

Kaitseministeeriumi 2011.
aasta raamatupidamise
aastaruande õigsus ja
tehingute seaduslikkus

Kaitseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima ministeeriumide raamatupidamise õigsust ja tehingute seaduslikkust. Riigikontroll auditeeris Kaitseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust riigieelarve kasutamist reguleerivatele õigusaktidele.

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. Samuti pööras Riigikontroll tähelepanu sellele, kas riigihangete seaduse peamisi printsiipe on järgitud.

Kaitseministeeriumi 2011. aasta eelarvekulud olid 279,81 miljonit eurot ning Kaitseministeeriumi bilansimaht 31.12.2011. aasta seisuga oli 410,72 miljonit eurot.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised:

- Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.
- Raamatupidamise korraldus Kaitseministeeriumis on heal tasemel, puudusi esineb kaitsevää puhkusereservi ning varade arvestuses.
- Kaitseministeeriumi auditeeritud olulisemad majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2011. aasta riigieelarve seaduse ja selle muutmise seadusega. 2011. aasta eelarves põhivarainvesteeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha on auditeeritud ulatuses kasutatud sihipäraselt.
- Varade soetamise ja kasutamise korraldus Kaitseministeeriumis on rahuldaval tasemel.
- Kaitseministeerium on üldjuhul järginud riigihangete seadust.
- Kaitseministeerium ei ole mitmeid olulisi soovitusi järginud.

Kaitseministri ja kaitsevää juhataja vastused: kaitseminister ja kaitsevää juhataja nõustusid Riigikontrolli tähelepanekute ja soovitustega.

Sisukord

Kaitseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	3
Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	3
Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse arvestuses on puudused	3
Kaitseväge aastainventuuri tulemused ei kajastu raamatupidamises	4
Kaitseväes ei ole alati tagatud varade õigeaegne raamatupidamises kajastamine	5
Kaitseväge Mereväe raamatupidamises on varade kajastamisel ebatäpsusi	6
Varade tsentraalsel soetamisel esineb varade raamatupidamises arvelevõtmist suure hilinemisega	6
Kaitseväge palga- ja puhkusereservi arvestuses esineb vigu	7
Kaitseministeeriumi tehingute seaduslikkus	9
Kaitseministeerium on järginud riigieelarve seadusi	9
Kaitseministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt	10
Kaitseministeeriumi varade soetamise ja kasutamise korraldus on rahuldav	10
Kaitseväge inventuuride korraldus on hea	10
Kaitseministeerium on üldjuhul järginud riigihangete seadust	10
Varasemate soovitude rakendamine	12
Kaitseministeerium ei ole mitmeid olulisi soovitusi järginud	12
Riigikontrolli soovitused ning kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused	14
Ülevaade Kaitseministeeriumist	16
Auditi iseloomustus	16
Riigikontrolli varasemad Kaitseministeeriumi auditid	19
Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid	20

Kaitseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Aruande õigsus

Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2011. aasta tulemiks 298,59 miljonit eurot ja varade mahuks 31.12.2011. aasta seisuga 410,72 miljonit eurot, 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. 2011. aastal olid raamatupidamist reguleerivad korrad olemas ja ajakohased, kuid sisekontrollisüsteemi puudused ei taganud alati kehtestatud reeglitest kinnipidamist.

3. Riigikontrolli hinnangul on positiivne, et kaitseväge juhataja kinnitas 2011. aasta augustis kaitseväge uue raamatupidamise sise-eeskirja (mida praktikas järgiti juba aasta algusest) ning 2011. aasta detsembris ajakohastati riigihangete korraldamise kord kaitseväes.

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

Valitsemisala äriühingud ja sihtasutused

Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse arvestuses on puudused

5. Möödunud aastal tegi Riigikontroll ettepaneku tugevdada järelevalvet Rahvusvahelise Kaitseuuringute Keskuse tegevuse üle, sest vandeaudiitor ei olnud suutnud hankida piisavalt asjakohast tõendusmaterjali, oli tuvastanud pettuse ning loobunud seetõttu arvamuse avaldamisest sihtasutuse raamatupidamise aastaaruande kohta. 2011. aastal vahetati välja raamatupidamis- ja audiitorfirma ning juhatuse esimees. Ka käesoleval aastal leidis vandeaudiitor sihtasutuse arvestusest puuduseid ja väljastas märkusega audiitori arvamuse. Vandeaudiitor auditeerib raamatupidamise aastaaruannet, kuid ei hinda tehingute seaduslikkust.

6. Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab OÜ E-Arsenal ja SA Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus majandusaasta näitajaid. E-Arsenalil ei olnud majandustegevust ning ministeerium tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku lõpetada osäühingu tegevus. Riigikaitse Edendamise Sihtasutuse osalust ei ole kajastatud Kaitseministeeriumi bilansis, sest ministeeriumil ei ole valitsevat mõju tema tegevuse üle.

7. Kaitseliit kuulub Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt küll Kaitseministeeriumi valitsemisalasse, kuid avalik-õigusliku juriidilise

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

isikuna teda Kaitseministeeriumi finantsaruandesse ei konsolideerita, nagu on ette nähtud riigi raamatupidamise üldeeskirjas.

8. Riigikaitse Edendamise Sihtasutuse ja Kaitseliidu raamatupidamise aastaaruannetele on hinnangu andnud vandeaudiitorid. Vandeaudiitorite arvamuse kohaselt kajastab nimetatud asutuste raamatupidamise aastaaruanne kõigis olulistest osades õiglaselt nende finantsseisundit 31.12.2011. aasta seisuga ning lõppenud majandusaasta finantstulemust ja rahavoogusid kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga.

Varade arvestus

Kaitseväge aastainventuuri tulemused ei kajastu raamatupidamises

9. Kaitseväge 2011. aasta varade aastainventuuri lõppaktis on toodud välja erinevused raamatupidamises kajastatud andmete ja inventeerimisel saadud andmete vahel, kuid ei ole selgitatud erinevuste põhjusi ega kantud maha puudujääke. Sealjuures ei ole maha kantud ka eelmise aastainventuuri käigus tuvastatud puudujääke, sest suuremate erinevuste juurdlus ei ole lõppenud ning ühtegi paranduskannet 2010. aasta inventuuri tulemusena ei ole 2011. aastal tehtud. Eelmisel aastal selgitas Riigikontroll välja inventuuriaktis toodud suuremate erinevuste põhjused. Erinevused on tingitud peamiselt ebatäpsustest varade arvestuses, mitte varade füüsilisest puudujäägist ning sellest tulenevalt on erinevuste summa ebaolulise suurusega. Riigikontroll on seisukohal, et erinevused raamatupidamisandmete ja inventeerimisandmete vahel ei mõjuta oluliselt aastaaruande õigsust.

10. Raamatupidamise aruandes ei kajastu 2011. aasta inventuuri ega ka 2010. aasta inventuuri tulemused, sest aruande koostamise ajaks jäid erinevused selgitamata. Kaitseväge struktuuriüksustel on kohustus selgitada välja erinevuse põhjused, koostada vajaduse korral põhivara mahakandmise akt, mille alusel raamatupidamine saab paranduskanded teha. 2011. aastal on kaitseotstarbelise põhivara osas tuvastatud erinevuseks 568 564 eurot ning mittekaitseotstarbelise põhivara erinevuseks on 225 000 eurot. Erinevust on põhjustanud ka osa vara topelt arvelevõtmine ning tegelik erinevus on oluliselt väiksem.

11. Valitsemisala sise-eeskirja punkti 11.7 järgi on kohustuslik võrrelda kaitseotstarbelise põhivara kajastamist finantsarvestussüsteemis ning laoarvestussüsteemis, kuid seda tehtud ei ole.

12. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale:

- Korrigeerida (sh võtta vara arvele ja kanda maha) inventuuri lõppakti alusel raamatupidamisandmeid õigeaegselt, sest korrektuuride tegemata jätmine võib mõjutada aastaaruande õigsust.
- Selgitada inventuuri lõppakti alusel mõistliku aja jooksul välja, miks on tekkinud üle- ja puudujäägid, ning määrata puuduste kõrvaldamiste eest vastutaja. Vajalik selleks, et enne raamatupidamise aruande kinnitamist jõuaks andmeid korrigeerida.
- Võrrelda kaitseotstarbelise põhivara kajastamist finantsarvestussüsteemis ning laoarvestussüsteemis õigeaegselt.

Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitusetega, edaspidi korrigeerib Kaitseväge raamatupidamisandmeid kaitseväge juhataja kinnitatud inventuuri lõppakti alusel ning võrdleb põhivara kajastamise andmeid finants- ja laovarvestussüsteemis enne aastaaruande koostamist.

Kaitseväes ei ole alati tagatud varade õigeaegne raamatupidamises kajastamine

13. Kaitseväge välismaise sihtfinantseerimise kontrollimisel selgus, et mitmel juhul oli saadud vara kaitseväge raamatupidamises arvele võtmata mitu kuud. Põhjuseks oli ebapiisav infovahetus ning see, et vara arvelevõtmiseks moodustatud komisjon oli koostanud akti, mis ei vastanud nõuetele ega võimaldanud vara arvele võtta. Komisjoni akt ei vastanud nõuetele osaliselt seetõttu, et komisjoni ei kuulunud raamatupidaja. Kulumi arvestust korrigeeriti tagasiulatuvalt. Riigikontrolli hinnangul peab kaitseväge raamatupidamise seaduse ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuete järgi kajastama põhivara raamatupidamises õigel ajal ning vältima, et vara võetakse kasutusele enne raamatupidamises kajastamist. Järgmisena on toodud kontrolli käigus selgunud näited.

14. Põhivara hinnaga 306 049 eurot oli kaitseväge raamatupidamises arvele võtmata 11 kuud. Komplekt UAV süsteem RAVEN 4 (mehitamata luurelennukid) võeti arvele 2.11.2011 seisuga 15.1.2011 ehk üleandmisest 11 kuud hiljem. Kaitseväge Logistikakeskuse materjaliteenistus koostas akti 11.1.2011, kuid esitas selle Kaitseväge Logistikakeskuse raamatupidamiskeskusele alles 7.9.2011 ehk üheksa kuud hiljem. Raamatupidamisel ei olnud võimalik selle akti alusel vara arvele võtta, sest varade kirjeldus, kogused ja summad ei vastanud nõuetele, ning akt saadeti tagasi. Materjaliteenistus täiendas akti õiendiga ning kaitseväge raamatupidamine võttis selle alusel komplekti UAV süsteem RAVEN 4 põhivara ning laovaruna arvele.

15. Põhivara hinnaga 917 019,13 eurot võeti kaitseväge raamatupidamise arvele 1,5 kuulise viivitusega. Sidesüsteem võeti arvele akti lisaga 2.6.2011 tagasiulatuvalt 25.4.2011. aasta seisuga ehk 1,5 kuud hiljem. Kaitseväge Logistikakeskuse materjaliteenistus koostas akti 25.4.2011, kuid selle alusel ei olnud võimalik teha raamatupidamiskandeid, sest varade kirjeldus, kogused ja summad ei vastanud nõuetele. Seejärel koostas materjaliteenistus 9.5.2011 akti lisa, milles otsustati võtta üle 2000 euro maksev vara arvele osaliselt põhivarana ja osaliselt varuna.

16. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: Kaitseväge Logistikakeskuse materjaliteenistusel korraldada välismaise sihtfinantseerimise käigus saadud põhivara õigeaegne ja nõuetekohane arvelevõtmine raamatupidamises. Selleks tugevdada Kaitseväge Logistikakeskuse materjaliteenistuse sisekontrollisüsteemi, sh nimetada varade arvelevõtmise komisjoni üheks liikmeks raamatupidaja ning edastada koostatud aktid õigel ajal Kaitseväge Logistikakeskuse raamatupidamiskeskusele.

Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastus: Kaitseväge Logistikakeskuse materjaliteenistuse sisekontrollisüsteemi tugevdamiseks ning välismaise sihtfinantseerimise käigus saadud põhivara õigeaegse ja

nõuetekohase arvelevõtmise tagamiseks koostab Kaitsevägi eeskirja „Materjalimajandus Kaitseväes“, milles määratakse protseduuri läbiviimise eest vastutavad isikud ning tähtjad koostatud aktide esitamiseks raamatupidamisele. Kaitsevägi nõustub Riigikontrolli soovitusel nimetada varade arvelevõtmise komisjoni üheks liikmeks raamatupidaja. Soovitusel järgides määrab Kaitseväe Logistikakeskuse ülem varade arvelevõtmiseks moodustatud komisjoni liikmeks edaspidi ka Kaitseväe raamatupidamiskeskuse raamatupidaja.

Kaitseväe Merväe raamatupidamises on varade kajastamisel ebatäpsusi

17. Kaitseväe majandamiskulude auditi käigus leiti mitu varade kajastamise ebatäpsust, mis nüüdseks on parandatud, kuid viitavad Riigikontrolli hinnangul vajadusele parandada Merväe raamatupidamise sisekontrollisüsteemi. Näiteks

- parandati tagasiulatuvalt kahe generaatori kajastamist summas 303 641 eurot, võttes need 3.3.2011. aasta seisuga põhivarana arvele. Tegemist oli klassifitseerimisveaga, st põhivara oli kajastatud remondi- ja hoolduskuluna.
- parandati tagasiulatuvalt EML Ugandi jõuseadmete remondiks ostetud kahe generaatori kajastamist summas 243 091 eurot, kandes need 31.1.2012. aasta seisuga 2011. aasta kulu asemel 2012. aasta kuludesse. Tegemist oli periodiseerimisveaga.

Varade tsentraalsel soetamisel esineb varade raamatupidamises arvelevõtmist suure hilineemisega

18. Luunja ladude ehitamisel valitses segadus varade üleandmise vormistamisel ministeeriumilt kaitseväele. Ministeerium korraldas hanke Luunja ladude ehitamiseks. Kompleksi üldehitustööd valmisid 2011. aasta juulis. Augustis ilmnisid tööde ülevaatamise käigus mitmed puudused, mistõttu lükkus tööde vastuvõtmine edasi. 2011. aasta novembris allkirjastasid tööde vastuvõtmise akti ministeerium, kaitsevägi ja ehitaja. Pärast ehitustööde üleandmise-vastuvõtmise lõppakti allkirjastamist koostas ministeerium varade kaitseväe raamatupidamises kajastamiseks akti, kuid kaitsevägi ei allkirjastanud akti ega kajastanud tehingut raamatupidamises. Kaitsevägi oli puudustega objekti nõus vaid osaliselt vastu võtma ning ministeerium vormistas 2012. aasta veebruaris uue akti vara osalise üleandmise kohta 31.12.2011. aasta seisuga. Kaitsevägi on kasutanud Luunja ladusid 2011. aasta novembrist alates, kuid raamatupidamises võttis need arvele alles 2012. aasta veebruaris.

19. Riigikontrolli hinnangul on Kaitseministeeriumi tsentraalsete soetuste puhul reguleerimata ministeeriumilt kaitseväele varade üleandmine ning ministeeriumi järelevalve hanke üle. Ministeeriumi sõnul annavad nad edaspidi üle vaid valmis ehitused ning vormistavad kaitseväele varade üleandmise/vastuvõtmise kohta akti enne teiste üleminekudokumentide vormistamist, et ennetada Luunja juhtumiga sarnaseid olukordi.

20. Õhuväele soetatud kaitseotstarbelise varade üleandmise vormistamisel on puudusi. Õhuväele ministeeriumi poolt soetatud vara andis tarnija kaitseväele üle 2010. aasta detsembris, kuid 31.12.2010. aasta seisuga ei olnud kaup arvele võetud. Ministeerium võttis vara tagasiulatuvalt arvele summas 16 636 eurot 2011. aasta jaanuaris.

Ministeeriumilt kaitsevägele vara üleandmise akti 21.1.2011. aasta seisuga koostas ja allkirjastas ministeerium 15.2.2011 ning kaitseväge allkirjastas selle 3.3.2011. Ministeerium maksis 2010. aasta detsembris saadud vara eest 2011. aasta detsembris. Ministeeriumi selgituse kohaselt oli vara lepingust tulenev kättesaamise aeg 2012. aastal, kuid tarnija andis vara ettenähtust varem kaitsevägele üle. Kaitseväge ei teavitanud aga ministeeriumi kauba kättesaamisest.

21. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile:

- Reguleerida täpsemalt, kuidas toimub tsentraalsete soetuste puhul varade üleandmine ministeeriumilt kaitsevägele (sh millisel hetkel ja millistel tingimustel lugeda vara üle antuks), ja sellega tagada, et tsentraalsete hangetega soetatud vara oleks võetud raamatupidamises arvele õigeaegselt.
- Teha ministeeriumis tsentraalsete hangete käigus sõlmitud lepingute üle järelevalvet, sh selliste lepingute üle, millega soetatakse vara otse kaitsevägele.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeeriumi uuendab kaitseministri käskkirja „Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge investeeringute menetlemise kord“, millega sätestatakse muu hulgas osapoolte kohustused ehitiste kaitsevägele üleandmise korraldamiseks. Uus regulatsioon on välja töötatud ning kehtestatakse hiljemalt augustiks 2012. Kontrolliaruande eelnõu punktis 20 kirjeldatud puudused on tingitud asjaolust, et hankija tarnis kauba oluliselt varem lepingus määratud. Ostu-müügileping ei keelanud varasemaid tarneid ning tekkinud ebastandardne olukord tingis arusaamatused teavitamisest, kauba arvelevõtmisest ja maksimisest. Kaitseministeerium on nõus, et tsentraalsete hangete käigus sõlmitud lepingute üle tuleb tõhustada järelevalvet.

Personaliarvestus

Kaitseväge palga- ja puhkusereservi arvestuses esineb vigu

22. Kaitseväge on rakendanud erinevaid meetmeid personaliarvestuse parandamiseks. Sellele vaatamata ilmnes tööjõukulude kontrollimisel, et mitmed möödunud aasta probleemid kordusid. Riigikontrolli hinnangul on leitud vigade summa ebaolulise suurusega ega avalda mõju raamatupidamise aastaaruande õigsusele.

23. Personalikäskkirju on sageli muudetud tagantjärele, kusjuures muutvas käskkirjas on ära toodud ainult muutunud andmed, mis muudab palgaarvestuse keerukamaks ja tõstab Kaitseväge Logistikakeskuse raamatupidamiskeskuse palgaarvestusbüroo töökoormust. Riigikontrolli hinnangul võib see põhjustada vigu töötasu arvestuses ja takistada tasude õigeaegset väljamaksmist.

24. **Kaadrikaitseväelastele on korduvalt määratud töötasu tagasiulatuvalt.** Auditi käigus leiti puudusi Kaitseväge Peastaabis, Lääne Kaitseringkonnas, Kaitseväge Ühendatud Õppeasutustes (KVÜÕA), Miinilaevade Divisjonis ning Staabi- ja Sidepataljonis. Näiteks KVÜÕA majorile määrati 24.3.2011. aasta käskkirjaga ametipalk (koos lisatasudega) alates 1.3.2011 ja 8.7.2011. aasta käskkirjaga uus ametipalk (koos lisatasudega) alates 1.6.2011. Täiendusõppe Keskuse lektorile kaptenleitnandile määrati 12.12.2011 lisatasu täiendavate

teenistusülesannete täitmise eest ajavahemikul 13.2.–8.5.2011 ja 22.5.–20.6.2011.

25. Kaitseväes esineb ebatäpsusi tasude arvestuses. Auditi käigus ilmnemiseid puudused Miinilaevade Divisjoni ning Staabi- ja Sidepataljoni lisatasude arvestuses. Näiteks Miinilaevade Divisjoni vanemleitnandile määrati 24.3.2011 lisatasu vastutuse eest 10% teenistustasust alates 1.3.2011 ning alates 1.6.2011 määrati uueks lisatasuks 5%. Töötasude kontrollimisel selgus, et kuigi alates 1.6.2011 oleks pidanud lisatasu olema 5% palgast, maksti seda jätkuvalt 10%. Seega maksti seitsme kuu jooksul lisatasu rohkem kokku 248,11 eurot.

26. Kaitseväes esineb ebatäpsusi puhkusepäevade arvestuses. Auditi käigus leiti erinevusi Kaitseväe Logistikakeskuse raamatupidamiskeskuse puhkusepäevade andmete ning mõnede struktuuriüksuste personaliosakondade puhkusepäevade andmete vahel. Erinevusi esineb nii 31.12.2010. ja 31.12.2011. aasta seisu puhkusepäevade jääkides kui ka 2011. aastal puhatud päevade arvus. Riigikontrolli hinnangul ei ole Kaitseväe Peastaabi, Jalaväebrigadi, Kalevi Jalaväepataljoni, Kirde Kaitseringkonna, Maaväe Staabi, Scoutspataljoni, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste, Miinilaevade Divisjoni ning Staabi- ja Sidepataljoni personaliosakondades tehtav puhkusereservi arvestus alati korrektne – esinevad nii inimlikud eksimused kui ka arvestusprogrammi vead.

27. Kaitseväe Logistikakeskuse raamatupidamiskeskus ei näe kasutamata puhkusepäevade arvestuse aluseks olevaid algandmeid ega saa sisulist kontrolli teha. Tehakse lihtsamaid parandusi, näiteks kustutatakse personaliarvestusprogrammi andmete põhjal saadetud tabelitest isikud, kes ei töötanud töötajate nimekirja alusel 31.12.2011 seisuga Kaitseväes, ja nimekirjas topelt esitatud isikud. Riigikontrolli hinnangul peavad puhkusepäevade jääkide korrektsuse eest vastutama struktuuriüksuste personaliosakonnad.

28. Personaliarvestusprogrammi Baltpers väljavõtted puhkusejääkide kohta ei ole korrektsed. Näiteks oli ühe Kaitseväe Peastaabi töötaja 31.12.2011 puhkusejäägi 167 päeva korrutanud arvestusprogramm kahega, kuna töötaja täitis ka teise ametikoha ülesandeid. Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuses oli aga ühe töötaja tegelik 31.12.2011. aasta puhkusejääk kahe päeva võrra suurem.

29. Kaitseväe puhkusereservi koondakt sisaldab vigu. Näiteks ei kajastu lõplikus koondaktis 12 isikut, kes töötasid 31.12.2011 Kaitseväes. Kaitseväe selgituse kohaselt võrreldakse töötajate ja puhkusereservi nimekirju omavahel, kuid selle tulemusi ei fikseerita. Näiteks ei kajastu lõppaktis kõik aastalõpu seisuga teenistuses viibinud isikud, kellel on kasutamata puhkusepäevade nimekirjas nullsaldo, sest mõne struktuuriüksuse personalitöötajad (näiteks Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused) ei too oma nimekirjas nullsaldoga isikuid välja. Riigikontrolli hinnangul on leitud vigade summa ebaolulise suurusega ega avalda mõju raamatupidamise aastaaruande õigsusele.

30. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile ja kaitseväe juhatajale:

- Kaitseväe Peastaabis, Jalaväebrigadis, Kalevi Jalaväepataljonis, Kirde Kaitseringkonnas, Maaväe Staabis, Scoutspataljonis, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutustes, Miinilaevade Divisjonis

ning Staabi- ja Sidepataljonis tagada korrektne ja õigeaegne personalikäskkirjade vormistamine.

- Kaitseväge Peastaabi personaliosakonna ülemal kontrollida põhjalikult, kas struktuuriüksusest saabuval puhkusepäevade jäägid on õiged ja töötajate nimekiri täielik, enne kui kooskõlastab kaitseväge puhkusereservi koondakti. Tagada tehtud kontrolli salvestamine taasesitataval kujul (nt väljatrükk + kontrollijate kinnitus kuupäeva ja allkirjaga).
- Lahendada IT-alane probleem, et personaliarvestusprogrammist Baltpers tehtavad väljavõtted oleksid korrektsed.
- Täiendada kaitseväge raamatupidamise sise-eeskirja, kohustades kajastama kasutamata puhkusepäevade nimekirjas nullsaldosid, et andmed puhkusearvestuse kohta oleksid täielikud ja täpsed.

Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastus: Kaitseväl on eesmärk parandada struktuuriüksuste personalikäskkirjade kvaliteeti ning teeb seda palgakäskkirjade korrapärase kontrolli, personalitöötajate siseveebis kajastatava info pideva uuendamise ja personalitöötajate teabepäevade korraldamise kaudu. Samas jääb Kaitseväge seisukohale, et tehnilise korralduse tõttu on õigustatud, et osa palgakäskkirju (auastmetasud, õppuste tasud jms) vormistatakse tagantjärele mõistliku aja jooksul ning selline vormistamine ei ole personalitöötajate eksimus. Kaitseväge on nõus ettepanekuga kontrollida puhkusejääke põhjalikumalt ja selle poole liigutakse järk-järgult, kuna praegu puudub ressurss kontrollida puhkusejääkide koondakti täies mahus. Seetõttu kontrollitakse igal aastal koondaktis kajastatud andmeid pisteliselt ning eelnevalt saadetakse meeldetuletus üksuste personalistruktuuridele tähelepanu juhtimiseks andmete kajastamise maksimaalse täpsuse kohta.

Personaliarvestusprogrammi „Baltpers“ IT-aspektid on pidevalt kaasajastamisel, eesmärgiga tagada andmete korrektsus ning andmebaasi sujuv kasutamine.

Kaitseväge raamatupidamise sise-eeskirja täiendatakse punktiga, mis kohustab kajastama kasutamata puhkusepäevade nimekirjas ka nullsaldosid, et esitatavad andmed oleksid täielikud ja täpsed.

Kaitseministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

Kaitseministeerium on järginud riigieelarve seadusi

31. Kaitseministeeriumi valitsemisala 2011. aasta eelarvekulud olid 279,81 miljonit eurot. Riigikontrolli arvamusel on Kaitseministeeriumi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2011. aasta riigieelarve seadusest ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest.

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

Eelarve kasutamine

Kaitseministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt

33. Riigikontroll auditeeris, kas Kaitseministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse põhivarainvesteeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, ning kontrollis pisteliselt süsteemi toimivust. Selle põhjal leiab Riigikontroll, et vaatamata üksikutele puudustele on sisekontrollisüsteem olulises osas toimiv ning Kaitseministeeriumile eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt.

34. Kaitseministeeriumi valitsemisala 2011. aasta põhivarainvesteeringud olid 33,37 miljonit eurot, sellest ministeeriumi põhivarainvesteeringud olid 27,4 miljonit eurot ja kaitseväge põhivarainvesteeringud olid 3,86 miljonit eurot. Kaitseministeeriumi valitsemisala 2011. aasta põhivarainvesteeringud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

35. Kaitseministeeriumi valitsemisala 2011. aasta tegevuskulud olid 191,48 miljonit eurot, sellest ministeeriumi tegevuskulud olid 40,14 miljonit eurot ja kaitseväge tegevuskulud olid 147,62 miljonit eurot. Kaitseministeeriumi valitsemisala 2011. aasta tööjõukulud olid 69,82 miljonit eurot, sellest ministeeriumi tööjõukulud olid 5,2 miljonit eurot ja kaitseväge tööjõukulud olid 62,41 miljonit eurot. Kaitseministeeriumi valitsemisala 2011. aasta tööjõukulud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

Varade soetamine ja kasutamine

Kaitseministeeriumi varade soetamise ja kasutamise korraldus on rahuldav

36. Riigikontroll osales valikuliselt kaitseväge inventuurides, tutvus inventuure reguleerivate kordadega ja 2011. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamist ja võõrandamist ning vaatasid üle kehtivad üürilepingud. Selle põhjal leiab Riigikontroll, et varade soetamise ja kasutamise korraldus on rahuldaval tasemel.

Varade inventeerimine

Kaitseväge inventuuride korraldus on hea

37. Riigikontroll osales 2011. aasta oktoobris-novembris vaatlejana kaitseväge tervisekeskuse, Ämari lennubaasi, õhuseiredivisjoni ja miinilaevade divisjoni inventuurides. Riigikontrolli hinnangul on vaadeldud inventuuride korraldus üldjuhul hea. Inventuurid täitsid oma eesmärgi, andes kindlustunde, et varad on olemas, kasutuskõlblikud ning nende säilitamis- ja kasutamistingimused on head. Inventeerimine toimus kehtestatud juhendi kohaselt ning leitud puudustele reageeris juhtkond asjakohaselt. Kaitseväge juhataja nõustus Riigikontrolli vaheauditi käigus tehtud soovitusetega ning valdav enamik neist on auditi lõpuks viidud ellu.

Kaitseministeerium on üldjuhul järginud riigihangete seadust

Riigihangete korraldamine

38. Riigikontroll auditeeris Kaitseministeeriumi soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse (RHS) järgimist ministeeriumis ja kaitseväes. Auditeeritud soetuste puhul on üldiselt järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid ja olulisi puudusi audiitorid ei tuvastanud. Kaitseministeerium on rakendanud meetmeid riigihangete korralduse parandamiseks ning võrreldes eelmise aastaga on olukord paranenud.

39. **Puudub ülevaade valitsemisala kaitseotstarbelistest hangetest.** Eelmisel aastal juhtis Riigikontroll tähelepanu sellele, et ministeeriumil ei

ole piisavalt selget ülevaadet hangetest, mis on valitsemisalas korraldatud RHSi §-s 14 lubatud erandite kohaselt. Riigikontroll soovitas koostada vähemalt kord aastas ülevaate Kaitseministeeriumi valitsemisala erandiga riigihangetest ning esitada kaitseinvesteeringute asekanstlerile, et ka selliste hangete korral oleks tagatud hankija raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine. Ministeeriumi juurutatav hangete infosüsteem (HIS) ei võimalda saada ülevaadet ministeeriumi ja kaitseväe erandhangetest ning samuti ei ole aasta jooksul tehtud neist eraldi ülevaadet.

40. Ministeeriumi riigihangete korraldamise kord valmis

hilinemisega. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, millega on reguleeritud kaitseotstarbeliste kaupade ja ehitiste hankimine, võeti riigisisesse õigusesse üle riigihangete seaduse kaudu ning muudatused jõustusid 24.2.2012. RHSi § 131 järgi oli ministeeriumil kohustus töötada välja riigihangete korraldamise kord 2012. aasta alguseks, kuid ministeeriumi sõnul ei teinud nad seda seepärast, et oodata oli riigihangete seaduse muutmist. Ministeerium lubas, et töötab hangete korra välja kuu aja jooksul pärast seaduse jõustumist, kuid kord kinnitati alles 11.6.2012.

41. Ministeerium ei põhjenda piisavalt hanketingimustele vastamise

hindamist ega otsuse tegemist. Näiteks Ämari Lennubaasi hoonete ehituse riigihanke puhul tunnistas ministeerium kehtetuks enda otsuse, sest ei olnud selles põhjendanud vaidlustaja kvalifitseerimata jätmist. Hankijal puudus täpne ülevaade sellest, milliste konkreetsete registreeringute olemasolu pakkujatel kontrolliti. Näiteks kaitseväele jäätörjeauto-korvtõstuki riigihanke puhul on ministeeriumi otsus vaidlustaja mitte kvalifitseerumise kohta põhjendamata. Riigikontrolli hinnangul võimaldavad sellised väikesed formaalsed puudused hankeid vaidlustada ning põhjustasid Ämari III etapi (reisijate terminal, meditsiinikeskus, valvelennukite angaar jne) valmimise viibimise.

42. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile:

- Tagada, et hangete infosüsteem (HIS) sisaldaks ülevaadet ministeeriumi ja kaitseväe riigihangetest, mis on korraldatud RHSi §-s 14 lubatud erandite kohaselt. Ülevaade peaks sisaldama vähemalt järgmisi andmeid: riigihanke erandina menetlemise alus, hanke sisu, vastutaja, hanke käskkiri ja märgukiri, sõlmitud lepingu number ja kuupäev, edukaks tunnistatud pakkuja, lepingu maksumus kokku ja maksed jooksva aastal ning hinnang tulemusele (st kas leping sõlmiti ettenähtud tähtajal eeldatava maksumusega ning kas tööd tehti tähtaegselt ja lepingu kohaselt).
- Reguleerida riigihangete korraldamise korras hanketingimustele vastamise hindamise ja otsuse tegemise põhjendamine, et vältida edaspidi hangete vaidlustamist.

Kaitseministri vastus: Kuna erinevad riiklikud nõuded riigihangete kajastamisel on oluliselt muutunud, siis nõuab HIS uusi täiendavaid arendusi, Kaitseministeeriumi hangete osakonna tarbeks mõeldud arendus valmib oktoobriks 2012. Kaitseministeerium arvestab HISi arendamisel Riigikontrolli ettepanekutega.

Kontrolliaruande eelnõu punktis 41 toodud väikese jäätörjeauto hankimise näite puhul oli kantsleri otsuses nr 8 viidatud hanke avamise protokollile nr 11.2.-3.1/91 ning hankekomisjoni koosoleku protokollidele nr 11.2-3.1/447 ja nr 11.2-3.1/903, kus on kirjeldatud põhjused, miks pakkuja on hankest kõrvaldatud. Seega väide, et kõrvaldamise otsus on põhjendamata, ei vasta tõele. Kaitseministeerium ei lisanud sisulist põhjendust käskkirja, sest see oleks muutnud käskkirja pikaks ja lohisevaks olulist lisaväärtust andmata. Kuna pakkujatele käskkirjade koopiaid ei edastata, siis ei ole sisulise põhjenduse lisamisel käskkirja ka praktilist väärtust. Pakkujad saavad pärast käskkirja allkirjastamist ametliku kirja, kus on välja toodud käskkirjaga tehtud otsused ning vajadusel ka tehtud otsuste põhjendused. Vastavasisuline kiri nr 11.2-3/4692 (22.03.2011) on välja saadetud riigihanke osalenud pakkujatele. Selle hanke puhul selgus hiljem, et vaidlustamise põhjuseks ei olnud pakkuja vähene informeeritus tema suhtes tehtud otsuste kohta, vaid soov iga hinna eest hange võita.

Kaitseministeerium on Riigikontrolli soovitus arvesse võtnud, hanketingimustele vastamise hindamine ja otsuste tegemise põhjendamine on reguleeritud kaitseministri 11. juuni 2012. a käskkirja nr 203 „Hankekord“ punkti 14 alusel, mille kohaselt kõik otsused peavad olema sisuliselt motiveeritud ning selle eest vastutab riigihanke komisjon või vastutav isik.

43. Kaitseväl on ajakohastatud riigihangete korraldamise kord. Riigikontrolli hinnangul on 2011. aasta detsembris kehtestatud kord kooskõlas riigihangete seadusega.

44. Kaitsevägi ei põhjenda piisavalt hanketingimustele vastamise hindamist ja otsuse tegemist. Näiteks telkmantlite riigihanke puhul tunnistas kaitsevägi kehtetuks vaidlustaja mittekvalifitseerumise ja senise eduka pakkuja ning sõlmis raamlepingu vaidlustajaga. Riigikontrolli hinnangul võimaldavad sellised väikesed formaalsed puudused hankeid vaidlustada riigihangete vaidlustuskomisjonis.

45. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: tagada hanketingimustele vastamise hindamise ja otsuse tegemise põhjendamine, sest esines vaidlustatud hankeid, kus kaitsevägi on tunnistanud kehtetuks enda otsused.

Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitusel tagada hanketingimustele vastamise hindamise ja otsuse tegemise põhjendamine ja edaspidi püüame vältida hankemenetluse läbiviimisel analoogseid vigu.

Varasemate soovituste rakendamine

Kaitseministeerium ei ole mitmeid olulisi soovitusi järginud

46. Vaatamata sellele, et kaitseminister nõustus enamiku Riigikontrolli eelmise aasta soovitustega, on mitmed kaalukad probleemid aasta möödudes endiselt lahendamata:

- Kaitseväge eluruumid on antud kasutada riigile ebasoodsatel tingimustel. Ministeeriumi sõnul on korraldatud kaitseväge elamufondi inventuur ajavahemikul 18.7.–1.9.2011, mille käigus korrastati

eluruumide andmebaas. Et vähendada eluruumide kulutusi tühjana seisvate amortiseerunud eluruumide arvelt, on ministeerium võõrandanud 14 tööandja eluruumi. Moodustati kaitseväge ja Kaitseleidi elamupoliitika väljatöötamise töörühm, kes määras kindlaks majutusvaldkonna põhimõtted. Riigikontroll möönab, et tegemist on paljusid kaitsevaelasi puudutava valdkonnaga, kuid samas rõhutab, et probleem on kestnud aastaid lahenduseta ja vajab konkreetseid samme.

- Kaitsevael puudub ülevaade kõigist pensioniõiguslikest isikutest, mistõttu ei ole tagatud tulevikus makstava pensioni kajastamine kaitseväge pensionieraldisena. Kaitseväge sõnul on selgitatud välja osa pensioniõiguslikest isikutest, kuid lõpliku ülevaate saamine võtab aega kuni 1.1.2013.
- Kaitseotstarbelise varustuse eelarve planeerimise süsteem ei ole läbipaistev ning kaitseväes puudub eelarvestamise juhend. Kaitseväge selgituse kohaselt pikendati juhendi koostamise esialgset tähtaega 16.12.2011 ning määrati uueks tähtajaks 30.6.2012.

Kaitseministri vastus: Kaitseväes toimunud elamufondi inventuuri tulemuste põhjal on ministeeriumil plaanis tõsta üürihinda korterites, mida kasutavad tööandja eluruumina isikud, kellele ei laiene kaitsevääteenistuse seadus. Turupõhise üürihinna määramiseks on kaitseministeerium tellinud eksperdihinnangud. Hinnangute valmimise tähtaeg on 31.07.2012. Peale seda määrab kaitseminister oma käskkirjaga uued turupõhised üürihinnad, mis praeguse ajagraafiku kohaselt peaksid hakkama kehtima alates 01.10.2012.

Praegu on menetluses 15 ebavajaliku eluruumi üleandmine Riigi Kinnisvara ASile ning see protsess jätkub ka edaspidi. Juhul kui Kaitseväge ei leia kasutust mõnele eraldi paiknevale korterile, annab Kaitseministeerium selle kohe üle Riigi Kinnisvara ASile.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
Finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Kaitseministeeriumile mitmeid soovitusi. Kaitseminister ja kaitseväge juhataja saatsid 2. juulil 2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitudele.

Riigikontrolli soovitused	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused
Varade inventuur 12. Soovitused kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: - Korrigeerida (sh võtta vara arvele ja kanda maha) inventuuri lõppakti alusel raamatupidamisandmeid õigeaegselt, sest korrektuuride tegemata jätmine võib mõjutada aastaaruande õigsust. - Selgitada inventuuri lõppakti alusel mõistliku aja jooksul välja, miks on tekkinud üle- ja puudujäägid, ning määrata puuduste kõrvaldamise eest vastutaja. Vajalik selleks, et enne raamatupidamise aruande kinnitamisest jõuaks andmeid korrigeerida. - Võrrelda kaitseotstarbelise põhivara kajastamist finantsarvestussüsteemis ning laoarvestussüsteemis õigeaegselt. (p-d 9–11)	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitud, edaspidi korrigeerib Kaitseväge raamatupidamisandmeid kaitseväge juhataja kinnitatud inventuuri lõppakti alusel ning võrdleb põhivara kajastamise andmeid finants- ja laoarvestussüsteemis enne aastaaruande koostamist.
Varade arvelevõtmine 16. Soovitus kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: Kaitseväge Logistikakeskuse materjaliteenistusel korraldada välismaise sihtfinantseerimise käigus saadud põhivara õigeaegne ja nõuetekohane arvelevõtmine raamatupidamises. Selleks tugevdada Kaitseväge Logistikakeskuse materjaliteenistuse sisekontrollisüsteemi, sh nimetada varade arvelevõtmise komisjoni üheks liikmeks raamatupidaja ning edastada koostatud aktid õigel ajal Kaitseväge Logistikakeskuse raamatupidamiskeskusele. (p-d 13–16)	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastus: Kaitseväge Logistikakeskuse materjaliteenistuse sisekontrollisüsteemi tugevdamiseks ning välismaise sihtfinantseerimise käigus saadud põhivara õigeaegse ja nõuetekohase arvelevõtmise tagamiseks koostab Kaitseväge eeskirja „Materjalimajandus Kaitseväes“, milles määratakse protseduuride läbiviimise eest vastutavad isikud ning tähtsajad koostatud aktide esitamiseks raamatupidamisele. Kaitseväge nõustub Riigikontrolli soovitusel nimetada varade arvelevõtmise komisjoni üheks liikmeks raamatupidaja. Soovitud järgides määrab Kaitseväge Logistikakeskuse ülem varade arvelevõtmiseks moodustatud komisjoni liikmeks edaspidi ka Kaitseväge raamatupidamiskeskuse raamatupidaja.
Tsentraalsed soetused 21. Soovitused kaitseministrile: - Reguleerida täpsemalt, kuidas toimub tsentraalsete soetuste puhul varade üleandmine ministeeriumilt kaitsevägele (sh millisel hetkel ja millistel tingimustel lugeda vara üle antuks), ja sellega tagada, et tsentraalsete hangetega soetatud vara oleks võetud raamatupidamises arvele õigeaegselt. - Teha ministeeriumis tsentraalsete hangete käigus sõlmitud lepingute üle järelevalvet, sh selliste lepingute üle, millega soetatakse vara otse kaitsevägele. (p-d 18 - 20)	Kaitseministri vastus: Kaitseministeeriumi uuendab kaitseministri käskkirja „Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge investeeringute menetlemise kord“, millega sätestatakse muu hulgas osapoolte kohustused ehitiste kaitsevägele üleandmise korraldamiseks. Uus regulatsioon on välja töötatud ning kehtestatakse hiljemalt augustiks 2012. Kontrolliaruande eelnõu punktis 20 kirjeldatud puudused on tingitud asjaolust, et hankija tarnis kauba oluliselt varem lepingus määratud. Ostu-müügileping ei keelanud varasemaid tarneid ning tekkinud ebaseaduslik olukord tingis arusaamatused teavitamisest, kauba arvelevõtmisest ja maksimisest. Kaitseministeerium on nõus, et tsentraalsete hangete käigus sõlmitud lepingute üle tuleb tõhustada järelevalvet.
Palga- ja personaliarvestus 30. Soovitused kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: Kaitseväge Peastaabis, Jalaväebrigadis, Kalevi Jalaväepataljonis, Kirde Kaitseringkonnas, Maaväe Staabis, Scoutspataljonis, Kaitseväge Ühendatud Õppeasutustes, Miinilaevade Divisjonis ning Staabi- ja Sidepataljonis tagada korrektne ja õigeaegne personalikäskkirjade	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastus: Kaitseväel on eesmärk parandada struktuuriüksuste personalikäskkirjade kvaliteeti ning teeb seda palgakäskkirjade korrapärase kontrolli, personalitöötajate siseveebis kajastatava info pideva uuendamise ja personalitöötajate teabepäevade korraldamise kaudu. Samas jääb Kaitseväge seisukohale, et tehnilise korralduse tõttu on õigustatud, et osa palgakäskkirju (auastmetasud, õppuste tasud jms) vormistatakse tagantjärele mõistliku aja jooksul ning selline vormistamine ei ole personalitöötajate eksimus. Kaitseväge on nõus ettepanekuga kontrollida puhkusejääke põhjalikumalt ja selle poole liigutakse

Riigikontrolli soovitus	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastused
vormistamine. - Kaitseväge Peastaabi personaliosakonna ülemal kontrollida põhjalikult, kas struktuuriüksusest saabuval puhkusepäevade jäägid on õiged ja töötajate nimekiri täielik, enne kui kooskõlastab kaitseväge puhkusereservi koondakti. Tagada tehtud kontrolli salvestamine taasesitataval kujul (nt väljatrükk + kontrollijate kinnitus kuupäeva ja allkirjaga). - Lahendada IT-alane probleem, et personaliarvestusprogrammist Baltpers tehtavad väljavõtted oleksid korrektsed. - Täiendada kaitseväge raamatupidamise sise-eeskirja, kohustades kajastama kasutamata puhkusepäevade nimekirjas nullsaldosid, et andmed puhkusearvestuse kohta oleksid täielikud ja täpsed. (p-d 22–29)	järk-järgult, kuna praegu puudub ressurss kontrollida puhkusejääkide koondakti täies mahus. Seetõttu kontrollitakse igal aastal koondaktis kajastud andmeid pisteliselt ning eelnevalt saadetakse meeldetuletus üksuste personalistruktuuridele tähelepanu juhtimiseks andmete kajastamise maksimaalse täpsuse kohta. Personaliarvestusprogrammi „Baltpers“ IT-aspektid on pidevalt kaasajastamisel, eesmärgiga tagada andmete korrektsus ning andmebaasi sujuv kasutamine. Kaitseväge raamatupidamise sise-eeskirja täiendatakse punktiga, mis kohustab kajastama kasutamata puhkusepäevade nimekirjas ka nullsaldosid, et esitatavad andmed oleksid täielikud ja täpsed.
Riigihangete korraldamine 42. Soovitused kaitseministrile: - Tagada, et hangete infosüsteem (HIS) sisaldaks ülevaadet ministeeriumi ja kaitseväge riigihangetest, mis on korraldatud RHSi §-s 14 lubatud erandite kohaselt. Ülevaade peaks sisaldama vähemalt järgmisi andmeid: riigihanke erandina menetlemise alus, hanke sisu, vastutaja, hanke käskkiri ja märgukiri, sõlmitud lepingu number ja kuupäev, edukaks tunnistatud pakkuja, lepingu maksumus kokku ja maksed jooksva aastal ning hinnang tulemusele (st kas leping sõlmiti ettenähtud tähtajal eeldatava maksumusega ning kas tööd tehti tähtaegselt ja lepingu kohaselt). - Reguleerida riigihangete korraldamise korras hanketingimustele vastamise hindamise ja otsuse tegemise põhjendamine, et vältida edaspidi hangete vaidlustamist. (p-d 39–41)	Kaitseministri vastus: Kuna erinevad riiklikud nõuded riigihangete kajastamisel on oluliselt muutunud, siis nõuab HIS uusi täiendavaid arendusi, Kaitseministeeriumi hangete osakonna tarbeks mõeldud arendus valmib oktoobriks 2012. Kaitseministeerium arvestab HISi arendamisel Riigikontrolli ettepanekutega. Kontrolliaruande eelnõu punktis 41 toodud väikese jäätörjeauto hankimise näite puhul oli kantsleri otsuses nr 8 viidatud hanke avamise protokollile nr 11.2.-3.1/91 ning hankekomisjoni koosoleku protokollidele nr 11.2-3.1/447 ja nr 11.2-3.1/903, kus on kirjeldatud põhjused, miks pakkuja on hankest kõrvaldatud. Seega väide, et kõrvaldamise otsus on põhjendamatult, ei vasta tõele. Kaitseministeerium ei lisanud sisulist põhjendust käskkirja, sest see oleks muutnud käskkirja pikaks ja lohisevaks olulist lisaväärtust andmata. Kuna pakkujatele käskkirjade koopiaid ei edastata, siis ei ole sisulise põhjenduse lisamisel käskkirja ka praktilist väärtust. Pakkujad saavad pärast käskkirja allkirjastamist ametliku kirja, kus on välja toodud käskkirjaga tehtud otsused ning vajadusel ka tehtud otsuste põhjendused. Vastavasisuline kiri nr 11.2-3/4692 (22.03.2011) on välja saadetud riigihankes osalenud pakkujatele. Selle hanke puhul selgus hiljem, et vaidlustamise põhjuseks ei olnud pakkuja vähene informeeritus tema suhtes tehtud otsuste kohta, vaid soov iga hinna eest hange võita. Kaitseministeerium on Riigikontrolli soovitus arvesse võtnud, hanketingimustele vastamise hindamine ja otsuste tegemise põhjendamine on reguleeritud kaitseministri 11. juuni 2012. a käskkirja nr 203 „Hankekord“ punkti 14 alusel, mille kohaselt kõik otsused peavad olema sisuliselt motiveeritud ning selle eest vastutab riigihanke komisjon või vastutav isik.
Hanketingimustele vastavuse põhjendamine 45. Soovitus kaitseministrile ja kaitseväge juhatajale: tagada hanketingimustele vastamise hindamise ja otsuse tegemise põhjendamine, sest esines vaidlustatud hankeid, kus kaitseväge on tunnistanud kehtetuks enda otsused. (p-d 44–45)	Kaitseministri ja kaitseväge juhataja vastus: Nõustume Riigikontrolli soovitusiga tagada hanketingimustele vastamise hindamise ja otsuse tegemise põhjendamine ja edaspidi püüame vältida hankemenetluse läbiviimisel analoogseid vigu.

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 valitsemisalas kuuluvad 4 valitsusasutust, 2 riigiasutust, 1 riigi osühing, 2 sihtasutust ning 1 avalik-õiguslik juriidiline isik:

- Kaitseministeerium koos hallatavate asutustega: Teabeamet, Kaitseressursside Amet, Seli Tervisekeskus, Eesti Sõjamuuseum – kindral Laidoneri Muuseum ning riigi asutatud sihtasutused ja ettevõtted: OÜ E-Arsenal, 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, mis kuulub vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele Kaitseministeeriumi valitsemisalas.

Kaitseministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruande-perioodil minister Mart Laar ning kantsler Mikk Marran. Alates 14.5.2012 on kaitseminister Urmas Reinsalu. 2011. 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 2011. aasta eelarvekulud on võrreldes eelmise aastaga suurenenud 28 miljoni euro võrra ehk 11%. Kaitseministeeriumi 2011. aasta bilansimaht on võrreldes eelmise aastaga suurenenud 6 miljonit euro võrra ehk 1,5%. Kaitseministeeriumi valitsemisalas keskmine töötajate arv on võrreldes eelmise aastaga suurenenud 99 inimese võrra ehk 2%.

Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad*

	2007	2008	2009	2010	2011
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	22	18	6	6	6
Keskmine töötajate arv	3684	3900	4110	4197	4296
Eelarvemaht (miljonit eurot)	306*	331	289	251	279
Varade maht (miljonit eurot)	366	383	423	404	410

* Varasemate aastate eelarve ja varade maht on ümber arvestatud eurodesse, 2006. aasta eelarve suurus on metoodika muutuse tõttu mittevõrreldav hilisemate aastatega.

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem ja Riigikassa andmebaas

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu ministeeriumide raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Kaitseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab varade ja kohustuste bilanssi 31.12.2011. aasta seisuga, tulemiaruanne, netovara muutuste aruannet ja rahavoogude aruannet 31.12.2011 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud

oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisa. Raamatupidamise aastaaruanne sisaldab täiendava aruandena riigieelarve täitmise aruannet ministeeriumi valitsemisala ulatuses.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Kaitseministeeriumi 2011. 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 ning 2011. aasta riigieelarve seadusest ja 2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides ministeeriumi ja kaitseväge 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 ja võõrandatud heaperemehelikult. Samuti kontrolliti asutuse tegevust reguleerivate muude õigusaktide olulisemate nõuete täitmist, üksikasjalik nimekiri kontrollitud õigusaktidest on esitatud lisa.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, kus on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada 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 arvandmed, 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 märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud auditi käigus.

Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate osaühingu, sihtasutuste ja avalik-õiguslik juriidilise isiku majandusaasta aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll ei ole nendes üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid teinud. Riigikontroll on võtnud Kaitseministeeriumi raamatupidamise aastaaruandele arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite aruannetes avalikustatud. Raamatupidamise sihtasutuste ja äriühingute aastaaruannete kohta arvamust avaldanud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud viidi läbi ajavahemikul oktoober 2011 - mai 2012.

Auditi meeskond

Auditis osalesid finantsauditi osakonna vanemaudiitor Jüri Kurss auditijuhina, vanemaudiitor Alina Undrits, audiitor Kadri Tenno ja nooremaudiitor Nele Närep.

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 kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/12/60047/12.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemad Kaitseministeeriumi auditid

- 29.7.2011 – Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit
- 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

Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid

- A. Raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:
- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2011. aasta seisuga;
 - varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2011. aasta seisuga ministeeriumile;
 - tehingud või sündmused toimusid 2011. 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 arvuline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summates.
- B. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele õigusaktidele:
- 2011. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 5–8;
 - 2011. 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 järgmistele olulisematele 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, § 13¹–15, § 19–24, § 37, § 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;
 - kaitseväge teenistuse seadus, §-d 6–13, 157, 195–211;
 - rahuaja riigikaitse seadus, §-d 251–255;
 - käibemaksuseadus, § 15, § 3 9;

- 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”.

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