

Põllumajandusministeeriumi  
2008. aasta raamatupidamise  
aastaruande õigsus ja  
tehingute seaduslikkus

*Audit on korraldatud riigi majandusaasta  
koondaruandele hinnangu andmiseks*



# Põllumajandusministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aasta- aruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

*Audit on korraldatud riigi majandusaasta koondaruandele  
hinnangu andmiseks*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli auditeerima riigi majandusaasta koondaruannet. Riigi majandusaasta koondaruandesse konsolideeritakse kõigi riigiraamatupidamiskohustuslaste aruanded. Riigikontroll auditeeris Põllumajandusministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust olulisematele õigusaktidele. Lisaks vaatas Riigikontroll, kas ministeerium on loonud toimiva sisekontrollisüsteemi, et luua eeldused investeringuteks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, varade säilimiseks ja heaperemehelikuks kasutamiseks. Oma töös tugines Riigikontroll audiitorbüroo Ernst&Young Baltic AS korraldatud auditile, mille käigus audiitorid hindasid Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute seaduslikkust. Samuti tuginesime Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti siseauditi üksuse auditile, mille käigus siseaudiitorid hindasid PRIA raamatupidamise korraldust ja tehingute seaduslikkust.

### Mida me auditeerisime?

Ministeeriumi 2008. aasta eelarve kassakulud olid 4,2 miljardit krooni ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2008. aasta seisuga oli 2,9 miljardit krooni.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised:

- Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ja majandustulemust.
- Raamatupidamise korraldus on ministeeriumis aasta-aastalt paranenud. Siiski esineb raamatupidamises jätkuvalt puuduseid, mistõttu peab ministeeriumi pearaamatupidaja tõhustama kontrolli allasutuste raamatupidamise üle.
- Auditeeritud olulised majandustehingud olid kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve seadusega ja 2008. aasta lisaeelarve seadusega. 2008. aasta eelarves investeringuteks eraldatud raha oli auditeeritud ulatuses kasutatud üldiselt sihipäraselt.

- Kuivõrd 2008. aasta varade inventuuride dokumenteerimine ja tulemuste kajastamine raamatupidamises on valitsemisala asutustes paranenud, loob see eeldused varade säilimisele.

## Sisukord

<b>Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus</b>	<b>4</b>
Ministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne on õige	4
Raamatupidamise korraldus on ministeeriumis paranenud	4
Jätkuvalt esineb eksimusi põhivara, tulude ja kulude kajastamisel	5
<b>Põllumajandusministeeriumi tehingute seaduslikkus</b>	<b>8</b>
Riigieelarve seadusest ei ole alati kinni peetud	8
Varade soetamisel on ministeerium järginud riigihangete seadust	9
Varade säilimine on tagatud	9
Varade võõrandamine on toimunud riigivaraseaduse kohaselt	9
<b>Eelmise aasta auditiaruandes tehtud soovituste rakendamine</b>	<b>9</b>
<b>Riigikontrolli soovitused ja Põllumajandusministeeriumi vastused</b>	<b>11</b>
<b>Ülevaade Põllumajandusministeeriumist</b>	<b>13</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>13</b>
Auditi eesmärk	13
Hinnangu andmise kriteeriumid	13
<b>Riigikontrolli varasemaid finantsauditeid Põllumajandusministeeriumis</b>	<b>16</b>

## Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

### Ministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne on õige

1. Riigikontrolli hinnangul kajastab ministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2008. aasta kassakuludeks 4,2 miljardit krooni, aruandeperioodi tulemiks –1,8 miljardit krooni ja bilansimahuks 31.12.2008. aasta seisuga 2,9 miljardit krooni, olulises osas õigesti ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi kassakulusid ja majandustulemust.

2. Punktides 3–6 ja 8–10 on kirjeldatud tähelepanekud raamatupidamise ja sisekontrollisüsteemi toimimise kohta, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid mis võivad põhjustada olulisi vigu raamatupidamise aastaaruandes, kui arvestuse korraldust ei parandata.

### Raamatupidamise korraldus on ministeeriumis paranenud

3. Riigikontroll leiab, et raamatupidamise korraldus on ministeeriumis aasta-aastalt paranenud. Samas esineb raamatupidamise korralduses jätkuvalt mõningaid puuduseid.

4. Põllumajandusministeerium on kinnitanud valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja 2005. aastal. Sise-eeskirja uuendamiseks on väidetavalt küll tegeletud, kuid 2009. aasta juunis oli eeskiri endiselt muutmata. Raamatupidamise sise-eeskirja kaudu reguleeritakse valitsemisalas spetsiifilisi arvestusvaldkondi, mistõttu olukorras, kus ministeerium ei uuenda sise-eeskirja, võib tema roll valitsemisala raamatupidamise koordineerimisel jääda nõrgaks.

5. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et saldoandmike infosüsteemi sisestatud andmed ei vastanud osade valitsemisala asutuste raamatupidamisregistrites olevatele andmetele. Riigikontrolli hinnangul peab ministeeriumi paraamatupidaja tõhustama kontrolli saldoandmike õigsuse üle ja järelevalvet allasutuste raamatupidamise üle.

6. Riigikontroll on oma varasemates auditites korduvalt välja toodud Jõgeva Sordiaretuse Instituudi sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamisarvestuse nõrkust kõikides arvestusvaldkondades. Ka 2008. aasta kohta korraldatud auditis tuvastati instituudi raamatupidamises probleeme raamatupidamise heast tavast kinnipidamisega (näiteks probleemid varude sisekontrollisüsteemis, nõuete hindamise ja menetlemise protseduurides).

### 7. Riigikontrolli soovitused põllumajandusministrile:

- Uuendada valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri.
- Ministeeriumi finantsosakonnal teha jooksvaid kontrollitoiminguid, et tagada valitsemisala asutuste raamatupidamisandmete vastavus Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi sisestatavatele saldoandmikele, ning võtta kasutusele muid vajalikke meetmeid raamatupidamise ühtlaselt kõrge taseme kindlustamiseks valitsemisalas.

- Hinnata Jõgeva Sordiaaretuse Instituudi raamatupidamise ja finantsjuhtimise korraldust ning võimaldada vajaduse korral töötajatele täienduskoolitust.

#### **Põllumajandusministeeriumi vastus punktile 4:**

Põllumajandusministeerium soovib esimesel võimalusel kinnitada nii ministeeriumi kui tema valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjad. Plaanide kohaselt toimub see käesoleva aasta sügisel. Sise-eeskirjade kinnitamine on võtnud algselt plaanitust enam aega juriidiliste muudatusettepanekute tõttu ning samuti seoses pearaamatupidaja lapsehoolduspuhkusele minekuga käesoleva aasta jaanuaris.

Täna sel päeval lähtume raamatupidamise arvestuses käesoleval hetkel raamatupidamisega seonduvatest õigusaktidest, k.a hetkel kehtiv raamatupidamise sise-eeskiri. Samuti lähtuvad haldusala asutused kehtivatest õigusaktidest. Hetkel kehtiva raamatupidamise sise-eeskirja punkti 1.1.4 kohaselt on ministeeriumi valitsemisala asutus kohustatud kehtestama oma raamatupidamise sise-eeskirja, milles sätestatakse asutuse eripärast tulenevad täiendavad arvestuse ja aruandluse nõuded raamatupidamise osas. Küsimuste või lahkavamate korral oleme allasutustega meelsasti konsulteerinud ja neile nõu andnud.

Uue raamatupidamise sise-eeskirja koostamisel võtame arvesse Riigikontrolli ettepanekut selgitada selles renoveerimiskulude põhivaraparenduseks ja majandamiskuludeks jaotamise põhimõtteid.

**Vastus punktile 5:** Saldode erinevus esines vaid üksikjuhtumina ühes valitsemisala asutuses. Asutuse poolt saldoandmike infosüsteemi sisestatud ja raamatupidamisandmetele mittevastavad saldod parandati koheselt peale selle vea teatavaks saamist ja sellele puudusele juhiti ühtlasi kõigi allasutuste tähelepanu.

**Vastus punktile 6:** Võtame arvesse Riigikontrolli ettepanekut pakkuda Jõgeva Sordiaaretuse Instituudi finantsvaldkonnaga seotud töötajatele täienduskoolitusi. Plaanime seda teha vastavalt võimalustele (piiratud eelarvelised vahendid) ja vajadustele (töötajate individuaalne kompetents).

**Vastus punktile 7:** Põllumajandusministeerium on aasta-aastalt täiustanud oma raamatupidamise järelevalve süsteemi, tagamaks ideaalset raamatupidamist nii ministeeriumis kui tema valitsemisala asutustes: alates 2008. aastast on valitsemisala asutustelt nõutud igakuist saldode võrdlust, mida on regulaarselt ka kontrollitud. Üksikjuhtumeid kannete ebaõigest kajastamisest on ette tulnud, kuid sellest on allasutusi informeeritud ja nõutud sisse viia parandused.

#### **Jätakuvalt esineb eksimusi põhivara, tulude ja kulude kajastamisel**

8. Riigikontroll soovitas 2007. aasta kohta koostatud auditoriaruandes täiendada varade arvestuse põhimõtteid nii, et oleks tagatud nende üheti mõistetavus. Veterinaar- ja Toiduamet on tellinud ehitustöid Viljandimaa ja Läänemaa veterinaarkeskuste renoveerimiseks, mis on osaliselt käsitletavad põhivaraparendusena. Põhivaraparendusena kajastatakse renoveerimiskulud, mis tõstavad vara väärtust või pikendavad selle eluiga. Kuna Veterinaar- ja Toiduamet on näidanud põhivaraparendusi kuludena, siis kajastub põhivara valitsemisala raamatupidamises

aastaaruandes vähemalt 833 822 krooni võrra väiksemas ning majandamiskulud sama summa võrra suuremas summas.

9. Veterinaar- ja Toiduametis on järelevalvetoimingute tegemise eest võetavate riigilõivude arvestus (eeskätt toitlustusasutustes ja toiduga kauplejate puhul) endiselt kassapõhine. Kuigi lõivutulude aastane kogusumma on 5,8 miljonit krooni, ei ole amet siiani koostanud varasematel kogemustel põhinevat ülevaadet isikutest, kes oleksid aruandeaastal lõivukohustuslikud, ning selle abil rakendanud lõivude tekkepõhist arvestust.

10. Põllumajandusministeerium on teinud vigu tulude ja kulude periodiseerimisel. Nii ei ole kalapüügitasusid võetud arvele tekkepõhiselt ega kajastatud neid õiges perioodis, mistõttu 2008. aasta tulemiaruanDES on vähemalt 1 302 029 krooni suuruses summas kajastatud ka 2009. aasta eest tasutud kalapüügitasusid. Ka oli eksitud majanduskulude periodiseerimisel. Näiteks makseagentuuri sertifitseerimisauditi eest tasutud 749 000 krooni on kuluna kajastatud 2008. aastal. Tehingu sisu järgi oli tegemist 2007. aasta kuluga. Riigikontroll leiab, et tulude ja kulude ebaõige periodiseerimine tingib ebatäpse info finantsaruandluses, mille alusel võidakse teha valesid otsuseid eelarvestamisel.

#### 11. Riigikontrolli soovitusel põllumajandusministrile:

- Selgitada raamatupidamise sise-eeskirjas renoveerimiskulude põhivaraparenduseks ja majandamiskuludeks jaotamise põhimõtteid.
- Korrastada lõivukohustuslaste andmebaase ning rakendada meetmeid tekkepõhise lõivusumma arvelevõtmiseks.

**Põllumajandusministeeriumi vastus punktile 8:** tunnistame eksimust Veterinaar- ja Toiduameti varade arvestuse põhimõtetes ehitustööde kajastamise osas. Põllumajandusministeerium plaanib oma valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas selgitada renoveerimiskulude põhivaraparenduseks ja majandamiskuludeks jaotamise põhimõtteid, et oleks tagatud nende üheti mõistetavus valitsemisalas.

**Vastus punktile 9:** Veterinaar- ja Toiduameti järelevalvetoimingute osas põhjendab Põllumajandusministeerium kulude kassapõhist kajastamist 2008. aastal sellega, et praeguseks hetkeks pole veel jõutud ühtse lahenduseni, mis rahuldaks kõiki osapooli ja raamatupidamisele esitatavaid nõudeid. Kuna alates 1. juulist 2007 on Veterinaar- ja Toiduametis nende isikute hulk, kelle suhtes tehakse järelevalvetoiminguid ning kes seaduse kohaselt on kohustatud selle eest tasuma riigilõivu, suurenenud määrani, mis ei võimalda praeguses õiguslikus keskkonnas Veterinaar- ja Toiduametil ühepoolselt luua ülevaadet maksukohustuslastest ja nende poolt maksmisele kuuluvatest summadest, siis on alustatud dialoogi õigusliku keskkonna kujundamiseks selles valdkonnas.

Põllumajandusministeeriumis on analüüsitud praegust süsteemi ja võrreldud seda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest nr 882/2004 toodud nõuete ja suunistega, ning jõutud seisukohale, et riigilõivudest tuleks loobuda ning need asendada kulu- ja tekkepõhiste järelevalvetasudega. Seda nii tasude haldamise efektiivsuse kui



läbipaistvuse eesmärgil. Kui jätta aga riigilõivude süsteem muutmata ning tuues juurde sanktsioneeritud kohustuse deklareerida tegevuskohad, kaasneks sellega käitleja halduskoormuse tuntav kasv, mis ei oleks sellise kohustuse eesmärgiga proportsionaalne. Põllumajandusministeerium on seisukohal, et edasi tuleks minna järelevalvetasude kehtestamise teed, mis tagaks nii senisest efektiivsema kulude haldamise kui käitlejale vajaliku läbipaistvuse, lihtsuse ning asjakohasuse.

**Vastus punktile 10:** Põllumajandusministeerium tegeleb kalapüügitasude tekkepõhise arvestuse vajadusele lahenduse otsimisega. Siiani ei ole leitud optimaalset väljundit, arvestades õigusloome pikka muutmise protsessi (muuta oleks vaja kas keskkonnatasude seadust või kalapüügitasude seadust).

Majanduskulude periodiseerimise osas põhjendab Põllumajandusministeerium kulude kajastamist sellega, et aktis märgitud sertifitseerimise auditeerimise kulud kajastati, lähtudes ministeeriumile auditeerimise teenust osutanud firma poolt esitatud arvest ja tuludekulude vastavuse printsiibist. Algdokumendil märgitud informatsioon ei sisaldanud viidet tulu kajastamisele eelmises perioodis.

**Vastus punktile 11:** Põllumajandusministeerium võtab arvesse Riigikontrolli ettepaneku selgitada raamatupidamise sise-eeskirjas renoveerimiskulude põhivaraparenduseks ja majandamiskuludeks jaotamise põhimõtteid.

## Põllumajandusministeeriumi tehingute seaduslikkus

**12. Riigikontrolli hinnangul on auditeeritud olulised tehingud tehtud kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve seadusega ja 2008. aasta lisaeelarve seadusega.**

13. Punktis 14–15 on tehingute seaduslikkuse kohta kirjeldatud tähelepanekuid, mis ei mõjutanud Riigikontrolli hinnangut, kuid mis viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis ja finantsjuhtimises.

### Riigieelarve seadusest ei ole alati kinni peetud

14. 2008. aasta riigieelarve ja 2008. aasta lisaeelarve seadusega eraldati ministeeriumile investeeringuteks kokku 103,3 mln krooni<sup>1</sup>. Auditeeritud ulatuses oli investeeringuteks eraldatud raha kasutatud sihipäraselt. Siiski leidis Riigikontroll nagu varasematelgi aastatel majandamiskuludeks eraldatud raha mittesihipärasest kasutamist.

15. Riigieelarve seaduse järgi võib riigieelarves määratud kulude otstarvet muuta vaid riigieelarve muutmise teel.<sup>2</sup> Ministeeriumi valitsemisala asutustes ei ole kulude tegemisel alati järgitud 2008. aasta eelarvet. Riigieelarve seadusest mittekinnipidamist tuvastas Riigikontroll ministeeriumis, Veterinaar- ja Toiduametis ning Eesti Põllumajandusmuuseumis. Riigikontroll tegi kindlaks, et investeeringuid on tehtud majandamiskuludest 946 101 krooni suuruses summas ja majandamiskulusid investeeringutest 50 787 krooni ulatuses.

**16. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Tagada asutuse eelarve koostamise ajal kavandatavate kulude iseloomu õige hindamine. Kui eelarveaasta jooksul ilmneb, et otstarbekas on teha kulutusi kavandatust erinevalt, taotlema eelarve muutmist.

**Põllumajandusministeeriumi vastus:** Põllumajandusministeerium on korduvalt juhtinud valitsemisala asutuste tähelepanu eelarvedistsipliinist kinnipidamisele. Eelarve projekti koostamise ajal investeeringuteks kavandatud kulud vastavad nõuetele. Kui eelarveaasta keskel selgub, et kulude iseloomu ei ole eelarve projekti koostamise ajal õigesti hinnatud, siis aasta keskel puudub võimalus investeeringute ja majandamiskulude vahel muudatust teha, kuna muuta on vaja antud aasta riigieelarve seadust. Reeglina jõustub seaduse muudatus alles aasta lõpul.

Põllumajandusministeerium teeb kõik endast oleneva, et tagada eelarve distsipliinist kinnipidamine.

---

<sup>1</sup> Valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2008. aastaks määratud tegevuskulude jaotus, materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ja renoveerimise kulude ning põhivara soetamise ja renoveerimise kuludeks ettenähtud sihtotstarbeliste eraldiste objektiline liigendus ning ministeeriumide ja nende valitsemisala riigiasutuste 2008. aasta tegevuskavad.

<sup>2</sup> Riigieelarve seadus, § 25 lg 2.

### **Varade soetamisel on ministeerium järginud riigihangete seadust**

17. Riigikontroll auditeeris varade soetusi ja sealhulgas riigihangete seaduse järgimist ministeeriumis, PRIAs, Veterinaar- ja Toiduametis, Jõgeva Sordiaretuse Instituudis ja Eesti Põllumajandusmuuseumis. Auditeeritud soetuste puhul oli üldiselt järgitud riigihangete seaduse põhimõtteid.

### **Varade säilimine on tagatud**

18. Vara säilimise tagamisel ja seisukorra hindamisel on üks olulisemaid meetmeid vara regulaarselt inventeerida.

19. Riigikontroll osales valikuliselt ministeeriumi korraldatud inventuurides, samuti tutvus inventuure reguleeriva korruga ja 2008. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga. Selle alusel võib väita, et valitsemisala asutused on asunud likvideerima eelmisel aastal vara inventeerimisel esinenud puudusi. Riigikontroll leiab, et varade inventeerimine on korraldatud ministeeriumis viisil, mis loob eeldused varade säilimiseks.

### **Varade võõrandamine on toimunud riigivaraseaduse kohaselt**

20. Ministeerium on auditeeritud perioodil võõrandanud vara kokku 53,2 miljoni krooni eest, sh peamiselt varem ministeeriumi haldusalas kinnisvarainvesteeringutena kajastatud vara. Auditeeritud võõrandamistingud on tehtud kooskõlas riigivara võõrandamist käsitlevate õigusaktidega.

## **Eelmise aasta auditiaruandes tehtud soovituste rakendamine**

21. Riigikontroll juhtis 2007. aasta auditi tulemusena ministeeriumi tähelepanu asjaolule, et kuigi riigiasutustel on riigieelarve seaduse järgi keelatud kasutada kapitalirenti, on Põllumajandusuuringute Keskus seitsmeks aastaks kapitalirendi tunnustele vastavatel tingimustel rentinud laboriseadme maksumusega 1 601 142 krooni. Keskus ei ole senini nimetatud vara põhivarana kajastanud.

22. Riigikontroll tuvastas eelmise aasta auditi käigus Maamajanduse Infokeskuses korruptiivse teo tunnustega tehinguid ja soovitas ministeeriumil korraldada infokeskuses audit, mille käigus hinnataks välisabi kasutamise õigsust ja vastavust projekti „Balti mere keskkonnakaitse piirkondlik projekt” eesmärkidele. Ministeerium ei ole Maamajanduse Infokeskuses siseauditit teinud.

**Põllumajandusministeeriumi vastus punktile 21:** Leiame, et Põllumajandusuuringute Keskuse labori seadme renditingimuste puhul on toimitud nõuetekohaselt. Nimelt on kasutusrendi olulisemateks tingimusteks järgnevalt väljatoodud punktid, mis on lepingus ka täidetud:

1) Vastavalt sõlmitud rendilepingu punktile 2 „mõisted ja tähendused“, on märgitud, et „rendiobjekt” on vallasvara, mille liisingfirma ostab müüjalt ja annab rentnikule üle tähtjaliseks kasutamiseks. Vara kuulub müüjale!

2) Rendiperiood ei kata kogu seadme kasutisiga. Jääkväärtus vara tagastamise momendil on 66045,00 kr (s.o 5%).

3) Rendilepingu punkt 17.1 sätestab, et rentnik on kohustatud rendiobjekti üle andma müüja või mõne teise liisingfirma poolt näidatud isiku valdusesse hiljemalt renditähtaja viimasel päeval.

4) Lepingus ei ole sätestatud ühtegi tingimust, mis annaks rentnikule lepingu lõppedes vara omandiõigust või selleks mingeid eelistingimusi. Arvestades eeltoodut oleme seisukohal, et sõlmitud rendileping on kasutusrent, mitte kapitalirent.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll jääb auditiaruande punktis 21 toodud seisukoha juurde. Raamatupidamise hea tava järgi on tegemist kapitalirendiga juhul, kui rendilepingu periood katab suure osa (üle 75%) renditava vara majanduslikust elueast, isegi kui omandiõigus ei lähe üle ning kui renditud vara on niivõrd spetsiifiline, et ainult rentnik saab seda ilma suuremate modifikatsioonideta kasutada, mistõttu on tõenäoline rendilepingu pikendamine nii, et see katab suure osa vara majanduslikust elueast.

**Põllumajandusministeeriumi vastus punktile 22:** Tähelepanekus nimetatud osas on algatatud kriminaalasi nr 08240100231, mida menetleb Ida Politseiprefektuur ning seetõttu ei pea Põllumajandusministeerium esialgu mõistlikuks täiendava auditi läbiviimist. Põllumajandusministeeriumi-poolsed edasised tegevused otsustatakse pärast kriminaalmenetluse lõpetamist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu  
Finantsauditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja Põllumajandusministeeriumi vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal põllumajandusministrile mitmeid soovitusi. Kantsler Ants Noot saatis 22. juulil 2009 ministeeriumi vastuse Riigikontrolli soovitudele.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

**Põllumajandusministeeriumi vastus punktile 21:** Leiame, et Põllumajandusuuringute Keskuse labori seadme renditingimuste puhul on toimitud nõuetekohaselt. Nimelt on kasutusrendi olulisemateks tingimusteks järgnevalt väljatoodud punktid, mis on lepingus ka täidetud:

- 1) Vastavalt sõlmitud rendilepingu punktile 2 „mõisted ja tähendused“, on märgitud, et „rendiobjekt“ on vallasvara, mille liisingfirma ostab müüjalt ja annab rentnikule üle tähtajaliseks kasutamiseks. Vara kuulub müüjale!
- 2) Rendiperiood ei kata kogu seadme kasutusiga. Jääkväärtus vara tagastamise momendil on 66045,00 kr (s.o 5%).
- 3) Rendilepingu punkt 17.1 sätestab, et rentnik on kohustatud rendiobjekti üle andma müüja või mõne teise liisingfirma poolt näidatud isiku valdusesse hiljemalt renditähtaja viimasel päeval.
- 4) Lepingus ei ole sätestatud ühtegi tingimust, mis annaks rentnikule lepingu lõppedes vara omandiõigust või selleks mingeid eelistusi. Arvestades eeltoodud oleme seisukohal, et sõlmitud rendileping on kasutusrent, mitte kapitalirent.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll jääb auditiaruande punktis 21 toodud seisukoha juurde. Raamatupidamise hea tava järgi on tegemist kapitalirendiga juhul, kui rendilepingu periood katab suure osa (üle 75%) renditava vara majanduslikust elueast, isegi kui omandiõigus ei lähe üle ning kui renditud vara on niivõrd spetsiifiline, et ainult rentnik saab seda ilma suuremate modifikatsioonideta kasutada, mistõttu on tõenäoline rendilepingu pikendamine nii, et see katab suure osa vara majanduslikust elueast.

**Põllumajandusministeeriumi vastus punktile 22:** Tähelepanekus nimetatud osas on algatatud kriminaalasi nr 08240100231, mida menetleb Ida Politseiprefektuur ning seetõttu ei pea Põllumajandusministeerium esialgu mõistlikuks täiendava auditi läbiviimist. Põllumajandus-ministeeriumi-poolsed edasised tegevused otsustatakse pärast kriminaalmenetluse lõpetamist.

Riigikontrolli soovitused	Põllumajandusministeeriumi vastused
<p><b>Raamatupidamise korraldus</b></p> <p>7. Soovitused põllumajandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uuendada valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri.</li> <li>■ Ministeeriumi finantsosakonnal teha jooksivaid kontrollitoiminguid, et tagada valitsemisala asutuste raamatupidamisandmete vastavus Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi sisestatavatele saldoandmikele, ning võtta kasutusele muid vajalikke meetmeid raamatupidamise ühtlaselt kõrge taseme kindlustamiseks valitsemisalas.</li> <li>■ Hinnata Jõgeva Sordiareture Instituudi raamatupidamise ja finantsjuhtimise korraldust ning võimaldada vajaduse korral töötajatele täienduskoolitust.</li> </ul> <p>(p-d 3–6)</p>	<p><b>Vastus punktile 4:</b> Põllumajandusministeerium soovib esimesel võimalusel kinnitada nii ministeeriumi kui tema valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjad. Plaanide kohaselt toimub see käesoleva aasta sügisel. Sise-eeskirjade kinnitamine on võtnud algselt plaanitust enam aega juriidiliste muudatusettepanekute tõttu ning samuti seoses pearaamatupidaja lapsehoolduspuhkusele minekuga käesoleva aasta jaanuaris.</p> <p>Tänaasel päeval lähtume raamatupidamise arvestuses käesoleval hetkel raamatupidamisega seonduvatest õigusaktidest, k.a hetkel kehtiv raamatupidamise sise-eeskiri. Samuti lähtuvad haldusala asutused kehtivatest õigusaktidest. Hetkel kehtiva raamatupidamise sise-eeskirja punkti 1.1.4 kohaselt on ministeeriumi valitsemisala asutus kohustatud kehtestama oma raamatupidamise sise-eeskirja, milles sätestatakse asutuse eripärast tulenevad täiendavad arvestuse ja aruandluse nõuded raamatupidamise osas. Küsimuste või lahkavuste korral oleme allasutustega meelsasti konsulteerinud ja neile nõu andnud.</p> <p>Uue raamatupidamise sise-eeskirja koostamisel võtame arvesse Riigikontrolli ettepanekut selgitada selles renoveerimiskulude põhivaraparenduseks ja majandamiskuludeks jaotamise põhimõtteid.</p> <p><b>Vastus punktile 5:</b> Saldode erinevus esines vaid üksikjuhtumina ühes valitsemisala asutuses. Asutuse poolt saldoandmike infosüsteemi sisestatud ja raamatupidamisandmetele mittevastavad saldod parandati koheselt peale selle vea teatavaks saamist ja sellele puudusele juhtiti ühtlasi kõigi allasutuste tähelepanu.</p> <p><b>Vastus punktile 6:</b> Võtame arvesse Riigikontrolli ettepanekut pakkuda Jõgeva Sordiareture Instituudi finantsvaldkonnaga seotud töötajatele täienduskoolitusi. Plaanime seda teha vastavalt võimalustele (piiratud eelarvelised vahendid) ja vajadustele (töötajate individuaalne kompetents).</p> <p><b>Vastus punktile 7:</b> Põllumajandusministeerium on aasta-aastalt täiustanud oma raamatupidamise järelevalve süsteemi, tagamaks ideaalset raamatupidamist nii ministeeriumis kui tema valitsemisala asutustes: alates</p>

Riigikontrolli soovitus	Põllumajandusministeeriumi vastused
	<p>2008. aastast on valitsemisala asutustelt nõutud igakuist saldode võrdlust, mida on regulaarselt ka kontrollitud. Üksikjuhtumeid kannete ebaõigest kajastamisest on ette tulnud, kuid sellest on allasutusi informeeritud ja nõutud sisse viia parandused.</p>
<p><b>Põhivara, tulude ja kulude kajastamine</b></p> <p>11. Soovitused põllumajandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selgitada raamatupidamise sise-eeskirjas renoveerimiskulude põhivaraparenduseks ja majandamiskuludeks jaotamise põhimõtteid.</li> <li>▪ Korrastada lõivukohustuslaste andmebaase ning rakendada meetmeid tekkepõhise lõivusumma arvelevõtmiseks.</li> </ul> <p>(p-d 8–9)</p>	<p><b>Vastus punktile 8:</b> Tunnistame eksimust Veterinaar- ja Toiduameti varade arvestuse põhimõtetes ehitustööde kajastamise osas. Põllumajandusministeerium plaanib oma valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjas selgitada renoveerimiskulude põhivaraparenduseks ja majandamiskuludeks jaotamise põhimõtteid, et oleks tagatud nende üheti mõistetavus valitsemisalas.</p> <p><b>Vastus punktile 9:</b> Veterinaar- ja Toiduameti järelevetoimingute osas põhjendab Põllumajandusministeerium kulude kassapõhist kajastamist 2008. aastal sellega, et praeguseks hetkeks pole veel jõutud ühtse lahenduseni, mis rahuldaks kõiki osapooli ja raamatupidamisele esitatavaid nõudeid. Kuna alates 1. juulist 2007 on Veterinaar- ja Toiduametis nende isikute hulk, kelle suhtes tehakse järelevetoiminguid ning kes seaduse kohaselt on kohustatud selle eest tasuma riigilõivu, suurenenud määran, mis ei võimalda praeguses õiguslikus keskkonnas Veterinaar- ja Toiduametil ühepoolselt luua ülevaadet maksukohustuslastest ja nende poolt maksmisele kuuluvatest summadest, siis on alustatud dialoogi õigusliku keskkonna kujundamiseks selles valdkonnas.</p> <p>Põllumajandusministeeriumis on analüüsitud praegust süsteemi ja võrreldud seda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest nr 882/2004 toodud nõuete ja suunistega, ning jõutud seisukohale, et riigilõivudest tuleks loobuda ning need asendada kulu- ja tekkepõhiste järelevaletasudega. Seda nii tasude haldamise efektiivsuse kui läbipaistvuse eesmärgil. Kui jätta aga riigilõivude süsteem muutmata ning tuues juurde sanktsioneeritud kohustuse deklareerida tegevuskohad, kaasneks sellega käitleja halduskoormuse tuntav kasv, mis ei oleks sellise kohustuse eesmärgiga proportsionaalne. Põllumajandusministeerium on seisukohal, et edasi tuleks minna järelevaletasude kehtestamise teed, mis tagaks nii senisest efektiivsema kulude haldamise kui käitlejale vajaliku läbipaistvuse, lihtsuse ning asjakohasuse.</p> <p><b>Vastus punktile 10:</b> Põllumajandusministeerium tegeleb kalapüügitasude tekkepõhise arvestuse vajadusele lahenduse otsimisega. Siiani ei ole leitud optimaalset väljundit, arvestades õigusloome pikka muutmise protsessi (muuta oleks vaja kas keskkonnatasude seadust või kalapüügitasude seadust).</p> <p>Majanduskulude periodiseerimise osas põhjendab Põllumajandusministeerium kulude kajastamist sellega, et aktis märgitud sertifitseerimise auditeerimise kulud kajastati, lähtudes ministeeriumile auditeerimise teenust osutanud firma poolt esitatud arvest ja tulude- kulude vastavuse printsiibist. Algdokumentil märgitud informatsioon ei sisaldanud viidet tulu kajastamisele eelmises perioodis.</p> <p><b>Vastus punktile 11:</b> Põllumajandusministeerium võtab arvesse Riigikontrolli ettepaneku selgitada raamatupidamise sise-eeskirjas renoveerimiskulude põhivaraparenduseks ja majandamiskuludeks jaotamise põhimõtteid.</p>
<p><b>Riigieelarve seaduse järgimine</b></p> <p>16. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Tagada asutuse eelarve koostamise ajal kavandavate kulude iseloomu õige hindamine. Kui eelarveaasta jooksul ilmneb, et otstarbekas on teha kulutusi kavandatust erinevalt, taotleda eelarve muutmist. (p-d 14–15)</p>	<p>Põllumajandusministeerium on korduvalt juhtinud valitsemisala asutuste tähelepanu eelarvedistsipliinist kinnipidamisele. Eelarve projekti koostamise ajal investeeeringuteks kavandatud kulud vastavad nõuetele. Kui eelarveaasta keskel selgub, et kulude iseloomu ei ole eelarve projekti koostamise ajal õigesti hinnatud, siis aasta keskel puudub võimalus investeeeringute ja majandamiskulude vahel muudatust teha, kuna muuta on vaja antud aasta riigieelarve seadust. Reeglina jõustub seaduse muudatus alles aasta lõpul.</p> <p>Põllumajandusministeerium teeb kõik endast oleneva, et tagada eelarve distsipliinist kinnipidamine.</p>

## Ülevaade Põllumajandusministeeriumist

Põllumajandusministeeriumi ülesanded on maaelu poliitika, põllumajanduspoliitika, kalanduspoliitika kalamajandust puudutava osa ja põllumajandustoodete kaubanduspoliitika kavandamine ja elluviimine, toidu ohutuse ja nõuetekohasuse tagamine, loomatervise ja -kaitse ning taimetervise ja -kaitse alase tegevuse koordineerimine, põllumajandusteadus- ja arendustegevuse ning põllumajandushariduse korraldamine ja asjakohaste õigusaktide eelnõude koostamine.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad kolm valitsusasustust – Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, Veterinaar- ja Toiduamet ning Taimetoodangu Inspeksioon. Lisaks kuuluvad ministeeriumi valitsemisalasse Jõudluskontrolli Keskus, Põllumajandusuuringute Keskus, Veterinaar- ja Toidulaboratoorium, piirkondlikud maaparandusbürood, Maaparanduse Ehitusjärelvalve ja Ekspertiisibüroo, Maamajanduse Infokeskus, Jõgeva Sordiaretuse Instituut, Eesti Maaviljeluse Instituut, Eesti Põllumajandusmuuseum, Eesti Piimandusmuuseum ja C. R. Jakobsoni Talumuuseum.

Ministeeriumil on 100% osalus Loomsete Jäätmete Käitlemise ASis. Lisaks teostas ministeerium asutajaõigusi Maaelu Edendamise Sihtasutuses.

Ministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruandeperioodil minister Helir-Valdor Seeder ja kantsler Ants Noot, kes oma allkirjaga on kinnitanud 2008. aasta majandusaasta aruande õigsust. Igapäevast ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise korraldamist koordineeris ministeeriumi finantsosakonna juhataja kohusetäitja Astra Tiks.

**Tabel 1. Ministeeriumi valitsemisala olulisemad näitajad**

	2005	2006	2007	2008
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalal	27	27	27	27
Keskmine töötajate arv	1758	1758	1798	1863
Eelarvemaht (mln krooni)	3439	4366	4340	5270
Varade maht (mln krooni)	2 270 264	1 815 133	1 977 376	2 889 775

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang riigi majandusaasta koondaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele. Selle kohustuse täitmiseks korraldab Riigikontroll auditeid riigiraamatupidamiskohustuslaste raamatupidamise õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kontrollimiseks. Selle auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Põllumajandusministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruanne, sh eelarve täitmise aruanne, on õige ning 2008. aasta jooksul tehtud tehingud seaduslikud.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2008. aasta seisuga;
- varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2008. aasta seisuga ministeeriumile;
- tehingud või sündmused toimusid 2008. aastal;

- kõik varad, kohustused, tehingud ja sündmused on kajastatud ning näitajad avalikustatud;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud õiges summas ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tegevusaruandes toodud numbriline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summades;
- olulisemad tehingud on kooskõlas riigieelarve seadusega, 2008. aasta riigieelarve seadusega ja 2008. aasta lisaeelarve seadusega.

### **Auditi ulatus ja käsitlusviis**

Põllumajandusministeeriumi 2008. aasta majandusaasta aruande õigsusele hinnangu andmise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise heale tavale, raamatupidamise seadusele ning rahandusministri asjakohastele määrustele.

Hinnangu andmisel tehingute seaduslikkusele hindas Riigikontroll, kas kontrollitud tehingud on sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest, 2008. aasta riigieelarve ja 2008. aasta lisaeelarve seadusest. Lisaks kontrolliti olulisemate tehingute puhul riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse nõuetest kinnipidamist.

Auditi käigus kasutas Riigikontroll ka PRIA siseaudiitorite ning audiitorbüroo Ernst&Young Baltic AS tööd. Vajaduse korral tehti täiendavaid kontrole audiitorite kontrollitud tehinguklassides. Kontrollitoimingute tulemusel jõudis Riigikontroll järeldusele, et ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmisel saab tugineda teiste audiitorite tööle.

Ministeeriumi siseauditi eest vastutav ametnik andis ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta märkusteta arvamuse.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate äriühingute ja sihtasutuste majandusaasta aruandeid on auditeerinud vannutatud audiitorid. Hinnangu andmisel ministeeriumi koondaruandele tugines Riigikontroll vannutatud audiitorite tööle.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandataks ja sooritataks viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi.

Auditi käigus kontrollisid audiitorid valikuliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi.

Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.



**Auditi lõpetamise aeg:**

Audititoimingud lõpetati 2009. aasta juunis.

**Auditi meeskond:**

Auditis osalesid finantsauditi osakonna auditijuht Inga Häkkinen, vanemaudiitor Jaana Tael ja audiitor Liisa Lepist.

**Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on FAO-2-1.4/09/53.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid finantsauditeid Põllumajandusministeeriumis

25.7.2008 – Põllumajandusministeeriumi 2007. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

10.7.2007 – Põllumajandusministeeriumi 2006. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit riigi koondaruandele hinnangu andmiseks

14.8.2006 – Põllumajandusministeeriumi 2005. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditeerimine riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandele hinnangu andmiseks

23.8.2005 – Põllumajandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)