



Kristjan Prikk
Kaitseministeerium

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 30.06.2020 - 31.08.2020
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Meie 30.06.2020 nr 2-1/80039/23

Märgukiri auditi „Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Kaitseministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid ministeeriumides ja nende valitsemisala asutustes ning Riigikantseleis, Riigikohtus ja Riigikogu Kantseleis määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjade õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses.

Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna. Ministeeriume, Riigikantseleid, Riigikohtu ja Riigikogu Kantseleid teavitatakse nende valitsemisalas tehtud audititoimingute tulemustest märgukirjaga.

Auditi käigus tegid audiitorid Kaitseministeeriumi valitsemisalas 2019. aasta septembrist kuni 2020. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2019. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- osalesid Kaitseväe erinevate üksuste varade inventuurides;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste saamine ja andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - pensionieraldiste arvestus;
- tutvusid korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemiga Kaitseväes ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuses. Info sisekontrollisüsteemist saadud ülevaate kohta on edastatud asutuste korruptsiooni valdkonna kontaktiks ohud isikule ja auditi kontaktisikule Kaitseministeeriumis;

- kontrollisid, kas tehingute tegemisel seotud isikutega, kes on määratletud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis, on kinni peetud toimingupiirangust korruptsioonivastase seaduse mõistes. Sellest piirangust kinnipidamist kontrolliti ka Kaitseväe ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse ostuõiguslike isikute tehingute puhul.

Tehtud audititoimingute tulemusena soovib Riigikontroll juhtida tähelepanu järgmistele puudustele antud toetuste kajastamises, investeeringute, majandamiskulude ja varade arvestuses.

Järgmise na on toodud auditi käigus tuvastatud puudus, mis on kajastatud ka riigi raamatupidamise aastaaruande kohta tervikuna koostatavas auditiaruandes.

1. Kaitseväe põhivarade bilansisaldode õigsuse kontrolliks ette nähtud võrdlusi ei ole endiselt võimalik teha, kuna varade arvestuses esinevad probleemid

1.1. Põhivara raamatupidamise saldote ei ole võrreldud analüütilise registriga

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi järgi inventeeritakse kaitseotstarbelist põhivara aastaringi koos kaitseotstarbelise kulumaterjaliga. Aasta lõpu seisuga tuleb kontrollida, kas finantsarvestuses kaitseotstarbelise põhivara nimekirjas olevad varade kogumid on detailselt arvel ka analüütilises laovarvestussüsteemis ehk kas põhivara kogumiarvestus raamatupidamises vastab detailsele nimekirjale laovarvestuses. Kaitseväe põhivara inventuur ei sisalda endiselt seda võrdlust, kuna selle tegemine ei ole tehniliselt võimalik – usaldusväärset põhivarade nimekirja pole võimalik laovarvestusest võtta, kuna seal on igal ajal võimalik varale lisada või eemaldada põhivara märke.

Kaitseväe mittekaitseotstarbeline põhivara inventeeritakse aastainventuuri käigus 31. oktoobri seisuga. Kaitseväe üksuste inventuuri aktide järgi on 2019. aastal inventeeritud mittekaitseotstarbelist põhivara soetusmaksumuses 61 760 434 eurot. Riigikontroll võrdles inventeeritud saldote mittekaitseotstarbelise põhivara raamatupidamise andmetega. Selle järgi on 31.10.2019. a seisuga erinevatel mittekaitseotstarbelistel põhivara kontodel kokku soetusmaksumuses 59 224 957 eurot. Kuna võrdlust inventeeritud vara ja raamatupidamise vahel inventuuri seisuga tehtud ei ole, siis ei ole ka selgust, millest on tingitud ca 2,5 miljoni euro suurune erinevus.

1.2. Varade arvestuses esinevad mitmed probleemid

Kirjeldatud võrdluse tegemise eelduseks on, et varad võetakse nii raamatupidamise tarkvaras SAP kui Kaitseväe varaarvestuseks kasutatavas tarkvaras DAX arvele samas perioodis. Auditi toimingute tegemisel selgus, et mitmel juhul on varad arvele võetud erinevates perioodides. Saadud selgituse kohaselt tuleneb praegune olukord, kus varad on bilansivälises arvestuses ja raamatupidamises arvele võetud erineval ajal, sellest, et Kaitseväe materjali majandamise eeskiri on vananenud ning selles ei ole käsitletud vara arvele võtmise tähtaegu. Samuti ei käsitle see Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse kaudu vara Kaitseväele üleandmist. Hetkel ei lisata DAXis varale ka SAPis varale määratud inventarinumbrit, mistõttu ei ole ka nii võimalik võrdlust teha.

Kaitseväe varade arvestus peaks paranema 2020. aastal, pärast AX ostumooduli kasutuselevõttu, kuhu viiakse üle ka kõik Kaitseinvesteeringute Keskuse kaudu soetatavate kaitseotstarbelise vara ostud. Alates 01.01.2021 on plaanitud kasutusele võtta põhivara moodul kõigi Kaitseväe varade arvestuseks, mis loob aluse põhivarade bilansisaldode võrdluse tegemiseks.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: leida lahendusi, et võimalikult peagi, k.a 31.12.2020 seisuga, saaks Kaitseväes arvestatavate põhivarade seis võrrelda raamatupidamisarvestusega.

Järgmisena on toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mida ei kajastata riigi raamatupidamise aastaaruande auditiaruandes, sest tuvastatud eksimused ei ole riigi raamatupidamise aastaaruandele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata.

2. Kaitseministeerium on Kaitseliidule antud põhivara sihtfinantseerimist kajastanud antud tegevustoetusena

Ministeeriumi ja Kaitseliidu vahel sõlmitud riigieelarvelise tegevustoetuse kasutamise lepinguga on muuhulgas antud investeeringute tegemiseks toetust 5 520 164 eurot. Avaliku sektori finantsarvestuse- ja aruandluse juhendi § 24 järgi kajastatakse teatud sihtotstarbel antud toetused sihtfinantseerimisena, mis omakorda liigitatakse tegevuskulude ja põhivarade sihtfinantseerimiseks.

Riigikontrolli hinnangul on investeeringuteks antud toetus konkreetselt piiritletud sihtotstarbeline toetus ja tuleks kajastada antud põhivara sihtfinantseerimisena, mitte tegevustoetusena. Kui tegevustoetus kantakse kuluks raha ülekandmisel, siis tegevuskulude või põhivara sihtfinantseerimine kajastatakse raamatupidamises ja eelarve täitmises kulu tekkimise/põhivara soetamise perioodis, mistõttu tekib raamatupidamisarvestuses viga erinevate kajastamispehmohtete tõttu.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: planeerida ja kajastada antud toetus eelarves ja raamatupidamises lähtuvalt tema majanduslikust sisust.

3. Probleemid Kaitseministeeriumi valitsemisala põhivaratehingute kajastamisel

Riigikontroll kontrollis valitsemisala erinevate põhivaratehingute tegemist ja raamatupidamises kajastamist. Selle tulemusel tuvastas Riigikontroll järgmisena kirjeldatud probleemid. Sarnaseid (3.1 ja 3.2) töökorraldusest tulenevaid eksimusi on Riigikontroll tuvastanud ka varasemates auditites.

3.1. Mitmed Kaitseministeeriumi valitsemisala põhivara soetused ei ole kajastatud raamatupidamises ja eelarve täitmises nende tekkepõhises perioodis.

Kaitseministeeriumis on detsembris tehtud tarkvaraarendused kokku summas 25 362 eurot ja Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuses välistoetuse arvelt tehtud ehitustööd summas 9659 eurot kajastatud 2020. aasta jaanuaris. Lisaks oli 2019. aasta novembris tehtud tee-ehitustööd maksumusega 196 874 eurot kajastatud 2019. aasta detsembris.

Raamatupidamises kajastatakse tehinguid tekkepõhiselt tehingu toimumise ehk tööde tegemise perioodis, mitte akti allkirjastamise perioodis. Valest arvestuspõhimõttest lähtumine võib põhjustada olulisi vigu varade ja saadud toetuste arvestuses ning eelarve täitmises.

3.2. Kaitseväge jättis põhivara kasutusele võtmisel osa vara soetusmaksumusest põhivaraks klassifitseerimata

Kaitseväge ja Kaitseliidu väljaõppe infosüsteemi Brontos 2.0 kasutusse võtmisel sisaldas soetusmaksumus arenduse II ja III etapi töid, kuid I etapi tööd maksumusega 51 600 eurot jäid arvele lõpetamata ehitusena. Auditi käigus parandati vara soetusmaksumus 01.01.2020. a seisuga ja arvestati sellelt osalt ka 2019. aastal arvestamata jäänud kulum ja amortisatsioonikulu.

Riigikontrolli hinnangul tuleb vara arvelevõtul veenduda, et vara soetusmaksumusse on arvestatud kõik soetusega seotud kulutused, et tagada varade õige arvestus.

3.3. Kaitsevägi kajastas vara müügi enne tehingu toimumist

Kaitsevägi andis lepingulisele partnerile vara müügi korraldamiseks üle 3 generaatorit ja kajastas samas ka vara müügi. 2020. aasta mais ei ole generaatoritele ostjaid leidunud. Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 kohaselt eemaldatakse materiaalne põhivara bilansist nende müümise hetkel. Seega ei oleks tohtinud vara bilansist eemaldada enne müügi toimumist.

Tehingute õigeks kajastamiseks on oluline, et vara jääks bilanssi kuni selle müümise hetkeni, kuna vara jääkväärtuse olemasolul võib tekkida viga ka aruandluses ning vara bilansist välja kandmine enne selle müüki võib põhjustada vara ebaseaduslikku kasutamist.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: parandada koostööd Riigi Tugiteenuste Keskusega selliselt, et oleks tagatud majandustehingute kajastamine tekkepõhises perioodis, varade arvelevõtmine õiges soetusmaksumuses ning müügitehingute kajastamine nende toimumisel.

4. Valitsemisala inventuuride korraldus vajab parandamist

4.1. Kaitseväge kohustise inventeerimisel ei kontrollitud, kas kontrol „Võlad tarnijatele põhivara eest“ on kajastatud ainult kohustised põhivara eest

Kohustiste inventuuri kontrollimisel selgus, et Kaitsevägi oli kajastanud kontrol „Võlad tarnijatele põhivara eest“ kokku 354 560 euro ulatuses kohustise, mille puhul oli tegemist võlaga toodete ja teenuste eest.

Vale kohustise konto kasutamine põhjustab vea rahavoogude aruandes, kus võetakse arvesse konto „Võlad tarnijatele põhivara eest“ saldo muut võrdluses eelneva aruandeperioodi saldoga. Viga summas 310 588 eurot parandati valitsemisala saldoandmikus, parandamata jäi 43 973 eurot.

Riigikontrolli hinnangul tuleb kohustise võlad tarnijatele kontode inventuuris kontrollida üle ka tehingu majanduslik sisu ja kajastada võlad õige kohustise kontodel.

4.2. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse lõpetamata ehituse konto inventuuri tegemisel ei saadud varaobjektide kohta õiget infot

Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse audititoimingute tulemusel selgus, et lõpetamata ehituse konto inventuuri tegemisel ei ole ehituse projektijuhtidelt saadud õiget infot kõigi varaobjektide kohta. Perioodil oktoober-detsember 2019 oli valminud ehitusobjekte maksumusega 6 016 803 eurot, mis inventuuri ajaks olid valmis, kuid mille kohta oli inventuuris märgitud, et tegemist on pooleliolevate ehitustega. Auditi ajal vead parandati.

Kirjeldatu viitab sellele, et raamatupidamiseni ei jõua inventuuri käigus õige info ehitusobjektide valmimise kohta. Riigikontrolli hinnangul tuleb informeerida projektijuhte andma õiget infot või täiendada sisekontrollisüsteemi nõudega, et raamatupidamine kontrolliks pisteliselt projektijuhtidelt saadud andmete vastavust algdokumentidele.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile: edaspidi koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega

- kontrollida kohustiste inventuuri käigus, et tehingud on kajastatud õigel kontodel, lähtudes nende majanduslikust sisust;
- tõhustada sisekontrollisüsteemi, et tagada lõpetamata ehituse inventuuri käigus õige ja õigeaegse info edastamine varade kohta.

5. Kaitseväes ei ole määratud ametikohta, millel töötaja vastutab asutuses tervikuna korruptsiooni ennetuse eest

Auditis uuriti, milline on Kaitseväes korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteem. Selgus, et Kaitseministeeriumi 2018. a tehtud siseauditis „Korruptsioonivastaste meetmete rakendamise kontroll Kaitseväes“ on välja toodud probleem, et Kaitseväes ei ole tervikuna toimivat sisekontrollisüsteemi korruptsiooniriskide maandamiseks ja korruptsioonivastasest seadusest tulenevate ülesannete tõhusaks täitmiseks. Vastutus korruptsiooniennetuse meetmete rakendamiseks ning riskide maandamiseks on määratud struktuuriüksuste tasandil. Riigikontrolli audititoimingute tulemusel selgus, et Kaitsevägi ei tegele jätkuvalt asutuseülesest ega süsteemselt korruptsiooni ennetusega.

Kaitseväe korralduse seaduse järgi tehakse teenistusse või tööle kandideeriva isiku ning tegevvaldajate, ametnike või töötajate Kaitsevähke sobivuse hindamiseks taustakontroll ja seda korraldatakse iga viie aasta järel, põhjendatud vajaduse korral ka tihedamini. Kaitseväe selgituse kohaselt on taustakontrolli üks eesmärk hinnata isiku sobivust ja usaldusväärsust, muu hulgas isiku korruptsiooniriske ja tuvastada võimalikku korruptiivset käitumist. Taustakontrolli käigus hinnatakse riske ja selgitatakse välja korruptsiooniohtlikud sihtrühmad. Kaitseväe kordades see korruptsiooniriskide hindamine reguleeritud aga ei ole, see ei ole kellegi ülesandeks määratud ning toiminguid ei ole määratud. Seetõttu ei ole ka Kaitsevähki korruptsiooniriske süsteemselt hinnatud.

Riigikontrolli hinnangul on tõhusaks sisekontrollisüsteemiks vaja määrata ametikoht, millel töötaja vastutab korruptsiooni ennetamise eest, ning välja töötada ja kehtestada riskide hindamise toimingud, sh määrata riskide hindamise sagedus. Tänu dokumenteeritud riskianalüüsile on hiljem võimalik analüüsida ja veenduda, millised olid riskihindamise tulemused ja kas võrreldes varasemaga on töökorralduses midagi muutunud, mistõttu oleks vaja sisekontrollisüsteemi täiendada. Süsteemne ja dokumenteeritud riskianalüüs aitab tagada, et korruptsiooniennetuseks loodud sisekontrollisüsteem on tõhus ja piisav.

Riigikontrolli soovitus Kaitseministeeriumi kantslerile : määrata, millise ametikoha teenistuja vastutab Kaitsevähes tervikuna korruptsiooni ennetuse eest, ja luua asutuseülene korruptsiooni ennetamise sisekontrollisüsteem.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt 12. augustiks 2020.

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Merje Kurm
Merje.Kurm@riigikontroll.ee