

**Põllumajandusministeeriumi valitsemisala
raamatupidamise korraldus ja tehingute
seaduslikkus 2004. aastal**

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/05/109
23.08.2005

Põllumajandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. aastal

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Auditi eesmärgiks oli hinnata Põllumajandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise korraldust ja tehingute seaduslikkust 2004. aastal ning siseaudiitorite tööd majandusaasta aruande auditeerimisel.

Audit korraldati kujundamaks Riigikontrolli arvamust ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruande kui riigi majandusaasta koondaruande ühe osa kohta.¹

Riigieelarve seadus kohustab ministeeriumi siseauditi eest vastutavat isikut auditeerima ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruannet. Auditi tulemusel peab ta andma hinnangu ministeeriumi majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Seadus lubab Riigikontrollil riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda ministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase (ministeeriumi) majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Kas ja mil määral Riigikontroll sellele oma hinnangutes tugineb, peab ta otsustama, tuginedes siseaudiitorite tehtud tööle ja nende koostatud aruande hinnangule.

Auditis hinnati lisaks ministeeriumi raamatupidamisarvestuse ja siseauditi korraldusele Veterinaar- ja Toiduameti, PRIA ja Veterinaar- ja Toidulaboratooriumi tulude ja põhivara arvestuse õigsust.

Peamised tähelepanekud

Siseauditi eest vastutava isiku hinnang majandusaasta aruandele

Põllumajandusministeeriumi siseauditi eest vastutav isik on seisukohal, et väljatoodud ulatuses – Põllumajandusministeerium kui üksikasutus, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti poolt Euroopa Liidu abiprogrammi SAPARD rahast ja EAGGF² garantiisektsioonist tehtud väljamaksed (kokku 25 protsenti PRIA kaudu jaotatud välisrahast ning 51 protsenti valitsemisala tuludest ja 20 protsenti kuludest), Veterinaar- ja Toiduamet, Põllumajandusuuringute Keskus, Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisibüroo ning maaparandusbürood – kajastab raamatupidamise majandusaasta aruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt Põllumajandusministeeriumi finantsseisundit seisuga 31. detsember 2004. a, lõppenud aruandeperioodi tulemit ja rahavoogusid, ning leiab, et tehingud on tehtud olulises osas seadustega kooskõlas.

Siseauditi eest vastutava isiku arvamuses ei ole antud eraldi hinnangut ministeeriumi tegevusaruande kohta.

Ministri hinnang sisekontrollisüsteemile

Põllumajandusminister hindab Põllumajandusministeeriumi ning tema valitsemis- ja haldusala sisekontrollisüsteemi olulises osas toimivaks. Minister kinnitab ministeeriumi majandusaasta aruandes, et siseaudiitorite auditiobjektid valiti riskide hindamise tulemusena ning valitsemisala siseauditi struktuuriüksused lähtuvad oma tööülesannete täitmisel Eesti Vabariigi õigusaktidest ning juhitud oma tegevuses INTOSAI³ sisekontrollisüsteemi käsitlevatest ja IIA⁴ siseauditi standarditest ning Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud juhendmaterjalidest. Auditite tulemusena antud soovitusel olevat olulises osas rakendatud.

¹ Riigieelarve seadusega on Riigikontrollile pandud kohustus koostada riigi majandusaasta kontrolliaruande kohta oma kontrolliaruanne, andes selles hinnangu koondaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele. Vabariigi Valitsus peab Riigikontrolli kontrolliaruande koos valitsuse poolt heaks kiidetud riigi majandusaasta koondaruandega esitama Riigikogule.

² EAGGF – Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond

³ International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

⁴ Institute of Internal Auditors – Siseaudiitorite Instituut

Riigikontrolli hinnang siseaudiitorite tegevusele ja nende hinnangule majandusaasta aruande kohta

Ministeeriumi 2004. aasta raamatupidamise aastaaruande auditite korraldamisel ei järgitud IIA siseauditi standardites ja INTOSAI sisekontrolli standardites, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskirjas⁵ ning siseauditi heas tavas⁶ sisalduvat nõuet korraldada auditid tulenevalt riskihinnangutest ja kõik teostatud toimingud dokumenteerida.

- Ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruandele hinnangute andmiseks tehtavad audititoimingud ei olnud planeeritud riskihinnangust lähtuvalt. Riskihinnangutest ei lähtunud ka ministeeriumi kui üksikasutuse raamatupidamisarvestuse ja -aruandluse auditi korraldamisel.
- Siseaudiitorid ei ole koostanud tööpabereid kõigi tehtud toimingute fikseerimiseks. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt vormistati need ainult tuvastatud probleemide väljatoomiseks. Seetõttu ei selgu auditi dokumentidest siseaudiitorite tehtud auditi ulatus. Puudus tõendusmaterjal selle kohta, et kontrollitoimingud olid tehtud kõigi summaliselt oluliste tehinguklasside osas.
- Kuna siseauditi eest vastutava isiku hinnangu aluseks olnud audititega ei hõlmatud bilansimahust olulise osatähtsusega asutuste saldosisid (bilansse ja tulemiarundeid) piisavas ulatuses ega ka summaliselt olulisi tehinguklasse, ei pea Riigikontroll tehtud audititoimingute ulatust piisavaks selleks, et nendega tuvastatu alusel saanuks siseauditi eest vastutav isik anda hinnangu ministeeriumi raamatupidamise aruandele.

Riigikontrolli arvates ei pööranud põllumajandusminister siseauditi osakonna töö kavandamisel ja selle kontrollimisel piisavalt tähelepanu vajadusele korraldada osakonna tegevus eesmärgiga koguda olemasolevate siseaudiitorite ja välisaudiitorite ühise tööga maksimaalselt informatsiooni raamatupidamise korralduse kohta valitsemisalas ning valitsemisala asutuste aruannete kvaliteedi kohta, et võimaldada siseauditi eest vastutaval isikul anda auditileidudele tuginev arvamus ministeeriumi majandusaasta aruande kohta tervikuna. Ministri poolt ministeeriumi sisekontrollisüsteemile antud hinnang ei ole õige.

Riigikontrolli hinnang ministeeriumi raamatupidamise korraldusele

Ministeerium ei olnud 2004. aastal kehtestanud valitsemisala asutustele raamatupidamise sise-eeskirja. See kehtestati 1. juulil 2005. Seega oli 2004. aastal täitmata riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenev nõue⁷ kehtestada oma raamatupidamise sise-eeskirjas täiendavad arvestuse ja aruandluse nõuded valitsemisalas olevatele asutustele.

Ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirjad või nende eelnõud⁸ olid kontrollitud üksustes vastavuses raamatupidamise seaduse ja riigi raamatupidamise üldeeskirjaga.

Käesoleva auditi käigus ei ole Riigikontroll tulenevalt auditi ulatuse piiratusest andnud hinnangut raamatupidamise korraldusele valitsemisalas tervikuna.

Riigikontrolli hinnang tehingute seaduslikkusele

Riigikontrolli poolt 2005. aasta esimesel poolel Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas tehtud auditites ei tuvastatud tehingute korralduses olulisi õigusaktide rikkumisi. Riigikontroll märgib puudusi riigivara kasutada andmisel ja riigihangete korralduses.

⁵ Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329

⁶ Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna koostatud juhend avaliku sektori siseaudiitoritele

⁷ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 1 lg 4

⁸ Mitmes valitsemisala asutuses olid koostatud riigi raamatupidamise üldeeskirjal põhinevad raamatupidamise sise-eeskirja eelnõu, mille kinnitamisega oodati, kuni ministeerium valitsemisalale ühtse sise-eeskirja kehtestab.

Riigikontrolli hinnang ministeeriumi tegevusaruandele

Ministeeriumi tegevusaruanne on koostatud riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuete kohaselt. Riigikontroll ei hinnanud kavandatud tulemuste saavutamise kohta aruandes esitatud info õigsust.

Olulisemad ettepanekud põllumajandusministrile

- Kindlustada siseauditi eest vastutava isiku töökorralduse vastavus IIA siseauditi standarditele ja INTOSAI sisekontrolli standarditele, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskirjale ning siseauditi heale tavale selliselt, et ministeeriumi majandusaasta aruande auditeerimisel oleksid tagatud
 - ministeeriumi ja tema valitsemisala riskide hindamine ning vastavalt riskihinnangule tööplaanide koostamine ning auditite sooritamine olulistele tehinguklassidele keskendudes;
 - õigeaegne ning korrektne tööd dokumenteerivate tööpaberite koostamine;
 - ministeeriumi majandusaasta aruande kõikidele osadele, sh tegevusaruandele hinnangu andmine.
- Kehtestada toimiv ja jälgitav järelevalvesüsteem Põllumajandusministeeriumi valitsemisel oleva varaga tehtavate tehingutega seonduvate lepingute (sh üüri- ja rendilepingud) tingimuste üle. Selleks
 - algatada toimingud vormistamiseks valitsemisala asutuste sõlmitud riigivara kasutada andmise lepingud ümber ministeeriumi nimele;
 - taotleda sõlmitud lepingute tingimuste muutmist selliselt, et need ei oleks riigile ebasoodsamad kui lepingutes, mida analoogse väärtusega vara kasutada andmisel on sõlminud eraomanikud;
 - selgitada välja põhjused, miks sõlmiti 2004. aastal riigile ebasoodsaid riigi vara kasutada andmise lepinguid.
- Kehtestada selged juhised kaupade ja teenuste hankimiseks, et
 - välistada riigile põhjendamatute pikaajaliste kohustuste võtmine;
 - tagada, et kaupade ja teenuste hankimisel järgitaks riigihangete seadust ja riigihangete head tava ning kaupu ja teenuseid hangitaks riigile soodsaimatel ja säästlikel tingimustel.

Põllumajandusminister nõustus Riigikontrolli hinnangute ja ettepanekutega siseauditi teenistuse tegevuse korralduse osas. Ülejäänud ettepanekute osas tehtud või kavandatavatest otsustest minister Riigikontrolli ei informeerinud. Minister esitas selgituse Hiiumaal Käina vallas OÜ-le Hiiumaa Agro maa rendile andmise kohta (vaata aruande osa 2.3). Ta ei nõustunud Riigikontrolliga selles, et reisi-teenuste pakkuja tulnuks valida konkursi korras. Ministri vastuse täistekst on aruandele lisatud.

Sisukord

SISSEJUHATUS	6
Ülevaade Põllumajandusministeeriumi valitsemisalast	6
Auditi toimingud	9
1. TÄHELEPANEKUD JA HINNANGUD SISEAUDIITORITE TÖÖ KOHTA.....	10
2. OLULISEMAD TÄHELEPANEKUD RAAMATUPIDAMISE KORRALDUSE JA TEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA MINISTEERIUMI VALITSEMISALAS ...	14
2.1. Raamatupidamise korraldus.....	14
2.2. Tehingute seaduslikkus.....	14
2.3. Riigikontrolli poolt 2004. aastal ministeeriumile tehtud ettepanekute täitmine	16
PÕLLUMAJANDUSMINISTRI VASTUS	18

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris Põllumajandusministeeriumi valitsemisala 2004. a majandusaasta aruande koostamise ja auditeerimise korraldust.

Audit korraldati kujundamaks Riigikontrolli arvamus ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruande kui riigi majandusaasta koondaruande ühe osa kohta.⁹

Riigieelarve seadus kohustab ministeeriumi siseauditi eest vastutavat isikut auditeerima ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruannet; auditi tulemusel peab ta andma hinnangu ministeeriumi majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Seadus lubab Riigikontrollil riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda ministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase (ministeeriumi) majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Kas ja mil määral Riigikontroll sellele oma hinnangutes tugineb, selle peab ta otsustama, tuginedes siseaudiitorite tehtud tööle ja nende koostatud aruande hinnangule.

Ülevaade Põllumajandusministeeriumi valitsemisalast

Valitsemisala üksused ja nende täidetavad ülesanded

Põllumajandusministeeriumi tegevusvaldkonnaks on riigi põllumajanduse arengukavade koostamine ja elluviimine ning vastavate abinõude ellurakendamine, põllumajandussaaduste töötlemise ja põllumajanduse turukorralduse, teravilja kõrgepaljundusseemne ja toiduteravilja riigireservialase tegevuse korraldamine, toidukontroll ja -järelvalve, taimekaitse, veterinaaria, tõu- ja sordiaretuse, maaparanduse, põllumajandusteaduse, -hariduse ja -koolituse korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad

- *valitsusasutused*: Taimetoodangu Inspeksioon, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (edaspidi *PRIA*), Veterinaar- ja Toiduamet;
- *keskused, laboratooriumid ja bürood*: Jäneda Õppe- ja Nõuandekeskus, Jõudluskontrolli Keskus, Põllumajandusuuringute Keskus (koosseisus 4 katsejaama ja 2 katsekeskust), Veterinaar- ja Toidulaboratoorium (koosseisus 3 piirkondlikku laborit), piirkondlikud maaparandusbürood, Maaparanduse Ehitusjärelvalve- ja Ekspertiisibüroo;
- *teadusasutused ja muuseumid*: Eesti Maaviljeluse Instituut, Jõgeva Sordiaretuse Instituut, C. R. Jakobsoni Talumuuseum, Eesti Piimandusmuuseum, Eesti Põllumajandusmuuseum.

Põllumajandusministeerium omab 100% osalust ASis Eesti Viljasalv, Loomsete Jäätmete Käitlemise ASis ja OÜs Areto ning 98,058% osalust ASis Werol Tehased.

Põllumajandusministeeriumi eelarve kinnitab põllumajandusminister, kes peab valvama ka selle täpse ja otstarbeka täitmise üle. Põllumajandusministeeriumi finantsolukorra ning majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad minister Ester Tuiksoo (minister alates 05.04.2004. a) ja kantsler Ants Noot. Auditeeritud perioodil oli kuni 02.04.2004. a ministriks Tiit Tammsaar. Alates 15.09.2004. a oli finantsosakonna juhataja kohusetäitja Marika Kongas ning alates 04.10.2004. a koordineeris ja viis igapäevast

⁹ Riigieelarve seadusega on Riigikontrollile pandud kohustus koostada riigi majandusaasta kontrolliaruande kohta oma kontrolliaruanne ning anda selles hinnang koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Vabariigi Valitsus peab Riigikontrolli kontrolliaruande koos tema poolt heaks kiidetud riigi majandusaasta koondaruandega esitama Riigikogule.

ministeeriumi raamatupidamise korraldamist ellu finantsosakonna juhataja asetäitja, pearaamatupidaja kohusetäitja Maiu Lutter. Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruande õigsust kinnitas oma allkirjaga kantsler, majandusaasta aruande tervikuna on kinnitanud minister.

Valitsemisala majandusaasta finantsnäitajad

31.12.2004. a seisuga oli Põllumajandusministeeriumi valitsemisala bilansimahuks 1,8 miljardit krooni, majandusaasta tulem¹⁰ –1,4 miljardit krooni, aastas tehti kassakulusid¹¹ 2,5 miljardi krooni ulatuses.¹²

Bilanss

Valitsemisala bilansimahust moodustas 50 protsenti PRIA bilansimaht (912 miljonit krooni, valdavalt toetuste ja subsiidiumidega seotud nõuded ja ettemaksed), ministeeriumi bilansimahu arvele langeb ligikaudu 40 protsenti (peamiselt osalused avaliku sektori ja sidusüksustes). Valitsemisalas olnud varade maksumusest 34 protsenti moodustas riigi osaluste maksumus sihtasutustes ning tütar- ja sidusettevõtetes (riigi osalusega äriühingutes). Eraaudiitorid on Maaelu Edendamise Sihtasutuse ja OÜ Areto majandusaasta aruannetele andnud puhta järeldusotsuse, ASi Eesti Viljasalv ning Loomsete Jäätmete Käitlemise ASi aruannetele märkustega järeldusotsused. ASi Werol Tehaste majandusaasta lõpeb 31.07.2005. a.

Tabelites 1 ja 2 on arvandmed kirjeldamiseks, millist osa bilansimahust hõlmavad auditid, millele Põllumajandusministeeriumi siseauditi eest vastutav isik tugines majandusaasta raamatupidamise aruandele hinnangu andmisel.

Tabel 1. Põllumajandusministeeriumi ja Veterinaar- ja Toiduameti siseaudiitorite auditeeritud tehinguklasside osa bilansimahust (tuhandetes kroonides)

	Valitsemisala	Asutuste auditeeritud bilansimaht			Protsent
	bilansimaht	Ministeerium	VTA ¹³	Kokku	tehinguklassist
Varad	1 828 114	85 346	58 380	143 784	8%
Käibevara, sh	933 899	69 136	5 729	74 923	8%
raha ja pangakontod	109	106		106	97%
maksu-, lõivu- ja trahvinõuded	58		58	58	100%
muud nõuded ja ettemaksed	886 468	32 745	5 729	38 474	4%
varud	47 263	36 285		36 285	77%
Põhivara	889 012	16 210	52 651	68 861	8%
Kohustused ja netovara	1 822 911		34 239	34 239	2%
Võlad hankijatele	6 668		654	654	10%
Võlad töövõtjatele	13 220		2 438	2 438	18%
Muud kohustused ja saadud ettemaksed	1 146 399		31 147	31 147	3%

Allikas: bilansid aruandekohustuslaste majandusaasta aruannete konsolideerimise süsteemist <http://rahaweb.fin.ee> ja Põllumajandusministeeriumi 2004. a majandusaasta aruanne

¹⁰ Allikas: Põllumajandusministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruanne

¹¹ Allikas: Riigieelarve kassalise täitmise aruanne, <http://rko.fin.ee/LoginCustomerPublicReply>

¹² Ministeeriumi majandusaasta aruandes on kassakulude summaks märgitud 2 484 264 000 krooni, raamatupidaja selgituse kohaselt on vahe kassalise täitmise aruandega tekkinud summade ümardamisest.

¹³ VTA – Veterinaar- ja Toiduamet

Tabel 2. Riigikontrolli poolt käesoleva auditi raames kontrollitud bilansikirjed (tuhandetes kroonides)

	Valitsemisala bilansimaht	Asutuste auditeeritud bilansimaht					Protsent tehinguklassist
		Ministeerium	PMK ¹⁴	PRIA	VTL ¹⁵	Kokku	
Varad	1 828 114	630 551	41 887	65 007	53 172	760 617	43%
Põhivara, sh	889 012	630 551	41 887	65 007	53 172	790 617	89%
osalused avaliku sektori- ja sidusüksustes	630 551	630 551				630 551	100%
materiaalne ja immateriaalne põhivara	231 915		41 887	65 007	53 172	160 066	69%

Allikas: bilansid aruandekohustuslaste majandusaasta aruannete konsolideerimise süsteemist <http://rahaweb.fin.ee> ja Põllumajandusministeeriumi 2004. a majandusaasta aruanne

Tulemiaruanne

Tulemiaruanne tegevustuludest moodustasid ligi 90 protsenti PRIA saadud toetused. Tegevuskuludest olulisimaks osaks olid antud toetused (78 protsenti). Tabelid 3 ja 4 kirjeldavad siseaudiitorite auditeeritud osa valitsemisala tulemiaruandest.

Tabel 3. Siseaudiitorite poolt auditeeritud tehinguklasside osa tulemiaruandest (tuhandetes kroonides)

Tulemiaruanne	Valitsemisala tulemiaruanne	Auditeeritud osa tulemiaruandest				Protsent tehinguklassist
		Ministeerium	VTA	PRIA	Kokku	
Tegevustulud	874 938	1 143	8 990	445 182	455 315	52%
Kaupade ja teenuste müük	65 242	1 143	8 990		10 133	16%
lõivutulud	12 172				464	4%
tulud majandustegevusest	53 070	1 143	8 990		10 133	19%
Saadud toetused	800 881			445 182	445 182	55%
Tegevuskulud	2 229 374	69 218	86 262	445 182	600 662	27%
Antud toetused	1 789 623			445 182	445 182	25%
Tööjõukulud	236 166		45 390		45 390	28%
Majandamiskulud	203 585	69 218	40 872		110 091	54%

Allikas: bilansid aruandekohustuslaste majandusaasta aruannete konsolideerimise süsteemist <http://rahaweb.fin.ee> ja Põllumajandusministeeriumi 2004. a majandusaasta aruanne

Tabel 3. Riigikontrolli poolt käesoleva auditi raames kontrollitud tulemiaruanne kirjed (tuhandetes kroonides)

Tulemiaruanne	Valitsemisala tulemiaruanne	Auditeeritud osa tulemiaruandest					Protsent tehinguklassist
		Ministeerium	PMK	VTA	VTL	Kokku	
Tegevustulud	874 938	7 323	9 905	4 641	15 157	37 026	4%
Kaupade ja teenuste müük	65 242		9 905			9 905	15%
lõivutulud	12 172			4 641		4 641	38%
tulud majandustegevusest	53 070		9 905		15 157	25 062	47%
Saadud toetused	800 881		4 437			4 437	1%
Muud tulud	8 693	7 323	113			7 436	86%
kasum/kahjum põhivara ja varude müügist	7 323	7 323				7 323	100%
Tegevuskulud	2 293 961		31 973			31 973	1%
Tööjõukulud	236 166		20 583			20 583	9%
Majandamiskulud	203 584		11 390			11 390	6%

Allikas: bilansid aruandekohustuslaste majandusaasta aruannete konsolideerimise süsteemist <http://rahaweb.fin.ee> ja Põllumajandusministeeriumi 2004. a majandusaasta aruanne

¹⁴ PMK – Põllumajandusuuringute Keskus

¹⁵ VTL – Veterinaar- ja Toidulaboratoorium

Kassakulud

Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kassakulud olid 2004. aastal 2,5 miljardit krooni. Suurima osa (77 protsenti) moodustasid PRIA kassakulud (1,9 miljardit krooni). Põllumajandusministeeriumi enda kassakulud olid 186 miljonit krooni, s.o 7 protsenti kassakuludest.

Auditi toimingud

Auditi käigus analüüsiti ministeeriumi majandusaasta aruannet, selles sisalduvat ministri hinnangut sisekontrollisüsteemi toimivusele ministeeriumi valitsemisalas ning ministeeriumi siseauditi osakonna tööle, siseaudiitorite töö korraldust ning siseauditi eest vastutava isiku arvamust ministeeriumi majandusaasta aruande kohta. Auditi käigus tutvuti ministeeriumi raamatupidamisarvestuse korraldusega ja kontrolliti väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamisarvestuse näitajad.

Auditi raames hinnati Veterinaar- ja Toiduameti, PRIA ning Veterinaar- ja Toidulaboratooriumi tulude ja põhivara arvestuse õigsust. Keskenduti neile asutustele, sest nagu nähtub eelnevalt esitatud andmetest, sõltub ministeeriumi valitsemisala majandusaasta aruande õigsus kõige enam sellest, kuivõrd usaldusväärased on nende (ja ministeeriumi enda) raamatupidamise andmed.

Kontrolliaruandes sisalduvad hinnangud tuginevad ka Riigikontrolli auditi “Põllumajandusuuringute Keskuse majandustegevus 2004. aastal” raames tehtud tähelepanekutele.

Audit sooritati kooskõlas INTOSAI¹⁶ auditistandarditega. Need standardid nõuavad auditi kavandamist ja sooritamist viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi.

Auditi meeskonda kuulusid vanemaudiitor Inga Häkkinen ja audiitor Jaana Tõnisson.

¹⁶ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

1. Tähelepanekud ja hinnangud siseaudiitorite töö kohta

Auditi käigus soovis Riigikontroll jõuda veendumuseni, kas riigi majandusaasta koondaruandele hinnangut andes saab tugineda siseaudiitorite tööle ning siseauditi eest vastutava isiku hinnangule majandusaasta aruande kohta. Selleks kontrolliti siseaudiitorite tööd selgitamiseks, kas siseaudiitorite tehtud kontrolliprotseduurid olid piisavad, et anda hinnang aastaaruande kohta. Lisaks vaadeldi siseaudiitorite töö üldist korraldust.

Siseaudit ministeeriumi valitsemisalas

Ministeeriumi siseauditi osakonnas oli valitsemisala majandusaasta aruande kohta arvamuse kujundamise ajal kokku viis ametnikku. Auditeeritud perioodil juhtis osakonda osakonnajuhataja asetäitja kohusetäitja staatuses ametnik.

Valitsemisala asutustest on siseaudiitorid PRIAs, Veterinaar- ja Toidulaboratooriumis, Põllumajandus-uuringute Keskuses ja Jõudluskontrolli Keskuses. Eraaudiitor täidab siseaudiitori funktsiooni Veterinaar- ja Toiduametis ja C. R. Jakobsoni Talumuuseumis.

PRIA siseauditi osakonnas oli Riigikontrolli auditi ajal kuus ametnikku. Ameti siseauditi osakond ei hinnanud oma asutuse saldoandmikes olevate andmete õigsust. 2004. aastal auditeerisid nad välisabi-projektide rakendamist ja toetusi, mis moodustavad valdava osa PRIA eelarvest. PRIAt auditeerinud välisaudiitorid, kes on hinnanud välisabi taotluste menetlemist ja välisabi väljamaksmist, välisabi osas toimivat sisekontrollisüsteemi, ELi toetustega seonduvat raamatupidamiskorraldust, IT-süsteeme ja aruandlust ning kontrollinud üksikute toetuste väljamaksmist, ei ole ameti neis toimingutes olulisi puudusi tuvastanud.

Auditid, millele Põllumajandusministeeriumi siseauditi eest vastutav isik tugines

Põllumajandusministeeriumi siseauditi eest vastutav isik kinnitab oma arvamuses ministeeriumi majandusaasta aruande kohta, et kontrollitud ulatuses – Põllumajandusministeerium, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti poolt Euroopa Liidu abiprogrammi SAPARD rahast ja EAGGFi garantiisektsioonist tehtud väljamaksed (kokku 25 protsenti PRIA kaudu jaotatud välisrahast ning 51 protsenti valitsemisala tuludest ja 20 protsenti kuludest), Veterinaar- ja Toiduamet, Põllumajandus-uuringute Keskus, Maaparanduse Ehitusjärelvalve- ja Ekspertiisibüroo ja Maaparandusbürood¹⁷ – kajastab raamatupidamise majandusaasta aruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt Põllumajandus-ministeeriumi finantsseisundit 31.12.2004. a seisuga, lõppenud aruandeperioodi tulemit ja rahavoogusid, ning leiab, et tehingud on tehtud olulises osas seadustega kooskõlas.

Põllumajandusministeeriumi 2004. a majandusaasta aruandele hinnangu andmisel tugines siseauditi eest vastutav isik järgmistele audititele:

1. Põllumajandusministeeriumi siseauditi osakonna teostatud ministeeriumi kui üksikasutuse 2004. aasta majandusaasta aruande audit.

Riigikontrolli hinnang: kuna puudusid tööpaberid kõigi väidetavalt tehtud audititoimingute kohta, ei saa Riigikontroll olla kindel, et need oluliste tehinguklasside osas vajalikus ulatuses on teostatud.

2. OÜ Rimess MRI teostatud Veterinaar- ja Toiduameti 2004. aasta majandusaasta aruande audit. Auditi raames kontrolliti kõiki raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulisi tehinguklasse, v.a riigilõivud.

Riigikontrolli hinnang: selle auditi puhul ei ole tegemist majandusaasta aruande auditiga, vaid auditeeritud on asutuse bilansi- ja tulemiaruaruande kirjete õigsust 31.12.2004. a seisuga.

¹⁷ Loetelu ei sisaldu arvamuses otseselt.

Majandusaasta aruande peab koostama vaid riigiraamatupidamiskohustuslane¹⁸, tema koosseisus olevad asutused neid ei koosta. Olles tutvunud auditi tööpaberitega, leiab Riigikontroll, et auditoimingud on tehtud kvaliteetselt ning piisavas ulatuses, mistõttu ministeeriumi siseauditi eest vastutav isik võis ministeeriumi raamatupidamise aruande kohta arvamuse andmisel selle asutuse osas välisaudiitorite tööle tugineda.

3. Riigikontrolli audit “Põllumajandusuuringute Keskuse majandustegevus 2004. aastal”.

Riigikontrolli hinnang: auditit saab võtta aluseks raamatupidamise korralduse ning tehingute seaduslikkusele hinnangu andmisel, auditi raames ei kontrollitud varade ja kohustuste eksisteerimise õigsust seisuga 31.12.2004. a, s.o auditi ulatus ei olnud piisav andmaks alust hinnata asutuse bilansi ja tulemiaruaude õigsust.

4. Põllumajandusministeeriumi siseauditi osakonna audit “Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisibüroo ja maaparandusbüroode eelarveliste vahendite kasutamine 2004. aastal”, milles on hinnatud riigihangete korralduse vastavust seadustele, kaupade ja teenuste soetamise korraldust ning büroode juhatajate käskkirjade sisulist vastavust õigusaktidele.

Riigikontrolli hinnang: auditi ulatus on piiratud ning vaadeldud on ministeeriumi majandusaasta aruaude seisukohalt väheolulisi aspekte.

5. ASi PricewaterhouseCoopers Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti kui makseagentuuri 2004. aasta majandustegevuse audit.

Tegemist on AS-i PricewaterhouseCoopers tehtud PRIA 2004. aasta sertifitseerimisauditiga EAGGF-i garantiiseksioonist rahastatavate turukorraldusabinõude rakendamise kohta. Auditi raames hinnati PRIA siseauditi ja raamatupidamise korraldust, samuti sisekontrollisüsteemi toimimist turukorraldusega seotud toetuste väljamaksmisel. Auditeeriti ka EAGGF-i tagatisfondist rahastatavate turukorraldusabinõude rakendamist PRIAs. Auditiga hõlmati makseid kogusummas 8 595 435 krooni, s.o PRIA 2004. aasta tuludest 1% ja kuludest 0,5%.

Riigikontrolli hinnang: ministeeriumi siseauditi eest vastutav isik võis eraaudiitori tehtud auditiga hõlmatud tehingute seaduslikkuse ja nende raamatupidamises arvestamise korralduse hindamisel tugineda eraaudiitorite hinnangutele. Arvamuses ministeeriumi 2004. aasta majandusaasta aruaude õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta nimetab Põllumajandusministeeriumi siseauditi eest vastutav isik ülalmainitud auditit PRIA kui makseagentuuri 2004. aasta majandustegevuse auditiks. Kuigi nimetatud auditis anti hinnang ka PRIA siseauditi ja finantsosakonna tööle, toetustega seonduvale aruandlusele ning infosüsteemi turvalisusele toetuste menetlemisel, ei saa auditi piiratud ulatuse tõttu seda siiski PRIA majandustegevuse auditiks pidada.

6. Rahandusministeeriumi teostatud Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti kui SAPARDi makseagentuuri 2004. aasta majandustegevuse audit (sertifitseerimisaudit), milles on hinnatud sisekontrollisüsteemi toimimist PRIA toetuste, toetuste kontrolli ja finantsosakonnas, samuti on tehtud pistelist kontrolli toetuste taotlemise ja väljamaksmise protseduuride osas. Audit hõlmas SAPARDi väljamakseid 2004. aastal 436,6 miljoni krooni ulatuses, mis moodustab PRIA 2004. a tuludest 56 ja kuludest 24 protsenti.

Riigikontrolli hinnang: olles tutvunud dokumentatsiooniga, leiab Riigikontroll, et audititoimingud on tehtud kvaliteetselt. Auditi tulemustele võib raamatupidamise korralduse ja tehingute seaduslikkuse hindamisel eelnimetatud auditi raames kontrollitud osas tugineda.

Kahe viimatinimetatud auditiga hõlmati 18% PRIA eelarvemahust ning 23% eelarve kassakuludest.

¹⁸ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 11 lg 1

Riigikontrolli arvates pidanuks siseauditi eest vastutav isik arvesse võtma ka PRIA siseaudiitorite tehtud välisabi ja toetuste rakendamisega seonduvate auditite tulemusi, mis oleks suurendanud majandusaasta aruandele hinnangu andmisel aluseks olevate auditite ulatust. PRIAga seonduvaid toetusi, nende arvestuse ja kontrolli protsessi on välis- ja siseaudiitorid olulises osas auditeerinud¹⁹ ning Riigikontroll ei sea kahtluse alla PRIA kaudu liikunud toetuste PRIA raamatupidamise arvestuses kajastamise õigsust, kuid keegi ei ole auditeerinud PRIA 2004. aasta raamatupidamise korraldust tervikuna ega varade ja kohustuste kajastamise õigsust 31.12.2004. a seisuga.

Hinnang ministeeriumi siseaudiitorite poolt 2004. a majandusaasta aruande kohta arvamuse avaldamiseks sooritatud toimingutele ja ministeeriumi siseauditi eest vastutava isiku arvamusele

Ministeeriumi 2004. a raamatupidamise aastaaruande auditite korraldamisel ei järgitud IIA siseauditi standardites ja INTOSAI sisekontrolli standardites, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskirjas²⁰ ning siseauditi heas tavas²¹ sisalduvat nõuet korraldada auditid tulenevalt riskihinnangutest ja kõik teostatud toimingud dokumenteerida.

- Riigikontrollile antud selgituste kohaselt olevat ministeeriumi siseauditi eest vastutav isik 2004. aasta algul leppinud ministeeriumi kantsleriga kokku, et arvestades ministeeriumi siseauditi võimalusi, auditeerivad ministeeriumi siseaudiitorid Põllumajandusministeeriumi 2004. a majandusaasta aruandele hinnangu andmiseks ainult ministeeriumi kui üksikasutuse raamatupidamise aastaaruannet. See tähendab, et auditi vajaliku ulatuse ja objektide valikul ei lähtutud valitsemisala majandusaasta aruande koostamisega kaasnevaist võimalikest riskidest. Ka ministeeriumi kui üksikasutuse raamatupidamise aastaaruande auditis sooritatud audititoiminguid ei kavandatud vastavalt riskihinnangutele.
- Kõiki siseaudiitorite tehtud audititoiminguid ei dokumenteeritud, mistõttu Riigikontroll ei saa olla kindel, et audiitorid on neid teinud. Tööpaberid olevat koostatud vaid auditeerimisel tehtud tähelepanekute väljatoomiseks.
- Valitsemisala asutustest on eraaudiitorid andnud hinnangu Veterinaar- ja Toiduameti bilansile ja tulemiaruandele. Auditeerimata jäid ministeeriumi majandusaasta raamatupidamise aruandes bilansi ja tulemiaruande kujunemisel väga suurt osatähtsust omanud PRIA saldod. Sise- ja eraaudiitorid auditeerisid ministeeriumi valitsemisala 2004. aasta summaarsest bilansimahust kokku ligi 10 protsenti, tuludest ligi 52 protsenti ja kuludest 27 protsenti.

Kuna siseauditi eest vastutava isiku hinnangu aluseks olnud audititega ei hõlmatud bilansimahust olulise osatähtsusega asutuste saldodid (bilansse ja tulemiaruandeid) piisavas ulatuses ega ka summaliselt olulisi tehinguklasse, ei pea Riigikontroll tehtud audititoimingute ulatust piisavaks selleks, et nendega tuvastatu alusel saanuks siseauditi eest vastutav isik anda hinnangu ministeeriumi raamatupidamise aruandele.

Arvamus on välja toomata selles viidatud ning arvamuse aluseks olnud auditites tehtud olulisemad tähelepanekud. Esitatud kujul ei võimalda siseauditi eest vastutava isiku märkused hinnata tuvastatud puuduste võimalikku mõju aruande usaldusväärsusele.

Ka on jäänud andmata hinnang ministeeriumi 2004. aasta tegevusaruandele, mis riigieelarve seaduse kohaselt on majandusaasta aruande lahutamatuks osaks²² ning seega kuulub siseauditi eest vastutava isiku poolt auditeerimisele. Riigikontroll ei hinnanud kavandatud tulemuste saavutamise kohta aruandes esitatud info õigsust.

¹⁹ Rahandusministri 05.02.2004. a määrus nr 21 "Struktuuritoetuse auditeerimise ja toetuse lõpetamise deklaratsiooni esitamise kord", § 2 lg 3

²⁰ Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329

²¹ Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna koostatud juhend avaliku sektori siseaudiitoritele

²² Riigieelarve seadus, § 46 lg 1; raamatupidamise seadus, § 14 lg 1

Riigikontrolli arvates ei pööranud põllumajandusminister siseauditi osakonna töö kavandamisel ja selle kontrollimisel piisavalt tähelepanu vajadusele korraldada osakonna tegevus eesmärgiga koguda olemasolevate siseaudiitorite ja välisaudiitorite ühise tööga maksimaalselt informatsiooni raamatupidamise korralduse kohta valitsemisalas ning valitsemisala asutuste aruannete kvaliteedi kohta võimaldamaks siseauditi eest vastutaval isikul anda auditileidudele tuginev arvamus ministeeriumi majandusaasta aruande kohta tervikuna.

Siseaudiitorite töö korraldusega ja nende vormistatud dokumentidega tutvumise ning neilt ja teistelt ministeeriumi teenistujatelt saadud selgituste, samuti ka Riigikontrolli audiitorite tehtud täiendavate kontrolliprotseduuride tulemusena on Riigikontrolli arvamusel, et ei saa riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu andmisel tugineda Põllumajandusministeeriumi siseaudiitorite tehtule ning siseauditi eest vastutava isiku arvamusel ministeeriumi majandusaasta aruande kohta.

Riigikontrolli ettepanekud põllumajandusministrile

- Tagada siseauditi eest vastutava isiku töökorralduse vastavus IIA siseauditi standarditele ja INTOSAI sisekontrolli standarditele, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskirjale ning siseauditi heale tavale selliselt, et ministeeriumi majandusaasta aruande auditeerimisel oleksid tagatud
 - ministeeriumi ja tema valitsemisala riskide hindamine ning vastavalt riskihinnangule tööplaanide koostamine ning auditite korraldamine olulistele tehinguklassidele keskendudes;
 - õigeaegne ning korrektne tööd dokumenteerivate tööpaberite koostamine;
 - hinnangu andmine ministeeriumi majandusaasta aruande kõikidele osadele, sh tegevusaruandele.

2. Olulisemad tähelepanekud raamatupidamise korralduse ja tehingute seaduslikkuse kohta ministeeriumi valitsemisalas

2.1. Raamatupidamise korraldus

Ministeerium ei olnud 2004. aastal kehtestanud valitsemisala asutustele raamatupidamise sise-eeskirja. See kehtestati 1. juulil 2005. Seega oli 2004. aastal täitmata riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenev nõue²³ kehtestada oma raamatupidamise sise-eeskirjas täiendavad arvestuse ja aruandluse nõuded oma valitsemisalas olevatele asutustele. Samuti ei olnud ministeerium järginud riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenevat nõuet²⁴ kehtestada oma üksustele, kus on sularahakassa, sularahakassa eeskiri.

Riigikontrolli analüüsitud ministeeriumi valitsemisala üksuste raamatupidamise sise-eeskirjad või nende eelnõud²⁵ olid vastavuses raamatupidamise seaduse ja riigi raamatupidamise üldeeskirjaga.

Riigikontrolli poolt ministeeriumis ja tema valitsemisala asutustes tehtud põhivara ja tulude kajastamise kontrollimistel ei tuvastatud selles osas olulisi puudusi.

Eraaudiitorid ei tuvastanud raamatupidamise korralduses olulisi puudusi Veterinaar- ja Toiduametis, samuti ministeeriumi siseaudiitorid ministeeriumis kui üksikasutuses ega Riigikontroll Põllumajandus-uuringute Keskuses. Käesolevas auditis ei ole Riigikontroll auditi ulatuse piirast tulenevalt andnud hinnangut raamatupidamise korraldusele valitsemisalas tervikuna.

2.2. Tehingute seaduslikkus

Puudused vara kasutada andmise lepingute sõlmimisel ja arvestamisel

Ministeeriumil puudub kindlus, et kõik valitsemisalas oleva riigivara teistele isikutele kasutada andmise lepingud ja neis tehtud muudatused on kantud riigivara registrisse. See on Riigikontrolli arvates osaliselt tingitud asjaolust, et ministeerium ei ole suutnud tagada riigivara kasutusse andmise korras sätestatud nõude²⁶ – ministeeriumi valitsemisalas oleva vara kasutusse andmise otsustab minister – järgimist ministeeriumi valitsemisalas.

Näiteks selgus Veterinaar- ja Toiduametis, et tema kohalike asutustena tegutsevad veterinaarkeskused olid oma vara teistele era- ja juriidilistele isikutele kasutada andnud. Ametil oli küll ülevaade sellest, kellega veterinaarkeskused on lepinguid sõlminud, kuid puudus ülevaade sõlmitud lepingute sisust (lepingute koopiaid ei olnud ametile saadetud, kuna ta ei olnud neid nõudnudki). Lepinguid ei olnud ka ministeeriumis.

Pikaajaliste kohustuste võtmise keelu eiramine

Riigikontroll leidis, et ministeeriumi valitsemisala asutused on sõlminud vara kasutusse võtmise lepinguid, mis oma sisult on kapitalirendilepingud, kuid neid on kajastatud kui kasutusrendilepinguid. Kapitalirendilepingute sõlmimine on riigiasutustele keelatud.²⁷

Näiteks liisis PRIA 2004. aasta novembris sõiduauto Honda Accord Sport 2.0. Liisingulepingus on sätestatud, et lepingu võib ennetähtaegselt täita ja liisingueseme tagastada ainult juhul, kui liisinguvõtja tasub kõik järgnevad osamaksed ning liisinguandja nõudmisel kuni kuue järgneva kuu intressimaksed. Ei ole kahtlust, et antud juhul on tegemist kapitalirendiga.²⁸

²³ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 1 lg 4

²⁴ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 17 lg 2

²⁵ Mitmes valitsemisala asutuses oli koostatud riigi raamatupidamise üldeeskirjal põhinev raamatupidamise sise-eeskirja eelnõu, mille kinnitamisega oodati, kuni ministeerium valitsemisalale ühtse sise-eeskirja kehtestab.

²⁶ Riigivara kasutusse andmise kord, p 5 alapunkt 6

²⁷ Riigieelarve seadus, § 29 lg 3

²⁸ Vaata Raamatupidamise Toimkonna juhendit nr 9 "Rendiarvestus"

Selle lepinguga seoses märgib Riigikontroll ka, et ta ei pea õigeks riigiasutustele autode sportvariantide muretsemist (kui see vajadus ei tulene asutuse ülesannetest), kuna nende hind on tavamudeli hinnast kõrgem.

Riigihangete korraldamata jätmine

Riigikontroll tuvastas, et Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas ei ole korraldatud kõiki riigihangete seadusest tulenevalt kohustuslikke riigihankemenetlusi.

Reisikorraldaja teenuse pakkuja valik ilma riigihankemenetlust korraldamata

Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutused ostsid 2004. aastal AS-ilt Hermann Reisid reisi-teenuseid enam kui 10 miljoni krooni eest, sh ministeerium üksikasutusena ligi 7 miljoni krooni eest. Nimetatud äriühing on ministeeriumi valitsemisalale reisiteenuste vahendajaks olnud aastaid. Selle kohta, et nimelt see äriühing suudab seda teenust kõige soodsamatel tingimustel pakkuda, Riigikontrollile tõendusi ei esitatud. Kirjalikku lepingut selle kohta, et seda teenust ostetakse ainult sellelt äriühingult, ministeeriumi ametnike kinnituse kohaselt ei ole.

Ministeeriumi siseaudiitorite arvates ei ole ministeerium reisiteenuste pakkuja valikul riigihankemenetluse korraldamata jätmisega riigihangete seaduse nõudeid eiranud, kuna tehingutel on olnud erinevad objektid (kindlustus, piletid, majutus).

Riigikontroll on arvamusel, et kuna riigihangete seaduses ei ole tehtud erandit reisiteenuse ostmiseks (alates 01.04.2005. a teeb seadus erandi vaid hotelli-, vee- ja raudteetransporditeenuste ostmise osas), ei järgitud Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas 2004. aastal reisiteenuste ostmisel riigihangete seadust. Arvestust ostetud vahendatud teenuste liikide (kindlustus, piletid, majutus) maksumuse osas ei ole ministeeriumis peetud, kuid ei ole kahtlust, et saadud piletite ja majutuse kogumaksumus on ületanud piirmäära, millest alates pidanuks korraldama riigihankemenetluse. 2004. aastal kehtinud riigihangete seaduse redaktsioon ei sätestanud neist ühegi osas võimalust riigihankemenetlust korraldamata jätta.

Autokütuse müüja valik ilma riigihankemenetlust korraldamata

Riigikontroll leidis, et 2004. aastal ostis PRIA autokütust enam kui 1,2 miljoni krooni eest, kokku viielt müüjalt. PRIA on nendega lepingud sõlminud, asutuse ametnikud kasutavad bensiinimüüjate poolt asutusele antud kaarte, ostetud kütuse eest tasub asutus. Viie müüjast kahelt ostis asutus 2004. aastal bensiini enam kui 300 000 krooni eest, st hanke summa oli suurem piirmäärast, mille ületamisel pidanuks korraldama riigihankemenetluse.

2003. ja 2004. aastal autokütuse müüjate valikuks hankekonkursside ei korraldatud, riigihangete registri andmetel korraldas Põllumajandusministeerium 2001. aastal riigihanke valitsemisala asutustele mootorkütuse ostmiseks. Põllumajandusministeeriumi ametnikelt saadud selgituse kohaselt pikendati nimetatud hankelepinguid paari aasta võrra, kuid need oleksid pidanud lõppema hiljemalt 2004. aasta alguseks.

2005. aasta esimese kuue kuuga on PRIA kulutanud autokütuse ostmiseks ligi 660 000 krooni. Põllumajandusministeerium on olnud teadlik, et PRIA ostab autokütust ilma kütusemüüja valikuks riigihankemenetlust korraldamata, kuid ei ole riigihangete seadusest tuleneva nõude täitmiseks omapoolseid meetmeid rakendanud.

Põhjendamatud hanke tehnilised tingimused

Riigikontroll tuvastas, et Veterinaar- ja Toidulaboratoorium nõudis 2004. aastal korraldatud sõidukite liisimise riigihankemenetluse pakkumise kutse dokumentides, et müüdaval autol peab olema kett-ülekanne, mida suudavad pakkuda vaid Mazda ja Toyota maaletoojad. Audiitorile ei suudetud loogiliselt põhjendada, miks asutusel nimelt selliseid autosid vaja on – hankedokumentides on märgitud, et sellise tingimuse põhjustas soov autod pärast rendiperioodi välja osta. Toyota müügiks tehtud pakkumine ei osutunud edukaks, kuna pakutud auto kliirens (sõiduvahendi šassii väikseim kaugus teepinnast) oli

5 mm väiksem kui konkureerival Mazda 3-l. Kliirensi suuruse nõue oli Riigikontrolli arvates nende autode hanke puhul põhjendamatu, kuna laboratooriumi ametnike kinnitusel kasutatakse hangitud sõidukeid vaid linna- ja maanteesõiduks, mitte eriotstarbel.

Ka märgib Riigikontroll, et kui autod liisiti kavatsusega need pärast rendiperioodi lõppemist asutusele osta, siis on tegemist kapitalirendiga, mida riigieelarve seadus riigiasutustele ei luba.

2.3. Riigikontrolli poolt 2004. aastal ministriumile tehtud ettepanekute täitmine

2004. aastal korraldas Riigikontroll Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas kaks finantsauditit – Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse auditi ning Veterinaar- ja Toiduameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse auditi.

Nimetatud auditite ettepanekute elluviimise järelkontrolli osas keskendusid audiitorid rendilepingute uuendamisele ning riigilõivude kajastamise ja arvestusega seonduvale. Riigikontrolli tehtud ettepanekud on valdavas osas rakendatud.

Riigivara kasutada andmine

Põllumajandusministeerium ning Veterinaar- ja Toiduamet on rakendanud 2004. ja 2005. aastal meetmeid Riigikontrolli eelnevate auditite aruannetes märgitud kahjulike üüri- ja rendilepingute lõpetamiseks või soodsamaks muutmiseks. Samas on nad sõlminud uusi lepinguid riigile kahjulikel tingimustel. Näiteks:

- Ministeerium andis 19.02.2004. a Käina vallas OÜ-le Hiiumaa Agro kuni 2023. aastani rendile maatulundusmaa pindalaga 557,5 ha renditasuga 9500 krooni aastas, kusjuures ainuüksi rendile antud maal kasvava metsa müügist peaks rentnik aastas hinnanguliselt saada enam kui kümme korda rohkem.
- Veterinaar- ja Toiduameti Pärnumaa veterinaar keskuse juhatajale on 01.10.2004. a Pärnus kasutada antud korter üürimääraga 10 krooni ruutmeetrit (640 krooni kuus).

Ministeerium ei ole nende tehingute puhul silmas pidanud riigivaraseaduses sätestatud nõuet vältida tehingutes riigivaraga kahju ja suurendada kasu, mis riik võib neist tehingutest saada.²⁹

Riigilõivude kajastamine Veterinaar- ja Toiduametis

2003. aastal puudus kindlus, et kõik lõivud, mida amet oleks pidanud koguma ning mille eest on toimingud sooritatud, on kogutud ning riigieelarvesse laekunud, kuna puudus riigilõivude register ning Veterinaar- ja Toiduametiga samadele Maksu- ja Tolliameti viitenumbritele laekusid ka Tervisekaitseinspeksiooni kogutavad riigilõivud. Ministeerium ei olnud kontrollinud riigilõivude kogumist ega laekumist.

2004. aastal hindasid ministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti siseaudiitorid riigilõivude määramist ja kogumist, seda ka Veterinaar- ja Toiduametis ning tema kohalikes asutustes Valga-, Tartu- ja Viljandi-maa veterinaar keskustes. Olulisi puudusi ei leitud.

Käesoleva auditi ajal tuvastas audiitor, et 2004. aastaks ei olnud olukord ametis riigilõivude kajastamisel sisuliselt muutunud – puudus register ja Tervisekaitseinspeksiooni kogutavate lõivude maksmisel kasutati sama viitenumbrit, mis ameti kogutavate lõivude puhul. Lõivude laekumise kajastamise õigsuse kontrollimise suure töömahukuse tõttu ei püüdnud audiitor hinnata ameti poolt kogutuks arvestatud lõivude summa õigsust. Seetõttu ei saa Riigikontroll ka anda hinnangut selle kohta, kas ministeeriumi raamatupidamise aruandes kajastatud kogutud riigilõivude summa on õige või kui suur võiks olla võimalik viga.

²⁹ Riigivaraseadus, § 7 lg 3

Alates 2005. aastast on Veterinaar- ja Toiduametil ning Tervisekaitseinspeksioonil kasutusel erinevad viitenumbrid. Riigilõivuseaduses tehtud muudatuse tagajärjel laekuvad kõik riigilõivud alates 2005. aasta juunist Rahandusministeeriumile. Seetõttu peaks riigilõivude laekumise arvestus 2005. aastal korda saama.

Riigikontrolli ettepanekud põllumajandusministrile

- Nõuda siseauditi eest vastutavalt isikult töö korraldust vastavalt IIA siseauditi ja INTOSAI sisekontrolli standarditele, valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste siseauditi üldeeskirjale³⁰ ning siseauditi heale tavale³¹ selliselt, et oleksid tagatud
 - ministeeriumi ja tema valitsemisala riskide hindamine ning vastavalt riskihinnangule tööplaanide koostamine ning auditite tegemine olulistele tehinguklassidele keskendudes;
 - õigeaegne ning korrektne audiitori tööd dokumenteerivate tööpaberite koostamine;
 - hinnangu andmine ministeeriumi majandusaasta aruande kõikidele osadele, sh tegevusaruandele.
- Kehtestada toimiv ja jälgitav järelevalvesüsteem Põllumajandusministeeriumi valitsemisel oleva varaga tehtavate tehingutega seonduvate lepingute (sh üüri- ja rendilepingud) tingimuste üle. Selleks
 - algatada toimingud vormistamiseks valitsemisala asutuste sõlmitud riigivara kasutada andmise lepingud ümber ministeeriumi nimele;
 - taotleda sõlmitud lepingute tingimuste muutmist selliselt, et need ei oleks riigile ebasoodsamad kui lepingutes, mida analoogse väärtusega vara kasutada andmisel on sõlminud eraomanikud;
 - selgitada välja põhjused, miks sõlmiti 2004. aastal riigile ebasoodsaid riigi vara kasutada andmise lepinguid.
- Kehtestada selged juhised kaupade ja teenuste hankimiseks, et välistada riigile põhjendamatute pikaajaliste kohustuste võtmine.
- Valida reisiteenuste osutaja riigihankemenetluse teel ja nõuda mootorikütuse ostmiseks riigihanke- menetluse korraldamist Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametis.
- Rakendada vajalikud meetmed valitsemisala asutustes
 - vältimaks vara kasutada võtmist kapitalirendi tingimustel;
 - tagamaks kaupade ja teenuste hankimise korraldus vastavuses riigihangete seaduse nõuete ja riigihangete hea tavaga ning hangeteks kasutada oleva raha säästlik kasutamine.

Olav Lüüs
IV auditiosakonna peakontrolör

³⁰ Vabariigi Valitsuse 18.10.2000. a määrus nr 329

³¹ Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna koostatud juhend avaliku sektori siseaudiitoritele

Põllumajandusministri vastus



PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Pr Tuuli Rasso
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 20. 07. 2005 nr OSIV-2-7.1/05/1163

Meie 12. 08. 2005 nr 1.5-3/ 8088-1

Põllumajandusministeeriumi valitsemisala
raamatupidamise korraldus ja tehingute
seaduslikkus 2004. aastal

Lugupeetav proua Tuuli Rasso

Vastuseks Teie kirjale esitame seisukohad kontrolliaruande järgmistele punktidele:

1. Tähelepanekud ja hinnangud siseaudiitorite töö kohta

Nõustume kontrolliaruandes välja toodud tähelepanekutega ning arvestame nendega edaspidises töös. Oleme kavandanud käesoleval aastal läbi viia ministeeriumi ja valitsemisala riskide hindamise. 2005. aasta majandusaasta aruandele hinnangu andmisel lähtume majandusaasta aruande kõikidest osadest ning tööpaberite vormistamisel arvestame Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna poolt välja antud Finantsauditi käsiraamatus toodud soovitustega.

2.1 Raamatupidamise korraldus

Sularahakassat omavad vähesed valitsemisala asutused. Nõuded sularahakassale on raamatupidamisüksused kehtestanud oma sise-eeskirjade koosseisus. Ministeerium on alustanud valitsemisala asutustele ühtse sularahakassa eeskirja välja töötamist.

2.2 Tehingute seaduslikkus

Põllumajandusministeerium ei ole hetkel sõlminud ühegi reisibürooga kirjalikke lepinguid ega kokkuleppeid. Antud olukord võimaldab paindlikumalt tellida lennupileteid kõikidest reisibüroodest ning ei sea meile sundseisu, et saaksime kasutada vaid ühe konkreetse firma teenuseid, mis reaalsuses ei pruugi olla kaugeltki odavam ja parim.

Ministeerium kasutab valdavalt AS Hermann Reaside teenuseid, kes omab IATA litsentsi ning on suuruselt Eesti teine reisibüroo ning omab pikaajalist kogemust ärireiside korraldajana.

05 05431

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6101
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

Kasutame nn "kokkuleppehindu" kolme suurima lennukompaniiga ESTONIAN AIR, SAS ja FINNAIR. Meie kogemustel on kokkuleppehinnad ka näiteks AS-l Estravel jt suuremate reisibüroodele samad, mis AS-l Hermann Reisid.

Suuremate reisifirmade kaudu on piletite tellimine, muutmine ja annulleerimine paindlikum ning nendega on võimalik suhelda 24 tundi ööpäevas ja seda ka nädalavahetustel. Samas omavad nad ka esindusi Tallinna lennujaamas.

Lisaks lennupiletitele tellime ka firma kaudu majutust, tervisekindlustust, giiditeenust ja teisi vajalikke teenuseid.

Ministeeriumi seisukohalt on oluline koostööpartneri usaldatavus, paindlikkus ja koostöövalmidus ning selleks on meil pikaajalised head kogemused AS-ga Hermann Reisid. Samas oleme vajadusel kasutanud ka teiste firmade teenuseid, juhul kui see on meile soodsam või momendil kättesaadavam, näiteks AS-i Estravel teenuseid.

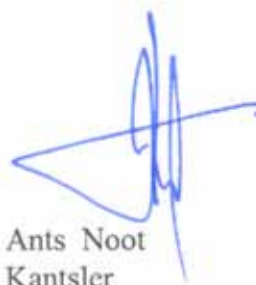
2.3 Riigikontrolli poolt 2004. aastal ministeeriumile tehtud ettepanekute täitmine

Põllumajandusministeeriumil oli sõlmitud rendileping AS- ga Lacto endise Putkaste riigimajandi maade kohta, mille tegelikuks maade kasutajaks oli tema tütarettevõte OÜ Hiiumaa Agro. AS Lacto pankrotiga seoses taotles ministeerium pankrotihaldurilt lepingu lõpetamist AS Lactoga. Kuna maade tegelik kasutaja oli OÜ Hiiumaa Agro, vormistati leping 19.02.2004. a ümber tegeliku kasutajaga samadel tingimustel, sest vastavalt lepingus sätestatule oli lepingu ümbervaatomise õigus 2006. a alguses ja leping kehtis juba alates 2001. aastast. Selline märge on ka lepingus olemas, mida Riigikontroll kahjuks ei ole märganud. Seega jäi renditasu samaks – 9500 krooni aastas, millele lisandus maamaks 12426 krooni. Maksekoormus kokku on aastas 21926 krooni. Vastavalt lepingule toimub rendi ümbervaotamine 2006. a alguses.

Lugupidamisega



Ester Tuiksoo
Minister



Ants Noot
Kantsler

Urmas Mets, urmas.mets@agri.ee, 625 6291

05

05432

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6101
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee