

Kaitseministeeriumi
raamatupidamine ja tehingute
seaduslikkus 2016. aastal

Kaitseministeeriumi raamatupidamine ja tehingute seaduslikkus 2016. aastal

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima riigi raamatupidamise aastaaruande õigsust ning riigi tehingute seaduslikkust. Riigi raamatupidamise aastaaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste, riigi äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ning riigi tulundusasutuse 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

- riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjade kajastamise õigsust ministeeriumi finantsaruandes ja
- 2016. aasta eelarve täitmise aruande õigsust ning
- 2016. aastal sooritatud majandustehingute vastavust riigieelarve seadustele ning piiratud ulatuses riigihangete seadusele ja riigivaraseadusele.

Mida me auditi tulemusel järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on Kaitseministeeriumi finantsaruande kirjed (vt tabel 1) 31.12.2016. aasta seisuga kajastatud raamatupidamise hea tava kohaselt, sh on järgitud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendit ning raamatupidamise seadust. Riigikontrolli arvates on ministeerium ja tema valitsemisala asutused lähtunud tehingute kajastamisel täielikust ja asjakohasest infost.

Riigikontrolli hinnangul annab Kaitseministeeriumi 2016. aasta eelarve täitmise aruanne, mis näitab eelarvekuludena 405 793 162 eurot, investeeringutena 54 772 122 eurot, tuludena 12 120 282 eurot, usaldusväärset teavet ministeeriumi kogutud tulude (sh laekunud toetuste), tehtud kulude ja investeeringute kohta.

Riigikontrolli arvates on Kaitseministeeriumi majandustehingud olulises osas sooritatud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2016. aasta riigieelarve seadusega ning 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega.

Sisukord

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta	3
Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamine on heal tasemel	3
Kaitseväge aastalõpu inventuuris ei võrrelda kaitseotstarbelisi varasid ja varusid raamatupidamise andmetega	3
Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud	4
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid sihipäraselt	4
Ministeeriumi ja tema valitsemisala hangete korralduses esineb jätkuvalt puudusi	7
Tähelepanekud riigihangete seaduse järgimise kohta	8
Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega	11
Ametikortereid antakse töötajatele kasutada turuhinnast madalama tasu eest, kuid tehtud erisoodustustelt ei maksta maksu	12
Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Kaitseministeeriumis	13
Varasemate soovitude rakendamine	14
Kaitseväge pikaajalised ettemaksud on vähenenud	14
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	15
Auditi iseloomustus	17
Riigikontrolli varasemaid auditeid Kaitseministeeriumi raamatupidamise valdkonnas	20
Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid	21

Riigikontrolli järeldused auditeeritud valdkondade kohta

Raamatupidamisarvestus

Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamine on heal tasemel

1. Riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast olulised ministeeriumi finantsaruande kirjed ja Riigikontrolli hinnangud nende kajastamisele raamatupidamises on esitatud tabelis 1. Kirje summad on võetud 17.05.2017 Kaitseministeeriumi kantsleri allkirjastatud saldoandmikust.

Tabel 1. Auditeeritud finantsaruande kirjed

Auditeeritud finantsaruande kirje nimetus	Kirje summa eurodes	Kas tehingud on kajastatud raamatupidamises korrektselt?
Materiaalne põhivara	503 509 521	Jah
Eraldised (pensionieraldised)	595 290 774	Jah
Töötasu	106 562 803	Jah
Maksud ja sotsiaalkindlustumaksud	27 761 166	Jah
Majandamiskulud	176 090 891	Jah
Materiaalse põhivara amortisatsioon	71 937 844	Jah

Aastalõpu inventuur ei ole täielik

Kaitseväge aastalõpu inventuuris ei võrrelda kaitseotstarbelisi varasid ja varusid raamatupidamise andmetega

2. 2015. aasta auditi aruandes tõi Riigikontroll välja, et Kaitseväge aastainventuuri käigus ei viida Kaitseväes tervikuna läbi kaitseotstarbeliste varade ega varude andmete võrdlust raamatupidamise andmetega. Kuigi kaitseotstarbeliste varade ja varude olemasolus veendutakse inventuurides, mis toimuvad vararühmade kaupa eri ajal aasta ringi, ei tehta aastalõpu inventuuri käigus võrdlust raamatupidamise andmetega, sest varade arvestust peetakse erinevates laoarvestusprogrammides ning täielikku varade väljavõtet ei ole võimalik neist korraga teha.

3. Raamatupidamises kajastatakse vara soetushetkel, hilisem vara arvestus toimub aga laoarvestusprogrammides, mistõttu võib tekkida erinevusi raamatupidamise ja laoarvestusprogrammide andmete vahel, kui vara jääb üldse laoarvestuses kajastamata või muutub näiteks kõlbmatuks. Seetõttu ei pruugi olla tagatud raamatupidamise andmete täielikkus.

4. Kaitseväge plaanis probleemi lahendada uue tarkvaraga. Juba alates 2015. aasta oktoobrist planeeriti võtta kasutusele Kaitseväge kaitseotstarbeliste varade ja varude arvestuses ühtne materjaliarvestuse programm Microsoft Dynamics Axapta 2012 R3 (MAS AX).

5. Kõnealust programmi pole aga siiani kasutusele võetud, sest programmi senine arendaja ei saanud ülesandega hakkama ning loobus edasisest tööst. Seetõttu polnud ka 2016. aasta inventuuri käigus endiselt võimalik vastavaid võrdlusi teha. 2016. aastal kuulutati välja riigihange

uue arendaja leidmiseks ja aruande koostamise ajaks on uue arendajaga sõlmitud raamleping. Samas pole seega probleem veel seni lahenenud.

Ministeeriumi valitsemisala majandustehingud on valdavalt seaduslikud

Tehingute seaduslikkus

6. Tabelis 2 on antud ülevaade sellest, milliseid tegevusvaldkondi Riigikontroll auditeeris ning millised olid peamised järeldused majandustehingute õiguspärasuse kohta kontrollitud tegevusvaldkondades. Tegevuste rahaline maht, mis on esitatud sulgudes iga tegevusvaldkonna järel, on võetud Kaitseministeeriumi kantsleri 02.06.2017 allkirjastatud valitsemisala 2016. aasta eelarve täitmise aruandest.

Tabel 2. Auditeeritud tegevusvaldkonnad

Auditeeritud tegevusvaldkond	Auditeeritud asutus	Kas tehingute tegemisel on järgitud lisa 1 toodud õigusaktide põhimõtteid?
Tegevuskulude tegemine (tööjõu- ja majanduskulud 329,7 miljonit eurot)		
Tööjõukulud	Kaitsevägi	jah
Majandamiskulud, sh hanked	Kaitsevägi	jah, v.a tähelepanekute puhul punktides 23–39
Pensionieraldised, sh Kaitseväe eripensionid	Kaitseministeerium	Jah
Tehingud riigivaraga, sh investeeritud 54,7 miljonit eurot		
Soetamine (taristuinvesteeringud ja relvastus), sh hanked	Kaitseministeerium, Kaitsevägi	jah, v.a tähelepanekute puhul punktides 23–39
Valdamine (inventuurid, kinnisvara kasutusrendilepingud, servituudid)	Kaitsevägi	jah, v.a tähelepanekute puhul punktides 2–5 ja 42–44
Äraandmine (vara kasutada andmine Kaitseleidlule, üleandmine Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile ja mahakandmine)	Kaitseministeerium, Kaitsevägi	jah

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on teinud tegevuskulusid ja investeeringuid sihipäraselt

Tegevuskulude ja investeeringute tegemine

7. Ministeeriumi valitsemisalale oli 2016. aastal riigieelarves tegevuskuludeks ette nähtud 407 miljonit eurot (sh eelmisest eelarveaastast oli 2015. aastasse üle toodud 13,6 miljonit). Sellest kulutati 2016. aastal 398 miljonit ning võrreldes 2015. aastaga suurenesid kulud 28,3 miljoni euro võrra.

8. Järgmisesse eelarveaastasse viidi tegevuskuludeks ette nähtud raha kokku 0,9 miljonit eurot ning selle raha üleviimine on Riigikontrolli arvates piisavalt põhjendatud. Peamiselt oli raha ülejääk tingitud sellest, et rahvusvahelisteks liikmemaksudeks ette nähtud raha kulus tulenevalt valuutakursi kõikumistest vähem, kui oli planeeritud (0,6 miljoni euro ulatuses).

9. Ministeeriumi valitsemisalas oli planeeritud teha investeeringuid 70,2 miljoni euro eest (sh eelmisest eelarveaastast oli 2016. aastasse toodud 11,6 miljonit), millest investeeriti 54,8 miljonit eurot. Järgmisesse eelarveaastasse viidi üle 13,9 miljonit eurot kasutamata investeeringuprojektide raha, mis on valdavalt seotud ehitusprojektide edasilükkumisega, mille tingis see, et vajaminevaid taristualuseid maid ei õnnestunud nende omanikelt piisavalt kiiresti soetada. 2016. aastal investeeriti peamiselt taristu arendamisse (sh harjutusväljakud, kasarmud, remonditöökojad), õhuväe juhtimiskeskusesse ja ITsse.

10. Auditi käigus selgitati, kas Kaitseministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks. Audiitorid jõudsid järgmiste järeldusteni:

- Üldiselt loob ministeeriumi sisekontrollisüsteem, sh töökorraldus, piisava aluse raha sihipäraseks kasutamiseks.
- Investeeringuteks eraldatud raha on kasutatud sihipäraselt, s.t selleks määratud otstarbeks.
- 2016. aastal majandamiskuludeks eraldatud 176,1 miljonit on kasutatud sihipäraselt, eelarvest on kinni peetud ning ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.
- 2016. aastal tööjõukuludeks eraldatud 106,6 miljonit on kasutatud sihipäraselt, kulutuste tegemisel on peetud kinni eelarve piirmääradest.

2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas Kaitseministeeriumi kohta esitatud info ei ole piisav

Riigieelarve seaduse seletuskiri

11. Riigikontroll on oma iga-aastastes finantsauditites järjepidevalt pööranud tähelepanu riigieelarve koostamise protsessile. Auditeeritud perioodil keskendus Riigikontroll 2016. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja sisu hindamisele. Selleks analüüsisid audiitorid seletuskirjas esitatud infot ning konkreetseteks tegevusteks ettenähtud raha kasutamist.

12. Seletuskirja tähtsust ja selle suurenemist rõhutab ka Rahandusministeeriumi kava lisada iga-aastaselt riigieelarve seletuskirja täiendav info järgneva kolme aasta perspektiivis kavandatavate investeeringute, rahavoogude prognoosi ja eelarvelise bilansi kohta.

13. Analüüsi eesmärk oli selgitada, kas 2016. aasta riigieelarve seletuskirjas ministeeriumi valitsemisala kohta esitatud selgitused on arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed. Samuti sooviti saada teada, kas riigieelarve raha kulutati nendeks tegevusteks, mida seletuskirjas oli kirjeldatud.

14. Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi kohta esitatud info kvaliteetne, kui see on

- arusaadav ja selge – seletuskirja lugedes on võimalik ilma lisateadmisteta vastava valdkonna kohta aru saada, millest eelarve summa koosneb ja mis tegevusi kavandatakse selle eest teha;

- täielik ja läbipaistev – kõik olulised read on lahti seletatud, puuduvad suured summad, mille sisu ei ole selgitatud või on selgitatud pealiskaudselt, seletuskirja ja vastuvõetud eelarve vahel ei ole olulisi erinevusi, olulisemaid eelarve muutusi võrreldes eelneva aastaga on selgitatud;
- ratsionaalne – ei ole esitatud detailseid selgitusi ebaoluliste summade kohta.

15. Analüüsi käigus leidsid audiitorid, et seletuskirjas esitatud info ei ole piisav, sest seletuskirjas on jäetud osa infost avaldamata ning esineb vastuolulist infot. Alljärgnevalt on esitatud tehtud tähelepanekud:

- Kuigi seletuskirjas toodud summad vastasid seaduses olevatele summadele, ei olnud olulisi eelarveridu või tegevusi piisavalt selgitatud. Peamiselt oli see seotud sellega, et riigieelarve menetlemise käigus Riigikogus lisati mõnede eelarveridadele raha, kuid sellega kaasnevaid tegevusi seletuskirjas ei selgitatud.

Näiteks kasvasid Kaitseministeeriumi majanduskulud võrreldes eelneva aastaga 2,7 miljoni euro võrra (45%), kuid selle otstarvet pole seletuskirjas selgitatud. Samuti lisandus Riigikogus eelarve menetlemise käigus 109 552 eurot sihtotstarbelistele toetustele, mille otstarvet ei selgitatud.

- Esines ka puuduolevast selgitusest tulenev näiline vastuolu seletuskirja teksti ja sealsamas esitatud kulutabeli vahel. Kuigi Eesti Sõjamuuseumi – Kindral Laidoneri Muuseumi palgakasvaks öeldi seletuskirja tekstis 6,4%, kasvasid tegelikult tööjõukulud sealsamas toodud tabeli järgi 14,5%. Tööjõukulude hulka oli arvatud lisaks palgakasvule ka lisanduvate töökohtade kulu, kuid seda polnud seletuskirjas selgitatud.
- Eelarve seletuskirjas ei selgitatud ka mõningaid silmapaistvaid muutusi võrreldes 2015. aasta eelarvega. Näiteks kasvas ligi kuus korda vanametalli ja toidupakkide müügi tulu, rahvusvahelised liikmemaksud suurenesid aga 0,77 miljoni euro võrra.

16. Riigikontroll ei tuvastanud analüüsi tulemusena Kaitseministeeriumi riigieelarve seletuskirjas arvutusvigu ning kontrollitud eelarveridade puhul kulus raha selleks ette nähtud kuludele.

17. Riigikontrolli arvates on Rahandusministeerium juhtimisel koostatud riigieelarve seletuskiri oluline dokument, kus kirjeldatakse, milleks maksumaksja raha kasutatakse ja millised on prioriteedid. Seega peab seletuskiri olema kvaliteetne, s.t kõik olulised eelarveread peavad eelarve seaduses ja selle seletuskirjas olema omavahel vastavuses ning peab olema selgitatud, milleks raha kasutatakse, selgitused peavad olema arusaadavad, selged, täielikud, läbipaistvad ja ratsionaalsed.

18. Eelarve seletuskiri annab avalikkusele ja Riigikogule aluse kulude sihipärasuse ja vajalikkuse hindamiseks. Seletuskirjas esitatud selgituste ebapiisavus või mittetäielikkus suurendab riski, et riigieelarve seadusega erinevateks tegevusteks antud raha vajalikkust ei ole võimalik hinnata ja/või seda ei kasutata sihipäraselt.

19. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses.

Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on riigieelarve seaduse seletuskirja teemat arutanud Rahandusministeeriumiga ning 2018. aasta riigieelarve seletuskirja osas on Rahandusministeerium välja töötanud ja ministeeriumitele edastanud selge suunise seletuskirja detailsuse ja koostamise põhimõtete kohta. Kaitseministeerium võtab senisest suurema rolli seletuskirja Kaitseministeeriumi valitsemisala puudutava info kokkupanemisel ja võtab seejuures arvesse Riigikontrolli vastavad soovitusel.

Ministeeriumi ja tema valitsemisala hangete korralduses esineb jätkuvalt puudusi

Ministeeriumi hanked

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

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).

Riigihanke piirmäärad – riigihangete seaduse kohaselt peab korraldama

- lihthanke, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 10 000 euro (km-ta) eest, kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hanke puhul enam kui 40 000 euro eest ning
- riigihangete seaduses toodud menetluse, kui tellitakse asju või teenuseid enam kui 40 000 euro (km-ta) eest, kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hanke puhul enam kui 418 000 euro eest.

20. Kaitseministeerium ja Kaitsevägi on riigis olulised hankijad: 2016. aastal korraldati Kaitseministeeriumi valitsemisalas kokku 252 hanget, sh 230 hanget, mis kajastuvad riigihangete registris, ja 22 **erandhanget**, mis registris ei kajastu. Lisaks on tehtud mitmeid väikeoste ja minikonkursse. Kaitseotstarbelise varustuse hangete eelarve oli 2016. aastal kokku 141,58 miljonit eurot, millest Kaitseministeeriumi kasutuses oli 63,18 miljonit ja Kaitseväge kasutuses 78,4 miljonit eurot.

21. Riigikontroll kontrollis ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetuste vastavust riigihangete seaduse nõuetele. Seejuures keskenduti riigihangete menetlust puudutava sisekontrollisüsteemi hindamisele Kaitseministeeriumis ja Kaitseväes ning hinnati valitud tehingute puhul, kas korraldatud hanked on kooskõlas nii riigihangete seaduse kui ka selle seaduse alusel koostatud asutuste sisekordadega. Samuti kontrolliti Kaitseministeeriumis ja Kaitseväes, kas **kaitseotstarbelised hanked** on korraldatud juhul, kui seda nõuab riigihangete seadus. Lisaks kontrolliti ka eelmise aasta soovitude täitmist.

22. Kontrolli tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Riigikontrolli hinnangul on Kaitseministeerium ja Kaitsevägi loonud hankemenetluse korraldamiseks piisava kontrollisüsteemi, sealhulgas on hangete tegemist reguleerivad korrad kooskõlas riigihangete seadusega ja neid kordi üldjuhul järgitakse, v.a punktides 35–38 kirjeldatud tähelepanekute puhul.
- Kuigi kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete korraldamise põhimõtted on Kaitseministeeriumi ja Kaitseväge sisekordadega reguleeritud, tuvastas Riigikontroll jätkuvalt juhtumeid, kus neid kordi pole järgitud (vt punktid 23–32).
- Riigikontroll tuvastas mitmeid juhtumeid Kaitseministeeriumi valitsemisalas, kus 2016. aastal eksiti hangete planeerimisel: jäeti korraldamata üle **riigihanke piirmäära** jäävaid hankesid või ületati sõlmitud lepingute mahtu (vt punktid 33–34).

Erandhanked

Teadmiseks, et

Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus alustas tööd 02.01.2017. Keskus koondab ühtse juhtimise alla Kaitseministeeriumi ja tema allasutuste, sh Kaitseväge hanked ning taristuprojektid. Keskuse loomine otsustati juba 2010. aastal, mil riigikaitse strateegia nägi ette uue, hangete ja kinnisvara haldamisega tegeleva asutuse loomise.

Tähelepanekud riigihangete seaduse järgimise kohta

23. Nagu ka eelnevatel aastatel, tuvastas Riigikontroll ka 2016. aastal kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete puhul, et jätkuvalt on eksitud hankekorra järgimisel.

24. Eelmise aasta auditi kontrolliaruandes soovitas Riigikontroll ühtlustada valitsemisalas erandhangete läbiviimise korda ning tõhustada erandhangete korraldamise sisekontrollisüsteemi Kaitseväes ja täiendada sealset hankekorda. Riigikontrolli soovitudele vastasid kaitseminister ja Kaitseväge juhataja, et Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse loomisega seoses on väljatöötamisel uus valitsemisalaülene hankekord, millega muu hulgas reguleeritakse erandhangete läbiviimise põhimõtted. Uue hankekorra koostamisel lubati arvestada ka Riigikontrolli soovitusi.

25. Riigikontroll tuvastas auditeerimisel, et erandhangete menetlemisel ei ole jätkuvalt peetud kinni menetlusprotsessi etappide järjekorrast – endiselt on vormistatud hanke algatamine hiljem pakkumuste küsimisest. Näiteid:

- Kaitseväge radarisüsteemi hoolduse hanke algatamise käskkirja kinnitati 06.10.2016, kuid pakkumus, mis oli hankelepingu sõlmimise aluseks, oli saadud juba 25.04.2016.
- Luurekeskuse seadme hange algatati käskkirjaga 30.09.2016, kuid lepingu aluseks olev pakkumus saadi juba 21.09.2016.

Riigikontrolli hinnangul muudab selline menetlusprotsessi etappidest mittekinnipidamine hankeprotsessi ebaselgeks ega ole kooskõlas hea halduse põhimõtetega.

26. Täpsustamist vajab hankekomisjoni töökorraldus. Näiteks moodustati Kaitseväge luurekeskuse seadme hanke alustamise käskkirjaga hankekomisjon, kuid komisjoni ülesandeid ei määratud käskkirjas kindlaks, nagu nägi ette hankekord, ning komisjoni otsuseid ei protokollitud. 2016. aastal kehtinud Kaitseväge hankekorras ei olnud sätestatud, millised on hankekomisjoni ülesanded, samuti ei ole seda reguleeritud 2017. aastal kinnitatud valitsemisalaüleses hankekorras.

27. Riigikontrolli arvates tasub kaaluda hankekomisjoni ülesannete sätestamist hankekorras, selle asemel et neid iga kord hanke algatamise käskkirjaga kinnitada. Riigikontrolli hinnangul tagab komisjoni ülesannete fikseerimine ja otsuste dokumenteerimine selge vastutuse hankeprotsessis ning võimaldab hankeprotsessi läbipaistvamaks muuta.

28. Kaitseministeeriumis 2016. aastal kehtinud hankekorra järgi oli hanke eest vastutaval isikul kohustus kinnitada kõik hankedokumendid. Auditi käigus selgus, et näiteks Kaitseministeeriumi strateegilise sidevõrgu seadmete, brigaadi mehitamata õhusõiduki komplekti ning Kaitseväge siderajatiste projekteerimise ja ehitamise hangetes ei olnud hanke eest vastutav isik allkirjastanud kõiki hankega seotud toimingute dokumente, sh hankekomisjoni protokolle. Riigikontrolli hinnangul toob see kaasa olukorra, kus vastutus hanke korrektse läbiviimise eest hajub, hankeprotsess pole läbipaistev ning suureneb ka korruptsioonioht.

29. Riigikontroll tuvastas ka, et hankelepingutes ei olnud sätestatud kõiki hankekorras nõutud tingimusi. Näiteid:

- Kaitseväge hankelepingutes, kus nähti ette ettemaksu tegemine, ei olnud kokku lepitud ettemaksu tagastamise tingimusi.
- Kaitseväge luurekeskuse seadme hankeleping ei sisaldanud rakendatavaid julgeoleku- ja konfidentsiaalsusnõudeid.

30. Riigikontrolli hinnangul aitab ettemaksu tagastamise tingimuste kokkuleppimine vältida hilisemaid vaidlusi juhul, kui soovitud kaup jääb saamata, ja selliseid juhtumeid on Kaitseväge praktikas ette tulnud. Konfidentsiaalsusnõuete lisamine aga vähendab riski, et lepingus sisalduv info levib ebasoovitavalt ja kontrollimatult. Mõlemal juhul võib riigile tekkida rahaline kahju, kui ettemaks jääb tagastamata või julgeoleku- ja konfidentsiaalsusnõuete eiramise tõttu ei ole soetatav ese enam kasutatav.

31. Hangete auditeerimisel selgus, et Kaitsevägi ostis 2016. aastal püstolikomplekte summas 43 822 eurot. Kaitseväge selgitusel soetati püstolid erandhanke raames, mis korraldati 2014. aastal. Riigikontroll tuvastas, et 2014. aasta hanke raames lepidi kokku soetada püstoleid 14 118 euro eest. Riigikontroll on seisukohal, et Kaitsevägi ei ole olnud piisavalt hoolas hankevajaduse planeerimisel ning hankemahu ületamise selgumisel oleks tulnud korraldada uus hankemenetlus.

32. Auditi käigus selgus, et uue valitsemisalaülese hankekorra kinnitas kaitseminister 03.01.2017. Selle vastuvõtmisega on ühtlustatud ka erandhangete läbiviimise kord. Valdavalt on aluseks võetud seni Kaitseministeeriumis kehtinud protseduurid. Hankekorras on erandina jäetud Kaitsevägele õigus iseseisvalt korraldada erioperatsioonide väejuhatuse ja luurekeskuse spetsiifilisteks vajadusteks vajalikke hankeid. Riigikontrolli hinnangul jääb seetõttu alles risk, et erandhankeid ei menetleta valitsemisalas ka edaspidi korrektselt.

Eksimused riigihangete seaduse vastu

33. Riigikontroll peab olulisemaks eksimuseks riigihangete seaduse vastu seda, kui ostetakse kaupu või teenuseid, jättes riigihangete seaduse kohase menetluse üldse tegemata. Tehtud toimingute tulemusena tuvastasid audiitorid 2016. aastal jätkuvalt vigu hangete planeerimisel, sh nii tegemata hankeid, kui ka lepingute mahu ületamist.

- Näiteks on Seli Tervisekeskus jätnud tegemata lihthanke toidukaupade soetamisel maksumuses 21 015 eurot (hange kuulutati välja 2016. aasta lõpus) ja Kaitsevägi transporditeenuse tellimisel 50 500 euro ulatuses.
- Kaitsevägi on tellinud meditsiinilisi uuringuid vähemalt 103 559 euro ja raviteenuseid vähemalt 172 947 euro ulatuses. Tervishoiuteenuse lihtsustatud korras 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.
- Granaadiheitja Carl-Gustaf sihikute hanke summaks planeeris Kaitsevägi 381 120 eurot, kuid tegelikult kulus soetuseks 76 224 eurot rohkem, kui lepingus oli ette nähtud (lepingu sõlmimisel eksiti käibemaksu planeerimisega).

- Kiirabiautode soetamiseks korraldas Kaitsevägi hanke summas 898 590 eurot, kuid jättis hankesse planeerimata kiirabiautodele militaarvalmiduseks vajaliku lisavarustuse summas 14 630 eurot, mis telliti samalt hankijalt hankeväliselt juurde. Riigikontroll on seisukohal, et sel juhul ei analüüsinud Kaitsevägi enne hanke tegemist piisavalt oma vajadusi, mistõttu eksiti riigihangete seaduse vastu, hankides sama eesmärgi saavutamiseks vajalikke asju eraldi.

34. Riigikontrolli hinnangul toob puudulik hangete planeerimine kaasa riigihangete seaduse üldpõhimõtete, eelkõige raha säästliku ja otstarbeka kasutamise ning konkurentsi efektiivsema ärakasutamise põhimõtte rikkumise.

35. Kaitseministeeriumi valitsemisalas tuvastati auditi käigus kokku 40 hanget (ligi 20% kõigist hangetest), kus riigihanke aruanne ei olnud riigihangete registrile esitatud nõutud 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist, nagu näeb ette riigihangete seadus. Selliseid hankesid tuvastati Kaitseministeeriumis 16, Kaitseressursside Ametis 1 ja Kaitseväes 23. Seejuures oli Kaitseväes ühel juhul sõlmitud hankeleping juba 08.06.2015, kuid riigihanke aruanne esitati registrile 28.04.2017 ehk alles pärast seda, kui audiitor oli sellele tähelepanu juhtinud.

36. Aruannete hilisema esitamise põhjuseks toodi näiteks seda, et infosüsteemid peaksid saatma meeldetuletusi, kuid need teated ei tule mõnikord kohale, aga ka seda, et vastutavad töötajad olid parasjagu puhkusel või üldse töölt lahkunud. Ühel juhul toodi põhjuseks ka see, et tegu oli esmakordse osadeks jaotatud hankega, millest aruandmist ei osatud korrektselt korraldada.

37. Riigikontroll leiab, et õigel ajal avaldatud riigihanke aruanded on vajalikud hanketegevuse läbipaistvuse tagamiseks, kuna nendega informeeritakse avalikkust sõlmitud lepingutest. Aruannete esitamine on oluline hankeprotsessi läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks, sest väljakuulutamisetähtaegade hankemenetluse ja lihthanke korral on aruande esitamine registrile ainus hanke teostamist avalikustav meede.

38. Näiteks selgus eelnimetatud vea tõttu, et Kaitsevägi oli hanke korraldanud alles järelepärimise tulemusena. Kaitsevägi korraldas väljakuulutamisetähtaegade tähtsustamistega hanke litsentside soetamiseks (maksumusega 180 000 eurot), mille kohta küll koostati hanke käskkiri ja viidi läbi hankemenetlus, kuid kuna aruannet ei olnud riigihangete registrile esitatud, puudus tehtud hanke kohta registris info täielikult. Kuna sellist tüüpi hangete puhul on aruanne ainus teade, mis riigihangete registrile üldse hanke toimimise kohta esitatakse, jääb aruande esitamata jätmisega ka info registris avaldamata ning hanketegevus pole läbipaistev.

39. Riigikontrolli soovitused kaitseministrile ja Kaitseväe juhatajale:

- tõhustada hangete korraldamise sisekontrollisüsteemi, et vältida asjade ja teenuste ostmist ilma riigihangete seaduse kohase menetluse ja lepinguta;
- tõhustada Kaitseväe kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete korraldamise sisekontrollisüsteemi, et tagada erandhangete

korraldamisel piisav läbipaistvus ja kontrollitavus ning fikseerida kogu valitsemisalas hankekomisjoni põhilised ülesanded hankekorras ning korraldada töötajatele uue hankekorra koolitusi;

- täiendada sisekontrolli selliselt, et oleks tagatud pooleli olevate hankemenetluste edasine õigeaegne menetlemine ka siis, kui töötajad vahetuvad või on parasjagu puhkusel.

Kaitseministri ja Kaitseväe juhataja vastus: kaitseministri 03.01.2017. a käskkirjaga nr 2 kehtestati „Kaitseministeeriumi valitsemisala hankekord“, milles on järgitud Riigikontrolli soovitusi, et ka erandhangete läbiviimiseks oleks kehtestatud konkreetsed protseduurid ja kontrollisüsteem. Hankekorras kehtestatud erandhangete läbiviimise põhimõtted kehtivad sarnaselt ka Kaitseväe Erioperatsioonide Väejuhatuse ja Luurekeskuse spetsiifilisteks vajadusteks läbiviidavatele erandhangetele. Oleme seisukohal, et tulenevalt julgeolekuaspektist peab eelmainitud hangete korraldamise õigus jääma Kaitseväele. Samuti on tegemist spetsiifiliste julgeolekuvaldkonda kuuluvate hangetega, mille teostamiseks on Erioperatsioonide Väejuhatuses ja Luurekeskuses kompetentsid olemas. Hetkel on kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete korraldamise selgemaks reglementeerimiseks Kaitseväes koostamisel eraldi regulatsioon.

Uue riigihangete seaduse vastuvõtmise järel plaanime valitsemisalaülese hankekorra uuendamist. Korra uuendamise raames kaalume põhjalikult Riigikontrolli soovitusi fikseerida korras ka hankekomisjoni ülesanded.

Alates 01.01.2017 alustas Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegevust Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (RKIK), kuhu koondati nii ministeeriumi kui ka Kaitseväe hangetega seonduv tegevus, et tagada protseduuride ühtsus ja hankeprotsessi ühtlane kvaliteet. RKIKi hankekorras on määratud üheselt selge vastutus hankeprotsessi läbiviimise eest. Lisaks toimuvad RKIKis pidevalt erinevad hankijatele suunatud koolitused ning käsil on lepingute standardiseerimise protsess, kus muu hulgas vaadatakse üle ka ettemaksu ning konfidentsiaalsusnõuete regulatsioon. Kaitseväe hangete tugitegevuste kord sätestab Kaitseväe pädevuses olevate ülesannete täitmiseks asutusesisese töökorralduse, vastutajad ning täiendavad protseduurid. RKIKi moodustamisega seoses on Kaitseväes loodud tehniliste kirjelduste ja hangete koordineerimise sektsioon, mis korraldab hangete läbiviimiseks vajalike sisendite esitamist RKIKile, peab sõlmitud lepingute registrit ning jälgib hankega seotud tegevuste tähtaegadest kinnipidamist.

Ministeerium ning tema valitsemisala asutused on kontrollitud ulatuses varaga ümber käinud kooskõlas riigivaraseadusega

Ministeeriumi varad

40. Auditi käigus selgitati, kas testitud tehingute puhul on immateriaalseid ja materiaalseid varasid soetatud, saadud, vallatud ja ära antud kooskõlas riigivaraseadusega. Aastasiste kontrollitoimingute raames osalesid Riigikontrolli audiitorid valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides – sidepataljoni, Kaitseväe toetuste väejuhatuse ja Kaitseväe mereväe laevastiku laevade EML Tasuja ja EML Wambola varade inventuurides –, tutvusid inventuure reguleerivate kordadega ja inventuuride dokumentatsiooniga.

41. Toimingute tulemusel tegi Riigikontroll järgmised järeldused:

- Varade kasutamisel ja majandamisel ei tuvastatud kontrollitud tehingutes olulisi puudusi, välja arvatud punktides 42–44 kirjeldatud puuduste korral ametikorterite üürile andmisel.
- Inventuuride tulemusi saab üldiselt pidada usaldusväärseks, kuid inventuuride korralduse kohta tehti üks tähelepanek (vt punktid 2–5), kuna Kaitseväes pole jätkuvalt võimalik aastainventuuride käigus võrrelda raamatupidamises olevaid kaitseotstarbelisi varasid ja varusid tegelikkusega. Seetõttu ei pruugi Kaitseväel olla aastalõpu seisuga ülevaadet kõigi kaitseotstarbeliste varade ja varude kohta.
- Varade üleandmisel ja mahakandmisel on Kaitseministeerium ja Kaitseväge toiminud kehtivate reeglite kohaselt.

Ametikortereid antakse töötajatele kasutada turuhinnast madalama tasu eest, kuid tehtud erisoodustustelt ei maksta maksu

Erisoodustus ametikorterite kasutamisel

42. Kaitseväge annab tegevteenistujatele eluruumi kasutada turuhinnast soodsamalt, kuid ei arvesta tekkinud erisoodustusest tulumaksu. Kuigi 01.07.2016 kehtima hakanud riigivaraseadusest kaotati võimalus anda tööandja eluruumi kasutamiseks harilikust väärtusest madalama tasu eest ning kehtestati põhimõte, et tööandja eluruumi kasutamisest võetav tasu peab olema turupõhine, lähtub Kaitseväge kaitseväeteenistuse seaduse sättest, mis võimaldab anda eluruume rendile ka turuhinnast madalama tasu eest (vastav säte jõustus 19.03.2016).

43. Samas ei näe tulumaksuseadus ette, et kaitseväelastele antavate eluruumide turuhinnast madalamat üüri võiks käsitleda erandina erisoodustusmaksu arvestamisel. Kaitseväge selgituste kohaselt pole seni tehtud soodustusi erisoodustuseks peetud ning vastavaid makse tasutud. Kaitseministeerium on küll oma määrusega ette näinud järkjärgulise ülemineku turupõhisele tasule aastaks 2018, kuid vahepealsel ajal tuleks Riigikontrolli hinnangul üürihinna ja turuhinna vahet käsitleda erisoodustusena ja tasuda selle pealt erisoodustusega seonduvaid makse.

44. **Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja Kaitseväge juhatajale:** tagada erisoodustustega seonduvate maksude tasumine erisoodustusest, mis tekib kaitseväelastele ametikorterite üürimise võimaldamisel turuhinnast madalama tasu eest.

Kaitseministri ja Kaitseväge juhataja vastus: oleme seisukohal, et tegevväelasele tööandja eluruumi kasutusse andmisel turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest ei ole tegemist erisoodustusega tulumaksuseaduse § 48 lõike 4 punkti 1 tähenduses, seda olukorras, kus eluruum antakse tegevväelase kasutusse, kui ta nimetatakse teenistuse huvides ametikohale teise piirkonda ning objektiivsetel põhjustel puudub tal võimalus mõistliku tasu eest seal eluruumi omandada.

Vastav eristus tulumaksuseadusest tuleneb kaitseväeteenistuse seaduse § 111 lõikest 3. Nagu Riigikontrolli aruandes ka märgitud, on Kaitseministeerium näinud ette järkjärgulise ülemineku turupõhisele tasule aastaks 2018 ning sellele tuginedes on juba asutud tõstma tööandja eluruumi kasutustasusid.

Riigivalitsemise reformi elluviimine

Riigivalitsemise reform – 2015. aastal alustatud riigivalitsemise ümberkorraldus, mille üks eesmärke on tõhusam ja jõukohasem riigi sisemine töökorraldus, mille saavutamiseks on vaja valitsussektori töötajate arvu vähendada kooskõlas tööealise rahvastiku kahanemisega. Auditeeritud perioodi jäi Vabariigi Valitsuse otsus vähendada valitsussektori töötajate arvu ajavahemikul 01.06.2015–31.05.2016 kokkulepitud näitajate võrra. Riigikontroll analüüsis otsuse elluviimist kõigis valitsemisalades, andmata sellele hinnangut.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu kaitseministri seisukohaga, et kaitseväeteenistuse seaduse alusel töötajatele soodushinnaga hüve pakkumine annab piisava aluse selle hüve tulumaksuvabana käsitlemiseks – tööandjalt hüve saamise maksustamist reguleerib tulumaksuseadus ning selle alusel on eluruumi soodushinnaga kasutada andmine erisoodustus, mis tuleb maksustada tulumaksuga. Kui tegu oleks erandiga, peaks see olema selgelt kirjas tulumaksuseaduses, kuna aga seda seal nimetatud ei ole, siis on ka tegevväelase eluruumi soodushinna ja turuhinna vahe hüve ja seda tuleb maksustada üldkorras erisoodustusena. Samal seisukohal on ka Rahandusministeerium, kellega Riigikontroll selles küsimuses konsulteeris.

Ülevaade riigivalitsemise reformi kava elluviimisest Kaitseministeeriumis

45. Vabariigi Valitsuse 2015. aastal otsustatud **riigivalitsemise reformi** kava kohaselt on seatud eesmärgiks järjepidevalt vähendada keskvalitsuse töötajate arvu ning reformida avalike teenuste pakkumist. Nimetatud otsus mõjutab riigi finantsjuhtimist ja ministeeriumidele eraldatud eelarveraha kasutamist.

46. Auditi käigus koguti infot riigivalitsemise reformi elluviimise tegevuskava kohta ministeeriumides. Seejuures uuriti, millised on seni tehtud ja kavandatud eelarve- ning personalimuudatused ning milliseid põhi- või kõrvaltegevusi need hõlmavad. Selgitati, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist.

47. Kuna selliste reformide puhul esineb risk, et teenuseid hakatakse sisse ostma töötajatelt võlaõiguslike lepingute alusel ning sel juhul pole tagatud eesmärk muuta riigi töökorraldus säästlikumaks, tegid audiitorid kontrollitoiminguid veendumaks, et kaotatud töökohtade asemel ei ole hakatud samu teenuseid võlaõiguslike lepingute alusel sisse ostma. Selleks intervjuerisid Riigikontrolli audiitorid Kaitseministeeriumi töötajaid ning analüüsisid Kaitseministeeriumi valitsemisala raamatupidamise andmeid.

48. 2015. aasta kevadel määras Vabariigi Valitsus iga ministeeriumi valitsemisalale ette kvoodi, kui suures ulatuses tuleb töötajate arvu vähendada järgneva aasta jooksul, s.o ajavahemikul 1. juunist 2015 kuni 31. maini 2016. Kaitseministeeriumi valitsemisala pidi koondama kokku 57 inimest. Kaitseministeerium palvel jäeti kvoodist välja kaitseväelaste ametikohad, kuna seoses riigikaitse arengukavast tulenevate ülesannetega ja liitlasvägede vastuvõtu korraldamisega on Kaitseväes tekkinud hoopis vajadus enamate kaitseväelaste järele.

49. Seatud eesmärgi täitmiseks rakendati juba enne riigireformi välja töötatud plaani vähendada Kaitseväe valvurite arvu. Kaitseväes koondati kokku 82 valvuri ametikoht, mille arvelt täideti valitsuse seatud eesmärk, ning ülejäänud 25 ametikoha arvel suurendati tsiviilteenistujate arvu, kes on seotud riigikaitse arengukavas sätestatud ülesannete elluviimisega.

50. Kuna Kaitseministeeriumi valitsemisalas oli võimalik rakendada juba välja töötatud optimeerimiskava, ei tekkinud seoses riigireformiga vajadust tegevuste täiendava ümberkorraldamise (näiteks üleminek teenuste sisseostmisele) või ärajätmise järele. Tööjõu puudust ei tekkinud,

kuna koondatute arvelt sai täita vajaminevad töökohad muudes struktuurides. Riigikontroll ei täheldanud, et koondamise järel oleks hakatud rohkem sõlmima võlaõiguslikke lepinguid.

51. Kaitseministeeriumi sõnul lähtuvad nad põhimõttest, et ümberkorralduste käigus püütakse vältida tegevvälaste arvu vähendamist ning töötajate arvu optimeeritakse peamiselt tsiviilstruktuuride arvelt. Optimeerimise võimalusi otsitakse pidevalt ning tsiviilteenistujate koosseisu on viimase 4–5 aasta jooksul ka pidevalt kokku tõmmatud.

52. Ministeeriumi hinnangul ei ole edasine koondamine samas mahus enam võimalik, ilma et see mõjutaks tegevuste mahtu ja kvaliteeti. Tegevuste asendamine teenuste sisseostmisega on ministeeriumi arvates problemaatiline: näiteks on arvutused näidanud, et tootlustamise sisseostmine läheks kokkuvõttes kallimaks, teiselt poolt ei sobi teenuste sisseostmine alati ka julgeolekukaalutlustel.

53. Riigikontroll teeb teemast kokkuvõtva kõiki ministeeriume hõlmava ülevaate auditaruandes „Riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“.

Varasemate soovitude rakendamine

Kaitseväge pikaajalised ettemaksud on vähenenud

Ettemaksude tegemine

54. Riigikontroll on alates 2013. aastast juhtinud tähelepanu Kaitseväge pikaajalistele ettemaksudele, mille eest ei ole saadud vastu kaupu või teenuseid. 2015. aasta aruandes tõi Riigikontroll välja järgmised ettemaksud:

- NATO Support Agency'le (NSPA) tehti 3,2 miljoni suurune ettemaks EML Wambola ümberehituseks, mis on veninud üle 3,5 aasta;
- NSPA-le tehti ka 258 000 euro suurune ettemaks barokambri eest, mida pole kolme aasta jooksul suudetud tarnida;
- Rootsi sõjaväe varustusasutusele FMV (rts Försvarets materielverk) tehti 62 700 euro suurune ettemaks meeste kingade eest, mida pole samuti kolme aasta jooksul tarnitud.

55. Aruande koostamise ajaks on lahenduse leidnud 3,2 miljoni eurone ettemaks, mille eest tarniti vajaminevaid varuosi. Barokambrit pole Kaitseväge jätkuvalt vastu võtnud, sest sellel on Kaitseväge hinnangul tehnilisi puudusi, mille tuvastamiseks on tellitud sõltumatu ekspertiis, mis peaks valmima kevadel 2017. Meeste kingade kohta teatas FMV, et nende korraldatud hange nurjus, seetõttu taotleb Kaitseväge ettemaksu tagastamist ning uues FMV hankes osaleda ei plaanita.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi tulemusel Kaitseministeeriumile aruandes soovitusi. Kaitseminister ja Kaitseväge juhataja saatsid 21.06.2017 oma vastuse Riigikontrolli auditiaruande eelnõule.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Kaitseministeeriumi osa riigieelarve seletuskirjas 19. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile: parandada koostööd Rahandusministeeriumiga riigieelarve seaduse seletuskirja koostamisel ning veenduda seletuskirjas esitatud andmete piisavuses ja korrektsuses. (p-d 11–19)	Kaitseministri vastus: Kaitseministeerium on riigieelarve seaduse seletuskirja teemat arutanud Rahandusministeeriumiga ning 2018. aasta riigieelarve seletuskirja osas on Rahandusministeerium välja töötanud ja ministeeriumitele edastanud selge suunise seletuskirja detailsuse ja koostamise põhimõtete kohta. Kaitseministeerium võtab senisest suurema rolli seletuskirja Kaitseministeeriumi valitsemisala puudutava info kokkupanemisel ja võtab seejuures arvesse Riigikontrolli vastavad soovitused.
Riigihangete ja erandhangete korraldamine 39. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja Kaitseväge juhatajale: - tõhustada hangete korraldamise sisekontrollisüsteemi, et vältida asjade ja teenuste ostmist ilma riigihangete seaduse kohase menetluse ja lepinguta; - tõhustada Kaitseväge kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete korraldamise sisekontrollisüsteemi, et tagada erandhangete korraldamisel piisav läbipaistvus ja kontrollitavus ning fikseerida kogu valitsemisalas hankekomisjoni põhilised ülesanded hankekorras ning korraldada töötajatele uue hankekorra koolitusi; - täiendada sisekontrolli selliselt, et oleks tagatud pooleli olevate hankemenetluste edasine õigeaegne menetlemine ka siis, kui töötajad vahetuvad või on parasjagu puhkusel. (p-d 20–39)	Kaitseministri ja Kaitseväge juhataja vastus: kaitseministri 03.01.2017. a käskkirjaga nr 2 kehtestati „Kaitseministeeriumi valitsemisala hankekord“, milles on järgitud Riigikontrolli soovitusi, et ka erandhangete läbiviimiseks oleks kehtestatud konkreetsed protseduurid ja kontrollisüsteem. Hankekorras kehtestatud erandhangete läbiviimise põhimõtted kehtivad sarnaselt ka Kaitseväge Erioperatsioonide Väejuhatuse ja Luurekeskuse spetsiifilisteks vajadusteks läbiviidavatele erandhangetele. Oleme seisukohal, et tulenevalt julgeolekuaspektist peab eelmainitud hangete korraldamise õigus jääma Kaitsevägele. Samuti on tegemist spetsiifiliste julgeolekuvaldkonda kuuluvate hangetega, mille teostamiseks on Erioperatsioonide Väejuhatuses ja Luurekeskuses kompetentsid olemas. Hetkel on kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandhangete korraldamise selgemaks reglementeerimiseks Kaitseväes koostamisel eraldi regulatsioon. Uue riigihangete seaduse vastuvõtmise järel plaanime valitsemisalaülese hankekorra uuendamist. Korra uuendamise raames kaalume põhjalikult Riigikontrolli soovitusi fikseerida korras ka hankekomisjoni ülesanded. Alates 01.01.2017 alustas Kaitseministeeriumi valitsemisalas tegevust Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (RKIK), kuhu koondati nii ministeeriumi kui ka Kaitseväge hangetega seonduv tegevus, et tagada protseduuride ühtsus ja hankeprotsessi ühtlane kvaliteet. RKIKi hankekorras on määratud üheselt selge vastutus hankeprotsessi läbiviimise eest. Lisaks toimuvad RKIKis pidevalt erinevad hankijatele suunatud koolitused ning käsil on lepingute standardiseerimise protsess, kus muu hulgas vaadatakse üle ka ettemaksu ning konfidentsiaalsusnõuete regulatsioon. Kaitseväge hangete tugitegevuste kord sätestab Kaitseväge pädevuses olevate ülesannete täitmiseks asutusesisese töökorralduse, vastutajad ning täiendavad protseduurid. RKIKi moodustamisega seoses on Kaitseväes loodud tehniliste kirjelduste ja hangete koordineerimise sekti, mis korraldab hangete läbiviimiseks vajalike sisendite esitamist RKIKile, peab sõlmitud lepingute registrit ning jälgib hankega seotud tegevuste tähtaegade kinnipidamist. Kaitseministri vastus: oleme seisukohal, et tegevvälasele tööandja eluruumi kasutusse andmisel turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest ei ole tegemist erisoodustusega tulumaksuseaduse § 48 lõike 4 punkti 1 tähenduses, seda olukorras, kus eluruum antakse tegevvälase kasutusse, kui ta nimetatakse teenistuse huvides ametikohale teise piirkonda ning objektiivsetel põhjustel puudub tal võimalus mõistliku tasu eest seal eluruumi omandada. Vastav eristus tulumaksuseadusest tuleneb kaitseväge teenistuse seaduse § 111 lõikest 3. Nagu Riigikontrolli aruandes ka märgitud, on Kaitseministeerium näinud ette järkjärgulise ülemineku turupõhisele tasule aastaks 2018 ning sellele tuginedes on juba asutud tõstma tööandja eluruumi kasutustasusid.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Erisoodustus ametikorterite tegevväelastele kasutada andmisel 44. Riigikontrolli soovitus kaitseministrile ja Kaitseväe juhatajale: tagada erisoodustustega seonduvate maksude tasumine erisoodustuselt, mis tekib kaitseväelastele ametikorterite üürimise võimaldamisel turuhinnast madalama tasu eest. (p–d 42–44)	Kaitseministri ja Kaitseväe juhataja vastus: oleme seisukohal, et tegevväelasele tööandja eluruumi kasutusse andmisel turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest ei ole tegemist erisoodustusega tulumaksuseaduse § 48 lõike 4 punkti 1 tähenduses, seda olukorras, kus eluruum antakse tegevväelase kasutusse, kui ta nimetatakse teenistuse huvides ametikohale teise piirkonda ning objektiivsetel põhjustel puudub tal võimalus mõistliku tasu eest seal eluruumi omandada. Vastav eristus tulumaksuseadusest tuleneb kaitseväeteenistuse seaduse § 111 lõikest 3. Nagu Riigikontrolli aruandes ka märgitud, on Kaitseministeerium näinud ette järkjärgulise ülemineku turupõhisele tasule aastaks 2018 ning sellele tuginedes on juba asutud tõstma tööandja eluruumi kasutustasusid. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu kaitseministri seisukohaga, et kaitseväeteenistuse seaduse alusel töötajatele soodushinnaga hüve pakkumine annab piisava aluse selle hüve tulumaksuvabana käsitlemiseks – tööandjalt hüve saamise maksustamist reguleerib tulumaksuseadus ning selle alusel on eluruumi soodushinnaga kasutada andmine erisoodustus, mis tuleb maksustada tulumaksuga. Kui tegu oleks erandiga, peaks see olema selgelt kirjas tulumaksuseaduses, kuna aga seda seal nimetatud ei ole, siis on ka tegevväelase eluruumi soodushinna ja turuhinna vahe hüve ja seda tuleb maksustada üldkorras erisoodustusena. Samal seisukohal on ka Rahandusministeerium, kellega Riigikontroll selles küsimuses konsulteeris.

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 osaks.

Ministeeriumi auditi eesmärk on avaldada arvamust ministeeriumi tehingute seaduslikkuse kohta ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste bilansi ja/või tulemiaruaruande kirjade õigsuse kohta ministeeriumi bilansis ja/või tulemiaruanDES.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, milles on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi käigus. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab põhjendatud kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on kontrollitud ulatuses olulises osas kooskõlas asjakohaste seadustega.

Audititoimingute käigus koguti finantsaruannetes esitatud arvandmete ja muu avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse finantsaruannete koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi kui terviku tulemuslikkuse kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Auditi käigus hinnati ka seda, kas kasutatud arvestuspõhimõtted on olnud asjakohased.

Ministeeriumis ei ole Riigikontroll teinud raamatupidamise aastaaruande auditit, vaid on sooritanud audititoiminguid, mis on vajalikud, et anda hinnang riigi raamatupidamise aastaaruandele ja tehingute seaduslikkusele. Seetõttu ei avalda Riigikontroll arvamust 17.05.2017 Kaitseministeeriumi kantsleri allkirjastatud saldoandmiku kui terviku õigsuse kohta.

Riigikontroll leiab, et audititoimingud annavad piisava aluse, et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohast oluliste finantsaruande kirjade kajastamise õigsuse kohta Kaitseministeeriumi finantsaruandes ning Kaitseministeeriumi eelarve täitmise aruande usaldusväärsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Riigikontrolli hinnang – olulises osas kooskõlas – tähendab, et puuduvad sellised asjaolud, mille esitamine või esitamata jätmine võib mõjutada auditiaruande kasutaja hinnangut asutuse 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 annab põhjendatud kindlusel põhineva arvamuse selle kohta, kas Kaitseministeeriumi tehingud vastavad riigieelarve seadustele. Piiratud kindlusele tuginev arvamus antakse, hinnates tehingute vastavust riigihangete seadusele ja riigivaraseadusele. Seejuures tuuakse välja eksimused riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse tähtsamate nõuete vastu. Ülejäänud seaduste ja õigusaktide puhul kontrollitakse tähtsamate vastavusnõuete täitmist, tuues välja puudused ja tehes soovitusi, avaldamata seejuures kokkuvõtvat arvamust. Vt lisas 1 nimetatud õigusakte.

Auditi käigus leitud vähem tähtsate puudustele, mille mõju pole märkimisväärne, juhiti auditeeritu tähelepanu auditi ajal, samuti on seda tehtud neile saadetud märgukirjas.

Kaitseministeeriumi raamatupidamine

Et avaldada arvamust riigi raamatupidamise aastaaruande 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 ning avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend. Eesti hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid).

Kaitseministeeriumi tehingute seaduslikkus

Seaduslikkuse auditeerimisel pöörati põhitähelepanu sellele, kas riigivara on valitsetud heaperemehelikult. Heaperemehelik valitsemine tähendab, et riigivaraga on ümber käidud eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja tõhusalt ning läbipaistvalt ja kontrollitavalt.

Riigieelarve seadustele vastavuse kontrollimine jagunes kaheks: tehingute seaduslikkuse auditeerimine ja eelarve täitmise aruande kontrollimine. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Kaitseministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2016. aasta riigieelarve seadusest ja selle seaduse muutmise seadusest. Selleks kontrolliti, kas ministeeriumis on tulud riigieelarvesse kogutud; kulud ja investeeringud tehtud sihipäraselt; kas iga-aastase eelarveseadusega kehtestatud eelarvest ja selles tehtud muudatustest on kinni peetud ning kas eelarvest tehtud ettemaksed olid vältimatud.

Samuti kontrollis Riigikontroll, kas riigiasutus on võtnud kohustusi ainult siis, kui talle on selleks riigieelarvest raha ette nähtud ning kas kõik tulud, kulud, investeeringud ja finantseerimistehingud on liigendatud sellisel viisil, et nende majanduslik sisu või otstarve on selgelt kindlaks määratud. Eelarve täitmise aruande kontrollimisel hinnati, kas ministeerium on aruande koostanud ettenähtud reeglite kohaselt ning kas tehtud korrigeerimised on olnud õigustatud.

Varade soetamisel kontrolliti tehingute vastavust riigihangete seaduse üldpõhimõtetele, milleks on säästlikkus ja otstarbekus, võrdne kohtlemine ja proportsionaalsus, läbipaistvus ja kontrollitavus, efektiivne konkurents ja huvide konflikti vältimine. Selleks kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust lähtudes, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas lihthangete puhul on kinni peetud riigihangete üldpõhimõtetest.

Tehingute vastavuse hindamisel riigivaraseadusele kontrolliti valikuliselt ja riskihinnangust tulenevalt, kas ministeeriumi valitsemisala on lähtunud riigivaraseaduses sätestatud riigivara valitsemise põhimõtetest ja kehtestatud olulisematest nõuetest.

Ministeeriumi 2016. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditis käsitleti ka Vabariigi Valitsuse riigireformi kavas olevaid tegevusi ja nende elluviimist. Valitsuse riigireformi kava järgi soovetakse vähendada keskvalitsuse töötajate arvu ja reformida avalike teenuste osutamise korraldust. Auditi käigus koguti infot riigireformi kava elluviimise kohta, sh selgitati, milline on riigireformi elluviimise tegevuskava Kaitseministeeriumis, millised on seni tehtud ja kavandatavad eelarve- ning personalimuudatused ning milliseid põhi- või kõrvaltegevusi need hõlmavad. Uuriti, kas ja kuidas on mõjutanud või mõjutavad kärped teenuste osutamist ja tegevuste elluviimist. Kogutud info põhjal antakse kõiki ministeeriumeid hõlmav ülevaade riigi 2016. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta koostatavas auditiaruandes.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati mais 2017.

Auditi meeskond

Auditis osalesid vanemaudiitor auditijuhi ülesannetes Gert Schultz, vanemaudiitorid Alina Green ja Kristi Kährin ning audiitorid Karin Grents ja 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 2-1.8/17/60146/15.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid Kaitseministeeriumi raamatupidamise valdkonnas

21.06.2016 – Kaitseministeeriumi 2015. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

16.06.2015 – Kaitseministeeriumi 2014. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

25.06.2014 – Kaitseministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

19.06.2013 – Kaitseministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

03.07.2012 – Kaitseministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa 1. Hinnangu andmise kriteeriumid

A. Tehingute seaduslikkust hindas Riigikontroll järgmistele õigusaktide puhul:

- 2016. aasta riigieelarve seadus, §-d 1–2, 4, 6, 12;
- 2016. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus, §-d 1, 15;
- rahandusministri 10.09.2014. aasta määrus nr 30 „Kassalise teenindamise eeskiri”;
- rahandusministri 16.12.2015. aasta määrus nr 47 „Eelarveklassifikaator”;
- rahandusministri 04.02.2016. aasta määrus nr 9 „Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord”;
- riigieelarve seadus, §-d 30–33, 60, 64;
- riigihangete seadus, §-d 3–5, 7, 10, 13–16, 18², 19, 20–29, 31–32, 35–41, 43–44, 46–47, 50–51, 54, 58, 63–71, 93–94, 103¹–103¹¹;
- riigivaraseadus, §-d 4, 8, 10, 14, 17–28, 37, 38, 44, 46, 48, 51, 52, 54–56, 63, 65, 103.

B. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmistele olulisematele õigusaktidega:

- avaliku teenistuse seadus, §-d 1–2, 5–7, 21–24, 34–43, 52, 57, 61–63, 86, 90, 101–104, 107, 131;
- sotsiaalmaksuseadus, §-d 1–4, 7–9;
- tulumaksuseadus, §-d 1–4, 40–43;
- töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 28–29, 33, 42–45, 50–55, 67–71, 83–84, 87–89, 92, 95–97, 100;
- töötuskindlustuse seadus, §-d 1, 3–4, 40–42;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”;
- Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord”;
- ajateenija ja asendusteenistuja toetuse ning reservväelasele õppekogunemisel osalemise aja eest makstava toetuse ulatus ja maksmise kord, § 1–3;
- kaitseväeteenistuse seadus, § 128, 139–141, 149;
- riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus, § 7.