Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitustega.

Kaitseväge juhataja vastus: Kaitseväge palgajuhendi täiendamine ja kaasajastamine on pidev protsess, mis on tingitud eelkõige vajadusest reageerida operatiivselt tööjõuturul toimuvale ja ennetada sellest tulenevat personalivoolavust.

Kaitseväge palgajuhendi muutmine praegusel kujul ei ole otstarbekas, kuna uue kaitseväge teenistuse seadusega kehtestatakse uued palga määramise alused, uue palgajuhendi koostamine saab tugineda uuele seadusele.

KVPS personaliosakond on alates 01.01.2011. a viinud läbi jooksvaid kontrolle struktuuriüksustes personalialaste käskkirjade üle. Kontrollide tulemusena on süsteem juba muutunud efektiivsemaks: tõusnud on käskkirjade kvaliteet ja nendes sisalduva info selgus.

Personalitöötajate abistamiseks on kasutusel personalitöötajate siseveeb, kus on jooksvalt kajastatud info muutunud kordadest ja regulatsioonidest, samuti on seal võimalus vahetada informatsiooni personalialaste toimingute teostamiseks.

Nõustume järeldusega, et personaliarvestus peab tagama reageerimise töötasude muutumisele ennetavalt ning seega töötasude õigeaegse väljamaksmise. KVPS personaliosakond on teinud personalialaseid kontrolle struktuuriüksustesse ja korduvalt struktuuriüksuste personaliametnike tähelepanu esinevatele probleemidele juhtinud.

Muu hulgas on hetkel välja töötamisel staažimuutuste automaatne teavitussüsteem personaliarvestusprogrammi BALTPERS. Samuti on rakendunud kogu kaitseväge hõlmav dokumendihaldussüsteem, kust saab vajaliku info kohe, äraootamata infot paberkandjal.

Pensionikohustuse kajastamine

Kaitseväel puudub ülevaade kõigist pensioniõiguslikest isikutest

14. Riigikontroll tõi eelmisel aastal välja puudused kaitseväge pensionikohustuse kajastamisel. Vaatamata sellele ei ole kaitseväel aasta hiljem täielikku ülevaadet pensioniõiguslikest isikutest ning seetõttu ei ole 31.12.2010. aasta seisuga vastav osa pensionikohustusest raamatupidamises kajastatud.

15. Kaitseväel puudub täpne ülevaade reserv- ja eruväelastest, kellel tekib tulevikus õigus pensionile kaitseväeteenistuse seaduse alusel. Auditeeritult saadud selgituse kohaselt on 2010. aastal kajastatud kaitseväes teeninud isikute andmed. Tegeletakse väljaspool kaitseväge (piirivalves ja päästeametis) teeninud isikute andmete sisestamisega (ca 3500 toimikut). Ülevaate saamist raskendab see, et nende isikute üle ei ole kaitseväge arvestust pidanud ning andmed on paberkuju. Kaitseväge hinnangul on andmed digiteeritud 2011. aasta lõpuks.

16. Kaitseväge hinnangul on kerkinud üles andmete dubleerimise oht, sest piirivalves teenistust jätkanud endised kaitseväelased/piirivalvurid kajastuvad kui reservväelased, kuid neil on õigus ka politseipensionile. Kuna kaitseväel puudub ligipääs teiste asutuste määratud pensionite kohta, siis ei ole hetkel võimalik dubleerimist välistada. Kaitseväel on kavas selle küsimuse lahendamiseks luua andmete vahetamise kord Sotsiaalkindlustusametiga, et täie kindlusega määrata kindlaks isikud, kellel on õigus kaitseväge pensionile.

17. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale:** korraldada ülevaate saamine kõigist kaitseväge pensioniõiguslikest isikutest ning tagada tulevikus makstava pensioni kajastamine kaitseväge pensionieraldisena.

Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitusel.

Kaitseväge juhataja vastus: Pensioniõiguslike isikute arvestuse süsteem on loomisel personaliarvestusprogrammi BALTPERS, rakendamistähtajaks 2011. a IV kvartal. See on aluseks eelarveliste vahendite planeerimisel ja prognooside tegemisel.

Samuti on plaanis luua tsentraalne pensioniarvestuste kord, mille tulemusena toimuks isikute arvestus ja infovahetus erinevate riigiasutuste vahel ühest kohast (s.o Kaitseväge Peastaabist).

Kaitseministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

Kaitseministeerium on järginud riigieelarve seadust

18. Kaitseministeeriumi valitsemisala 2010. aasta eelarvekulud olid 3,9 miljardit krooni. Riigikontrolli arvamusel on Kaitseministeeriumi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2010. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

19. Järgmisena on esitatud Riigikontrolli ja Kaitseministeeriumi siseaudiitorite tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

Eelarve kasutamine

Kaitseministeerium on põhivarainvesteeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha kasutanud sihipäraselt

20. Riigikontroll auditeeris, kas Kaitseministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse põhivarainvesteeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, ning kontrollis pisteliselt sisekontrollisüsteemi toimivust. Kuigi sisekontrollisüsteemi toimimist võib hinnata heaks, esines siiski puudusi kaitsevää personaliarvestuses.

21. Kaitseministeeriumi 2010. aasta põhivarainvesteeringud olid 527,95 miljonit krooni ning on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt. Kaitseministeeriumi 2010. aasta tööjõukulud olid 1 miljard krooni ning on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

Eelarve planeerimine ja kasutamine

Kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimine ei ole läbipaistev

22. Riigikontroll tõi eelmisel aastal välja, et kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimise süsteem on vastuoluline ja vajab täpsustamist. Vaatamata sellele planeeriti kaitseotstarbelist põhivara, varusid ja kulusid 2010. aastal endiselt majandamiskuludes kaitseotstarbelise varustuse all ning kaitsevääs ei ole kehtestatud ühtset eelarvestamise juhendit.

23. Kaitseotstarbelise varustuse eelarve 2010. aastal oli kokku 909,2 miljonit krooni, millest ministeeriumi kasutuses oli 524,1 miljonit ja kaitsevää kasutuses 385,1 miljonit krooni. Kuna kaitseotstarbelise varustuse ostmine planeeritakse majandamiskulude alla, sõltumata sellest, kas tegemist on põhivaraga või mitte, siis puudub eelarvestamise kontekstis ülevaade, millises mahus on soetatud kaitseotstarbelist põhivara, millises mahus varusid ja millises mahus on tegemist väheväärtusliku varaga.

24. Riigieelarve seaduse kohaselt peaks pikaajaliselt kasutatav põhivara olema planeeritud valdavalt investeeringutena. Juba eelarve ja soetuste planeerimise käigus tuleks hinnata, kas kavandatav soetus vastab põhivarana kajastamise kriteeriumitele, ja sellest lähtuvalt näidata seda ka põhivarainvesteeringuna.

25. Lisaks jätkub kaitsevääs praktika, kus kaitseotstarbelist põhivara ja varustust soetatakse majandamiskuludest. Näiteks:

- Mereväe Staap ostis laevale EML Sakala 163 200 krooni maksnud kajaloodi raha eest, mis oli ette nähtud remondiks ja hoolduseks.
- EML Ugandi jaoks osteti 1 544 000 krooni eest kolm diisलगeneraatorit remondimaterjalideks ettenähtud rahast.

26. Riigikontrolli hinnangul tuleb eelarvestamisel kogu riigis järgida ühtseid põhimõtteid ning nende eiramise tulemusena ei ole Kaitseministeeriumi valitsemisalas kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimine läbipaistev. Raske on kontrollida, kas kaitseotstarbelisteks põhivarainvesteeringuteks ja kaitseotstarbelisteks kuludeks eraldatud raha on kasutatud sihtotstarbeliselt.

27. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: muuta Kaitseministeeriumi valitsemisalas kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimine läbipaistvaks. Planeerida eelarves kaitseotstarbeline põhivara põhivarainvesteeringute all ning kaitseotstarbelised varud ja väheväärtuslik vara majandamiskulude all.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on nõus, et erivarustust tuleb kogu riigis käsitleda ühtsetel alustel. Samas ei soeta teised ministeeriumid või nende allasutused kaitseotstarbelist erivarustust sarnases mahus Kaitseministeeriumiga. Kaitseotstarbelise varustuse planeerimine erineb oluliselt tavainvesteeringute planeerimisest, sest planeeritakse terviklikult ühe suure süsteemi soetus (näiteks õhutorjesüsteem). Mida süsteem sisaldab, millised osad süsteemist on põhivara, varud, koolitus või kasutusjuhendid, selgub alles hanke käigus. Hankeprotsessi käigus saadakse täpsem ülevaade hangitavate seadmete elutsükli tagamise nõuetest ja maksumustest. Seetõttu on riigieelarve koostamise faasis võimatu planeerida, kui palju kaitseotstarbelise varustuse soetustest on põhivara, kui palju väheväärtuslik, varud või kulud. Hanke teostamiseks vajalike kulude jagamine mitme eelarveartikli vahel võib ohtu seada õigeaegse tasumise hanke eest. Kui eelarve planeerimise ja hanke teostamise vahel on oluliselt muutunud hanke eest tasutavate artiklite mahud (kuigi summa on sama), on vajalik muuta käesoleva aasta riigieelarve seadust, mis jõustub reeglina aasta lõpus. Kaitseministeerium on nõus, et kaitseotstarbeline erivarustus tuleb soetada kaitseotstarbelise erivarustuse eelarve artiklist. Käesoleva aasta juulis esitas Kaitseväge taotluse, milles tehakse ettepanek kaitseotstarbeliste sõidukite kulud kajastada 2012. aastast kaitseotstarbelise erivarustusena. Vastavad muudatused viiakse sisse Rahandusministeeriumile esitatud 2012. aasta eelarveprojekti.

28. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: kehtestada ühtne eelarvestamise juhend kaitsevägele.

Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitusega.

Kaitseväge juhataja vastus: Eelarvestamise juhend on koostamisel ning vastavalt kaitseväge juhataja poolt kehtestatud tähtsajale tuleb see esitada talle allkirjastamiseks hiljemalt 16.12.2011. a.

Majandustegevusest saadud tulude kasutamine

Kaitseväes ei ole majandustegevusest saadud tulude kasutamine reguleeritud

29. Sellele, et majandustegevusest saadud tulude kasutamist ei ole kaitseväes reguleeritud, juhtisid siseaudiitorid tähelepanu juba 2007. aastal ja tegid Kaitseväe Peastaabile ettepaneku koostada ja kehtestada kaitseväe ühtne kord, kuidas laekunud tulusid kasutada. Vaatamata sellele ei ole 2010. aastal kaitseväes omatulu kasutamise regulatsiooni.

30. Kaitsevägi sai 2010. aasta majandustegevusest tulu kokku 12,9 miljonit krooni, tulu riigivara müügist oli 3,3 miljonit krooni. Majandustegevusest saadud tulude kasutamine kaitseväes ei ole reguleeritud selliselt, et oleks tagatud nende kasutamine kulude katteks, mis on tehtud sama otstarbega eelarvelistest vahenditest. Riigieelarve seaduse § 29 lõike 1 järgi on riigiasutusel õigus teha kulusid ainult siis, kui talle on riigieelarves või selle alusel kinnitatud eelarves selleks raha ette nähtud.

- Näiteks on kaitsevägi müünud Kaitseliidule ja Kaitseliidu Peastaabile kuivtoidupakke. Kuivtoidupakkide müügist laekunud rahast on ostetud mööblit kokku 1 476 750 krooni eest. Seejuures on 22.11.2010. aasta arve nr 03617/4294 alusel ostetud mööblit 33 113 krooni ulatuses tööandja eluruumi sisustamiseks.

31. Kuna omatulu, mis oli saadud majandamiskuludest ostetud toiduainete müügist, kasutati muuks otstarbeks, siis on tegemist eelarveraha kasutamisega viisil, mis moonutab eelarvestamise mõtet ja annab võimaluse raha kasutada reguleerimata alustel. Eelarveraha selline kasutamine viitab sisekontrollisüsteemi nõrkusele, sest omatulu tuleks kasutada samasisulise majandustegevuse käigus tekkinud kulude katteks. Samuti on kirjeldatud tegevus vastuolus riigivaraseadusega, mille kohaselt tuleb riigivara kasutada eesmärgipäraselt ja otstarbekalt.

32. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja kaitseväe juhatajale: Korraldada kaitseväe majandustegevusest saadud tulude kasutamise korra väljatöötamine ning tagada, et asjakohased põhimõtted kajastuksid ka kaitseväe raamatupidamise sise-eeskirjas.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on seisukohal, et kaitseväele laekunud summad toidupakkide, kommunaalkulude jms eest on eelnevalt tasutud kulude taastamine eelarves. Seetõttu ei saa kaitseväe omatulusid pidada kaitsekulude osaks. On kahetsusväärne, et tehtud kulude otstarve ei ühti eelneva raha kasutamise otstarbega. 2012. aastal eelarvete koostamisel ning kinnitamisel on kavas arvesse võtta kaitseväe omatulude laekumisi, planeerides omatulu ministri käskkirjaga.

Kaitseväe juhataja vastus: Kaitseväe omatuludesse laekuvate rahaliste vahendite kasutamise kord sätestatakse koostatavas eelarvestamise juhendis. Kaitseväe raamatupidamise sise-eeskirja on täiendatud omatulude kasutamiselaste põhimõtetega: augustis 2011. a kehtima hakkav uus kaitseväe raamatupidamise sise-eeskiri sätestab, et teenitud omatulusid tohib kasutada vaid samal eesmärgil, milleks nende teenimiseks kasutatud eelarvelised vahendid kulutati.

Varade soetamine ja kasutamine

Varade inventeerimine

Kaitseministeeriumi varade soetamise ja kasutamise korraldus on rahuldav

33. Riigikontroll osales valikuliselt ministeeriumi ja kaitseväge inventuurides, tutvus inventuure reguleerivate kordadega ja 2010. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamist ja võõrandamist ning vaatasid üle kehtivad üürilepingud. Selle põhjal leiab Riigikontroll, et vaatamata esinenud puudustele on varade soetamise ja kasutamise korraldus rahuldav.

Kaitseväge aastainventuuri tegemine venis ja inventuuri tulemuste kajastamises on puudusi

34. Kaitseväge 2009. aasta aastainventuuri kokkuvõttes on inventuuri peakomisjon andnud hinnangu, et kaitseväes on vaja pöörata suuremat tähelepanu varade ja varude arvestusele ning kontrollile. Samale järeldusele jõudis ka Riigikontroll eelmisel aastal. Lisaks juhtisid puudustele inventeerimisel tähelepanu siseaudiitorid. Riigikontrolli hinnangul on kaitseväge inventuuride kvaliteet oluliselt paranenud ning inventuurid on viidud läbi korrektselt.

35. Auditi käigus selgusid siiski mitmed parandamist vääriavad asjaolud inventuuri tulemuste vormistamises. Kaitseväge 2010. aasta aastainventuuri lõppaktis on toodud välja erinevused raamatupidamises kajastatud andmete ja inventeerimisel saadud andmete vahel, kuid ei ole selgitatud välja nende erinevuste põhjuseid ega maha kantud puudujääke. Sealjuures ei ole maha kantud ka eelmise aastainventuuri käigus tuvastatud puudujäägid.

36. Kaitseväge juhataja käskkirjaga nr 304 kinnitatud „Kaitseväge kaitse- ja mittekaitsematerjali inventuuri läbiviimise juhendi“ kohaselt tehakse inventuur 1. novembri seisuga ja lõpetatakse hiljemalt 31. jaanuariks. Kinnitatud inventuuriaktid ning mahakandmise ja ümberhindamise dokumendid esitatakse Kaitseväge Logistikakeskuse raamatupidamiskeskusele hiljemalt inventuuri aastale järgneva aasta 20. veebruariks.

37. Kaitseväge 2010. aasta aastainventuuri kokkuvõtte esitati kaitseväge juhatajale kinnitamiseks hilinemisega. Käskkirja kohaselt tuli lõppakt esitada 21.1.2011, kuid inventuuri tulemused kinnitati 18.3.2011. Lõppakt sisaldab küll inventuuri käigus selgunud erinevusi, kuid nende põhjuseid ei ole välja selgitatud ning seetõttu polnud ka võimalik raamatupidamist korrigeerida.

38. Kaitseväge 2010. aasta aastainventuuri tulemusena selgus, et raamatupidamises kajastatud andmed ja inventeerimisel saadud andmed erinevad kaitseotstarbelise põhivara osas summas 10,7 miljonit krooni. Riigikontroll selgitas välja inventuuriaktis toodud suuremate erinevuste põhjused:

- Vaatluslennuki prototüüp soetusmaksumusega 2,04 miljonit krooni on kajastatud Kirde Kaitseringkonnas, kuid tegelikult ei ole Maaväe Staap seda reaalselt üle andnud. Tegemist on valitsemisalasises põhivara liikumisega, mis ei mõjuta aastaaruannet.
- 31.10.2010. aasta seisuga on põhivarana arvele võetud neli õhupilditerminali soetusmaksumusega 6,21 miljonit krooni, kuid inventuurikomisjon seda lugemisel ei tuvastanud. Auditeeritu

selgituste ja dokumentatsiooni kohaselt on saadud piisav kindlus, et 31.10.2010. aasta seisuga oli vara omandiõigus kaitseväel. Kuna nimetatud vara asus Kaitseministeeriumi ja SAAB AB vahelise kokkuleppe kohaselt Rootsis, siis aastainventuuri käigus seda ei inventeeritud.

39. Riigikontroll on seisukohal, et erinevused raamatupidamises kajastatud andmete ja inventeerimisel saadud andmete vahel ei mõjuta oluliselt aastaaruande õigsust. Riigikontroll edastas saadud tulemused kaitseväe raamatupidamiskeskusele 26.5.2011. Kaitseväes kestis sel ajal endiselt teenistuslik juurdus erinevuste väljaselgitamiseks ja erinevuste põhjused olid teadmata.

40. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile ja kaitseväe juhatajale:

- Juhinduda aastainventuuri korraldamisel riigi raamatupidamise üldeeskirjas, kaitseväe raamatupidamise sise-eeskirjas ja kaitseväe kaitse- ja mittekaitsematerjali inventuuri läbiviimise juhendis määratud tähtaegadest, mis võimaldab saldoandmiku õigeaegset esitamist.
- Teha inventuuri lõppakti alusel korrektuurid (sh vara arvele võtmine ja mahakandmine) raamatupidamisandmetes õigeaegselt, sest korrektuuride tegemata jätmine mõjutab aastaaruande õigsust.
- Selgitada inventuuri lõppakti alusel mõistliku aja jooksul välja, miks on tekkinud üle- ja puudujäägid, ning määrata puuduste kõrvaldamiste eest vastutaja.

Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitudustega.

Kaitseväe juhataja vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitusel juhinduda aastainventuuri korraldamisel riigi raamatupidamise üldeeskirjas, kaitseväe raamatupidamise sise-eeskirjas ja kaitseväe kaitse- ja mittekaitsematerjali inventuuri läbiviimise juhendis määratud tähtaegadest.

2011. aastal on kaitseväes inventuure läbi viidud alates veebruarist vastavalt kaitseväe inventuuri peakomisjoni esimehe kinnitatud ajagraafikule. Kaitseväe ladudes ladustatud kaitsematerjali inventeeritakse hajutatult aastaringelt (vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirjale) ja vastavalt ajagraafikule viiakse inventuur läbi 39 kaitseväe laos. Kui 2010. aastal viidi hajutatult inventuure läbi ainult KV Logistikakeskuse ladudes, siis 2011. a lisandusid sellele Kirde Kaitseringkond, Lääne Kaitseringkond, Põhja Kaitseringkond ja 1. Jalaväebrigad.

Ajagraafikujärgsed hajutatud inventuurid peavad olema läbi viidud hiljemalt 28.10.2011. a, kontrolli ajagraafikus püsimise üle teostab kaitseväe inventuuri peakomisjon. Kaitseväes on seatud eesmärk lõpetada 2011. a aastainventuurid õigeaegselt.

Kaitseväe juhataja käskkirjaga on määratud inventuuride tulemusena selgunud puuduste kõrvaldamise eest vastutavateks struktuuriüksuste ülemad. 18.03.2011. a kinnitas kaitseväe juhataja peakomisjoni ettepaneku esitada tagasiside peakomisjonile puuduste likvideerimise

kohta hiljemalt 30.06.2011. a. Hetkel tegeleb peakomisjon tagasiside analüüsiga.

Eluruumide kasutamine

Kaitsevæe eluruumid on antud kasutada riigile ebasoodsatel tingimustel

41. Riigikontroll tõi eelmisel aastal välja, et kaitsevæe eluruumid on antud kasutada riigile ebasoodsatel tingimustel. Vaatamata sellele on üüritavate eluruumide hind viis krooni ruutmeeteri kohta Tallinnas ja Tartus ning kolm krooni ruutmeetri kohta teistes Eesti paikkondades. Kaitseminister ei ole 2010. aastal üürihinna suurust muutnud.

42. Alates 1.1.2010 kehtima hakanud riigivara seadus lubab tööandja eluruumi harilikust väärtusest madalama tasu eest kasutada anda, kui saadav tasu tagab riigivara majandusliku säilimise. Riigikontrolli hinnangul ei taga kehtiv üüritasu riigivara majanduslikku säilimist.

43. Eluruumide üürileandmine soodustingimustel ei ole erisoodustusena maksustatud ka 2010. aastal. Kaitsevægi on seisukohal, et eluruumide üürileandmise puhul ei ole tegemist erisoodustuse, vaid teenistusliku vajadusega. Madalaid üürihindu põhjendab kaitsevægi asjaoluga, et kaitsevæelaste eluruumivajadused muutuvad tulenevalt kaitsevæelaste ning kaitsevæe ametnike ümberpaiknemistest.

44. 1.5.2011. aasta seisuga on kaitsevægi andnud tööandja eluruumid üürile pikemaks perioodiks kui viis aastat 233 korteri puhul. Kuna kaitsevæelased roteeruvad keskmiselt 3–5 aasta tagant, siis ei saa Riigikontroll nõustuda kaitsevæe põhjendusega, et elurume antakse riigile ebasoodsatel tingimustel üürile kaitsevæelaste ning kaitsevæe ametnike ümberpaiknemise vajaduse tõttu.

45. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile ja kaitsevæe juhatajale:

- Korraldada 233 kaitsevæele kuuluva eluruumi puhul, mis on antud kaitsevæelasele või ametnikule üürile kauemaks kui viis aastat, üürileandmise põhjendatuse hindamine.
- Viia kaitsevæe tööandja eluruumi üürihinnad vastavusse riigivara seaduse nõuetega.
- Maksustada eluruumide kasutamine soodustingimustel erisoodustusena või leida lahendus tulumaksuseaduse § 48 muutmise näol.

Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitustega. Kehtivatel tingimustel rendile antud eluruumid on osa kaitsevæelaste sotsiaalsete tagatiste süsteemist, mille muutmise ilma tervikliku lähenemiseta ei ole otstarbekas. Tööandja eluruumide kasutamise, sh nende eest makstava üüritasu suurus ning lepingute kestus, temaatika asetub laiemasse konteksti, moodustades ühe osa valitsemisala kavandamisel olevast personalipoliitikast. Kaitseministeeriumis valmistati 2008. aastal ette programm kõnealuse probleemi lahendamiseks. Täna on algatatud vahepeal seiskunud programmi kaasajastamine ja rakendamise ettevalmistamine. Ministeerium teeb selles osas aktiivset koostööd kaitsevæega. Tulumaksuseaduse muutmise tegeliku üürihinna ja turuhinna vahe erisoodustusemaksuga maksustamise osas on üks osa antud tegevusest, programmi kaasajastamise käigus peaks selguma

rotatsioonipindade tegelik vajadus ja nende ruumide rendileandmise täpsemad tingimused.

Kaitseväge juhataja vastus:

- Tuginedes kaitseväge teenistuse seaduse §-le 157, avaliku teenistuse seaduse §-le 55, võlaõigusseaduse §-le 333, reguleerib kaitseväge eluruumide eraldamist kaitseväge elamufondi keskkomisjon. Eluruumi eraldamisel võetakse arvesse lisaks teenistuskoha paikkonnale mitmeid kaitseväge last puudutavaid aspekte (perekonnaseis, ametikoht, auaste, teenistuse staaž, struktuuriüksuse ülema toetus jne). Tööandja eluruumi üürileping, mis on kinnitatud kaitseministri 31.01.2003. a käskkirjaga nr 41, ei sisalda fikseeritud kehtivusaega. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 19.11.2002. a määrusele nr 350 „Kaadrikaitseväge laste tööandja eluruumi andmise kord ja elamispinna suuruse normid” eraldatakse tööandja eluruum kaitseväge lastele, kui ta määratakse ametikohale teises paikkonnas või kui tema alaline elukoht ei ole tema ametikoha paikkonnas. Kuna rotatsioon toimub ka struktuuriüksuste vahel paikkonnasiseselt, siis ei kaasne sellisel juhul kaitseväge laste elukoha vahetust ning jätkub eraldatud eluruumi kasutus eelpool nimetatud määruses esitatud alustel. Ning seetõttu võib ühel üüripinnal elamine kesta ka kauem kui viis aastat.

Samuti on teenistusülesannete täitmise tõttu raske kehavigastuse saanud või hukkunud kaitseväge laste abikaasadel ja lastel õigus kaadrikaitseväge lastele antud tööandja eluruumi edasi kasutada (hetkeseisuga 10 hukkunut, ca 10–30 rasket kehavigastust aastas).

Teiste hulgas on pikaajaliste üüriliste näol tegemist kaitseväge lastetega, kes kasutasid tööandja eluruumi vastavalt elamuseadusele enne 01.07.2002. a ning olid selleks ajaks töötanud tööandja juures vähemalt 10 aastat ja keda ei või eluruumist välja tõsta ilma teist eluruumi vastu andmata.

3–5-aastase fikseeritud pikkusega lepingud võtavad ära võimaluse sundida elanikku vabastama tööandja eluruumi, kui ta vahetab teenistuskoha. Tallinnas ja Tartus paiknevate tööandja eluruumide üürimine on eelistatum, sest suuremad linnad töötavad tõmbekeskustena.

Kaitseväge tööandja elamispinna taotlejate järjekord püsib aastate lõikes 200 inimese piires.

Kaitseväge teostab kontrolli tööandja eluruumide sihipärase kasutamise üle. Järgmine kaitseväge elamufondi inventuur viiakse läbi tähtajaga 05.09.2011. a, kuid eelpool toodud põhjustel ei ole üürilepingute põhjendatuse hindamise kriteeriumiks riigikontrolli poolt välja toodud 5-aastane periood.

- Üürihindade küsimuses peab seisukoha esitama kaitseminister kui üürihinna kehtestaja.

Tööandja eluruumi üürihinnad on kinnitatud kaitseministri 16.12.2010. a käskkirjaga nr 464 „Tööandja eluruumide üürnikele üüri piirmäärade kehtestamine“. Eluruumide kulude märkimisväärtus

osa tekib amortiseerunud eluruumide arvelt, mida halva seisukorra tõttu ei ole võimalik välja üürida ning renoveerimine ei ole piirkonna kinnisvara hindasid arvestades otstarbekas või puuduvad selleks rahalised vahendid. Järk-järgult toimub taoliste eluruumide võõrandamine.

Kehtivatel tingimustel üürile antud eluruumid on osa kaitseväge personalipoliitikast, mille eesmärgiks on tagada roteeruvale personalile sotsiaalsed garantiid.

Vastavalt kaitseministri 20.02.2008. a käskkirjaga nr 81 moodustatud kaadrikaitseväelastele eluasemetoetuse süsteemi väljatöötamise töörühma lõppraporti ettepanekule seotakse eluruumide üürimääratõus kaitseväelaste palgatõusuga. Töörühma ettepanek on hakata maksma „eluruumiraha”, lähtudes teenistuskoha paikkonnast ja kaadrikaitsevälase auastmest. Et vältida tööandja eluruumide kasutatavate kaitseväelaste reaalsete sissetulekute langust, peavad olema tööandja eluruumi üür ja „eluruumiraha” suurused proportsionaalsed. Sotsiaalse võrdsuse printsiibi tagamiseks tuleb „eluruumiraha” diferentseerida piirkondlikkusest.

- Kaitseväge toetab tulumaksuseaduse täiendamise ettepanekut. Vastavasisuline ettepanek on esitatud kaitseministrile 21.12.2010. a kirjaga nr ÜO-0.5-1/38503-3.

Riigihangete korraldamine

Varade soetamisel on eksitud riigihangete seaduse vastu

46. Riigikontroll auditeeris Kaitseministeeriumi soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse (RHS) § 14 kohaselt lubatud erandiga riigihankeid ministeeriumis ja kaitseväes. Riigikontrolli ja Kaitseministeeriumi siseaudiitorite tähelepanekud näitavad, et nii ministeeriumis kui ka kaitseväes on eksitud riigihangete korraldamise üldpõhimõtete vastu.

47. Riigihanke korraldamisel on hankija kohustatud kinni pidama järgmistest põhimõtetest: hankija peab kasutama raha säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte; hankija peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse; hankija peab kohtlema kõiki isikuid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

Erandiga riigihanked

Kaitseministeeriumil puudub ülevaade valitsemisala kaitseotstarbelistest hangetest

48. Riigikontrolli hinnangul on positiivne, et nii ministeeriumis kui ka kaitseväes on kehtestatud kord RHS §-s 14 lubatud erandiga riigihangete ehk erandhangete korraldamiseks. Negatiivne on, et Kaitseministeeriumi valitsemisala asutustes on seatud erinevad nõudmised erandhangete tegemiseks. Kuna Kaitseministeerium korraldab kaitseotstarbelisi tsentraalseid hankeid, milles osalevad ka kaitseväge esindajad, siis võiks lihtsustamise eesmärgil ühtlustada Kaitseministeeriumi valitsemisalas erandhangete korraldamise korrad.

49. Peale selle, et Kaitseministeerium ja kaitsevägi korraldavad erandhankeid erinevaid nõudeid järgides, määratakse ka hanke eest vastutaja eri moel. Kaitseministeeriumi käskkirjas riigihanke tegemise kohta on määratud riigihanke teostamise eest vastutajaks hangete osakonna juhataja või tema asetäitja, mitte aga ametnik, kes tegelikult hankega tegeleb. Kaitseväge Logistikakeskuse ülema käskkirjades on määratud vastutajaks isik, kes tegelikult hankega tegeleb. Riigikontrolli hinnangul ei ole tegemist ainult formaalse erinevusega, sest hanke eest vastutajal peab olema pädevus hanke korraldamiseks, lepingu täitmise üle järelevalve tegemiseks ja tehtud tööde sisu ja maksumuse hindamiseks. Hangete osakonna juhataja on kulujuht, kelle ülesanne on pigem teha kontrolli hangete eest vastutajate üle. Riigikontrolli hinnangul on väga oluline, et erandiga riigihankeid korraldab vajalike teadmise ja ametnik, kuna kaitsealased lepingud sõlmitakse üldjuhul mitmeks aastaks, need on seotud suurte summadega ning ka üksikud eksimused võivad avaldada pikaajalist mõju.

50. Riigikontrolli hinnangul ei ole Kaitseministeeriumil piisavalt selget ülevaadet hangetest, mis valitsemisalas on korraldatud RHS §-s 14 lubatud erandite kohaselt. Seesuguste riigihangete korraldamine on seotud suurema riskiga, sest nende kohta ei tule esitada infot riigihangete registrile, neid ei vaidlustata ning neist ei koostata koondülevaadet Kaitseministeeriumis. Mainitud ülevaade peaks sisaldama vähemalt riigihanke erandina menetlemise alust, hanke sisu, vastutajat, hanke käskkirja ja märgukirja, sõlmitud lepingu numbrit ja kuupäeva, edukaks tunnistatud pakkujat, lepingu maksumust kokku ja makseid jooksva aastal ning hinnangut tulemusele (st kas leping sõlmiti ettenähtud tähtajal eeldatava maksumusega ning kas tööd tehti tähtaegselt ja lepingu kohaselt).

51. Riigikontrolli hinnangul ei toimi olemasolev sisekontrollisüsteem erandiga riigihangete korraldamisel piisavalt tõhusalt, et tagada hankija raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine:

- Käskkirjadele lisatud märgukirjad ei ole mitmel juhul korrektselt vormistatud. Näiteks on ei ole lisatud õiget viidet, mis alusel riigihanget erandina menetletakse, või ei ole lisatud hankelepingu eeldatavat maksumust. Hangete korraldamise korra punkti 11 kohaselt lisatakse käskkirjale märgukiri, mis peab sisaldama riigihanke eesmärki ja eeldatavat maksumust.
- Mitmel juhul sõlmiti hankeleping planeeritust kolm kuni kuus kuud hiljem ning esines juhtumeid, kus hankemenetlus on kestnud kuus kuud või aasta, aga lepingut ei ole veel sõlmitud. Sellest lähtuvalt tuleks käskkirjas määrata hankelepingu sõlmimiseks realistlik tähtaeg.
- Kaitseväge laivõrgu aktiiv- ja passiivseadmete ning sidevõrgu tööde hanke puhul ületati eeldatavat maksumust 3,3 miljoni krooni võrra. Saadud selgituse kohaselt ei osatud maksumust täpselt planeerida.

52. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile:

- Ühtlustada Kaitseministeeriumi valitsemisalas erandhangete korraldamise korrad.

- Kaaluda senise praktika muutmist ning määrata erandiga riigihanke eest vastutajaks ametnik, kellel on pädevus hanget korraldada, lepingu täitmise üle etappide haaval järelevalvet teha ja tehtud tööde sisu ja maksumust hinnata.
- Koostada vähemalt kord aastas ülevaade Kaitseministeeriumi valitsemisala riigihangetest, mis on korraldatud RHS §-s 14 lubatud erandite kohaselt, ja esitada kaitseinvesteeringute asekanstlerile.
- Tugevdada sisekontrollisüsteemi Kaitseministeeriumi valitsemisala hangete üle, mis on korraldatud RHS §-s 14 lubatud erandite kohaselt. Kontrollida tuleb nii dokumentide vormistamise korrektsust kui ka hankelepingute sisulist täitmist.

Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitustega.

Eesti peab üle võtma Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/81/EÜ, mis reguleerib kaitseotstarbeliste kaupade ja ehitiste hankimist (RHS §-s 14 lubatud erandid). Sealsed põhimõtted muudavad vastavad hanked läbipaistvamaks ja ühtsemaks kogu Euroopa Liidus.

Direktiivist tulenevalt kehtestatakse mh erandhangetest teavitamise kord riigihangete registri kaudu, samuti laiendatakse vaidlustuskomisjoni pädevust selliste riigihangete vaidlustuste läbivaatamisel. Riigihangete puhul, mis jäävad alla riigihanke korraldamise piirmäära, rakendatakse RHSis alates 1.1.2012. a jõustuvat korda, mille kohaselt tuleb läbi viia lihthange, sh sellest vastavalt teavitada registri kaudu ka turuosalisi.

Arvestades direktiivist tulenevaid piirmäärasid hangetele ja aruandlusele võib öelda, et seni RHS §-s 14 lubatud eranditest on tulevikus enamik reguleeritud RHS-is senisest detailsemalt. Samas tuleb tõdeda, et ka tulevikus on hankeid, mis jäävad allapoole seaduses toodud piirmäärasid, kuid nende hangete korraldus reguleeritakse kindlasti täpsemalt valitsemisala siseselt.

Kindlasti võtame arvesse ka Riigikontrolli ettepanekuid hanke eest vastutaja, riigihangete ülevaate ja sisekontrollisüsteemi suhtes.

Riigihanked ministeeriumis

Ministeeriumi riigihangete korraldamisel esineb vigu

53. Järgmisena on ülevaatlikult esitatud siseaudiitorite tähelepanekud riigihangete korraldamise kohta ministeeriumis, mis viitavad süsteemsetele puudustele ja millele tuleb Riigikontrolli hinnangul tähelepanu juhtida.

54. **Hange on tehtud ilma hankemenetlust korraldamata.** Kuna ministeerium ei teavitanud kiirabiauto ostmise hankest oma kodulehel ega küsinud võrdlevaid hinnapakkumisi ning esitas riigihanke aruande neljakuulise hilinemisega, siis ei ole tagatud riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus. Kuna ühtegi konkureerivat hinnapakkumist ei võetud ja võrdlusandmed puuduvad, ei saa olla kindel, et sõiduki ostmisel saavutati parim võimalik hinna ja kvaliteedi suhe ning tagati vaba konkurentsi toimimine.

55. **Pakkuja majandusliku ning finantsseisundi hindamiseks vajalike kriteeriumite täitmist ei kontrollita.** Hankemenetluse käigus ei

pööratud mitmel juhul tähelepanu pakkuja majandusliku ning finantsseisundi hindamisele. Hangete käskkirjadest ja komisjoni protokollidest ei nähtu, milliseid pakkuja kvalifitseerimise tingimusi, kriteeriumite olemasolu või puudumist hankija on arvestanud, kontrollinud ja hinnanud. Protsessi dokumenteerimata jätmisel ei ole võimalik tõestada aluste hindamist.

56. Hankemenetlust puudutavates käskkirjades on seatud ebareaalsed tähtajad. Ühest küljest ebareaalsete tähtaegade püstitamine ja teisest küljest hangete tähtaegadest üleminek viitab nõrgale planeerimisele. Enne hanke alustamist ei pöörata piisavat tähelepanu eesmärgi püstitamisele ja hiljem protsessi käigus eesmärgist kinnipidamisele. Sealjuures on Riigikontroll ka varem juhtinud tähelepanu 2009. aasta käskkirjade põhjal, et kinnitatud hanketähtajad ei ole reaalsed.

57. Muudest sagedamini esinenud puudustest tuleb ära märkida järgmised:

- Alla riigihanke piirmäära jäävate hangetes ei ole kvalifitseerimisprotsess läbipaistev ja kontrollitav ning vajaliku dokumentatsiooni puudumine suurendab hangete võimalikku vaidlustamise ohtu ja viitab sisekontrolli süsteemi puudulikkusele.
- Hanketoimingute tähtaegadest pole kinni peetud. Kuna menetluse korraldamisel pole suudetud jälgida pakkumustes määratud pakkumuse jõusoleku tähtaegasid ja pole õigel ajal taotletud nende pikendamist, siis on mitmed hanked lõppenud tulemusteta pakkumuste aegumise tõttu. Sama hanke teistkordne korraldamine tähendab ressursside ebaratsionaalset kasutamist.
- Veebilehel on hangete kohta käivat infot avalikustatud puudulikult. Kaitseministeeriumi korra kohaselt on riigihanke eest vastutava ametiisiku kohustus teatada Kaitseministeeriumi veebilehel soovist sõlmida hankeleping. Lihtmenetlusega hangete avalikustamise korda aga ei ole reguleeritud. Pole fikseeritud, millal ja kui kauaks pannakse veebilehele teade üles. Samas kaitseväe kodulehel on info koos hanke ajalooga avaldatud.
- Riigihanke aruandeid on jäetud esitamata või on esitatud hiljem. Pidevad vead kuupäevadest kinnipidamisel viitavad puudulikule sisekontrollisüsteemile. Riigi raha kasutamine peab olema läbipaistev ja üheks väljundiks on hangete avalikustamine riigihangete registris.

58. Riigikontrolli hinnangul viitab Kaitseministeeriumi siseaudiitorite tuvastatud suur eksimuste arv riigihangete seaduse täitmisel hangete korraldamise viletsale kvaliteedile, halvale töökorraldusele ja ning toob välja ministeeriumi sisekontrollisüsteemi nõrkuse riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja lepingu täitmise üle järelevalve tegemisel.

59. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile:

- Tugevdada Kaitseministeeriumi sisekontrollisüsteemi riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja lepingu täitmise üle järelevalve tegemisel.

- Parandada Kaitseministeeriumi hangete osakonnas töö kvaliteeti, töökorraldust ning tagada vajalike teadmistega ametnike olemasolu, kaasates vajaduse korral eksperte ja pakkudes täienduskoolitust.

Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitusetega. Kaitseministeerium on hangete läbiviimisel tekkinud probleemidest ja kitsaskohtadest teadlik. Tegemist on olulise teemaga, mille korrastamist kogu valitsemisalas pean prioriteetseks. Olen andnud ülesande esitada 2011. aasta sügisel konkreetsed ettepanekud hangete valdkonna korrastamiseks kogu valitsemisalas. Samas on Kaitseministeeriumis siseaudiitorite soovitude põhjal juba rakendanud meetmeid Kaitseministeeriumi hangete läbiviimise kvaliteedi parandamiseks.

Riigihanked kaitseväes

Kaitseväe riigihangete korraldamisel esineb tõsisemaid vigu

60. Järgnevalt on lühidalt esitatud siseaudiitorite tähelepanekud riigihangete korraldamise kohta kaitseväes, mis viitavad süsteemsetele puudustele ja millele tuleb Riigikontrolli hinnangul tähelepanu juhtida.

61. Hankeid on jaotatud osadeks, et vältida avatud hankemenetlust. RHS § 4 lõike 4 kohaselt loetakse hankelepingut, mis hõlmab lisaks asjade soetusele ka asjade kohaletoomist või paigaldustööd, samuti asjade hankelepinguks. Kaitsevägi on jaganud hankeid osadeks, et viia läbi lihthange, ja selline tegevus on seaduse järgi keelatud. Lihthangete korral hinnapakkumuste võtmata jätmine on vastuolus riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega, sest ka sellisteks hangeteks tuleb küsida konkureerivaid hinnapakkumisi. Näiteks ei olnud konkureerivaid hinnapakkumisi küsitud EML Sakala dokkimiseks ja remonditöödeks ning Sandown klassi laevade abiseadmete varuosade soetamiseks korraldatud hangete puhul.

62. Hindamiskriteeriumeid on muudetud pärast hinnapakkumuste saamist. Hindamiskriteeriumide muutmine pärast pakkumuste esitamist toob kaasa korruptsiooniriski. Kui hankelepingu sõlmimise kriteeriumiks on pandud madalaim hind, siis tuleb leping sõlmida pakkuja, kes pakub madalaimat hinda. Teiste kriteeriumide alusel saab pakkujaid hinnata siis, kui need kriteeriumid on hankedokumentidesse sisse kirjutatud. Pärast pakkumuste esitamist kriteeriume muuta ei tohi. Nimetatud viga esines taktikaliste sõidukite remondi- ja hooldustööde ning IT-hangete puhul.

63. Valitud on vale hankemenetluse liik. Hankemenetluse valikul ei ole arvestatud riigihangete seaduses määratud põhimõtete ja piirangutega, mille tõttu viidi mitmel juhul põhjendamatult läbi väljakuulutamiseta läbirääkimistega hange, viidates hankijast sõltumatutele ettenägematutele asjaoludele. Nimetatud viga esines meditsiinimaterjalide varu uuendamise ning EML Sakala dokkimiseks ja remonditöödeks korraldatud hanke puhul.

64. Riigihanke komisjoni protokollid on puudulikud ja ebaselged. Riigihanke komisjoni protokollidest ei selgu, milliseid kvalifitseerimise tingimusi või pakkumiste detaile, kriteeriumide olemasolu või puudumist hankija on arvestanud ja hinnanud, mistõttu on kvalifitseerimisprotsess läbipaistmatu ja kontrollimatu. Komisjoni protokollides on kontrollimise tulemus esitatud ühelauselise konstateeringuna, mistõttu ei teki kindlust, et asja ka tegelikult kontrolliti.

65. Muudest sagedamini esinenud puudustest tuleb ära märkida järgmised:

- Kirjalikud lepingud ei ole sõlmitud või on sõlmitud hilinemisega. Perioodiliselt ostetava teenuse puhul on ostetud teenust ilma lihtmenetlusega hanget korraldamata ja selle alusel lepingut õigeaegselt sõlmimata, mistõttu pole kindlust, et hankija on oma raha säästlikult kasutanud.
- Hanke eeldatavat maksumus ei ole hinnatud. Eeldatava maksumuse fikseerimata jätmine on viinud vale hankemenetluse liigi valimiseni, mis ei taga parimat tulemust teenuse või kauba hankimisel.
- Hanke vigaselt koostatud lähteülesanne ning läbimõtlemita pakkumuste hindamise kriteeriumid on viinud hanke vaidlustamisele ja tühistamisele, põhjustades tarbetut ressursikulu.
- Hankeid korraldavad isikud ei jaga omavahel piisavalt infot, mistõttu puudub struktuuriüksustes hangetega tegelevatel isikutel teave sõlmitud raamlepingutest ja kohustusest võtta pakkumused just nendelt hankijatelt.
- Hankedokumentides puuduvad kriteeriumid pakkuja ja taotleja majandusliku- ning finantsseisundi hindamiseks.
- Hankearuanded on jäänud avaldamata.
- Hankedokumentides on nimetatud ära konkreetsed kaubamärgid.

66. Riigikontrolli hinnangul viitab Kaitseministeeriumi siseaudiitorite poolt tuvastatud suur eksimuste arv riigihangete seaduse täitmisel hangetega tehtud töö madalale kvaliteedile, halvale töökorraldusele hangete osas ja ning toob välja Kaitseväe sisekontrollisüsteemi nõrkuse riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja lepingu täitmise üle järelevalve teostamisel.

67. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile ja kaitseväe juhatajale:

- Tugevdada kaitseväe sisekontrollisüsteemi riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja lepingu täitmise üle järelevalve teostamisel.
- Korraldada Kaitseväe Logistikakeskuse hangete osakonnas ja teistes hangetega tegelevates struktuuriüksustes (sh Mereväebaas ja Õhuvägi) töö kvaliteedi ja töökorralduse parandamine ning tagada vajaliku kompetentsusega ametnike olemasolu, kaasates vajaduse korral eksperte ja pakkudes vajalikku täienduskoolitust.

Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitusetega. Pean väga oluliseks hangete valdkonna korrastamist valitsemisalas.

Kaitseministeeriumi siseauditi poolt läbiviidud majandusaasta aruande audit tuvastas mitmeid rikkumisi riigihangete läbiviimisel ja riigihangete seaduse järgimisel. Tuvastatud rikkumiste tulemusena olen andnud tänaseks korralduse valmistada valitsemisalas ette süsteemsed muutused, et vähendada riigihangete valdkonnas killustatust, dubleerimist ja tagada hangete professionaalsem läbiviimine ja läbipaistvus.

Kaitseväge juhataja vastus: Tugevdamiseks kaitseväge sisekontrollisüsteemi riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja lepingute täitmise üle järelevalve teostamisel; korrastamiseks ja parandamiseks hankealast töökorraldust kaitseväge eri struktuuriüksuste vahel ning tagamaks hankevaldkonna arendamine, anti 2011. a aprillis välja kaitseväge juhataja käskkiri. Vastavalt käskkirjas püstitatud ülesandele on hetkel käimas kaitseväge hankeprotsesside kaardistus (alates hankeplaanide koostamisest ja nende täitmise kontrollist lõpetades lepingute täitmise kontrolliga) eesmärgiga fikseerida selge ülesannete jaotus KV struktuuriüksuste vahel hankealases tegevuses osalemisel. Peale hankeprotsessi kaardistust koostatakse uus kaitseväge hangete kord. Paralleelselt eelkirjeldatud protsessiga määratakse Kaitseväge Peastaabis kaitseväge hankevaldkonna korraldamise ja arendamise eest vastutav ja järelevalvet teostav isik; analüüsitakse nii KVPS logistikaosakonna kui ka KV Logistikakeskuse hangete teenistuse võimekust täita neile pandud/kavandatavaid hankealaseid funktsioone ning vajadusel tehakse vastavates koosseisudes funktsioonide täitmist tagavad muudatused; töötatakse välja süsteem, mis tagab kaitseväge eelarvekava ja hankeplaanide koostamise ning ressursist ülevaate võimekuse üheks tervikuks sidumise ning arendatakse lõplikult välja terviklik kaitseväge hangete infosüsteem, mis peab tagama operatiivse hankealase info vahetamise kaitseväesiseselt „tellijate“ ja hankijate vahel.

Ülesannete kaardistamise ja koosseisude analüüsi ning nende tulemuste rakendamise ja uue hangete korra valmimise tähtjaks on 2011. a neljas kvartal. Hangete infosüsteemi lõplik kasutusele võtmine on planeeritud 2012. a teise poolaastasse. Sellele eelneb süsteemi testimisperiood 2011. a teisel poolaastal.

Sisekontrollisüsteemi puudused Rahvusvahelises Kaitseuringute Keskuses

Sõltumatu vandeaudiitori aruanne

68. Sõltumatu vandeaudiitor loobus arvamuse avaldamisest Sihtasutuse Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus raamatupidamise aastaaruande kohta, sest ta ei suutnud hankida piisavalt asjakohast tõendusmaterjali. Põhjenduseks tõi audiitor, et sihtasutus ei ole järginud sisekontrollisüsteemi toimimise põhireegleid ja taganud ühe vastutava isiku osas kohustuste lahususe printsiibi järgimist, mis võimaldas isikul, kellel oli õigus teha rahalisi kandeid, kasutada sihtasutuse raha isiklikel eesmärkidel.

69. Audiitor tuvastas, et nõuete ja ettemaksete all olid kajastatud nõuded summas 197 565 krooni ning ettemakstud töötasude all nõue summas 36 589 krooni sihtasutuse oma töötaja vastu ning audiitor ei saanud auditi käigus piisavat kindlustunnet nende laekumise osas. Kuigi kõik teadaolevad nõuded nimetatud isiku vastu on raamatupidamises kajastatud, puudus audiitoril kindlustunne, et kuludesse ei ole sattunud sihtasutuse tegevusega mitteseotud kulusid, millega kaasneks võimalik maksurisk.

70. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile:** Tugevdada järelevalvet Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse tegevuse üle ja võtta tarvitusele meetmed analoogiliste juhtumite vältimiseks tulevikus.

Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitusega. Kaitseministeerium on tugevdanud järelevalvet Sihtasutuse Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus (edaspidi RKK) tegevuse üle.

Tänaseks oleme esitanud sihtasutusele konkreetsed ettepanekud nii raamatupidamis- ja audiitorfirma tegevusest tulenevate kui ka RKK juhatuse tegevuses tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks ja sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks sihtasutuses.

Varasemate soovitude rakendamine

Kaitseministeerium ei ole kõiki möödunud aastal tehtud soovitusi järginud

71. Vaatamata sellele, et kaitseminister nõustus enamike Riigikontrolli eelmise aasta soovitustega, on mitmed olulised probleemid aasta möödudes endiselt lahendamata:

- kaitseväel puudub ülevaade kõigist pensioniõiguslikest isikutest;
- kaitseväe eluruumid on antud kasutada riigile ebasoodsatel tingimustel;
- kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimise süsteem ei ole läbipaistev.

72. Tervitatava arenguna tuleb aruandeperioodi järgse sündmusena ära märkida, et 2011. aastal lõppes Riigikohtu positiivse otsusega aastaid kestnud kohtuvaidlus OÜga Dekoil, kes rentis Kaitseministeeriumile kuulunud kinnistuid Koplis. 24.5.2011 laekus ka 838.336,72 eurot, mis oli Harju Maakohtu otsusega OÜlt Dekoil välja nõutud. Riigikontroll pööras Kaitseministeeriumi tähelepanu OÜga sõlmitud ebasoodsaatele lepingutele oma 2005. aasta auditis „Kaitseministeeriumi tegevus riigile kuuluvate hoonete valitsemisel“.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Kaitseministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister ja kaitseväge juhataja saatsid 28. juulil 2011 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Kaitseministri vastus: Täna Riigikontrolli asjakohaste ja oluliste tähelepanekute ning soovituste esitamise eest. Paljudele Riigikontrolli aruandes mainitud puudustele on Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge siseaudiitorid tähelepanu juhtinud ning osad neist on leidnud tänaseks juba lahenduse, samuti on alustatud nii Kaitseministeeriumis kui Kaitseväes tegevusi probleemide lahendamiseks. Eriliselt tähtsaks pean hangete valdkonna korraldamist valitsemisalas. Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge siseauditi osakondade poolt läbiviidud auditid tuvastasid mitmeid puudujääke riigihangete läbiviimisel ja riigihangete seaduse järgimisel. Tuvastatud puuduste tulemusena olen andnud tänaseks korralduse valmistada valitsemisalas ette süsteemsed muutused, et vähendada riigihangete valdkonnas killustatust, dubleerimist ja tagada hangete senisest professionaalsem ja läbipaistvam korraldus.

Riigikontrolli soovitused	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused
Kaitseväge personaliarestuse parandamine 13. Soovitused kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: - Muuta kaitseväge palgajuhend üheselt mõistetavaks ning tagada palgajuhendi rakendamise kontroll struktuuriüksustes. - Korraldada struktuuriüksuste personalikäskkirjade kvaliteedi parandamine, vajaduse korral korraldada täienduskoolitusi. - Parandada sisekontrollisüsteemi ja infovahetust struktuuriüksuste personalitöötajate ja raamatupidamiskeskuse vahel, et töötasu arvestus ja väljamaksmine oleks täpne ja õigeaegne. (p-d 4–12)	Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitustega. Kaitseväge juhataja vastus: Kaitseväge palgajuhendi täiendamine ja kaasajastamine on pidev protsess, mis on tingitud eelkõige vajadusest reageerida operatiivselt tööjõuturul toimuvale ja ennetada sellest tulenevat personalivoolavust. Kaitseväge palgajuhendi muutmise praegusel kujul ei ole otstarbekas, kuna uue kaitseväge teenistuse seadusega kehtestatakse uued palga määramise alused, uue palgajuhendi koostamine saab tugineda uuele seadusele. KVPS personaliosakond on alates 01.01.2011. a viinud läbi jooksvaid kontrole struktuuriüksustes personalialaste käskkirjade üle. Kontrollide tulemusena on süsteem juba muutunud efektiivsemaks: tõusnud on käskkirjade kvaliteet ja nendes sisalduva info selgus. Personalitöötajate abistamiseks on kasutusel personalitöötajate siseveeb, kus on jooksvalt kajastatud info muutunud kordadest ja regulatsioonidest, samuti on seal võimalus vahetada informatsiooni personalialaste toimingute teostamiseks. Nõustume järeldusega, et personaliarestus peab tagama reageerimise töötasude muutumisele ennetavalt ning seega töötasude õigeaegse väljamaksmise. KVPS personaliosakond on teinud personalialaseid kontrole struktuuriüksustesse ja korduvalt struktuuriüksuste personaliametnike tähelepanu esinevatele probleemidele juhtinud. Muu hulgas on hetkel välja töötamisel staažimuutuste automaatne teavitussüsteem personaliarestusprogrammi BALTPERS. Samuti on rakendunud kogu kaitseväge hõlmav dokumendihaldussüsteem, kust saab vajaliku info kohe, äraootamata infot paberkanalil.
Kaitseväge pensioniõiguslikest isikutest ülevaate saamine 17. Soovitus kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: korraldada ülevaate saamine kõigist kaitseväge pensioniõiguslikest isikutest ning tagada tulevikus makstava pensioni kajastamine kaitseväge pensionieraldisena. (p-d 14–16)	Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitusel. Kaitseväge juhataja vastus: Pensioniõiguslike isikute arvestuse süsteem on loomisel personaliarestusprogrammi BALTPERS, rakendamistähtajaks 2011. a IV kvartal. See on aluseks eelarveliste vahendite planeerimisel ja prognooside tegemisel. Samuti on plaanis luua tsentraalne pensioniarvestuste kord, mille tulemusena toimuks isikute arvestus ja infovahetus erinevate riigiasutuste vahel ühest kohast (s.o Kaitseväge Peastaabist).
Kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimine 27. Soovitus kaitseministrile: muuta Kaitseministeeriumi valitsemisalas kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimine läbipaistvaks. Planeerida eelarves kaitseotstarbeline põhivara	Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on nõus, et erivarustust tuleb kogu riigis käsitleda ühtsel alustel. Samas ei soeta teised ministeeriumid või nende allasutused kaitseotstarbelist erivarustust sarnases mahus Kaitseministeeriumiga. Kaitseotstarbelise varustuse planeerimine erineb oluliselt tavainvesteeringute planeerimisest, sest planeeritakse terviklikult ühe suure süsteemi soetus (näiteks õhutorjesüsteem). Mida süsteem sisaldab,

Riigikontrolli soovitus	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused
põhivarainvesteeringute all ning kaitseotstarbelised varud ja väheväärtuslik vara majandamiskulude all. (p-d 22–26)	millised osad süsteemist on põhivara, varud, koolitus või kasutusjuhendid, selgub alles hanke käigus. Hankeprotsessi käigus saadakse täpsem ülevaade hangitavate seadmete elutsükli tagamise nõuetest ja maksumustest. Seetõttu on riigieelarve koostamise faasis võimalu planeerida, kui palju kaitseotstarbelise varustuse soetustest on põhivara, kui palju väheväärtuslik, varud või kulud. Hanke teostamiseks vajalike kulude jagamine mitme eelarveartikli vahel võib ohtu seada õigeaegse tasumise hanke eest. Kui eelarve planeerimise ja hanke teostamise vahel on oluliselt muutunud hanke eest tasutavate artiklite mahud (kuigi summa on sama), on vajalik muuta käesoleva aasta riigieelarve seadust, mis jõustub reeglina aasta lõpus. Kaitseministeerium on nõus, et kaitseotstarbeline erivarustus tuleb soetada kaitseotstarbelise erivarustuse eelarve artiklist. Käesoleva aasta juulis esitas Kaitseväge taotluse, milles tehakse ettepanek kaitseotstarbeliste sõidukite kulud kajastada 2012. aastast kaitseotstarbelise erivarustusena. Vastavad muudatused viiakse sisse Rahandusministeeriumile esitatud 2012. aasta eelarveprojekti.
28. Soovitus kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: kehtestada ühtne eelarvestamise juhend kaitsevägele. (p-d 22–26)	Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitusega. Kaitseväge juhataja vastus: Eelarvestamise juhend on koostamisel ning vastavalt kaitseväge juhataja poolt kehtestatud tähtajale tuleb see esitada talle allkirjastamiseks hiljemalt 16.12.2011. a.
Kaitseväge majandustegevusest saadud tulude kasutamine 32. Soovitus kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: korraldada kaitseväge majandustegevusest saadud tulude kasutamise korra väljatöötamine ning tagada, et asjakohased põhimõtted kajastuksid ka kaitseväge raamatupidamise sise-eeskirjas. (p-d 29–31)	Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on seisukohal, et kaitsevägele laekunud summad toidupakkide, kommunaalkulude jms eest on eelnevalt tasutud kulude taastamine eelarves. Seetõttu ei saa kaitseväge omatululid pidada kaitsekulude osaks. On kahetsusväärne, et tehtud kulude otstarve ei ühti eelneva raha kasutamise otstarbega. 2012. aastal eelarvete koostamisel ning kinnitamisel on kavas arvesse võtta kaitseväge omatulude laekumisi, planeerides omatulu ministri käskkirjaga. Kaitseväge juhataja vastus: Kaitseväge omatuludesse laekuvate rahaliste vahendite kasutamise kord sätestatakse koostatavas eelarvestamise juhendis. Kaitseväge raamatupidamise sise-eeskirja on täiendatud omatulude kasutamiselaste põhimõtetega: augustis 2011. a kehtima hakkav uus kaitseväge raamatupidamise sise-eeskiri sätestab, et teenitud omatululid tohib kasutada vaid samal eesmärgil, milleks nende teenimiseks kasutatud eelarvelised vahendid kulutati.
Kaitseväge aastainventuuri korraldamine 40. Soovitused kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: - Juhinduda aastainventuuri korraldamisel riigi raamatupidamise üldeeskirjas, kaitseväge raamatupidamise sise-eeskirjas ja kaitseväge kaitse- ja mittekaitsematerjali inventuuri läbiviimise juhendis määratud tähtaegadest, mis võimaldab saldoandmiku õigeaegset esitamist. - Teha inventuuri lõppakti alusel korrektuurid (sh vara arvele võtmine ja mahakandmine) raamatupidamisandmetes õigeaegselt, sest korrektuuride tegemata jätmise mõjutab aastaaruande õigsust. - Selgitada inventuuri lõppakti alusel mõistliku aja jooksul välja, miks on tekkinud üle- ja puudujäägid, ning määrata puuduste kõrvaldamiste eest vastutaja. (p-d 34–39)	Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitustega. Kaitseväge juhataja vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitusel juhinduda aastainventuuri korraldamisel riigi raamatupidamise üldeeskirjas, kaitseväge raamatupidamise sise-eeskirjas ja kaitseväge kaitse- ja mittekaitsematerjali inventuuri läbiviimise juhendis määratud tähtaegadest. 2011. aastal on kaitseväes inventuure läbi viidud alates veebruarist vastavalt kaitseväge inventuuri peakomisjoni esimehe kinnitatud ajagraafikule. Kaitseväge ladudes ladustatud kaitsematerjali inventeeritakse hajutatult aastaringsest (vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirjale) ja vastavalt ajagraafikule viiakse inventuur läbi 39 kaitseväge laos. Kui 2010. aastal viidi hajutatult inventuure läbi ainult KV Logistikakeskuse ladudes, siis 2011. a lisandusid sellele Kirde Kaitseringkond, Lääne Kaitseringkond, Põhja Kaitseringkond ja 1. jalaväebrigad. Ajagraafikujärgsed hajutatud inventuurid peavad olema läbi viidud hiljemalt 28.10.2011. a, kontrolli ajagraafikus püsimise üle teostab kaitseväge inventuuri peakomisjon. Kaitseväes on seatud eesmärk lõpetada 2011. a aastainventuurid õigeaegselt. Kaitseväge juhataja käskkirjaga on määratud inventuuride tulemusena selgunud puuduste kõrvaldamise eest vastutavateks struktuuriüksuste ülemad. 18.03.2011. a kinnitas kaitseväge juhataja peakomisjoni ettepaneku esitada tagasiside peakomisjonile puuduste likvideerimise kohta hiljemalt 30.06.2011. a. Hetkel tegeleb peakomisjon tagasiside analüüsiga.
Kaitseväge eluruumide üürileandmine 45. Soovitused kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale:	Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitustega. Kehtivatelt tingimustel rendile antud eluruumid on osa kaitsevägeelaste sotsiaalsete tagatiste süsteemist, mille muutmine ilma tervikliku lähenemiseta ei ole

Riigikontrolli soovitus	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused
- Korraldada 233 kaitsevägele kuuluva eluruumi puhul, mis on antud kaitseväelasele või ametnikule üürile kauemaks kui viis aastat, üürileandmise põhjendatuse hindamine. - Viia kaitseväge tööandja eluruumi üürihinnad vastavusse riigivara seaduse nõuetega. - Maksustada eluruumide kasutamine soodustingimustel erisoodustusena või leida lahendus tulumaksuseaduse § 48 muutmise näol. (p-d 41–44)	otstarbekas. Tööandja eluruumide kasutamise, sh nende eest makstava üüritasu suurus ning lepingute kestus, temaatika asetub laiemasse konteksti, moodustades ühe osa valitsemisala kavandamisel olevast personalipoliitikast. Kaitseministeeriumis valmistati 2008. aastal ette programm kõnealuse probleemi lahendamiseks. Täna on alkatud vahepeal seiskunud programmi kaasajastamine ja rakendamise ettevalmistamine. Ministeerium teeb selles osas aktiivset koostööd kaitsevägega. Tulumaksuseaduse muutmine tegeliku üürihinna ja turuhinna vahe erisoodustusmaksuga maksustamise osas on üks osa antud tegevusest, programmi kaasajastamise käigus peaks selguma rotatsioonipindade tegelik vajadus ja nende ruumide rendileandmise täpsemad tingimused. Kaitseväge juhataja vastus: - Tuginedes kaitseväge teenistuse seaduse §-le 157, avaliku teenistuse seaduse §-le 55, võlaõigusseaduse §-le 333, reguleerib kaitseväge eluruumide eraldamist kaitseväge elamufondi keskkomisjon. Eluruumi eraldamisel võetakse arvesse lisaks teenistuskoha paikkonnale mitmeid kaitsevägele puudutavaid aspekte (perekonnaseis, ametikoht, auaste, teenistuse staaž, struktuuriüksuse ülematootus jne). Tööandja eluruumi üürileping, mis on kinnitatud kaitseministri 31.01.2003. a käskkirjaga nr 41, ei sisalda fikseeritud kehtivusaega. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 19.11.2002. a määrusele nr 350 „Kadrikkaitsevägelele tööandja eluruumi andmise kord ja elamispinna suuruse normid“ eraldatakse tööandja eluruum kaitsevägele, kui ta määratakse ametikohale teises paikkonnas või kui tema alaline elukoht ei ole tema ametikoha paikkonnas. Kuna rotatsioon toimub ka struktuuriüksuste vahel paikkonnasiseselt, siis ei kaasne sellisel juhul kaitsevägele elukoha vahetust ning jätkub eraldatud eluruumi kasutus eelpool nimetatud määruses esitatud alustel. Ning seetõttu võib ühel üürilisel elamine kesta ka kauem kui viis aastat. Samuti on teenistusülesannete täitmise tõttu raske kehavigastuse saanud või hukkunud kaitsevägele abikaasadel ja lastel õigus kaadrikkaitsevägelele antud tööandja eluruumi edasi kasutada (hetkeseisuga 10 hukkunut, ca 10–30 rasket kehavigastust aastas). Teiste hulgas on pikaajaliste üüriliste näol tegemist kaitsevägeleasutega, kes kasutasid tööandja eluruumi vastavalt elamuseadusele enne 01.07.2002. a ning olid selleks ajaks töötanud tööandja juures vähemalt 10 aastat ja keda ei või eluruumist välja tõsta ilma teist eluruumi vastu andmata. 3–5-aastase fikseeritud pikkusega lepingud võtavad ära võimaluse sundida elanikke vabastama tööandja eluruumi, kui ta vahetab teenistuskoha. Tallinnas ja Tartus paiknevate tööandja eluruumide üürimine on eelistatum, sest suuremad linnad töötavad tõmbekeskustena. Kaitseväge tööandja elamispinna taotlejate järjekord püsib aastate lõikes 200 inimese piires. Kaitseväge teostab kontrolli tööandja eluruumide sihipärase kasutamise üle. Järgmine kaitseväge elamufondi inventuur viiakse läbi tähtajaga 05.09.2011. a, kuid eelpool toodud põhjustel ei ole üürilepingute põhjendatuse hindamise kriteeriumiks riigikontrolli poolt välja toodud 5-aastane periood. - Üürihindade küsimuses peab seisukoha esitama kaitseminister kui üürihinna kehtestaja. Tööandja eluruumi üürihinnad on kinnitatud kaitseministri 16.12.2010. a käskkirjaga nr 464 „Tööandja eluruumide üürihinna üüri piirmäärade kehtestamine“. Eluruumide kulude märkimisväärt osa tekib amortiseerunud eluruumide arvelt, mida halva seisukorra tõttu ei ole võimalik välja üürida ning renoveerimine ei ole piirkonna kinnisvara hindasid arvestades otstarbekas või puuduvad selleks rahalised vahendid. Järk-järgult toimub taoliste eluruumide võõrandamine. Kehtivate tingimustel üürile antud eluruumid on osa kaitseväge personalipoliitikast, mille eesmärgiks on tagada roteeruvale personalile sotsiaalsed garantiid. Vastavalt kaitseministri 20.02.2008. a käskkirjaga nr 81 moodustatud kaadrikkaitsevägele eluasemetoetuse süsteemi väljatöötamise tööühma lõppraporti ettepanekule seotakse eluruumide üürimääratõus kaitsevägele palgatõusuga. Tööühma ettepanek on hakata maksma

Riigikontrolli soovitus	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused
	„eluruumiraha“, lähtudes teenistuskoha paikkonnast ja kaadrikaitsevaelase auastmest. Et vältida tööandja eluruume kasutavate kaitsevaelaste reaalsete sissetulekute langust, peavad olema tööandja eluruumi üür ja „eluruumiraha“ suurused proportsionaalsed. Sotsiaalse võrdsuse printsiibi tagamiseks tuleb „eluruumiraha“ diferentseerida piirkondlikkusest. ■ Kaitseväge toetab tulumaksuseaduse täiendamise ettepanekut. Vastavasisuline ettepanek on esitatud kaitseministrile 21.12.2010. a kirjaga nr ÜO-0.5-1/38503-3.
Valitsemisala kaitseotstarbelistest hangetest ülevaate saamine 52. Soovitused kaitseministrile: ■ Ühtlustada Kaitseministeeriumi valitsemisalas erandhangete korraldamise korrad. ■ Kaaluda senise praktika muutmist ning määrata erandiga riigihanke eest vastutajaks ametnik, kellel on pädevus hanget korraldada, lepingu täitmise üle etappide haaval järelevalvet teha ja tehtud tööde sisu ja maksumust hinnata. ■ Koostada vähemalt kord aastas ülevaade Kaitseministeeriumi valitsemisala riigihangetest, mis on korraldatud RHS §-s 14 lubatud erandite kohaselt, ja esitada kaitseinvesteeringute asekanterile. ■ Tugevdada sisekontrollisüsteemi Kaitseministeeriumi valitsemisala hangete üle, mis on korraldatud RHS §-s 14 lubatud erandite kohaselt. Kontrollida tuleb nii dokumentide vormistamise korrektsust kui ka hankelepingute sisulist täitmist. (p-d 48–51)	Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitustega. Eesti peab üle võtma Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/81/EÜ, mis reguleerib kaitseotstarbeliste kaupade ja ehitiste hankimist (RHS §-s 14 lubatud erandid). Sealsed põhimõtted muudavad vastavad hanked läbipaistvamaks ja ühtsemaks kogu Euroopa Liidus. Direktiivist tulenevalt kehtestatakse mh erandhangetest teavitamise kord riigihangete registri kaudu, samuti laiendatakse vaidlustuskomisjoni pädevust selliste riigihangete vaidlustuste läbivaatamisel. Riigihangete puhul, mis jäävad alla riigihanke korraldamise piirmäära, rakendatakse RHSis alates 1.1.2012. a jõustuvat korda, mille kohaselt tuleb läbi viia liihange, sh sellest vastavalt teavitada registri kaudu ka turuosalisi. Arvestades direktiivist tulenevaid piirmäärasid hangetele ja aruandlusele võib öelda, et seni RHS §-s 14 lubatud eranditest on tulevikus enamik reguleeritud RHS-is senisest detailsemalt. Samas tuleb tõdeda, et ka tulevikus on hankeid, mis jäävad allapoole seaduses toodud piirmäärasid, kuid nende hangete korraldus reguleeritakse kindlasti täpsemalt valitsemisala siseselt. Kindlasti võtame arvesse ka Riigikontrolli ettepanekuid hanke eest vastutaja, riigihangete ülevaate ja sisekontrollisüsteemi suhtes.
Kaitseministeeriumi riigihangete korraldamine 59. Soovitused kaitseministrile: ■ Tugevdada Kaitseministeeriumi sisekontrollisüsteemi riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja lepingu täitmise üle järelevalve tegemisel. ■ Parandada Kaitseministeeriumi hangete osakonnas töö kvaliteeti, töökorraldust ning tagada vajalike teadmistega ametnike olemasolu, kaasates vajaduse korral eksperte ja pakkudes täienduskoolitust. (p-d 53–58)	Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitustega. Kaitseministeerium on hangete läbiviimisel tekkinud probleemidest ja kitsaskohtadest teadlik. Tegemist on olulise teemaga, mille korraldamist kogu valitsemisalas pean prioriteetseks. Olen andnud ülesande esitada 2011. aasta sügisel konkreetsed ettepanekud hangete valdkonna korraldamiseks kogu valitsemisalas. Samas on Kaitseministeeriumis siseauditorite soovitude põhjal juba rakendanud meetmeid Kaitseministeeriumi hangete läbiviimise kvaliteedi parandamiseks.
Kaitseväge riigihangete korraldamine 67. Soovitused kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: ■ Tugevdada kaitseväge sisekontrollisüsteemi riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja lepingu täitmise üle järelevalve teostamisel. ■ Korraldada Kaitseväge Logistikakeskuse hangete osakonnas ja teistes hangetega tegelevates struktuuriüksustes (sh Merväe-baas ja Ohuvägi) töö kvaliteedi ja töökorralduse parandamine ning tagada vajaliku kompetentsusega ametnike olemasolu, kaasates vajaduse korral eksperte ja pakkudes vajalikku täienduskoolitust. (p-d 60–66)	Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitustega. Pean väga oluliseks hangete valdkonna korraldamist valitsemisalas. Kaitseministeeriumi siseauditi poolt läbiviidud majandusaasta aruande audit tuvastas mitmeid rikkumisi riigihangete läbiviimisel ja riigihangete seaduse järgimisel. Tuvastatud rikkumiste tulemusena olen andnud tänaseks korralduse valmistada valitsemisalas ette süsteemsed muutused, et vähendada riigihangete valdkonnas killustatust, dubleerimist ja tagada hangete professionaalsem läbiviimine ja läbipaistvus. Kaitseväge juhataja vastus: Tugevdamiseks kaitseväge sisekontrollisüsteemi riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja lepingute täitmise üle järelevalve teostamisel; korraldamaks ja parandamaks hankealast töökorraldust kaitseväge eri struktuuriüksuste vahel ning tagamaks hankevaldkonna arendamine, anti 2011. a aprillis välja kaitseväge juhataja käskkirja. Vastavalt käskkirjas püstitatud ülesandele on hetkel käimas kaitseväge hankeprotsesside kaardistus (alates hankeplaanide koostamisest ja nende täitmise kontrollist lõpetades lepingute täitmise kontrolliga) eesmärgiga

Riigikontrolli soovitus	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused
	fikseerida selge ülesannete jaotus KV struktuuriüksuste vahel hankealases tegevuses osalemisel. Peale hankeprotsessi kaardistust koostatakse uus kaitseväge hangete kord. Paralleelselt eelkirjeldatud protsessiga määratakse Kaitseväge Peastaabis kaitseväge hankevaldkonna korraldamise ja arendamise eest vastutav ja järelevalvet teostav isik; analüüsitakse nii KVPS logistikaosakonna kui ka KV Logistikakeskuse hangete teenistuse võimekust täita neile pandud/kavandatavaid hankealaseid funktsioone ning vajadusel tehakse vastavates koosseisudes funktsioonide täitmist tagavad muudatused; töötatakse välja süsteem, mis tagab kaitseväge eelarvekava ja hankeplaanide koostamise ning ressursist ülevaate võimekuse üheks tervikuks sidumise ning arendatakse lõplikult välja terviklik kaitseväge hangete infosüsteem, mis peab tagama operatiivse hankealase info vahetamise kaitseväesiseselt „tellijate“ ja hankijate vahel. Ülesannete kaardistamise ja koosseisude analüüsi ning nende tulemuste rakendamise ja uue hangete korra valmimise tähtajaks on 2011. a neljas kvartal. Hangete infosüsteemi lõplik kasutusele võtmine on planeeritud 2012. a teise poolaastasse. Sellele eelneb süsteemi testimisperiod 2011. a teisel poolaastal.
Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse sisekontrollisüsteemi parandamine 70. Soovitus kaitseministrile: tugevdada järelevalvet Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse tegevuse üle ja võtta tarvitusele meetmed analoogiliste juhtumite vältimiseks tulevikus. (p-d 68–69)	Kaitseministri vastus: Nõustun Riigikontrolli soovitusel. Kaitseministeerium on tugevdanud järelevalvet Sihtasutuse Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus (edaspidi RKK) tegevuse üle. Tänapäevaks oleme esitanud sihtasutusele konkreetsed ettepanekud nii raamatupidamis- ja audiitorfirma tegevusest tulenevate kui ka RKK juhatuse tegevuses tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks ja sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks sihtasutuses.

Ülevaade Kaitseministeeriumist

Kaitseministeeriumi ülesandeks on korraldada riigikaitset ja teha sellega seoses ettepanekuid riigikaitsepoliitika kujundamiseks, viia ellu riigikaitset, koordineerida rahvusvahelist kaitsealast koostööd, mobilisatsiooni ette valmistada ja läbi viia, kutsuda kutsealuseid ajateenistusse, korraldada kaitseväge reservi arvestust ja väljaõpet, rahastada ja varustada kaitseväge ja Kaitseliitu, arendada kaitsetööstust, kontrollida kaitseväge ja Kaitseliidu tegevust ning koostada asjakohaste õigusaktide eelnõud.

Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad:

- Kaitseministeerium koos hallatavate asutustega: Teabeamet, Kaitseressursside Amet, Seli Tervisekeskus, Eesti Sõjamuuseum – kindral Laidoneri Muuseum ning riigi asutatud sihtasutused ja ettevõtted: AS Erika Neli, SA Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus, Riigikaitse Edendamise SA.
- Kaitseväge – 1.1.2009. a kehtima hakanud „Kaitseväge korralduse seaduse“ kohaselt on kaitseväge ühtne sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus.
- Kaitseliit – avalik-õiguslik juriidiline isik.

Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuulub 4 valitsusasutust, 2 riigiasutust, 1 riigi äriühing, 2 sihtasutust ning 1 avalik-õiguslik juriidiline isik.

Kaitseministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruande-perioodil minister Jaak Aaviksoo ja 2011. aastal ametisse asunud minister Mart Laar ning kantsler Mikk Marran. 2010. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud kantsler Mikk Marran. Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamist koordineeris Kaitseministeeriumi õigus- ja haldusküsimuste asekancler Taimar Peterkop ja teostas rahandusosakonna juhataja Merle Hermann.

Kaitseministeeriumi 2010. aasta eelarvekulud on võrreldes eelmise aastaga vähenenud 590 miljoni krooni võrra ehk 13%. Kaitseministeeriumi 2010. aasta bilansimaht on võrreldes eelmise aastaga vähenenud 306 miljonit krooni ehk 4,6%. Kaitseministeeriumi valitsemisalas on keskmine töötajate arv (koos koosseisuväliste töötajatega) suurenenud 87 inimese võrra ehk 2%.

Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad

	2006	2007	2008	2009	2010
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	22	22	18	6	6
Keskmine töötajate arv	3765	3684	3900	4110	4197
Eelarvemaht (mln kr)	-	-	5180	4527	3937
Varade maht (mln kr)	5183	5733	6001	6625	6319

Eelarve näitajaid ei ole esitatud aastate 2006–2007 kohta, sest võrreldavad andmed puuduvad, ühtne meetodika alusel on alates aastast 2008.

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem ja Riigikassa andmebaas

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontrolli peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu riigi majandusaasta koondaruande õigsusele ja majandustegevuste seaduslikkusele. Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise õigsust ja tehingute seaduslikkust.

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab

varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2010. aasta seisuga, tulemiaruanne, netovara muutuste aruanne ja rahavoogude aruanne 31.12.2010 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruanne Kaitseministeeriumi valitsemisala ulatuses.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust Eesti raamatupidamise heale tavale. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuded.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Kaitseministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2010. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste investeeringute ja tööjõukulude kasutamise sihipärasust, eelarvest kinnipidamist ning ettemaksete ja tehtud kulutuste põhjendatust.

Lisaks arvamuse avaldamisele riigieelarve seaduse täitmise kohta pööras Riigikontroll seaduslikkuse auditeerimisel tähelepanu ka riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse peamiste printsiipide järgimisele. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhiprintsiipidest, ning hinnati, kas varasid on kasutatud, säilitatud ning võõrandatud heaperemehelikult. Samuti kontrolliti asutuse tegevust reguleerivate muude õigusaktide olulisemate nõuete täitmist, üksikasjalik nimekiri kontrollitud õigusaktidest on esitatud lisas.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, mis käsitlevad nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas lisa B-osas nimetatud õigusaktidega. Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust, juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust ja raamatupidamise aastaaruande üldist esituslaadi. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Kaitseministeeriumi tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvanded, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

Tähelepanekutena on aruandes esitatud leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

Aruandes ei ole kajastatud auditeerimise käigus leitud vähem tähtsaid puudusi, mille mõju pole märkimisväärt. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud kas neile saadetud märgukirjas või auditi käigus.

Auditi käigus kasutas Riigikontroll Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisala asutusi auditeerinud siseaudiitorite tööd.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate äriühingute, sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll ei ole nendes üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid teinud. Riigikontroll on võtnud Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruande arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite järeldusotsustes avalikustatud.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2011. aasta mais.

Auditi meeskond

Auditis osalesid finantsauditi osakonna auditijuhi kt Jüri Kurss, vanemaudiitor Alina Undrits ja audiitor Kadri Tenno.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/11/60029/15.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Kaitseministeeriumi valdkonnas

29.7.2010 – Kaitseministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit

12.2.2010 – Riigi infosüsteemide arendusprotsessi tulemuslikkus

7.9.2009 – Kaitseotstarbelise varustuse hangete korraldus

25.8.2009 – Kaitseministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

7.8.2008 – Kaitseministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

9.1.2008 – Relvastuse arvestus ja säilivus Kaitseliidus

3.11.2007 – Luurepataljoni raamatupidamisarvestuse korraldus ja majandustegevus*

2.11.2007 – Varude haldamine Kaitseministeeriumi valitsemisalas

18.7.2007 – Kaitseministeeriumi 2006. a raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse audit riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

23.3.2007 – Riigihangete teostamise korraldus Kaitseministeeriumis ja tema valitsemisalas

14.3.2007 – Kaitseliidu majandustehingute seaduslikkus ja raamatupidamise korraldus

26.7.2006 – Kaitseministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

19.9.2005 – Kaitseministeeriumi tegevus riigile kuuluvate hoonete valitsemisel

12.8.2005 – Kaitseministeeriumi valitsemisala raamatupidamiskorraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

*Aruanne on salastatud vastavalt riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusele

Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid

A. Raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2010. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2010. aasta seisuga ministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2010. aastal;
- kõik varad, kohustused, tehingud ja sündmused on kajastatud ning näitajad avalikustatud;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud õiges summas ning tulud ja kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tegevusaruandes toodud numbriline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summades.

B. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele õigusaktidele:

- 2010. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 5–8;
- 2010. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus;
- rahandusministri 2.1.2006. aasta määrus nr 1 „Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri”;
- riigieelarve seadus, §-d 8, 23–31.

C. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmiste olulisemate õigusaktidega:

- avaliku teenistuse seadus, §-d 9–10, 19–22, 24, 37–46, 57, 79–81, 107–108, 111–134;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 14–15, 19–24, 69–71;
- riigilõivuseadus, ptk 8;
- riigivaraseadus, §-d 2, 7, 10–11, 13–34;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 29–30, 34, 44–45, 54–65, 67–71, 79–89, 91–102;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 4, 40–42;
- kaitseväeteenistuse seadus, §-d 6–13, 157, 195–211;
- rahuaja riigikaitse seadus, §-d 251–255;
- Vabariigi Valitsuse 1.8.1995. aasta määrus nr 283 „Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise korra kinnitamine”;
- Vabariigi Valitsuse 1.8.1995. aasta määrus nr 286 „Riigivara võõrandamise korra kinnitamine”;
- Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”;
- Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord”.

Loetus on esitatud ka auditeeritud perioodil kehtinud, kuid auditaruande allkirjastamise hetkeks kehtivuse kaotanud õigusaktid.