

Kaitseministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Kaitseministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2015. aastal

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Alates 2015. aastast koostavad ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid (v.a Riigikontroll) ja Riigikantslei täiemahulise majandusaasta aruande asemel ainult bilansi, tulemiarunde ja eelarve täitmise ning tegevuskavade täitmise aruande. Sellega seoses on muutunud ka Riigikontrolli auditi ulatus ja käsitusviis.

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust (varem kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aastaaruannete õigsust) ning riigi tehingute seaduslikkust. Riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste, riigi äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ning riigi tulundusasutuste finantsaruanded, kus on kajastatud tehtud majandustehinguid.

Kaitseministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on osa riigi raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja riigi tehingute seaduslikkuse hindamisest. Selleks et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele, tegi Riigikontroll audititoiminguid Kaitseministeeriumis, kontrollides

- 2015. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele, riigivaraseadusele ja riigihangete seadusele ning
- riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste materiaalse põhivara ja eraldiste kirjete kajastamise õigsust Kaitseministeeriumi bilansis ning töötasu, maksude ja sotsiaalkindlustusmaksete, majandamiskulude, materiaalse põhivara amortisatsiooni ja saadud siirete kirjete kajastamise õigsust Kaitseministeeriumi tulemiaruanDES.

Lisaks tegi Riigikontroll sisekontrollisüsteemi toimivuse selgitamiseks audititoiminguid valitud majandustegevuse valdkondades (omatulude saamine riigikaitsest, toetuste andmine ja riigivaraga tehtud tehingud), mis on olemuse poolest riskantsemad.

Riigikontroll tegi Teabeameti 2015. aasta raamatupidamise ja tehingute kohta eraldi auditi. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra kohaselt ei kajastu selle auditi tulemused käesolevas aruanDES ja on edastatud Kaitseministeeriumile eraldi.

Mida me auditi tulemusel järelendasime?

Riigikontrolli hinnangul on 31.12.2015. aasta seisuga Kaitseministeeriumi bilansi ja tulemiaruaude kirjed, mis on riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulised, kajastatud raamatupidamise hea tava kohaselt, sh on järgitud riigi raamatupidamise üldeeskirja ja raamatupidamise seadust (vt tabel 1).

Kaitseministeeriumi 2015. aasta eelarvekulud ja investeeringud olid kokku 412 miljonit eurot, tulud 12 miljonit eurot.

Riigikontrolli arvates on Kaitseministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2015. aasta riigieelarve seadusega ning 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Riigikontrolli hinnangul on Kaitseministeerium tegevuskulusid üldjuhul teinud sihipäraselt.

Riigikontrolli hinnangul on Kaitseministeerium riigivara soetamisel, kasutamisel ja mahakandmisel olulises osas järginud riigivaraseaduse põhimõtteid, v.a järgmiste tähelepanekute puhul:

- Kaitsevägi on varasematel aastatel teinud mitmeid sajabrotsendilisi ettemakseid, ent ei ole 2015. aastal saanud vastu lepingus ettenähtud asju ja teenuseid.
- Kaitseministeeriumi IT-varade inventuur ei olnud usaldusväärne.
- Riigi kinnisvararegistrisse kantud andmed Kaitseministeeriumi riigivara kohta ei ole täielikud.
- Kaitseväge aastainventuuri käigus ei olnud võimalik võrrelda kaitseotstarbeliste varade ja varude andmeid raamatupidamise andmetega.

Riigikontrolli hinnangul on Kaitseministeerium olulises osas järginud riigihangete seaduse põhimõtteid, v.a järgmiste tähelepanekute puhul:

- Kaitseministeeriumi valitsemisalas on korraldamata majandushankeid, mitmetele neist juhiti tähelepanu juba eelmisel aastal.
- Kaitseväge erandhangete korraldus vajab parandamist.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	4
Kaitseministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel	4
Kaitseministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Kaitseväe omatulu on suurenenud	5
Kaitseministeerium ja Kaitsevägi on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt	5
Kaitseministeeriumi ja Kaitseväe varade arvestuses esineb puudusi	7
Kaitseväe hangete korralduses esineb jätkuvalt puudusi	7
Riigikontrolli tähelepanekud	8
Kaitseministeeriumi valitsemisalas on korraldamata majandushankeid, mitmetele neist juhti tähelepanu juba eelmisel aastal	8
Kaitseväe erandhangete korraldus vajab parandamist	9
Kaitsevägi on teinud varasematel aastatel mitmeid saajaprotsendilisi ettemakseid, ent ei saanud 2015. aastal vastu lepingus ettenähtud asju ega teenuseid	11
Kaitseministeeriumi IT-varade inventuur ei olnud usaldusväärne	12
Riigi kinnisvararegistrisse kantud andmed Kaitseministeeriumi riigivara kohta ei ole täielikud	13
Kaitseväe aastainventuuri käigus ei olnud võimalik võrrelda kaitseotstarbeliste varade ja varude andmeid raamatupidamise andmetega	13
Kaitseministeeriumis ja Kaitseväes on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute raha kasutamine heal tasemel ning 2015. aasta keskel toimus üleminek kesksele planeerimisele	14
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritu vastused	16
Auditi iseloomustus	17
Riigikontrolli varasemaid auditeid Kaitseministeeriumi valitsemisalas	20
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	21

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Kaitseministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus on heal tasemel

Raamatupidamisarvestus

1. Riigikontroll leiab, et raamatupidamine on Kaitseministeeriumis ja Kaitseväes korraldatud hästi, raamatupidamist reguleerivad korrad on kehtestatud, neid on ajakohastatud ning neist on auditeeritud valdkondades kinni peetud.
2. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulised ministeeriumi finantsaruande kirjed ja Riigikontrolli hinnangud nende kajastamisele raamatupidamises on esitatud tabelis 1. Kirje summad on võetud kaitseministri 16.5.2016 allkirjastatud saldoandmikust.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektelt?
Materiaalne põhivara	481 284 956	jah
Pikaajalised eraldised	571 283 844	jah
Töötasu	100 435 178	jah
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	25 973 644	jah
Majandamiskulud	127 825 542	jah
Materiaalse põhivara amortisatsioon	62 216 890	jah
Saadud siirded	472 789 080	jah

Kaitseministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

3. Tabelis 2 on antud ülevaade sellest, milliste majandustegevuse valdkondade seaduslikkust Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused kontrollitud valdkondade kohta. Valdkondade rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga valdkonna järel, on võetud Kaitseministeeriumi 2015. aasta riigieelarve täitmise aruandest.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Tehingute seaduslikkus

Auditeeritud valdkond	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisas 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tulude kogumine (12,196 miljonit eurot)		
Kaupade ja teenuste müük, sh omatulu riigikaitsest	Kaitsevägi	jah
Toetuste andmine (52,109 miljonit eurot)		
Sihtfinantseerimised Kaitseleidlule	Kaitseministeerium	jah

Sotsiaaltoetused	Kaitsevägi	jah
Liikmemaksud	Kaitseministeerium	jah
Tegevuskulude tegemine (369,757 miljonit eurot koos antud toetustega)		
Tööjõukulud	Kaitseministeerium, Kaitsevägi	jah
Majandamiskulud, sh hanked	Kaitseministeerium, Kaitsevägi	jah, v.a tähelepanekute puhul p-s 15–17
Pensionieraldiste, sh Kaitseväge eripensioni kohustuse arvestus	Kaitseministeerium, Kaitsevägi	jah
Tehingud riigivaraga, sh investeeringud (35,631 miljonit eurot)		
Varud (meditsiini-, toidu- ja kütusevarud)	Kaitsevägi	jah
Varade soetamine, sh hanked	Kaitseministeerium Kaitsevägi	jah jah, v.a tähelepanekute puhul p-s 19–25; 27–30
Varade kasutamine ja mahakandmine (sh arvestus ja inventeerimine)	Kaitseministeerium, Kaitsevägi	jah, v.a tähelepanekute puhul p-s 32–33; 35–36; jah, v.a tähelepaneku puhul p-s 38–39
Antud siirded (6, 829 miljonit eurot)		
Antud siirded Sotsiaalkindlustusametile	Kaitseministeerium	jah

* Kaitseministeeriumi valitsemisalas on järgmised asutused: ministeerium, sh Kaitseressursside Amet, Seli Tervisekeskus ja Eesti Sõjamuuseum, ning Kaitsevägi ja Teabeamet.

Kaitseväge omatulu on suurenenud

Tulude kogumine

4. Kaitseministeeriumi valitsemisala kogutud tulud olid 2015. aasta eelarve täitmise aruande järgi 12,2 miljonit eurot ja need on 2014. aasta tuludega võrreldes suurenenud 7,9 miljoni euro võrra. Valitsemisala tulud on suurenenud peamiselt seetõttu, et Eestis paikneb hulk liitlasvägesid, kelle igapäevaste majandamiskulude eest (nt majutus, toitlustus, kütus) kannab hoolt Kaitsevägi. Liitlased hüvitavad need majandamiskulud Kaitsevägele tagantjärele. Tehtud kulud olid sihipärased ning hüvitatud, lähtudes liitlastega sõlmitud lepingutest.

Kaitseministeerium ja Kaitsevägi on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid üldjuhul sihipäraselt

Tegevuskulude ja investeeringute tegemine

5. Kaitseministeeriumi valitsemisalale oli 2015. aasta riigieelarves **tegevuskuludeks** ette nähtud 369,75 miljonit eurot (sh oli eelmisest eelarveaastast üle toodud 4,56 miljonit eurot). Võrreldes 2014. aastaga suurenesid tegevuskulud 12,6 miljoni euro võrra. Valitsemisala kuludest kasvasid antud toetused 4 miljonit eurot (sh suurenesid sotsiaaltoetused 0,8 miljoni euro võrra, lisandus Vabariigi Valitsuse reservist toetus 0,8 miljonit eurot liitlasvägede taristu rajamiseks, suurenes sihtotstarbeline toetus Kaitseleidele 2 miljoni euro võrra, et katta tegevvaldade palgatõus ja täiendavad investeeringud) ning tööjõu- ja majandamiskulud 8 miljonit eurot (sh Kaitseväge kaitseotstarbelise erivarustuse kulud). Järgmisel aastasse kanti üle 13,1 miljonit eurot tööjõu- ja majandamiskuludeks. Sellest ca 2 miljonit eurot kaitseotstarbelise erivarustuse kulusid jäi kasutamata osa projektide

hankeprotsessi viibimise tõttu ja need väljamaksed lükkusid 2016. aastasse. Ligi 9 miljonit on majandustegevusest saadud tulu, mida on 2016. aastal plaanis kasutada majandamiskuludeks.

- Majandamiskuludes kajastuvad **kaitseotstarbelise erivarustuse kulud** olid 2015. aasta riigieelarves (koos 2014. aastast ülekantud summaga) 128,56 miljonit eurot, millest Kaitseministeeriumi kasutada oli 68,55 miljonit ja Kaitseväge kasutada 60,01 miljonit eurot.
- Kaitseministeerium tegi strateegilisi soetusi (relvad, lahingutehnika, side- ja seiresüsteemid). Kaitseväge Toetuse Väejuhatuse soetas riide- ja väljaõppevarustust, laskemoona ja varustuse hoolduseks vajalikku. Suur osa kulusid tehti õppusel Siil 2015 osalevate üksuste varustuse ja varude täiendamiseks ning Kaitseväge rahuaegse väljaõppegevuse tagamiseks. Lisaks täiendati lahingumoonakogust, sh soetati miinipildujate ja käsituli relvade laskemoona ning sisedeadmeid. Samuti tasuti 2015. aastal SISU XA-188 soomustransportööride graafikujärgseid osamakseid.

6. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha **investeeringuid** 47,3 miljoni euro eest (sh oli eelmisest eelarveaastast üle toodud 6,3 miljonit eurot). Aasta jooksul investeeriti 35,6 miljonit eurot. Peamised investeeringud olid Lintsi ladude kompleksi ehitus summas 7,24 miljonit eurot, miinisadama renoveerimistööd summas 4 miljonit eurot, relvaladu Võrus summas 2,5 miljonit eurot ning ülejäänud investeeringud tehti väljaõppetingimuste parandamiseks (sh keskpõlvigoonil, Kikerpera ja Nursipalu harjutusväljadel, Ämari välibaasis). Järgmisse aastasse kanti üle investeeringuid summas 11,6 miljonit eurot. Hoonete ja rajatiste soetamisel jätkatakse alustatud tegevustega ning liitlastvägede taristu rajamise lepingukohased väljamaksed tehakse 2016. aastal.

7. Auditi käigus selgitati, kas Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks.

8. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob nii Kaitseministeeriumi kui ka Kaitseväge sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks. Auditi käigus juhtis Riigikontroll ministeeriumi tähelepanu sellele, et Kaitseväge Ühendatud Õppeasutuste teadus- ja arendustegevuse korralduse sisekontrollisüsteem ei ole riskide maandamiseks piisav.
- Riigikontroll ei leidnud ministeeriumi valitsemisalas 2015. aastal tehtud põhjendamatuid ettemakseid, arved olid tasutud, lähtudes lepingutest, hankedokumentidest ja tellimiskirjadest.
- Kaitseministeeriumile ja Kaitsevägele investeeringuteks eraldatud 35,6 miljonit on üldjuhul kasutatud sihipäraselt ning kulutatud planeeritud objektide rahastamiseks.

- 2015. aastal majandamiskuludeks eraldatud 200 miljonit eurot on üldjuhul kasutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning tehtud kulutused on põhjendatud.
- 2015. aastal töötasudeks eraldatud 101,9 miljonit on kasutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmäärdest.

Varade (sh varude) soetamise, kasutamise ja mahakandmise korraldus

Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge varade arvestuses esineb puudusi

9. Auditi käigus selgitati, kas Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge materiaalseid varasid (sh varusid) on soetatud, kasutatud ja maha kantud kooskõlas kehtivate õigusaktidega. Riigikontroll osales mitmes Kaitseväge aastasiseselt korraldatud inventuuris, tutvus ministeeriumi ja Kaitseväge inventuure reguleerivate kordadega ja 2015. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Samuti kontrolliti varade soetamisel ja mahakandmisel tehtud tehinguid.

10. Auditi tulemusel tehti järgmised järeldused:

- Materiaalsed varad (sh varud) on Kaitseministeeriumis ja Kaitseväes 2015. aastal valdavalt soetatud kehtivate reeglite kohaselt. Ent varasematel aastatel on Kaitseväge teinud mitmeid sajabrotsendilisi ettemakseid ning pole 2015. aastal saanud vastu lepingus ettenähtud asju ega teenuseid (vt p-d 27–30).
- Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge materiaalsete varade (sh varude) üle arvestuse pidamises, kasutamises ja mahakandmises esines puudusi. Kaitseministeeriumi IT-varade inventuur ei olnud usaldusväärne ning riigi kinnisvararegistrile ei esitatud täielikke andmeid (vt p-d 32–33; 35–36). Kaitseväge aastainventuuri käigus ei olnud võimalik võrrelda kaitseotstarbeliste varade ega varude andmeid raamatupidamise andmetega (vt p-d 38–39).

Kaitseväge hangete korralduses esineb jätkuvalt puudusi

11. Eesti kaitsealaste hangete prioriteedid, hangeks eraldatavate summade piirmäärad ning aeg on kindlaks määratud riigikaitse arengukavaga kuni aastani 2022 ning iga-aastaselt Kaitseministeeriumi valitsemisala hankeplaaniga.

12. Kaitseministeerium ja Kaitseväge on riigis olulised hankijad: Kaitseministeeriumi valitsemisalas korraldati 2015. aastal kokku 300 hanget: 266 hanget kajastuvad riigihangete registris (ministeeriumis 70, Kaitseväes 188, Kaitseressursside Ametis 8 hanget), 34 on erandhanked, mida registris ei kajastata (ministeeriumis 10, Kaitseväes 24 hanget) ning lisaks on tehtud mitmeid väikeoste ja minikonkursse.

13. Kaitseotstarbelisi hankeid tehti 118 (neist 23 ministeeriumis ja 95 Kaitseväes), majandushankeid tehti 91 (neist 13 ministeeriumis ja 78 Kaitseväes), taristu ehitamise hankeid tehti 39 (neist 24 ministeeriumis ja 15 Kaitseväes) ning ministeerium tegi 10 IT-varade hanget.

14. Riigikontroll auditeeris Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge soetusi, keskendudes riigihangete seaduse järgimisele. Seejuures analüüsiti riigihangete menetlust puudutavat sisekontrollisüsteemi ning hinnati

Kaitseotstarbelised hanked – hangitakse sõjalistel eesmärkidel kasutatavat varustust ja nende ülalpidamisega seotud teenuseid (laskemoon, lõhkeaine, relvastus, inseneri-, side- ja seirevarustus, riide- ja erivarustus, maismaa-, mere- ja õhusõidukid ning nende remondi- ja hooldusvahendid, muud sõjalistel eesmärkidel kasutatavad materjalid või teenused (eelarveartikkel 5531).

Majandushanked – hangitakse varustust ja teenuseid, mis üldjuhul ei ole seotud sõjaliste eesmärkidega ning mis on vajalikud igapäevaseks majandustegevuseks.

Erandhanked – kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ning riigisadalusega seotud riigihanked, mis kuuluvad riigihangete seaduse §-de 14 ja 103³ alusel erandite hulka.

valitud tehingute puhul, kas hanked on korraldatud kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka asutuste kordadega. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Riigikontrolli hinnangul on Kaitseministeerium ja Kaitsevägi loonud hankemenetluse korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, s.t et hangete tegemist reguleerivad korrad on asja- ja ajakohased ning kooskõlas riigihangete seadusega; sisse seatud sisekontrollisüsteemi puhul on võetud arvesse pettuse- ja korruptsiooniriski minimeerimist. Kaitseministeerium ja Kaitsevägi on koostanud ja uuendanud hangete plaani ning üldjuhul on sellest hangete tegemisel lähtutud, kuid mõnel juhul on hange jäetud korraldamata. Samas leidis Riigikontroll, et Kaitseväe erandhangete korraldus vajab parandamist (sh on vaja täiendada hangete korda). (Vt p-d 19–25.)
- Kaitseministeeriumi valitsemisalas on korraldamata majandushankeid, mitmetele neist on juhitud tähelepanu juba eelmisel aastal. (Vt p-d 15–17.)
- Kontrollitud kaitseotstarbeliste hangete puhul on Kaitseministeerium ja Kaitsevägi järginud kehtestatud sisekontrollisüsteemi ning riigihangete seaduse põhimõtteid, v.a Kaitseväe erandhangete puhul.

Riigikontrolli tähelepanekud

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on korraldamata majandushankeid, mitmetele neist juhti tähelepanu juba eelmisel aastal

Majandushangete korraldamine

15. Riigikontroll tuvastas 2015. aastal mitmeid tegemata majandushankeid, millest osa oleks tulnud teha juba 2014. aastal. Näiteks on teenuste tellimisel jäetud tegemata riigihangete seaduses ettenähtud menetlus järgmistel juhtudel:

- Kaitseministeerium on tellinud kommunikatsiooni- ja sideteenuseid ca 81 000 euro ulatuses, Kaitsevägi ca 123 159 euro ulatuses. Sideteenuste puhul tegemata hankemenetlusele juhtis Riigikontroll Kaitseministeeriumi tähelepanu eelmisel aastal. Kaitseministeeriumi selgituse kohaselt on valitsemisalaülene sideteenuste avatud hankemenetlus ette valmistatud, hange kuulutatakse välja lähiajal.
- Kaitsevägi on tellinud ehitus- ja remonditöid ca 147 720 euro ulatuses.
- Kaitsevägi on tellinud meditsiinilisi uuringuid ca 453 323 euro ulatuses. Lihtsustatud korras tervishoiuteenuse tellimisel (maksumusega üle 40 000 euro) peab hankija lepingu sõlmimise soovi avalikustama veebilehel või registris ning esitama riigihangete registrile riigihanke aruande ja selle lisa. Kaitsevägi ei ole avalikustanud lepingu sõlmimise soovi ega esitanud riigihanke aruannet ja selle lisa. Kaitseväe selgituse kohaselt on praeguseks algatatud hankemenetlus ühe meditsiiniteenuse (ortopeedia) lepingu sõlmimiseks.

Riigihanke piirmäärad — riigihangete seaduse kohaselt peab korraldama

- lihthanke, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 10 000 euro (km-ta) eest, ning
- riigihangete seaduses toodud menetluse, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 40 000 euro (km-ta) eest.

16. Seli Tervisekeskus on otnud asju maksumuses, mis ületab **piirmäära**, millest alates tuleb riigihangete seaduse järgi teha lihthange, kuid seda ei tehtud. Näiteks:

- Toidukaupu soetati *ca* 15 000 euro ulatuses.
- Pelletigraanuleid soetati 22 539 euro ulatuses. Kaitseministeeriumilt saadud selgituse kohaselt on hange ettevalmistamisel.

17. Riigikontrolli hinnangul toob hankemenetluste korraldamata jätmine kaasa selle, et rikutakse riigihangete seaduse üldpõhimõtteid, eelkõige raha säästliku ja otstarbeka kasutamise ning konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtteid. Registrile aruande ja selle lisa esitamine on lihtsustatud korras tellitavate teenuste puhul oluline meede, et tagada riigihangete seaduse üldpõhimõtete järgimine, eelkõige läbipaistvus.

18. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja Kaitseväge juhatajale:** tõhustada majandushangete korraldamise sisekontrollisüsteemi, et vältida asjade ja teenuste ostmist ilma riigihangete seaduse kohase menetluse ja lepinguta.

Kaitseministri vastus: alates 2017. aastast käivitub Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, kuhu koondatakse kogu valitsemisala hangetega seonduv tegevus, eesmärgiga tagada protseduuride ühtsus ja hankeprotsesside ühtlane kvaliteet.

Kaitseväge juhataja vastus: vältimaks asjade ja teenuste ostmist Kaitseväes ilma riigihangete seaduse kohase menetluse ja lepinguta, saadab hanketeenistus kvartaalselt meeldetuletused tööplaanis olevate hangete kohta, mille läbiviimiseks pole märgitud ajaks esitatud tehnilisi kirjeldusi. Hanketeenistuse poolt on läbi viidud Kaitseväge üleseid koolitusi valdkonna eest vastutavatele isikutele, selgitamaks riigihangete seadusest ja hankekorrast tulenevaid kohustusi.

Kaitseväge erandhangete korraldus vajab parandamist

19. Riigikontroll tuvastas Kaitseväge kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete tegemisel korduvaid vigu, mis viitavad süsteemsetele puudustele. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumil ja Kaitseväel erinev praktika erandhangete tegemisel, eeskätt riigihangete seaduse üldpõhimõtete (riigi raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine) järgimisel ning korrektsel dokumenteerimisel.

20. Kaitseministeeriumi hangete kord on erandhangete läbiviimiseks piisav ja sellest peetakse kinni. Ministeeriumis alustatakse hangete korraldamist ministri otsusega (käskkirjaga), milles tuuakse muu hulgas välja põhjendus, miks küsitakse pakkumust vaid ühelt ettevõttelt. Ministri käskkirjale lisatakse märgukiri, milles tuuakse välja hanke tegemise vajadus, eeldatav maksumus, sisuline põhjendus, mille alusel on määratud hange kaitse- ja julgeolekuvaldkonda kuuluvaks, ning esitatakse vajaliku riigisadaluse tasemega pakkuja eeldatav arv.

21. Kaitseväge hangete korras on reguleeritud, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeks kvalifitseerumise otsustab Kaitseväge Toetuse Väejuhatuse ülem riigihanget alustavas käskkirjas, milles tuuakse välja põhjendus. Erandhangete kohta on lisatud nõue, et lepingu

Erandhangete korraldamine

sõlmimist alustatakse toetuse väejuhatuse ülema käskkirjaga. Kaitseväge on ministeeriumist erinevalt tõlgendanud riigihangete seaduse üldpõhimõtetest lähtumist erandhangete korraldamisel. Kaitseväge korras on mitmes kohas viidatud (nt kaitse- ja julgeolekuvaldkonna väikeostude puhul), et lähtutakse seaduse üldpõhimõtetest, kuid erandhangete puhul eeldatakse, et neid ei rakendata. Riigikontrolli hinnangul ei ole Kaitseväge hangete kord erandhangete tegemise jaoks piisavalt selge ning ei taga seetõttu nende hangete küllaldast läbipaistvust ega kontrollitavust.

22. Erandhanke korraldamist ei ole alustatud käskkirjaga, milles oleks põhjendatud, miks on tegemist erandiga, mida soovitakse hankida, kui palju see eeldatavasti maksab ja millistele ettevõtetele soovitakse pakkumised saata. Kaitseväes ei ole tagatud erandhangete korraldamisel piisavat dokumenteerimist ega läbipaistvust, mis oleks aga vajalik, sest erandhankeid ei kajastata riigihangete registris ja seetõttu on tegu suuremate riskidega kui tavahangete puhul.

23. Auditeerimisel tuvastati, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhanke protsess on ebaselge, ei peeta kinni menetlusprotsessi etappide järjekorrast, erandhanke korraldamist alustatakse ilma käskkirjata ning käskkiri vormistatakse mitmeid kuid hiljem. Näiteks:

- Kaitseväge relvastuse erandhanke puhul koostati 22.4.2015 hanke alustamise käskkiri, millega moodustati komisjon (mis oli tegutsenud juba mitmeid kuid) ja kinnitati hankedokumendid (mis olid juba saadetud mitu kuud tagasi kahele ettevõttele), kriteeriumiks määrati madalaim hind (olukorras, kus mõlema pakkuja hind oli juba ammu teada). Viis päeva pärast hanke alustamise käskkirja tegi hankekomisjon ettepaneku sõlmida seitsmeks aastaks raamleping.
- Kaitseväge langevarjude erandhanke puhul koostati 2.10.2015 hanke alustamise käskkiri, millega moodustati komisjon (kes oli tegutsenud juba mitmeid kuid). Samal päeval 6 minutit pärast hankeprotsessi alustamist koostati protokoll edukaks tunnistatud hankija kohta ja 15 minutiga toimus pakkumise hindamine. Protokollis ei märgitud ära lepingu maksumust ega kohustust tasuda 30% ettemaks. 3 päeva pärast hanke alustamist sõlmiti leping.

24. Kaitseväge selgituse kohaselt ei rakendata kaitse- ega julgeolekuvaldkonna erandhangete puhul riigihangete seaduse üldpõhimõtteid ning ei peeta vajalikuks alustada erandhanget käskkirjaga, kus oleks kirjas põhjendus, miks on tegemist riigihangete seaduse erandiga. Kaitseväge tavapärane praktika on alгатada käskkirjaga erandhanke lepingu sõlmimine, et lihtsalt fikseerida olukord. Kaitseväge hinnangul ei ole tähtis, millises järjekorras toiminguid tehakse, st kas pakkumisi on küsitud ja läbirääkimisi peetud enne või pärast käskkirja allkirjastamist.

25. Samas lubas Kaitseväge erandhangete korraldamise läbipaistvuse suurendamiseks muuta praktikat nõnda, et hankevajadusest teadasaamisel alustatakse hankemenetlust käskkirjaga ning käskkirjas või protokollis kirjeldatakse üksikasjalisemalt pakkujate valimiskriteeriume ja -protseduuri.

26. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile ja Kaitseväge juhatajale:

- Tõhustada Kaitseväge kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete korraldamise sisekontrollisüsteemi; ministeeriumil teha järelevalvet selle üle, et erandhangete korraldamist ei alustataks ilma käskkirjata.
- Lähtuda edaspidi Kaitseväge kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete tegemisel riigihangete seaduse üldpõhimõtetest ja täiendada kehtivat hangete korda, et tagada erandhangete korraldamisel piisav läbipaistvus ja kontrollitavus.
- Ühtlustada parimast praktikast lähtudes Kaitseväge ja ministeeriumi erandhangete läbiviimise korda ja protseduuri, kuna alates 2017. aastast hakkab hankeid tegema ühtne asutus Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus.

Kaitseministri ja Kaitseväge juhataja vastus: seoses Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse loomisega on hetkel väljatöötamisel uus valitsemisalaülene hankekord, millega reguleeritakse muuhulgas ka nii erandhangete läbiviimise põhimõtted kui ka majandushangetega seonduv. Uue hankekorra koostamisel võtame arvesse Riigikontrolli soovitusi.

Kaitsevägi on teinud varasematel aastatel mitmeid sajaprotsendilisi ettemakseid, ent ei saanud 2015. aastal vastu lepingus ettenähtud asju ega teenuseid

Kaitseväge soetuste planeerimine

27. Riigikontroll on Mereväe pikaajalistele ettemaksetele juhtinud tähelepanu nii 2013. ja 2014. aasta finantsauditi aruannetes kui ka 2015. aasta vaheauditi märgukirjas. Näiteks:

- Kaitsevägi ei ole kolme ja poole aasta jooksul saanud 3,2 miljoni euro eest sõidukorras laeva. Kaitseväge selgituse kohaselt on Kaitseväge Peastaabi ülem pöördunud NATO Support Agency (NSPA) poole seoses EML Wambola ehituse venimisega ning palunud NSPA-l valmistada ette lepingu nr EST-07 muudatus, mille järgi peab laev olema valmis hiljemalt 1.8.2016. NSPA esindaja lubas mais vaadata üle laeva tööde seisu ja kui ei ilmne lisatööde vajadust, siis on EML Wambola augustis 2016 valmis.
- Kaitsevägi ei ole kolme aasta jooksul saanud 258 000 euro eest tellitud barokambrit. Kaitseväge selgituse kohaselt lepitati NSPA-ga kokku, et tehniliste puuduste kõrvaldamine tehakse ilma täiendava rahastuseta. Puuduste kõrvaldamise hetkeseisu ülevaatamine koos NSPA esindajaga lubati teha juunis ning võimaluse korral toimub barokambri tarne 6 nädala pärast ehk augustis 2016.

28. Kaitsevägi ei ole kahe aasta eest tehtud ettemakse eest saanud meeste kingi. Kaitsevägi sõlmis Kaitseministeeriumi kaudu Rootsi FMV raamlepingu 2010. aastal. Sellest lähtuvalt sõlmiti leping 3000 paari meeste kingade ostmiseks 25.4.2013. Kaitsevägi tegi 13.3.2014 ettemakse 100% summas 62 744 eurot, kuid 2016. aasta mai seisuga ei ole saadud kokkulepitud 2000 paari meeste kingi (ülejäänud 1000 kingapaari tarneaeg on 2016. aastal).

29. Riigikontrolli hinnangul on meeste kingade ostmine kaheaastase ettemaksega põhjendamatu ja ebamõistlik, sest tegemist ei ole relvastuse vms, mida ei oleks saanud hankida tavakorras. Kaitseväge selgituse kohaselt teavitas FMV neid alles 2016. aasta jaanuaris ebaõnnestunud hankest ja sellest, et alustatakse uut menetlust.

30. Kaitseministeerium on Riigikontrolli poolt tähelepanu juhitud puuduste kõrvaldamiseks astunud mitmeid olulisi samme valitsemisala hangete kvaliteedi oluliseks parandamiseks:

- Kaitseväge ja Kaitseministeeriumi koostöös on hankeplaani täitmise jälgimiseks kehtestatud kvartalipõhine aruandlus, mille käigus vaadatakse üle kaitseotstarbelise varustuse hankeplaani täitmise hetkeseis.
- 1.1.2017 käivitatakse Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, mille eesmärk on koondada kogu valitsemisalaülene hanketegevus ning tagada edaspidi terviklik ülevaade ning protseduuride ühtsus.

31. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja Kaitseväge juhatajale:** vältida saajaprotsendiliste ettemaksetega pikaajaliste lepingute sõlmimist.

Kaitseministri ja Kaitseväge juhataja vastus: Kaitseministeerium ja Kaitseväge on juba Riigikontrolli poolt auditi käigus tehtud ettepanekuid arvesse võtnud. Uuendatud on Rootsi Kaitsehangete Agentuuriga sõlmitud koostöölepingut selliselt, et ühishangete eest toimub tasumine vastavalt toimunud tarnetele ja mitte ettemaksena. Kaitseväes on juba 2015. aastal ettemaksude tegemist kaalutud juhtumipõhiselt, ettemakse tehakse välispartneritele ainult juhul, kui see on vältimatu ja/või tegevuste korral, kus produktiks on spetsiaalselt Kaitseväge jaoks väljatöötatud asi/teenus. Alates 2017. aastast hakatakse valitsemisalas hankeid läbi viima Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuses, mille tulemusena on tagatud hankelepingute vormistamine ühtsete põhimõtete kohaselt.

Kaitseministeeriumi varade arvestus

Kaitseministeeriumi IT-varade inventuur ei olnud usaldusväärne

32. Auditi käigus juhiti tähelepanu vigadele IT-varade inventuuris, sest topelt arvele võetud arvutid kanti pärast inventuuri lihtsalt varade mahakandmise aktiga maha. Kaitseministeeriumi IT-varade inventuuris ei fikseeritud tuvastatud erinevusi (ehk 70 arvutit oli tegelikult vara lugemisel puudu) ega nende põhjuseid (olid topelt arvele võetud). Puuduva 70 arvuti kajastamiseks ei loodud inventuuriportaalis puudujääkide ega ülejääkide akti. Inventuuri lõppakti juurde ei lisatud selgitust, et 140 arvuti asemel on tegelikult 70, sest vara oli arvele võetud topelt.

33. Kaitseministeeriumi selgituse kohaselt ei olnud inventuurikomisjon tutvunud varade inventeerimise juhendiga ning inventuuri läbiviimise ja portaalis vormistamise vead tekkisid teadmatusest. Kaitseministeerium lubas parandada varade arvelevõtmise protsessi: IT-varasid hakkab sisestama rahandusosakonna vanemraamatupidaja ja varad võtab arvele infotehnoloogia osakonna varahaldur. Enne järgmist inventuuri lubati korraldada varade inventeerimise koolitus kõikidele inventuurikomisjonide liikmetele.

34. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: tagada, et edaspidi oleks inventuurikomisjon tutvunud varade inventeerimise juhendiga, et vältida teadmatusel tekkivaid vigu inventuuride läbiviimisel ja vormistamisel.

Kaitseministri vastus: 2016. aasta korralisele varade inventuuri läbiviimisele eelnevalt korraldab Kaitseministeeriumi rahandusosakond inventuurikomisjonide liikmetele koolituse, kus tutvustatakse inventuuri läbiviimisele ja vormistamisele kehtestatud nõudeid ning riigitöötaja iseteenindusportaali varade mooduli inventuuride korraldamise juhendit, et vältida vigade tekkimist inventuuritulemuste vormistamisel portaalis.

Riigi kinnisvararegistrisse kantud andmed Kaitseministeeriumi riigivara kohta ei ole täielikud

35. Auditeerimisel selgus, et Kaitseministeerium ei ole riigi kinnisvararegistris esitanud täielikke andmeid. Näiteks:

- Registrisse olid sisse kandmata 2015. aastal sõlmitud 41 tegevteenistuja kasutusse antud tööandja eluruumide lepingut.
- 3 vara puhul oli märkimata valitsemise eesmärk, kuigi see on nõutud riigivaraseaduse § 95 lg 5 p 1 alusel.

36. Riigikontrolli hinnangul viitavad tuvastatud puudused sellele, et Kaitseministeeriumi valitsemisalas ei ole riigi kinnisvararegistrisse andmete sisestamisel olnud piisavalt hoolikas. Praeguseks on küll nimetatud puudused parandatud ja puudunud lepingud registrisse kantud. Kaitseministeeriumi selgituse kohaselt planeeritakse viia läbi kogu valitsemisala lepingute inventuur riigi kinnisvararegistris, et üle kontrollida, kas registrisse on kantud kõik lepingud ning kas registris olevatest lepingutest on kõik praegu kehtivad, ning teha vajalik märke lepingute juurde, mis enam ei kehti.

37. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: vaadata üle riigi kinnisvararegistrisse kantud andmed Kaitseministeeriumi valitsemisala riigivara kohta ja kõrvaldada puudused.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on juba alustanud kinnisvararegistrisse kantud andmete kontrollimise ja korrastamisega. Käesoleval aastal viime läbi ka valitsemisala üürilepingute inventuuri, milles võrdleme kinnisvararegistris olevaid andmeid ja valitsemisala asutuste lepingute andmeid. Vajadusel teeme registris parandusi ning täiendusi.

Kaitseväge aastainventuuri käigus ei olnud võimalik võrrelda kaitseotstarbeliste varade ja varude andmeid raamatupidamise andmetega

38. Raamatupidamispõhimõtete kohaselt tuleb võrrelda kaitseotstarbeliste varade ja varude andmeid finantsarvestus- ning laoarvestussüsteemis tegelikkusega ning selgitada erinevused. Praktikas kasutab Kaitseväge erinevates üksustes materjaliarvestuseks varaliigiti erinevat tarkvara ning inventeerimine toimub aastasiseselt, mille käigus tuvastatakse ka erinevused andmete vahel. Kaitseväge aastainventuuri käigus ei viida Kaitseväes tervikuna läbi kaitseotstarbeliste varade ega varude andmete võrdlust raamatupidamise andmetega.

Riigi kinnisvararegistri andmed

Kaitseväge varade ja varude arvestus

39. Kaitseväe selgituse kohaselt planeeriti alates 2015. aasta oktoobrist võtta kasutusele Kaitseväe kaitseotstarbeliste varade ja varude arvestuses ühtne materjaliarvestuse programm Microsoft Dynamics Axapta 2012 R3 (MAS AX), kuid seda ei tehtud. Kaitsevägi on muutnud tööplaani ja seadnud uueks eesmärgiks võtta 2016. aasta lõpuks tervikuna kasutusele programm MAS AX, et 2016. aasta aastainventuuri käigus oleks Kaitseväes tervikuna võimalik viia läbi kaitseotstarbeliste varade ja varude andmete võrdlus varaliikide kaupa MAS AX-s olevate andmete ja raamatupidamise andmete vahel.

Kaitseministeeriumis ja Kaitseväes on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute raha kasutamine heal tasemel ning 2015. aasta keskel toimus üleminek keskele planeerimisele

Investeeringud IKTsse

40. Riigikontroll on oma iga-aastastes auditites järjepidevalt analüüsinud riigieelarve koostamise protsessi. Sel aastal pööras Riigikontroll auditi käigus süvendatud tähelepanu info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringutele Kaitseministeeriumis. Selleks analüüsisid audiitorid 2015. aasta IKT-investeeringute planeerimist ning IKT-investeeringuteks ettenähtud raha kasutamist.

41. Auditi eesmärk oli selgitada välja, milline on IKT-investeeringute planeerimise protsess (kuidas seatakse prioriteedid ja kuidas valitakse tegevused, millesse investeeritakse, kuidas protsessi juhitakse), millistest arengukavadest ja strateegiatest lähtutakse (olulisemate ja mahukamate tegevuste puhul), kuidas ja mis allikatest kujuneb IKT-investeeringute lõplik eelarve, kuidas jälgitakse eelarve kasutamist ning reageeritakse muutunud vajadustele.

42. Riigikontrolli hinnangul on Kaitseministeeriumi IKT-investeeringute planeerimine hästi korraldatud, kui

- investeeringuvajadused on kirjeldatud investeeringuvajaduse kavas, mis hõlmab eelarveaastast pikemat perioodi ning milles toodud olulisemad valdkonnad ja/või projektid on kooskõlas ministeeriumi arengukavadega ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“;
- Kaitseministeeriumi valitsemisalas on eelarve planeerimine ja jälgimine ühtse juhtimise all;
- valitsemisala prioriteetsed IKT-valdkonnad ja/või -projektid, millesse lähiaastate jooksul investeeritakse, on kokku lepitud ning
- eelarve kasutamist jälgitakse sobiva sagedusega, eelarvet korrigeeritakse vajaduse ilmnemisel, projektid viiakse ellu tähtjaks ning edasilükkunud projekte on vähe.

43. Kaitseministeeriumi valitsemisala IKT-investeeringute eelarve 2015. aastal oli kokku 3,2 miljonit eurot. Eelarve sisaldas paljusid keskmise või väiksema mahuga projekte (keskmise maksumusega 65 000 eurot) ja üle poole eelarvest kulus seadmete soetusele. IKT-investeeringute eelarve kasvas 2015. aastal 316 000 euro võrra. Suurim muudatus, 170 000 eurot, oli seotud ühe arendusprojektiga, mille kulud olid esialgu planeeritud majandamiskulude eelarvesse, kuid aasta jooksul selgus vajadus tõsta

kulud ümber investeeringute eelarvesse. Aasta kestel tehtud mitmed muudatused projektide eelarvetes olid peamiselt tingitud projektide täpsustatud kuludest ning valitsemisala täpsustatud vajadustest. 2016. aastasse kanti üle 18% eraldatud rahast, sh nii selliste projektide raha, mis olid teada aasta alguses (nt siseveebi ja finantstarkvara Axapta arendused), kui ka aasta lõpus eelarve seaduse muudatusega lisandunud projektide raha. Eelarve täitmist jälgiti üle valitsemisala igakuiselt.

44. Audit käigus selgus, et investeeringute juhtimises toimus Kaitseministeeriumi valitsemisalas 2015. aastal muudatus. Kui seni oli planeerimine toimunud rohkem asutustes, siis alates 2015. aasta sügisest võeti suund keskele planeerimisele. Kaitseministeeriumi valitsemisala IKT-vajadused selgitatakse täpsemalt iga-aastase eelarve planeerimise käigus, mille aluseks on Kaitseministeeriumi valitsemisala keskpika arengukavaga kinnitatud valitsemisala asutuste investeeringute eelarve. Kaitseministeeriumi valitsemisala tegevuste aluseks on Vabariigi Valitsuse kinnitatud riigikaitse arengukava 2013–2022 ja keskpikk, s.o nelja aastat hõlmav, Kaitseministeeriumi valitsemisala arengukava, kuid kumbki neist ei käsitle põhjalikult IKT-valdkonna prioriteete. Riigikontrollile antud selgituste põhjal on kavas kirjutada koostamisel oleva arengukava 2017–2021 finantsplaanis valitsemisala IKT-eelarve rohkem lahti.

45. 2015. aasta mindi valitsemisalas asutustepõhiselt IKT-projektide planeerimiselt üle valitsemisala keskele planeerimisele. 2014. aastal loodud küberpoliitika osakond koordineerib valitsemisalaüleste IKT-projektide planeerimist ning nende jälgimist. Nende tegevuste üle teeb järelevalvet IKT arendusnõukogu, mis kinnitab valitsemisala IKT-valdkonna prioriteedid, sh uued projektid ja käimasolevate projektide muudatused, ja koordineerib nende vastavust olemasolevatele ressurssidele.

46. Investeeringute elluviimist jälgitakse põhjalikult, vajaduse korral suunatakse järelejäänud raha operatiivselt teistele projektidele. Aasta keskel toimus mitmeid raha ümbertõstmisi ühtedelt projektidelt teistele ning see viitab vajadusele planeerida investeeringuid täpsemalt. Aasta keskel kasvas seoses investeeringute jaotuse muutmisega IKT-investeeringute eelarve 10%, mille eest tehti täiendavaid investeeringuid nii olemasolevatesse kui ka lisandunud projektidesse. Rahakasutust, eelarve muudatusi ja ülekandmisi silmas pidades võib öelda, et Kaitseministeeriumi IKT-investeeringute eelarve kasutamine on heal tasemel ja ülekandmised järgmisesse aastasse on valdavalt põhjendatud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi tulemusel aruandes soovitusi Kaitseministeeriumile ja Kaitsevæele. Kaitseminister ja Kaitsevæe juhataja saatsid 17.6.2016 oma vastuse Riigikontrolli auditaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Majandushangete korraldamine 18. Soovitus kaitseministrile ja Kaitsevæe juhatajale: tõhustada majandushangete korraldamise sisekontrollisüsteemi, et vältida asjade ja teenuste ostmist ilma riigihangete seaduse kohase menetluse ja lepinguta. (p-d 15–17)	Kaitseministri vastus: alates 2017. aastast käivitub Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, kuhu koondatakse kogu valitsemisala hangetega seonduv tegevus, eesmärgiga tagada protseduuride ühtsus ja hankeprotsesside ühtlane kvaliteet. Kaitsevæe juhataja vastus: vältimaks asjade ja teenuste ostmist Kaitsevæes ilma riigihangete seaduse kohase menetluse ja lepinguta, saadab hanketeenistus kvartaalselt meeldetuletused tööplaanis olevate hangete kohta, mille läbiviimiseks pole märgitud ajaks esitatud tehnilisi kirjeldusi. Hanketeenistuse poolt on läbi viidud Kaitsevæe üleseid koolitusi valdkonna eest vastutavatele isikutele, selgitamaks riigihangete seadusest ja hankekorra tulenevaid kohustusi.
Erandhangete korraldamine 26. Soovitused kaitseministrile ja Kaitsevæe juhatajale: - Tõhustada Kaitsevæe kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete korraldamise sisekontrollisüsteemi; ministeeriumil teha järelevalvet selle üle, et erandhangete korraldamist ei alustataks ilma käskkirjata. - Lähtuda edaspidi Kaitsevæe kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete tegemisel riigihangete seaduse üldpõhimõtetest ja täiendada kehtivat hangete korda, et tagada erandhangete korraldamisel piisav läbipaistvus ja kontrollitavus. - Ühtlustada parimast praktikast lähtudes Kaitsevæe ja ministeeriumi erandhangete läbiviimise korda ja protseduuri, kuna alates 2017. aastast hakkab hankeid tegema ühtne asutus Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus. (p-d 19–25)	Kaitseministri ja Kaitsevæe juhataja vastus: seoses Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse loomisega on hetkel väljatöötamisel uus valitsemisalaülene hankekord, millega reguleeritakse muuhulgas ka nii erandhangete läbiviimise põhimõtted kui ka majandushangetega seonduv. Uue hankekorra koostamisel võtame arvesse Riigikontrolli soovitusi.
Kaitsevæe soetuste planeerimine 31. Soovitus kaitseministrile ja Kaitsevæe juhatajale: vältida sajaprotsendiliste ettemaksetega pikaajaliste lepingute sõlmimist. (p-d 27–30)	Kaitseministri ja Kaitsevæe juhataja vastus: Kaitseministeerium ja Kaitsevægi on juba Riigikontrolli poolt auditi käigus tehtud ettepanekuid arvesse võtnud. Uuendatud on Rootsi Kaitsehangete Agentuuriga sõlmitud koostöölepingut selliselt, et ühishangete eest toimub tasumine vastavalt toimunud tarnetele ja mitte ettemaksena. Kaitsevæes on juba 2015. aastal ettemaksude tegemist kaalutud juhtumipõhiselt, ettemakse tehakse välispartneritele ainult juhul, kui see on vältimatu ja/või tegevuste korral, kus produktiks on spetsiaalselt Kaitsevæe jaoks väljatöötatud asi/teenus. Alates 2017. aastast hakatakse valitsemisalas hankeid läbi viima Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuses, mille tulemusena on tagatud hankelepingute vormistamine ühtsete põhimõtete kohaselt.
Ministeeriumi varade arvestus 34. Soovitus kaitseministrile: tagada, et edaspidi oleks inventuurikomisjon tutvunud varade inventeerimise juhendiga, et vältida teadmatusest tekkivaid vigu inventuuride läbiviimisel ja vormistamisel. (p-d 32–33) 37. Soovitus kaitseministrile: vaadata üle riigi kinnisvararegistrisse kantud andmed Kaitseministeeriumi valitsemisala riigivara kohta ja kõrvaldada puudused. (p-d 35–36)	Kaitseministri vastus: 2016. aasta korralisele varade inventuuri läbiviimisele eelnevalt korraldab Kaitseministeeriumi rahandusosakond inventuurikomisjonide liikmetele koolituse, kus tutvustatakse inventuuri läbiviimisele ja vormistamisele kehtestatud nõudeid ning riigitöötaja iseteenindusportaali varade mooduli inventuuride korraldamise juhendit, et vältida vigade tekkimist inventuuritulemuste vormistamisel portaalis. Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on juba alustanud kinnisvararegistrisse kantud andmete kontrollimise ja korrastamisega. Käesoleval aastal viime läbi ka valitsemisala üürilepingute inventuuri, milles võrdleme kinnisvararegistris olevaid andmeid ja valitsemisala asutuste lepingute andmeid. Vajadusel teeme registris parandusi ning täiendusi.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Tulenevalt riigieelarve seadusest on Riigikontrolli kohustuseks auditeerida riigi raamatupidamise aastaaruannet. Samuti tuleb Riigikontrollil kontrollida riigi tehingute seaduslikkust. Ministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse audit on riigi raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditi üheks aluseks.

Ministeeriumi auditi eesmärk on avaldada arvamust ministeeriumi tehingute seaduslikkuse kohta ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste materiaalse põhivara ja eraldiste kirjete õigsuse kohta Kaitseministeeriumi bilansis ning töötasu, maksude ja sotsiaalkindlustusmaksete, majandamiskulude, materiaalse põhivara amortisatsiooni ja saadud siirete kirjete õigsuse kohta Kaitseministeeriumi tulemiaruanDES.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles 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 1 A-osas nimetatud õigusaktidega.

Audititoimingute käigus koguti finantsaruannetes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrollisüsteemi tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased ja juhtkonna raamatupidamislikud hinnangud põhjendatud.

Ministeeriumis ei ole Riigikontroll teinud raamatupidamise aastaaruande auditit, vaid on sooritanud audititoiminguid, mis on vajalikud, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruandele. Seetõttu ei avalda Riigikontroll arvamust 16.5.2016 kaitseministri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Kaitseministeeriumi finantsaruandes ning Kaitseministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli hinnang – olulises osas kooskõlas – tähendab, et puuduvad sellised asjaolud, mille esitamine või esitamata jätmine võib mõjutada auditiaruande kasutaja hinnangut Kaitseministeeriumi finantsnäitajatele ja tehingute seaduslikkusele. Olulisuse määramisel on Riigikontroll võtnud arvesse nii olulisuse kvantitatiivseid (olulisus summa järgi) kui ka kvalitatiivseid (olulisus sisu ja konteksti järgi) aspekte. Olulisuse hindamisel sisu ja konteksti järgi on Riigikontroll võtnud arvesse nii eksimuste mõju üksikult ja koos kui ka sisemisi ja väliseid mõjutegureid.

Riigikontroll edastas märgukirjaga audititoimingute tulemusena tehtud vähemtähtsad tähelepanekud, mille mõju pole märkimisväärne, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni tehingute seaduslikkuses.

Kaitseministeeriumi raamatupidamisaruanne

Et avaldada arvamust riigi majandusaasta aruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsuse kohta Kaitseministeeriumi finantsaruandes, hindas Riigikontroll, kas finantsaruande kirjete

kajastamine vastab Eesti heale raamatupidamistavale. Selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskiri. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Kaitseministeeriumi tehingute seaduslikkus

Seaduslikkuse auditeerimisel pöörati põhitähelepanu sellele, kas riigivara on valitsetud heaperemehelikult. Heaperemehelik valitsemine tähendab, et riigivara soetatakse, kasutatakse ja käsutatakse eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Need printsiibid laienevad kõigile tehingutele riigivaraga.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Kaitseministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2015. aasta riigieelarve seadusest ja 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides, kas Kaitseministeeriumi investeeringud ja kulud on tehtud sihipäraselt, kas eelarvest on kinni peetud ning kas ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.

Varade soetamisel kontrolliti, kas tehingud on sooritatud, lähtudes riigihangete seaduse põhiprintsiipidest, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ning huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas hangete piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhinõuetest.

Eritähelepanu pöörati ministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi käigus info- ja kommunikatsioonitehnoloogia investeeringute tegemisele ministeeriumis.

Selleks analüüsisid Riigikontrolli audiitorid 2015. aasta info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) investeeringute planeerimist ning IKT-investeeringuteks ettenähtud raha kasutamist. Muu hulgas selgitati, kuidas ja mille alusel oli koostatud investeeringute kava, millistele projektidele oli planeeritud raha kulutada ning kas ja mis põhjustel projektid olid aasta jooksul muutunud. Samuti selgitati, kas ja millised on IKT-investeeringute rahastamise allikad peale riigieelarve. Suuremate ja olulisemate investeeringute puhul analüüsiti nende seoseid valitsemisala olulisemate arengukavadega.

Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi IKT-investeeringute planeerimine hästi korraldatud, kui ministeeriumi valitsemisalas on kokku lepitud ühtsed prioriteetsed IKT-valdkonnad ja/või -projektid, millesse lähemate aastate jooksul investeeritakse, ning kui investeeringuvajadused on kirjeldatud vastavas kavas, mis hõlmab eelarveaastast pikemat perioodi. Olulisemad valdkonnad ja/või projektid investeeringuvajaduse kavas peavad olema kooskõlas ministeeriumi arengukavadega ja kogu riiki hõlmava dokumendiga „Eesti infoühiskonna arengukava 2020“.

Samuti peab Riigikontroll oluliseks, et investeeringute planeerimine ja tegemine on valitsemisalas ühtse juhtimise all. Selleks on vaja, et investeeringute kohta on olemas detailsem jaotus, et investeeringute plaanist kinnipidamist jälgitakse pidevalt, ning kui vaja, muudetakse plaane.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati aprillis 2016.

Auditi meeskond

Avaliku sektori vandeaudiitor Alina Green, vanemaudiitor Kristi Kährin ja audiitor Jelena Koroljova

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/16/60131/20.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Kaitseministeeriumi valitsemisalas

- 16.9.2015 – Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta;
- 16.6.2015 – Kaitseministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus;
- 18.11.2014 – Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta;
- 30.9.2014 – Riigikontrolli arvamus NATO Küberkaitsekoostöö Keskuse 2012. ja 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta;
- 25.6.2014 – Kaitseministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus;
- 19.6.2013 – Kaitseministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus;
- 30.5.2013 – Kaitseväge sõjalise valimisoleku suurendamiseks ja mobilisatsiooniks vajalike varude moodustamise, hoidmise ja uuendamise tulemuslikkus aastatel 2009–2012;
- 7.11.2013 – Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta;
- 3.7.2012 – Kaitseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus;
- 3.10.2012 – Balti Kaitsekolledži 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus;
- 11.9.2012 – Riigikontrolli arvamus NATO Kooperatiivse Küberkaitse Kompetentsikeskuse 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta;
- 3.2.2012 – Vabadussõja võidusamba rajamise korraldus;
- 29.7.2011 – Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus;
- 7.10.2011 – Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta.

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

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

- 2015. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 8–10;
- rahandusministri 16.12.2015. aasta määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator“;
- rahandusministri 10.9.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri“;
- riigieelarve seadus, §-d 30–33, 60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–7, 10, 13–16, 18², 19–29, 31, 35–41, 44, 46–47, 50, 54, 58, 65–71, 105, 111;
- riigivaraseadus, §-d 2, 4–33, 37–38, 43–44, 46, 55–56, 95.

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

- avaliku teenistuse seadus, §-d 1–2, 5–7, 9–11, 13, 21–24, 34–35, 37–46, 52, 57, 61–63, 86–90, 101–104, 107–108, 113, 131;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 1–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 1–4, 40–43, 48–52, 54;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 28–30, 33, 42–45, 51–65, 67–71, 79–89, 91–102;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 1, 3–4, 40–42;
- 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“;
- kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus.