Riigikontrolli arvamus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

KONTROLLIARUANNE

Nr 2-5/03/99
27.08.2003

Riigikontrolli arvamus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

Tallinn
2003

Sisukord

SISSEJUHATUS 3

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD 4

2. ARVAMUS PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMETI 2002. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA RIIGIEELARVE TÄITMISE ARUANDE KOHTA 6

3. MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS, FINANTSJUHTIMINE JA SISEKONTROLLISÜSTEEM 8

PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMETI PEADIREKTORI JA PÕLLUMAJANDUSMINISTRI VASTUS 10

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris 02.06–29.06.2003 vastavalt oma tööplaanile Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti 31.12.2002 lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja riigieelarve täitmise aruannet.

Raamatupidamise aastaaruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ning rahandusministri 05.12.2001.a määrusest nr 105 "2002. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine". Riigieelarve täitmise kohta aru andmine on sätestatud 09.06.1999 vastu võetud riigieelarve seaduse § 46 lõikes 1.

Auditit juhtis finantsauditi osakonna auditijuht Sale Ajalik, töögrupis osalesid audiitorid Marek Suurniit, Krista Uuna ja Pille Põder.

1. Arvamuse andmise lähtekohad

1.1. Riigikontrolli pädevus

Riigikontrollil on riigieelarve seaduse järgi kohustus anda hinnang Vabariigi Valitsuse riigieelarve täitmise aruande kohta.[1] Selle kohustuse täitmiseks auditeerib Riigikontroll asutusi ja isikuid vastavalt Riigikontrolli seadusele.[2]

1.2. Auditi eesmärk ja ulatus

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesandeid[3], on käesoleva auditi eesmärgiks avaldada arvamust Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ning riigieelarve täitmise aruande kohta, tuginedes järgmistele põhikriteeriumidele:

- kas majandustehingud on kajastatud sisuliselt ja aritmeetiliselt õigesti;
- kas varad on tegelikult asutuse omad ja võlad asutuse kohustused;
- kas varad ja kohustused eksisteerivad tegelikult;
- kas varad ja kohustused on nõuetekohaselt hinnatud;
- kas tulud ja kulud on kajastatud tekkepõhiselt, õiges perioodis ja täies mahus;
- kas tulud on kogutud ja kulud on tehtud kooskõlas Riigikogu tahtega;
- kas asutuse raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seaduse ja rahandusministri määrustega kehtestatud nõuetele ning heale raamatupidamistavale ulatuses, mis kehtib Eesti Vabariigi avaliku sektori asutustele.

Majandustoimingute õiguspärasuse, finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta me üldhinnangut ei anna, kuid toome välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritaks ja sooritataks viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes ja riigieelarve täitmise aruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi. Leiame, et meie audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta.

[1] Riigieelarve seadus § 47 lg 2
[2] Riigikontrolli seadus § 7
[3] Riigikontrolli seadus § 6 lg 2
[4] International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

1.4. Vastutus aruannete õigsuse ja nende aluseks olevate majandustehingute õiguspärasuse eest

Aruannetes kajastuva info õigsuse eest vastutasid auditeeritud perioodil ministrid Ivari Padar (kuni 28.01.2002) ja minister Jaanus Marrandi (alates 27.01.2002) ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peadirektor Mati Kermas.

Minister

- valvab ministeeriumi struktuuriüksuste ja ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste ülesannete täitmise järele ning teostab teenistusjärelevalvet ministeeriumi ametnike otsuste seaduslikkuse ja otstarbekuse üle;[5]
- tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja vastutab siseauditi korraldamise eest ministeeriumi valitsemisalas olevates asutustes;[6]
- vastutab riigivara säilimise ja heaperemeheliku kasutamise eest ning korraldab seda kooskõlas riigivaraseadusega;[7]
- otsustab eelarvevahendite kasutamise üle ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise, samuti Euroopa Liidu eraldatud vahendite ning muu välisabi sihipärase kasutamise järele;[8]
- kinnitab ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest, ja kontrollib nende täitmist, tehes vajadusel ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks;[9]
- kinnitab koos raamatupidamise eest vastutava isikuga oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigsust.[10]

Peadirektor

- vastutab asutuse tegevust korraldavate õigusaktide täpse ja otstarbeka täitmise eest ning annab aru asjaomasele ministrile;[11]
- korraldab asutuse sisekontrollisüsteemi rakendamist ja siseauditialast tööd;[12]
- kinnitab oma allkirjaga asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsust.[13]

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud peadirektor Mati Kermas ja raamatupidamisbüroo juhataja Elle Roomet.

[5] Vabariigi Valitsuse seadus §-d 49 ja 95
[6] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[7] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[8] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[9] Vabariigi Valitsuse seadus § 49
[10] Rahandusministri 05.12.2002. a määrus nr 143 § 4 lg 3
[11] Vabariigi Valitsuse seadus § 73 lg 2
[12] Vabariigi Valitsuse seadus § 73 lg 2.1
[13] Rahandusministri 05.12.02. a määrus nr 143 § 4 lg 1

2. Arvamus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

2.1. Märkus

2.1.1. Bilansis seisuga 31.12.2002 on näidatud Rahandusministeeriumi juhiste järgi lühiajaliste nõuetena ja samas ka lühiajaliste eraldistena 81,4 mln krooni aruandeaastal kasutamata jäänud riigieelarvelisi assigneeringuid, milliseid on lubatud kasutata järgneval aruande-perioodil. Leiame, et kassapõhise riigieelarve vastu tekkepõhiste nõuete arvelevõtmine ei ole põhjendatud, kuna selleks, et riigi koondaruanne õige oleks, peaks Riigikassa nimetatud nõudeid näitama kohustustena Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti vastu, mida ta aga teinud ei ole.

2.2. Riigikontrolli arvamus

- **Arvestades auditi ulatust ja välja arvatud punktis 2.1.1 kirjeldatud asjaolu mõju, on Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ameti 2002. aasta tulemiks 8 570 142 ja bilansimahuks 31.12.2002. a seisuga 246 379 397 krooni, olulises osas kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 05.12.2002. a määrusega nr 143 "2002. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".**
- **Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta riigieelarve täitmise aruanne, mis näitab ameti 2002. aasta kassakuludeks 503 241 814 krooni, on olulises osas kooskõlas riigieelarve seaduse ja 2002. aasta riigieelarvega .**

2.3. Tähelepanekud

Järgnevalt oleme esitanud raamatupidamisarvestust ja eelarvevahendite kajastamist puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu aastaaruande ega eelarve täitmise aruande õigsust ei mõjuta:

2.3.1. Amet kasutab riiklike toetuste menetlemisel erinevaid registreid ja erinevaid rakendustarkvarasid. Nendest üks, loomatoetuste administreerimise rakendustarkvara (LOTA), on soetatud 2001-2002 aasta jooksul maksumuses 1 772 400 krooni. Ülejäänud rakendustarkvara on ameti enda poolt valmistatud ja juurutatud. Oracle keskkonnas programmeeritud tarkvaralahendused ei ole kajastanud immateriaalse põhivarana, küll on aga võetud immateriaalse põhivarana arvele Oracle erinevad litsentsid. Vastavalt heale raamatupidamistavale kajastatakse immateriaalse põhivarana füüsilise substantsita vara, mida raamatupidamiskohustuslane kasutab toodete tootmisel, teenuste osutamisel või talle seatud eesmärkide täitmisel ja mida ta kavatseb kasutada pikema perioodi jooksul kui üks aasta. Raamatupidamise hea tava kohaselt võetakse immateriaalne põhivara arvele tema soetusmaksumuses, mis koosneb ostuhinnast ja otseselt soetamisega seotud kulutustest. Lähtuvalt eelnevast oleme seisukohal, et riiklike toetuste menetlemisel kasutatavat rakendustarkvara tuleks kajastada soetusmaksumuses immateriaalse põhivarana.

2.3.2. Bilansis seisuga 31.12.2002 on näidatud muude ettemaksetena 874 700 krooni, mis on tasutud põllumassiivide digitaalkaardi teostamiseks, pärandkoosluste põhiste niitude kaardikihi digitaliseerimiseks ja pool-looduslike koosluste andmebaasi loomiseks.

Meile antud selgituste kohaselt on ortofotode digitaliseerimine sisuliselt teenus, mille käigus teenust osutav ettevõte joonistab ortofoto aluspõhjal joontega üle ortofotol nähtavad põllumassiivide looduslikud piirid. Piiride laekumisel töödeldakse nn põllumassiivide kihti ametis nii, et igale põllumassiivile tekib pindala ja identifitseerimisnumber. Suheldes põllumajandustootjatega täiendatakse ja parandatakse põllumassiivide kihti iga aasta, kusjuures muutused kihis võivad ulatuda üle 50% aastas. EL-i nõuete järgi uuendatakse ortofotosid 5 aasta tagant ja siis läheb kogu kiht uuesti digitaliseerimisele. Seega ei ole esialgne digitaliseeritud töö vara, vaid teenus, mida PRIA regulaarselt kohandab vajadusest lähtudes.

Vastavalt heale raamatupidamistavale kajastatakse immateriaalse põhivarana füüsilise substantsita vara, mida raamatupidamiskohustuslane kasutab toodete tootmisel, teenuste osutamisel või talle seatud eesmärkide täitmisel ja mida ta kavatseb kasutada pikema perioodi jooksul kui üks aasta. Raamatupidamise hea tava kohaselt võetakse immateriaalne põhivara arvele tema soetusmaksumuses, mis koosneb ostuhinnast ja otseselt soetamisega seotud kulutustest. Riigikontrolli hinnangul vastavad tehtud ettemaksed eespoolnimetatud immateriaalse põhivara kriteeriumidele ja seetõttu tulnuks kajastada ettemaksuna immateriaalse põhivara eest.

2.4. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile** järgmised ettepanekud:

- Korrigeerida järgneva aruandeperioodi algsaldot lähtudes punktis 2.1.1 toodud tähelepanekutest
- Võtta immateriaalse põhivarana soetusmaksumuses arvele riiklike toetuste menetlemisel kasutatavad registrid.

3. Majandustehingute õiguspärasus, finantsjuhtimine ja sisekontrollisüsteem

3.1. Tähelepanekud

3.1.1. Avaliku teenistuse seaduse (ATS) §114 lg2[1] alusel ametist vabastatud ametnikule on asutus maksnud 13 kuu ametipalga ulatuses hüvitust summas 78 900 krooni. Nimetatud avaliku teenistuse seaduse säte sätestab, et ametniku algatusel teenistusest vabastamisel võib kokkuleppel isikuga, kellel on ametniku teenistusest vabastamise õigus, ametniku teenistusest lahkumise korral kohaldada lühemat etteteatamise aega. Hüvituse maksmise aluseks olevas käskkirjas on põhjendatud hüvituse maksmist asjaoluga, et vabastatud ametnik loobus koondamisest ja lahkus omal soovil.

Oleme seisukohal, et nimetatud ATS-i paragrahvi aluse ametist vabastatud ametnikule hüvituse maksmine ei ole põhjendatud kuna avaliku teenistuse seadus ei näe ette hüvituse maksmist.

3.1.2. Asutus on tasunud nelja teenistuja tasemekoolituse (ülikooli õppemaksu 50% ulatuses) kulud 27 300 krooni ning nendelt arvestatud erisoodustuse tulu- ja sotsiaalmaksu 21 700 krooni. Leiame, et tasemeõppe maksmine riigieelarvest ei ole otstarbekas ega põhjendatud. Samuti kaasnevad nimetatud kulutuste tegemisega kaasnevad lisakulutused erisoodustuse maksudena.

3.1.3. Auditi tulemusena selgus, et amet on riigi poolt tagatud teenistuja õppelaenusumma kustutamisel eiranud Vabariigi Valitsuse vastavasisulist määrust[14]. Amet on nimetatud kahe õppelaenu tagasimaksmist alustanud enne õpingute lõpetamist, mis ei vasta Vabariigi Valitsuse määruses sätestatule. Oleme arvamusel, et 2002. aasta jooksul on põhjendamatult makstud 2 907 krooni ja 1 277 krooni, mis tuleks töötajatelt sisse nõuda. Samuti tuleks üle vaadata kõikide õppelaenu kustutamist taotlenud isikute õppelaenu graafikud, et välistada samasuguste väljamaksete tegemist tulevikus.

3.1.4. Seadusega 2002 aasta riigieelarve kinnitati Põllumajandusministeeriumi kuluks osa 138 ptk 98 15 mln krooni, millest SAPARD-i toetuste infosüsteemi edasiarendamiseks oli 2 mln krooni. Asudes 2002.a. eelarvekulutusi tegema selgus, et PRIA ei planeeri olulisi muudatusi SAPARD-i infosüsteemi edasiarendamisel. Põllumajandusminister muutis kulude jaotust tõstes SAPARD-i toetuste infosüsteemi edasiarendamiseks mõeldud 1,9 mln krooni PRIA infotehnoloogia kulude alla. PRIA-s alustati infotehnoloogia kulutuste tegemist summas 661 900 krooni enne kui lisaeelarve ja selles ettenähtud investeeringud olid kinnitatud. Meie hinnangul on rikutud riigieelarve seadust, mille kohaselt on riigiasutusel õigus teha kulusid ainult siis, kui talle on riigieelarves või selle alusel kinnitatud eelarves selleks vahendid ette nähtud[15].Auditi käigus saadud selgitustes väitis PRIA, et Põllumajandusministeerium ei kooskõlastanud enne eelarve kinnitamist PRIA-ga eelpool mainitud kulude jaotust.

3.1.5. Vastavalt ameti raamatupidamise sise-eeskirjadele lisatakse toitlustamise kuludokumentidele nimekiri, keda toitlustati ja lühidalt kirjeldus eesmärgi ning seotuse kohta asutusega. Auditi käigus tuvastasime, et sageli (sealjuures eriti krediitkaardimaksete puhul) ei peetud nendest nõuetest kinni. Paljudel juhtudel puudus kuludokumentidel toitlustamise eesmärgi kirjeldus ning seotus asutusega.

---

[14] Vabariigi Valituse 08.07.97 määrus nr 132 "Õppelaenu andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenude tagastamisel soodustuste andmise kord" §21

[15] Riigieelarve seadus 09.06.99, § 29 lg 1

3.2. Ettepanekud

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile:

- Täiustada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud:
  - otstarbekad ja põhjendatud väljamaksed ametnikele
  - kulude tegemine vastavuses kinnitatud eelarvkulude otstarbele
- Tagada asutuses kehtestatud protseduurireeglitest kinnipidamine.
- Nõuda töötajatelt sisse põhjendamatult makstud õppelaenude kustutamine summas 1 277 krooni ja 2 907 krooni ning vaadata üle kõikide õppelaenu kustutamist taotlenud isikute graafikud, et välistada põhjendamatute väljamaksete tegemist tulevikus.

Põllumajandusministeeriumile:

- Tagada eelarve kulutuste põhjendatus ja allasutuste vajadustega arvestamine.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peadirektori ja põllumajandusministri vastus

PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMET

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 09.07.2003. a nr 2-7.1-FA/03/1092

Meie: 15 juuli 2003 nr 2-1/2814

Vastus kontrollaruande eelnõu kohta

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (edaspidi PRIA) on saanud Teilt kontrollaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus Põllumajanduse registrite ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta".

Vastavalt Teie soovile informeerime Teid kirjalikult oma seisukohtadest meie poolt aktsepteeritavate ettepanekute rakendamiseks kavandatud abinõudest.

Kontrollaruande punktis 2.1.1. toodud märkust arutab ja konsulteerib PRIA Põllumajandusministeeriumiga, kus on raamatupidamises tuvastatud sarnane situatsioon, ning kes pidi antud küsimuse kohta saama informatsiooni Rahandusministeeriumilt. PRIA lähtub Riigikontrolli poolt välja toodud tähelepanekutest antud olukorra osas, kui Rahandusministeerium kinnitab Riigikontrolli poolt esitatud põhimõtte õigsust.

Kontrollaruande punktis 2.3.1. toodud seisukohast lähtuvalt võtab PRIA oma raamatupidamises immateriaalse põhivarana arvele loomatoetuste administreerimise rakendustarkvara (LOTA). Aruande punkti 2.3.2. arvamust ortofotode digitaliseerimise teenuse tellimise kui immateriaalse põhivara arvele võtmise kohta soovime me enne täpsustada riigi pearaamatupidajaga. Antud juhul on objekt mitmeti tõlgendatav, kuna tegemist pole digitaalse kaardiga vaid ühe kihiga (põllud) kaardi peal. Arvatavasti on ka teistel riigiasutustel sarnaseid juhtumeid ning seetõttu soovimegi me küsida riigi pearaamatupidaja arvamust.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 16.07.03 Reg nr 2-7.4-FA/03/1092-21

RA 005800

Narva mnt. 3
51009 Tartu
http://www.pria.ee

Telefon (07) 371 200
Faks (07) 371 201
E-post: pria@pria.ee

Registrikood 7005967
A/a 10220012866015
Eesti Ühispank 401

Kontrollaruande punktis 3.1.1. toodud juhtumi puhul tunnistame oma eksimust käskkirja õiguslikus aluses ja rakendame edaspidi kõiki võimalusi, et sarnased eksimused ei korduks.

Kontrollaruande punkti 3.1.2. kohaselt on tasutud osaliselt nelja teenistuja tasemekoolituse kulud. Riigikontrolli seisukohalt ei ole tasemeõppe maksmine riigieelarvest otstarbekas ega põhjendatud. PRIA praktika antud küsimuses on selline, et iga teenistuja vastav avaldus vaadatakse läbi ja enne otsuse tegemist kaalutakse põhjalikult erinevaid argumente. Antud nelja teenistuja suhtes leiti, et makstakse kulude eest, mida nimetatud teenistujad on teinud just antud teenistujate ametikohale vajalike oskuste tõstmiseks. Vastavalt Riigikontrolli poolt esitatud arvamusele kaalub PRIA tasemekoolituse kulude hüvitamise otstarbekust ja põhjendatust riigieelarve vahenditest.

Kontrollaruande punktis 3.1.3. nimetatud kahelt teenistujalt on PRIA alustanud alusetult kustutatud õppelaenu summa tagasinõudmist. Lähtuvalt Riigikontrolli soovitusest vaadatakse üle õppelaenu kustutamist taotlenud isikute õppelaenu graafikud, et välistada edaspidi samasugused juhused. Muutmisele lähevad personalibüroo vastavad protseduurid tagamaks, et sellised juhused oleks välistatud.

Kontrollaruande punktis 3.1.5. toodud juhtude vältimiseks rakendame meetmeid, et korrektselt järgida toitlustamise kuludokumentide esitamisel nende dokumentide vastavust kehtestatud nõuetele. Planeerime viia PRIA sisekorraeeskirjadesse vastava punkti viitega raamatupidamise sise-eeskirjadele, kust oleks võimalik näha milliseid nõudeid peab teenistuja antud valdkonnas täitma.

Lugupidamisega

Mati Kermas
Peadirektori kohusetäitja

RL 002838

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Pr Kaie Karniol
Riigikontroll

Teie 09.07. 2003 nr 2-7.1-FA/03/1093

Meie 22.07. 2003 nr 1.5-3/4756-1

Kontrolliaruande eelnõu "Riigikontrolli arvamus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta"

Lugupeetav proua Karniol

Vastavalt "Seadusele "2002. aasta riigieelarve"" eraldas Põllumajandusministeerium Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti infotehnoloogia kuludeks 3 552 tuhat krooni, sellest SAPARD toetuste infosüsteemi edasiarendamiseks 2 000 tuhat krooni.

Põllumajandusministeerium arvestas "Seaduse "Riigi 2002. aasta lisaeelarve"" juures Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti ettepanekut (1-5 / 178) paigutada SAPARD toetuste infosüsteemi edasiarendamise summa ümber infotehnoloogia kulude alla.

Põllumajandusministeeriumil ei olnud õigust enne lisaeelarve vastu võtmist kinnitada uut infotehnoloogia kulude jaotust.

Lugupidamisega

Tiit Tammsaar
Põllumajandusminister

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
23.07.03 2-7.4-FA/03/1093-21

Talvi Roosmaa 625 6116
RM 027038

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6107
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee