



Kristjan Prikk
kantsler
Kaitseministeerium

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 5.07.2019 - 31.08.2019
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Meie 5.07.2019 nr 2-1/80018/16

kindralmajor Martin Herem
Kaitseväge juhataja
Kaitsevägi

Märgukiri auditi „Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Kaitseministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler ja Kaitseväge juhataja

Riigikontroll tegi riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid ministeeriumides ja nende valitsemisala asutustes ning Riigikantseleis määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjade õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses.

Sellest lähtudes koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna. Ministeeriume ja Riigikantseleid teavitatakse nende valitsemisalas tehtud audititoimingute tulemustest märgukirjaga.

Auditi käigus tegid audiitorid Kaitseministeeriumi valitsemisalas 2018. aasta septembrist kuni 2019. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2018. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- osalesid Kaitseväge varade inventuurides;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja nende tehingute raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist järgmistes valdkondades:
 - toetuste saamine,
 - toetuste andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - pensionieraldiste arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga;
- hindasid Kaitseväge infosüsteemi MS DAX usaldusväärsust finantsarvestuse seisukohast. Tuvastatud puudused ja nende kõrvaldamiseks antud soovitusel on toodud märgukirja lisas;

- tutvusid korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemiga. Riigikontroll käsitleb teemat üldistatuna auditiaruandes, mistõttu ei ole käesolevas märgukirjas sellest kirjutatud. Info Kaitseministeeriumi sisekontrollisüsteemist saadud ülevaate kohta on edastatud ministeeriumi korruptsiooni ennetamist koordineerivale isikule ja auditi kontaktisikule;
- kontrollisid, kas tehingute tegemisel seotud isikutega, kes on määratletud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis (RRÜE), on kinni peetud toimingupiirangust korruptsioonivastase seaduse mõistes. Sama kontrolliti ka toetuse andmise tehingute auditeerimisel.

Riigikontroll tuvastas eksimusi investeeringute ja majandamiskulude eelarvestamises ning raamatupidamises kajastamises, samuti varade arvestuses ning leidis puudusi IT-turvameetmete rakendamises.

1. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus kasutas põhivarade arvelevõtmisel vale arvestuspõhimõtet

Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse põhivara tehingute auditeerimisel selgus, et keskus ei erista põhivarade arvelevõtmisel erineva kasutuseaga vara komponente. Nii arvestati hoonete maksumuse hulgas rajatisi, masinaid ja seadmeid ning inventari, mis kõik on aga hoonest erineva kasutuseaga. Seetõttu ei olnud varade jääkväärtus õige ning arvestatud kulum ja amortisatsioonikulu olid tegelikust väiksemad. Auditi ajal tehti arvestused, et leida arvel olevatele samastele varaobjektidele nende komponente arvestades keskmine eluiga ja tehti vastav ümberarvestus. Täiendavalt arvestati kulumit ja amortisatsioonikulu 2 687 588 eurot ning sama summa võrra vähenes varade jääkväärtus bilansis.

Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 järgi, mis reguleerib põhivara arvestust, tuleb juhul, kui materiaalse põhivara olulistel komponentidel on oluliselt erinev kasulik eluiga, võtta need komponendid raamatupidamises arvele eraldi varaobjektidena, määrales neile eraldi amortisatsioonimäär, lähtudes nende kasulikust elueast.

Riigikontrolli hinnangul on oluline, et Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus jätkaks põhivarade komponentarvestust, et tagada õige ülevaade varaobjektide järelejäänud elueast ja jääkväärtusest.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: tagada edaspidi põhivarade arvestuses oluliste komponentide eristamine.

2. Raamatupidamiseni ei jõua kogu põhivara tehingute kajastamiseks vajalik info ja tehingute dokumentatsioon vormistatakse hilinemisega ning see põhjustab arvestuses vigu

2.1 Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse kinnitatud akti alusel oli 12.11.2018. aasta seisuga võetud arvele liitlastelt saadud tasuta varasid kokku soetusmaksumuses 945 299 eurot. Audiitoritele esitatud vara saamise dokumentidest ilmnes, et varad olid valminud ja liitlaste poolt kasutusse võetud aga juba 26.09.2016 ja 16.12.2017. Liitlaste ja keskuse esindajad olid 27.06.2018 allkirjastanud inspekteerimise akti, mille alusel anti varad keskuse kasutusse. Eelnevat arvestades oleks pidanud varad arvele võtma 2018. aasta juunis ning varade kasutusiga arvestades leidma nende soetusmaksumuse vastuvõtu hetkel.

Vara vale soetusmaksumus ning vale arvelevõtuaeg põhjustab vea kulumi- ja amortisatsioonikulu arvestuses, mistõttu on vale ka vara jääkväärtus. Varade õigeks kajastamiseks tuleb keskusel arvesse võtta kogu vara kohta teada olev info ja esitada see raamatupidamisele.

Auditi ajal tehti parandus, mille tulemusel vähendati vara soetusmaksumust 26 733 euro võrra (sama summa võrra vähendati ka põhivara sihtfinantseerimise tulu) ning arvestati täiendavat kulumit ja amortisatsioonikulu 10 684 eurot.

2.2 Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse vara arvelevõtu akti alusel oli arvele võetud liitlaste renoveeritud lennukikütuse-laohoone parendus soetusmaksumusega 449 517 eurot. Audiitoritele esitatud dokumentidest selgus, et tegelikult oli saadud masinaid ja seadmeid. Liitlastelt vara saamisel märgitakse üleandmise dokumentatsioonis varade koosseis ja nende soetusmaksumus kokku, kuid varade detailseid hindu üleandmisel ei avalikustata. Keskuse ehitusbüroo jõudis auditi ajal järeldusele, et ka enne arvel olnud laohoone soetusmaksumuses 2 433 965 eurot sisaldus tegelikult 80 % ulatuses seadmeid. Seega oli saadud hoone tegelik soetusmaksumus 486 793 eurot ning ülejäänud summa eest oli saadud erinevaid kütuselao seadmeid ja süsteeme kokku maksumuses 2 396 689 eurot.

Kuna hoonel ja seadmetel on erinev kasutusiga, tuleb need arvele võtta erinevates varaklassides. Varade vale klassifitseerimise tõttu on arvestatud seadmete kulumit tegelikust vähem ja nende jääkväärtus bilansis seetõttu suurem. Samuti on tulemiaruanDES näidatud amortisatsioonikulu väiksemana. Selliste vigade vältimiseks tuleb varade saamisel selgitada, mis liiki varadega on tegemist, jaotada varad õigetes varaklassidesse ja määrata neile soetusmaksumus. Kaitseinvesteeringute Keskus parandas vara arvestuse 01.01.2019. aasta seisuga.

2.3 Kaitseväge sõjamasinate remonditööriistade soetuse dokumentatsioon on eksitav ja selle koostamine ei olnud õigeaegne. Vara omandiõiguse ületulekut tõendav dokumentatsioon on allkirjastatud 15.10.2018. Saadud selgituste järgi saadi osa varasid kätte 22.06.2018. Varade vastuvõtu eest vastutavalt töötajalt saadud info alusel vormistati üks varade arvelevõtu akt kõigi saadud varade kohta 2019. aasta märtsis, mil saabusid viimased tööriistad. Selles aktis oli kõigi varade soetamise ajaks märgitud 22.06.2018. Laoarvestuses olid varad arvele võetud nende saabumise perioodis.

Eelnevast tulenevalt on nende varade arvestus raamatupidamises vale ja erineb laoprogrammi arvestusest.

Kaitseotstarbelist põhivara, mida kasutatakse ainult militaareesmärkidel, hakatakse erandina amortiseerima alates selle soetamise kuust. Samal ajal alustatakse vastava vara bilansivälist arvestust selle olemasolu ja asukoha jälgimiseks. Seega oleks pidanud varad raamatupidamises arvele võtma kaitseotstarbelise varana samadel kuupäevadel, kui laoarvestuses alustati vara bilansivälist arvestust ja alustama siis ka nende varade amortiseerimist. Kaitseväl oleks tulnud kajastada juunis kätte saadud tööriistad kaitseotstarbelise varana soetusmaksumuses 306 727 eurot ja alustada nende varade amortiseerimist. Ülejäänud varad oleks tulnud kajastada raamatupidamises 15.10.2018. aasta seisuga tsentraliseeritud korras soetatud üleandmata varadena soetusmaksumusega 171 451 eurot, kuni nende varade saabumiseni.

2.4 Kaitseväge tagastas mais 2017 tarnijale raadiojaamad. 14.09.2018 andis tarnija kinnituse, et jaamade eest avatakse järgmiseks tehinguks krediit summas 313 274 USA dollarit ehk tagastatud raadiojaamade eest makstud summas. Kaitseväge raamatupidamises kajastati tehing oktoobris 2018 varade mahakandmisena ning see ei ole korrektne.

Riigikontrolli hinnangul on tegemist vara tagastamise tehinguga, mille puhul oleks tulnud vara tagastamisel kohe vara ka bilansist välja kanda ja kajastada nõue tarnija vastu. Auditi ajal küsiti ja saadi uuesti kinnitus tarnija ettemakse kohta. Seejärel tühistati jaamade mahakandmise tehing, arvestati tagasi varadele arvestatud kulum ja amortisatsioonikulu (130 306 eurot) ning kajastati ettemakse põhivara eest tagastatud varade soetusmaksumusega võrdses summas 300 662 eurot.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: tagada, et põhivara tehingute kohta esitataks raamatupidamisele õigeaegne ja kõikehõlmav dokumentatsioon, mis võimaldab tehinguid õigesti kajastada.

3. Kaitseväes ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuses on soetatud põhivara kajastatud majandamiskuluna

3.1 Kaitseväe tehingute auditeerimisel selgus, et majandamiskuludes olid kajastatud järgmised põhivara kriteeriumitele vastavad varad: radari antenniajami varuosa maksumusega 385 000 eurot käibemaksuta ning lahingumasinate CV90 varuosad 1 202 570 eurot käibemaksuta.

Riigikontrolli hinnangul on radari antenniajami puhul tegemist põhivaraga, kuna tema kasulik eluiga on 5 aastat ehk pikem kui 1 aasta, soetusmaksumus ületab põhivara kapitaliseerimise piiri ehk 5000 eurot ning tegemist on kindlat tüüpi radarile mõeldud varuosaga. Lahingumasinatele ostetud erinevad varuosad on samuti pikema kasutuseaga kui 1 aasta ja maksumusega üle 5000 euro ning nende puhul ei ole tegemist selliste kaitseotstarbeliste varudega, mis liiguks korduvalt laost välja (õppustele ja missioonidele) ja lattu tagasi (RRÜE § 38 lg 6). Seetõttu tuleks nad kajastada põhivara hulgas. Kuigi üldeeskiril lubab kaitseotstarbelist põhivara, mida kasutatakse ainult militaareesmärkidel, hakata erandina amortiseerima alates selle soetamise kuust, tuleks selliste varuosade puhul amortisatsiooni arvestust alustada alles nende kasutusele võtmisel. Seda põhjusel, et soetamise ja kasutusele võtmise vahele jääv aeg võib olla väga pikk. Varuosade kasutuselevõtul tuleb asendatava põhivara osa soetusmaksumus ja sellele vastav kogunenud kulum põhivara arvelt maha kanda.

Varade vale kajastamise tõttu raamatupidamises on kasutatud majandamiskuludeks ette nähtud eelarvet investeeringute tegemiseks kokku summas 1 905 084 eurot (koos km-ga).

Auditeeritu selgituste kohaselt polnud võimalik eespool väljatoodud viga parandada, sest selleks ei olnud 2018. aasta eelarves enam piisavalt raha. Seega on viga tehtud juba eelarve planeerimisel. Sama probleem oli ka Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuses, kus 2018. aasta aastasiseste audititoimingute tulemuste kohta saadetud vaheauditi märgukirjas (punkt 2) välja toodud viga koos aasta lõpus lisandunud soetusega kokku summas 85 356 eurot (ilma km-ta) parandati 2019. aastal, mitte 2018ndas, sest investeeringuna kajastamiseks ei olnud 2018. aasta eelarves selleks 93 167 eurot (koos km-ga).

3.2 Lisaks tuvastas Riigikontroll, et põhivara (radari antenniajami kapitaalremont, 12 soomuki XA-188 killukaitse komplektid) eest on tasutud ettemakseid, mis olid kajastatud ettemaksetena majandamiskulude eest. Selle tulemusena on muud nõuded ja ettemaksed kajastatud vähemalt 345 000 euro võrra suuremana ning materiaalse põhivara ettemaksed sama summa võrra väiksemana. Selleks et nende varade kättesaamisel oleks võimalik nii eelarve täitmises kui ka raamatupidamises kajastada tehingud õigesti, tuleb varade saamise perioodi eelarvesse planeerida vastavad investeeringud.

Riigikontrolli hinnangul on oluline planeerida eelarve ja kajastada tehingud raamatupidamises, lähtudes nende majanduslikust sisust, et anda õige ülevaade asutuse majandustehingutest.

Riigikontrolli soovitused Kaitseministeeriumi kantslerile:

- tagada, et põhivara tunnustele vastav vara võetakse arvele põhivarana, olenemata sellest, kas tegemist on varuosaga või kohe kasutusele võetava varaga;
- planeerida eelarve ja tehingute kajastamine, lähtudes nende majanduslikust sisust ning ajakohastatud juhenditest ja õigusaktidest.

4. Kaitseväge põhivara vale klassifitseerimise tõttu on eelarve täitmise aruandes investeeringute eelarve täitmine näidatud suuremana

Kaitsevägi on sõlminud 2017. aastal kokkuleppe ja tasunud selle alusel kahe lennuki lennukõlblikkuse taastamise tööde eest 31.12.2018. aasta seisuga kokku 2 353 407 eurot, sh 2018. aastal 805 847 eurot. Kõik kokkuleppes määratud maksegraafiku alusel tasutud maksed on kajastatud raamatupidamises vara etapiviisilise saamisena. Kuna dokumente, millega oleks osaliselt tehtud tööd vastu võetud, ei olnud, on selliste maksete puhul tegemist ettemaksetega, mida ei kajastata eelarve täitmise aruandes.

Auditi käigus selgus, et jaanuaris 2019 saadi üks renoveeritud lennuk kätte ning märtsis 2019 on kokku lepitud taastamistööde kallinemises ca 17% ulatuses. Eelnevat arvestades võib pidada põhjendatuks vara etapiviisilise saamise ca 1,5 miljoni euro ulatuses. Ülejäänud osas tuleks Riigikontrolli hinnangul aga lennukõlblikkuse taastamise tööde eest makstud summad kajastada ettemaksena, kuna puudub info teise lennuki tööde edenemise kohta. Vara vale kajastamise tõttu raamatupidamises on ka Kaitseväge investeeringute eelarve täitmine näidatud vähemalt 805 847 euro võrra suuremana.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: tagada, et põhivara tehingud planeeritakse eelarves ning neid kajastatakse raamatupidamises nende majandusliku sisu ja toimumise aja järgi.

5. Kaitseväge kaitseotstarbelise põhivara bilansisaldo õigsuse kontrolliks ette nähtud võrdlusi laoarvestusega ei ole tehtud

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi järgi inventeeritakse kaitseotstarbelist põhivara, mida kasutatakse ainult militaareesmärkidel, koos kaitseotstarbeliste varudega. Aasta lõpu seisuga kontrollitakse, kas kaitseotstarbelise põhivara nimekirjas olevad varad on ühtlasi arvel bilansiväliselt koos varudega.

Kaitseväge raamatupidamiskeskusest saadud info kohaselt seda võrdlust kaitseotstarbeliste põhivarade kohta tehtud ei ole, kuna selle tegemine ei ole tehniliselt võimalik – usaldusväärset põhivarade nimekirja pole võimalik võtta, kuna igal ajal on võimalik varale lisada või eemaldada sellelt põhivara märke. Seetõttu ei ole võimalik kontrollida, kas laoarvestuses kajastatav kaitseotstarbeliste põhivarade komponentarvestus vastab finantsarvestuses kajastatud kogumiarvestusele ning kas raamatupidamises kajastatud kaitseotstarbelise põhivara saldo 209 640 968 eurot on õige.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: korraldada kaitseotstarbeliste varade laoarvestus selliselt, et igal ajahetkel saaks seal kajastatud põhivarade kohta teha usaldusväärse väljavõtte, mille abil oleks võimalik teha võrdlus finantsarvestusega.

6. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ei ole võrrelnud põhivara inventuuri tulemusi raamatupidamisega

Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse põhivara inventuuri dokumentatsiooni ülevaatamisel selgus, et pärast inventuuri nimekirjade kooskõlastamist ei ole riigitöötaja iseteenindusportaalil (RTIP) olevaid andmeid võrreldud raamatupidamise andmetega.

Kaitseministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja järgi tuleb RTIPis pärast seda, kui vara lugejad ja vara eest vastutav isik on inventuuri nimekirjad kooskõlastanud, esitada need raamatupidamisele võrdluste tegemiseks. Võrdlemine on vajalik selleks, et saada kindlus, et kõik RTIPis inventeeritud varad on ka raamatupidamises arvel, ja veenduda, et RTIPis ei ole jäänud arvele võtmata mõni vara, mis on raamatupidamises kajastatud.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: tagada, et enne põhivarade inventuuri akti kinnitamist võrreldakse inventeeritud varade seisuga raamatupidamisega.

7. Kaitseministeeriumi valitsemisala asutuste 31.12.2018. aasta seisuga tehtud bilansikontode inventuuri koondakti algdokumentatsioon on puudulik

Toetuse väejuhatuse raamatupidamiskeskuse raamatupidajad on allkirjastanud 02.–05.04.2019 valitsemisala asutuste bilansikontode inventuuri koondaktis 31.12.2018. aasta seisuga olevad bilansisaldod, mille eest nad vastutavad. Küsinud selle inventuuri aluseks olevat nõuete ja kohustiste saldode inventeerimise dokumentatsiooni, selgus, et ainus dokument on võrdlusleht, milles oli võrreldud tarnijatega saldodid 30.11.2018. aasta seisuga. Seda võrdluslehte saab kasutada saldo inventeerimiseks ainult kaudselt, eeldades, et võrdluse käigus selgunud erinevused on likvideeritud. Muud inventuuri dokumentatsiooni koostatud ei olnud.

Raamatupidamiskeskusest saadud selgituse järgi tegid raamatupidajad saldode inventeerimiseks võrdlusi, kuid ei dokumenteerinud neid. Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 50 lõike 6 järgi on aastainventuuri läbiviimist tõendavaks dokumentatsiooniks saldokinnituskirjad, inventeerimisaktid või muud dokumendid, mis tõendavad vara või kohustiste kajastamise korrektsust.

Riigikontrolli hinnangul ei ole 31.12.2018. aasta koondakt ja 30.11.2018. aasta seisuga tehtud võrdlused piisav nõuete ja kohustiste kajastamise õigsust tõendav dokumentatsioon. Inventuuri käigus tuleb muu hulgas kontrollida nõuete ja kohustiste periodiseerimist, arvestades tekkepõhisuse printsiipi, hinnata nõuete laekumise tõenäosust (vajaduse korral kajastada allahindlus) ja teha muud vajalikud toimingud. Edaspidi tuleb kõik nõuete ja kohustiste inventeerimiseks tehtud toimingud dokumenteerida ja säilitada inventuuri tõendusmaterjalina, et oleks võimalik veenduda, et toimingud on tehtud ja piisavad, et tagada saldode õigsus bilansis.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: tagada, et kõik valitsemisala asutuste nõuete ja kohustiste inventeerimisel tehtud toimingud oleksid dokumenteeritud ning võimaldaksid veenduda inventuuri nõuetekohasuses ja piisavuses.

8. Kaitsevääe raamatupidamises on endiselt kajastatud ettemakse kätte saadud, kuid kasutuskõlbmatuks tunnistatud barokambri eest

Kaitsevääe 2018. aasta bilansis kajastub jätkuvalt põhivara ettemaksete all 2012. aastal barokambri eest tasutud ettemaks summas 252 000 eurot, kuna puudub otsus selle kohta, mis saab 2017. aastal vastu võetud, kuid kasutuskõlbmatuks tunnistatud barokambri. Riigikontroll on sellest ettemaksest korduvalt kirjutanud. Kätte saadud, aga kasutuskõlbmatu vara ettemaksena kajastamine bilansis ei ole õige.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: nõuda, et merevägi teeb otsuse barokambri saatuse kohta, mis võimaldaks raamatupidamises barokambri ettemakse kajastamine lõpetada.

Kokkuvõtte:

Arvestades Kaitseministeeriumi valitsemisala varade mahtu nii ühikuliselt kui ka väärtuseliselt, tuleb valitsemisala varade arvestust oluliselt parandada. Käesoleva auditi vahetulemuste märgukirjas soovitas Riigikontroll ministril nõuda Kaitsevääelt tegevuskava koostamist inventuuride korralduse parandamiseks, et tagada õige ülevaade varade olemasolu, seisukorra ja kasutatavuse kohta.

Kaitseväge andis ministeeriumile teada, et inventeerimisjuhendit täiendatakse, lähtudes Riigikontrolli tähelepanekutest, mistõttu ei ole Kaitseministeerium tegevuskava nõudnud. Riigikontrolli hinnangul viitavad nii auditi vahetulemused kui ka ülal esitatud tähelepanekud vajadusele koostada tegevuskava varade arvestuse, sh inventeerimise korralduse, parandamiseks. Tegevuskava koostamine on oluline selleks, et oleks läbi mõeldud ja määratud kindlaks tegevused, mis on vajalikud varade arvestuse korralduse tõhustamiseks, ning kokku lepitud nende täitmise ajakava.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: koostöös Kaitseväge juhatusega koostada ja rakendada tegevuskava varade arvestuse parandamiseks.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt 9. augustil 2019.

Riigikontroll tänab Kaitseministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitudest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Katrin Eller
Katrin.Eller@riigikontroll.ee