Riigikontrolli arvamus Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/88
10.08.2004

Riigikontrolli arvamus Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Tallinn
2004

Sisukord

1. ARVAMUSE ANDMISE LÄHTEKOHAD....4

2. ARVAMUS PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI KUI ÜKSIKASUTUSE 2003. AASTA RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANDE JA MAJANDUSTEHINGUTE SEADUSLIKKUSE KOHTA....6

3. FINANTSJUHTIMINE JA SISEKONTROLLISÜSTEEM....11

4. KOKKUVÕTE VETERINAAR- JA TOIDUAMETI AUDITIST....12

LISA....14

PÕLLUMAJANDUSMINISTRI VASTUSKIRI....15

Sissejuhatus

Riigikontroll auditeeris Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 31.12.2003. a lõppenud majandusaasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet ja tehingute seaduslikkust. Raamatupidamise aastaaruande koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest ning rahandusministri 16. detsembri 2003. aasta määrusest nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine esitamine ja kinnitamine".

Audit tugineb raamatupidamise andmetele 31.12.2003. a seisuga. Auditi põhieesmärgiks oli hinnata raamatupidamise aastaaruande vastavust raamatupidamise seadusele, rahandusministri määrustele ning muudele aastaaruannet mõjutavatele õigusaktidele.

Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta aastaaruande audit toimus vastavalt Riigikontrolli tööplaanile.

Auditit juhtis auditijuht Krista Uuna, töörühmas osalesid vanemaudiitor Sven Potapov, audiitorid Kadri-Liis Loigu ja Siiri Roose, nooremaudiitor Aigar Mäesepp ning Põllumajandusministeeriumi sisekontrolliosakonna töötajad.

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

Võttes aluseks Riigikontrolli seaduses loetletud ülesanded[3], on auditi eesmärgiks avaldada arvamust Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta kohta koostatud raamatupidamise aasta-aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta, tuginedes järgmistele kriteeriumidele:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- varad ja kohustused kuuluvad Põllumajandusministeeriumile antud kuupäeval;
- tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul;
- puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud või sündmused või avalikustamata näitajad;
- varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses;
- tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summades ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- tehingud või sündmused on olulises osas kooskõlas olulisemate asjakohaste regulatsioonidega.

Finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi kohta me üldhinnangut ei anna, kuid toome välja olulisemad tähelepanekud.

1.3. Vastavus standarditele

Sooritasime auditi kooskõlas INTOSAI[4] auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, kas finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi. Auditi käigus kontrollisime väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhinevad raamatupidamise aastaaruandes esitatud näitajad. Audit hõlmas ka aruannete koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonna raamatupidamislike hinnangute analüüsi ning tehingute õiguspärasuse kontrolli. Leiame, et meie audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

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

Aruannete koostamise ning nendes sisalduva informatsiooni õigsuse eest vastutavad põllumajandusminister Ester Tuiksoo (10.04.2003–02.04.2004 Tiit Tammsaar; kuni 09.04.2003. a Jaanus Marrandi) ning kantsler Ants Noot.

---

[1] Riigieelarve seadus, § 47 lg 2 (31.12.2003. a kehtinud redaktsioon)
[2] Riigikontrolli seadus, § 7
[3] Riigikontrolli seadus, § 6
[4] *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all

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 vajaduse korral ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks[9];

- kinnitab koos raamatupidamise eest vastutava isikuga oma allkirjaga ministeeriumi valitsemisala koondaastaaruande õigsust[10].

Kantsler

- juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist[11];

- korraldab riigivara kasutamist ministrilt saadud volituste piires kooskõlas riigivaraseadusega[12].

Põllumajandusministeeriumi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud põllumajandusministeeriumi kantsler Ants Noot.

[5] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 lg 1 p 4 ja § 95
[6] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 lg 1 p 13.1
[7] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 lg 4
[8] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 lg 1 p 8
[9] Vabariigi Valitsuse seadus, § 49 lg 1 p 9
[10] Rahandusministri 16.12.03. a määrus nr 106, § 22 lg 1
[11] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 1
[12] Vabariigi Valitsuse seadus, § 53 lg 9

2. Arvamus Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

2.1. Märkused

2.1.1. Teraviljareservi julgeolekuvaru

Teraviljareservi julgeolekuvaru on arvel Põllumajandusministeeriumi bilansis. Riigikontroll viis läbi eraldi auditi riigi teraviljareservi moodustamise, säilitamise ja uuendamise kohta perioodil 01.01.2002–30.04.2004, keskendudes õigusliku regulatsiooni olemasolule, õigusaktide täitmisele, lepingudistsipliinist kinnipidamisele, majandustehingute seaduslikkusele julgeolekuvaru uuendamisel, julgeolekuvaru säilimise tagamisele, riigieelarvest eraldatud raha kulutamise seaduslikkusele ja sihipärasusele, arvestuse ning aruandluse (sh raamatupidamise osas) korraldusele ja usaldusväärsusele ning sisekontrollisüsteemide toimimisele.

Olulisemad tähelepanekud auditist on järgmised:

- Riigikontrolli hinnangul on käesolevaks ajaks riigireservi seadus täiesti vananenud, kuna seaduse põhimõtted ja ideoloogia ei ole tänase olukorraga kooskõlas. Samuti ei vasta riigireservis olevad ressursid tänastele julgeolekuvajadustele. Hädaolukorraks valmisoleku seaduses toodud ülesanded on jäänud täitmata: puuduvad riigi tasemel riskianalüüs ja riiklik kriisireguleerimisplaan. Sama kehtib ministeeriumide kohta. Uue riigireservi seaduse vastuvõtmise eelduseks on aga julgeolekuvarude üldise kontseptsiooni olemasolu.
- Riigisaladuse seaduse ja riigireservi seaduse sätted, mis käsitlevad julgeolekuvaru salastamist, on omavahel vastuolus. Riigisaladuse seaduse (§ 6 p 5) järgi on julgeolekuvaru nomenklatuur ja kogused salajase tasemega riigisaladus, kuid riigireservi seaduse (§ 141) kohaselt on peale julgeolekuvaru koguste salastatud ka julgeolekuvaru paigutus, kuid nomenklatuur ei ole salastatud. Põllumajandusministeerium, AS Eesti Viljasalv ning teravilja julgeolekuvaru hoidjad pole täies ulatuses järginud riigisaladuse ja riigireservi seaduse nõuet julgeolekuvaru koguste ja paigutuse salastamise kohta.
- Eirates riigireservi seaduse sätteid, ei ole Vabariigi Valitsus kinnitanud julgeolekuvaru koosseisu ja sortimenti, miinimum- ja maksimumkoguseid ning moodustamise aega. Põllumajandusminister esitas enda selgituse kohaselt 1999. aastal Riigikantseleile vastavad ettepanekud, mis jäid aga valitsuse poolt kinnitamata. Seetõttu on arusaamatu, millistest kriteeriumidest lähtusid Vabariigi Valitsus, Rahandusministeerium ja Põllumajandusministeerium, kui riigieelarve koostamisel kavandati teravilja julgeolekuvarusse vilja ostmiseks vajalikku raha. Riigireservi seaduses toodud ülesannete täitmist oleks samuti pidanud jälgima ja valitsusele vastavad ettepanekud tegema Riigikantselei oma põhimääruse kohaselt.
- Põllumajandusministeerium ja AS Eesti Viljasalv ei ole julgeolekuvaru paigutamisel riske piisavalt hinnanud. Ministeeriumi ja AS-i Eesti Viljasalv vahel sõlmitud lepinguga on antud äriühingule õigus toiduteravilja hoidmiseks sõlmida nn allhoiulepinguid vastavaid eraomandis olevaid laopindu (elevaatoreid, ladusid) omavate isikutega. Põllumajandusministeeriumis puudub ülevaade nendest lepingutest. Samuti pole kontrollitud vilja hoiustavate äriühingute usaldusväärsust ning majanduslikku olukorda. Ühes kohas on hoiustatud suuri koguseid, mis ei ole riskide hajutamise seisukohalt mõistlik.
- Teraviljaost julgeolekuvarusse oli korraldatud põllumajandusministri kehtestatud nõuete kohaselt. Minister oli teravilja maksimaalse ostuhinna kehtestanud aga enamasti 25% kõrgema, kui olid teravilja turuhinnad Eesti teraviljaturul. AS-i Eesti Viljasalv töötajate selgituse kohaselt oli kõrgema ostuhinna põhjuseks teravilja tootmise toetamine Eestis. Riigikontroll ei pea õigeks kõrgema ostuhinna kaudu põllumajanduse toetamist, kuna seda tehakse riigieelarvest otsetoetuste kaudu.

- Riigikontrolli tehtud arvutuste kohaselt müüdi aastatel 2002–2003 teravilja kokku 17,9 mln krooni ulatuses ostuhinnast madalama hinnaga. Kuna ostuhinnad olid müügihindadest pidevalt kõrgemad, on seetõttu ülehinnatud ka bilansis olevate varude maksumus. Riigikontroll on sellele varasemate auditite käigus tähelepanu juhtinud, kuid varude maksumust ei ole korrigeeritud.

  Põllumajandusminister on oma vastuskirjas käesoleva kontrolliaruande eelnõule väljendanud seisukohta, et jätkatakse soetusmaksumuse meetodi kasutamist, põhjendades seda sellega, et muidu on andmed AS-iga Eesti Viljasalv võrreldamatud. Selline lähenemine on vastuolus hea raamatupidamistavaga. Samuti oleme arvamusel, et viljavaru arvestust saab ja tulebki pidada lisaks summalisele (arvestuslikule) maksumusele ka kogustes ning koguseid on omavahel võimalik võrrelda ning seda tulebki teha.

- Riigikontrolli hinnangul on põllumajandusministri kehtestatud müügi kord puudulik. Näiteks puuduvad kehtivas müügi korras sätted ostuõiguse üleandmise, lepingute tühistamise, lepinguliste koguste ja väljastamise asukoha muutmise kohta. Samas ei ole AS Eesti Viljasalv täitnud nimetud korra nõudeid, jättes sisse nõudmata lepingu tingimuste mittetäitmise eest leppetrahve summas 1 000 000 krooni.

- Põllumajandusministeerium ja AS Eesti Viljasalv ei ole taganud teravilja julgeolekuvaru säilimist. AS-i Eesti Viljasalv nõukogu ei kontrollinud, kas AS-i Eesti Viljasalv juhatus on taganud teravilja julgeolekuvaru säilimise. Paljusid olulisi küsimusi, nagu teravilja inventeerimise metoodika väljatöötamist, inventuuride usaldusväärsust, teravilja hoidjate valimise ja nende usaldusväärsuse kontrollimist, ei olnud nõukogu arutanud. Aastainventuurid olid tehtud pealiskaudselt. AS-i Rakvere Viljasalv dokumentidest võib teha järelduse, et nii 2002. kui ka 2003. aasta aastainventuuri korraldamise päeval esines teravilja julgeolekuvarudes oluline puudujääk, mis inventuuride käigus jäi avastamata. Ebapiisavad kontrollimeetmed soodustasid puudujäägi teket. AS-is Rakvere Viljasalv olid mõnel perioodil raamatupidamise arvestuses kommertsteravilja jäägid näidatud miinusega, s.o puudujäägina. Samas olid näidatud teravilja sissetulekud, mis ei olnud tõestatud algdokumentidega. Võib arvata, et algdokumentidega tõestamata sisse tulnud teravili kuulus riigireservi hulka, mida AS Rakvere Viljasalv kasutas omavoliliselt kommertstegevuseks.

2.1.2. Riigihangete seadus

Ministeerium on 2003. aastal ostnud kaupu ja teenuseid kokku 2 055 070 krooni eest ilma riigihanget korraldamata. Meie hinnangul oleks tulnud riigihanked korraldada järgmistel juhtudel:

• Haldusteenus	OÜ Miku-Manni		1 481 164
• Printerid ja paljundusmasinad			268 632
	sh	OÜ Esknet	76 680
		OÜ Büroomix	79 485
		OÜ CDR Trade	79 757
		AS KTK Overall	20 000
• Sülearvutid			204 436
	sh	AS Datel	104 536
		AS Cell Network	99 900
• Mööbel	AS Tarmeko-Kommerts		100 838

Asutus eksis riigihangete seaduse vastu, mille järgi tuli korraldada asja ostmisel või teenuse tellimisel riigihange, kui riigihanke eeldatav maksumus koos käibemaksuga oli 100 000 krooni või üle selle.[13]

[13] Riigihangete seadus, § 2 lg 7 (aruandeperioodil kehtinud redaktsioon)

2.2. Riigikontrolli arvamus

- **Arvestades auditi ulatust ning asjaolu, et auditi käigus kanti maha varastatud varude maksumus summas 27 209 094 krooni, ning välja arvatud punktis 2.1.1 toodud märkuse mõju, on Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse raamatupidamise aastaaruanne 31.12.2003. a seisuga, mis näitab ministeeriumi 2003. aasta kassakuludeks 148 602 690 krooni ja tulemiks kahjumit 36 361 641 krooni ning bilansimahuks 31.12.2003. a seisuga 744 232 093 krooni, olulises osas kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 16.12.2003. a määrusega nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".**

- **Arvestades auditi ulatust ja käesoleva kontrolliaruande punktides 2.1.1 ning 2.1.2 toodud märkuste võimalikku mõju, ei saa me anda hinnangut selle kohta, kas Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta tehingud on olulises osas seaduslikud.**

2.3. Tähelepanekud

Järgnevalt on toodud raamatupidamisarvestust ja majandustehingute seaduslikkust puudutavad tähelepanekud, mis summade ebaolulisuse tõttu ei mõjuta meie arvamust raamatupidamise aastaaruande õigsuse ega majandustehingute seaduslikkuse kohta.

2.3.1. Pangakontode kasutamine

Põllumajandusministeerium kasutas 2003. aastal kolme pangakontot, milleks puudus rahandusministri luba. Vastavalt riigieelarve seadusele[14] võib riigiasutusel olla oma konto krediidi- või finantseerimisasutuses vaid erandjuhul rahandusministri loal ja tema määratud tingimustel. Selgituste kohaselt laekusid nendele arvelduskontodele aasta alguses erinevad riigitulud, mis kanti edasi Maksu- ja Tolliametile.

2.3.2. Korruptsioonivastane seadus

Põllumajandusministeeriumis töötab riigivara haldamise büroo juhatajana Helje Veer ning sisekontrolliosakonna juhatajana tema tütar Kristina Veer. Siseauditi osakonna põhiülesandeks on vastavalt sisekontrolliosakonna põhimäärusele siseauditite läbiviimine ministeeriumis ning tema valitsemisalas olevates valitsemisasutustes. Vastavalt sisekontrolliosakonna põhimäärusele[15] on muu hulgas osakonna ülesandeks analüüsida ja hinnata varade kaitseks kasutatavaid vahendeid, analüüsida varade kasutamise efektiivsust, hinnata sõlmitud tehingute vastavust õigusaktidele ning teostada järelevalvet ka riigivara haldamise bürood puudutavate küsimuste osas.

Korruptsioonivastase seaduse[16] kohaselt on ametiisikul keelatud töötada ametikohal, kus teda vahetult kontrolliv ametnik on ametiisiku lähisugulane.

Riigikontrolli hinnangul kahjustab selline olukord siseauditi heas tavas kirjeldatud siseaudiitori sõltumatust.

2.3.3. Pikaajaliste nõuete kajastamine

Ministeerium on eksinud põllumajandusreformi käigus loovutatud tööosakute ja moodustatud ühistutele üle antud kattevara võlgnevuse kajastamisega. Pikaajalise nõudena on kajastatud nõudeid, mis peaksid kohustatud isikutega sõlmitud võlatunnistustes või akt-võlakohustustes märgitud võla laekumise tähtaegade tõttu olema kajastatud pikaajaliste nõuete lühiajalise osana. Vea suurus on 281 186 krooni. Minister on seda põhjendanud asjaoluga, et nimetatud nõuded laekuvad halvasti. Riigikontroll on seisukohal, et sel juhul tuleks nõuded pigem alla hinnata ja moodustada ebatõenäoliselt laekuvate

[14] Riigieelarve seadus, § 23
[15] Põllumajandusministeeriumi sisekontrolliosakonna põhimäärus, p 7
[16] Korruptsioonivastane seadus, § 19 lg 2 p 4

nõuete osas vastav miinusega reserv. Ebatõenäoliste nõuete kajastamine pikaajaliste nõuetena ei ole kooskõlas hea raamatupidamistavaga.

2.3.4. Korterite rentimine

Ministeeriumi hoones aadressil Lai t 39/41 on välja üüritud kolm korterit ministeeriumi endistele töötajatele. Pärast lepingute sõlmimist 1999. aasta veebruaris elamispinna üüri, 3 kr/m² kuus, muudetud ei ole. Samas on lepingute p.3.2 kohaselt üürile andjal õigus üüri muuta. Leiame, et Põllumajandusministeerium üürib välja kortereid turuhinnast madalama hinnaga ja seetõttu ei ole järgitud tehingute sooritamisel riigivaraga riigivaraseaduses[17] sätestatud põhimõtteid.

Vaatamata sellele, et tegime samasuguse tähelepaneku juba eelmisel aastal ja ministeerium oma vastuskirjas lubas üürihindu tõsta, ei ole seda tehtud.

Meile antud selgituste kohaselt ei ole ministeeriumil plaanis rendilepingute lõppemisel 31.12.2005. a neid enam uuendada.

2.3.5. Hoonete rentimine

Põllumajandusministeerium annab madala tasu eest rendile mitmeid hooned:

- AS-iga Maaleht on 10.03.2000. a sõlmitud rendileping Tallinnas Toompuiestee 16 asuvate hoonete (3 hoonet ja garaaž koos maaga, kokku hoonete pind 816,91 m^2 ja maa pind 1997 m^2) kasutamiseks. Rendileping on sõlmitud 15 aastaks hinnaga 35 krooni/m^2 kuus.

- OÜ-ga Maaelu Arengu Instituut on 09.04.1998. a sõlmitud rendileping Tartus Tuglase 13 asuva hoone pinnaga 2221,9 m^2 ja maa pinnaga 4207 m^2 (5-korruseline hotell-kontorihoone-elamu) kasutamiseks. Rendileping on sõlmitud 20 aastaks tasu eest 50 000 krooni aastas.

- MTÜ-ga Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda on 30.12.1998. a sõlmitud rendileping Tallinnas Vilmsi 53a asuva hoone B-korpuse ja garaaži (kokku pinnaga 689 m^2) kasutamiseks. Rendilepingu kehtivus on 50 aastat ja renditasu 100 000 krooni aastas.

- AS-iga Eesti Seeme on 24.04.1998. a sõlmitud rendileping Tallinnas Pärnu mnt 2 asuva hoone pinnaga 424,6 m^2 ja maa pinnaga 242 m^2 kasutamiseks. Rendileping kehtib kuni 2010. aastani ja renditasu on 50 000 krooni aastas.

- MTÜ-ga Eesti Piimaliit on 01.03.1995. a sõlmitud kasutusvalduse leping Tallinnas Vilmsi 53a asuva hoone A-korpuse ja garaaži (kokku pind 912,2 $m^{2)}$ ja maa pinnaga 1215 m^2 kasutamiseks. Lepingu kehtivus on kümme aastat ja kasutustasu on 7900 krooni kuus.

Kõik rentnikud tasuvad ise maamaksu. Lisaks on kõigis rendilepingutes märgitud, et rentnikul on õigus anda renditud vara allrendile tingimusel, et allrendile ei ole antud kauemaks, kui hoone on renditud.

Riigikontrolli hinnangul on ministeerium turuhinnast oluliselt madalama hinnaga rendilepinguid sõlmides rikkunud riigivara seadust[18], mille kohaselt peavad riigivara valitsejad riigivaraga tehinguid tehes juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mis riik võib neist tehingutest saada.

[17] Riigivaraseadus, § 7 lg 3
[18] Riigivaraseadus, § 7 lg 3

2.4. Ettepanekud

Riigikontrolli ettepanekud põllumajandusministrile

- Kajastada teraviljavaru kas soetushinnas või netorealiseerimismaksumuses, lähtudes sellest, kumb on madalam.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud riigihanke seaduse järgmine, näiteks otsustada riigihanke korraldamise vajadus juba eelarvestamise protsessis.
- Lõpetada rahandusministri loata kasutatud pangakontode kasutamine või taotleda nende kasutamiseks rahandusministrilt vastavasisuline luba.
- Likvideerida korruptsioonivastase seadusega vastuollu minev olukord, kus ametiisikut vahetult kontrolliv ametnik on ametiisiku lähisugulane.
- Korrigeerida nõuete eraldamisel pika- ja lühiajalisteks tekkinud viga.
- Otsida võimalusi riigile kahjulike üüri- ja rendilepingute lõpetamiseks või küsida nende kasutusse andmise eest turuhinda.

Käesolevas aruandes ei ole me korranud põllumajandusministrile meie auditi "Riigi teraviljareservi moodustamine, säilitamine ja uuendamine" käigus esitatud üksikasjalikke ettepanekuid.

3. Finantsjuhtimine ja sisekontrollisüsteem

3.1. Tähelepanekud

3.1.1. Ministeeriumisisene töökorraldus

Tuvastasime mitmeid sisekontrollisüsteemi nõrkusele viitavaid asjaolusid.

- Personalibüroole ei esitata iga kalendrikuu viimaseks tööpäevaks juhtkonna ja õigusosakonna tööaja arvestuse tabeleid, nagu näeb ette Põllumajandusministeeriumi sisekorraeeskiri. Juhtkonna kohta ei koostata tööajatabeleid kunagi, õigusosakonna töötajate tööajatabelite esitamine on juhuslik. Riigikontrolli hinnangul on tööajatabelite täitmine ja esitamine vajalik vigade vältimiseks töötasu arvestamisel.
- Erisoodustusena on maksustamata välisesindustes korraldatud vastuvõttudel ja muudel üritustel osalenud oma töötajate esinduskulude osa. Põhjuseks on välisesinduste esitatud kuludokumendid, millel ei ole eristatud oma töötajate ja külaliste kulusid. Vea suurust ei ole Riigikontrollil võimalik välja tuua, sest kuludokumentidele ei ole märgitud infot, mille põhjal seda teha. Tagamaks maksuseadustes ettenähtud maksude arvestamine ja tasumine, peame vajalikuks vastava korra kehtestamist.
- Põllumajandusministeerium kasutab põhivara amortiseerimiseks lisaks raamatupidamise siseeeskirjadega kinnitatud kuluminormidele ka kinnitamata kuluminorme (nt ostetud litsentside, autode ja veoautode puhul).
    - Auditi perioodil ei olnud ministeeriumis kehtestatud krediitkaartide kasutamise protseduurireegleid, mis võib põhjustada riigi raha ebaotstarbekat kasutamist.

3.2. Ettepanekud

Riigikontrolli ettepanekud põllumajandusministrile

- Tõhustada asutuse sisekontrollisüsteemi nii, et:
    - personalibüroole esitataks kõik tööaja arvestuse tabelid, nagu ministeeriumi enda sisekorraeeskiri ette näeb;
    - väliskülaliste vastuvõtmisega seotud kuludokumentidel oleks võimalik eristada oma töötajate ja väliskülaliste kulusid;
    - oleks tagatud krediitkaartide korrektne kasutamine. Selleks kehtestada krediitkaartide kasutamise kord, kuhu oleks ka märgitud, kuidas ja milleks ministeeriumi krediitkaarte kasutatakse, kuidas toimub aruandlus ja kuidas hüvitatakse isiklikuks otstarbeks tehtud kulud.

4. Kokkuvõte Veterinaar- ja Toiduameti auditist

Riigikontroll auditeeris Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas Veterinaar- ja Toiduameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruannet. Auditi tulemusena koostas Riigikontroll kontrolliaruande, milles anti hinnang ameti raamatupidamise aastaaruandele ja majandustehingute seaduslikkusele.

Riigikontroll andis märkustega hinnangu Veterinaar- ja Toiduameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruandele ja tehingute seaduslikkusele.[19] Tegime järgmised märkused Veterinaar- ja Toiduameti aastaaruande ning tehingute seaduslikkuse kohta:

- Riigikontroll ei ole auditeerinud Veterinaar- ja Toiduameti ning tema piiriteenistuse raamatupidamise aastaaruannet 31.12.2002. a seisuga, mistõttu ei anna me hinnangut ameti algsaldode kohta.

- Veterinaar- ja Toiduamet ning Veterinaar- ja Toiduameti Piiriteenistus on erinevalt varasematest aastatest esitanud eraldi raamatupidamise aastaaruande, mis juhindudes kehtivatest seadustest, ei ole põhjendatud.

- Asutus on oma töötajatele üürile andnud kolm korterit selle eest tasu küsimata, üürnikud maksavad ise vaid kommunaalkulude eest. Leiame, et korterite soetamine tasuta kasutusse andmiseks oma ametnikele ei ole kooskõlas riigivaraseadusega. Samuti ei ole kooskõlas riigivaraseadusega ka kasutamise eest tasu mittenõudmine, jättes tehingutes riigivaraga suurendamata kasu, mida riik võiks saada.[20] Lisaks tulenevad tasuta korterite üürimisest erisoodustusmaksud.

- Veterinaar- ja Toiduamet on 2003. aastal ostnud kaupu ja teenuseid üheteistkümnel juhul kokku 2 590 441 krooni eest ilma riigihanget korraldamata. Asutus eksis riigihangete seaduse vastu, mille järgi tuli korraldada asja ostmisel või teenuse tellimisel riigihange, kui hanke eeldatav maksumus koos käibemaksuga oli 100 000 krooni või üle selle.[21]

- Riigikontrolli hinnangul jätab soovida riigilõivuga maksustatavate toimingute kajastamine raamatupidamises ja kontroll riigilõivu laekumise üle:

    - Amet ei ole oma raamatupidamisarvestuses ega seetõttu ka aastaaruandes kajastanud asutuse enda teostatud toimingute eest Maksuameti pangakontole tasutud riigilõive. Lõivud jäeti kajastamata sel põhjusel, et need ei laeku mitte asutuse, vaid Maksuameti arvelduskontole, mistõttu asutus nende laekumist ei näe, ning seepärast ei ole nende arvates põhjendatud ka lõivude oma aruandes kajastamine.

    - Asutusel puudub register, kus oleks fikseeritud riigilõivu tasunud käitlemisettevõtete makstud tasu suurus ning tasumise kuupäev.

    - Asutus ei ole võrrelnud temale esitatud riigilõivu tasumist tõendavaid dokumente Maksuameti pangakontole laekunud riigilõivudega ja seda põhjusel, et neil puudus 2003. aastal ligipääs Maksuameti andmetele ning otsest kontrollikohustust lõivude laekumise üle ametile ühegi õigusaktiga pandud ei ole.

---

[19] Riigikontrolli arvamus Veterinaar- ja Toiduameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

[20] Riigivaraseadus, § 7 lg 3

[21] Riigihangete seadus, § 2 lg 7 (aruandeperioodil kehtinud redaktsioon)

- Vastavalt riigilõivu seadusele[22] (mida täiendab Vabariigi Valitsuse määrus[23]) on riigilõivu võtmise ning riigieelarvesse laekumise täielikkuse ja õigeaegsuse kontrollijateks Maksuamet kõigis riigilõivu võtvates asutustes ja valitsusasutused nende hallatavates asutustes. Seega on Põllumajandusministeerium kohustatud kontrollima kõiki hallatavaid riigilõivu võtvaid asutusi vähemalt kord kahe aasta jooksul. Põllumajandusministeerium pole Veterinaar- ja Toiduametis eelnimetatud kontrolliprotseduure läbi viinud.

Lisaks märkustele, mis mõjutasid Riigikontrolli arvamust, tegime tähelepanekuid kassatehingute, puhkusekohustuse ja põhivara sihtfinantseerimise kajastamise ning tasemekoolituse ja asutusesisese töökorralduse kohta.

4.1. Ettepanekud

Peamised põllumajandusministrile tehtud ettepanekud:

- Tagada olemasoleva tunnustatud käitlemisettevõtete registri täiendamine riigilõivude osas nii, et registrisse oleks vastava ettevõtte järele märgitud tasutud lõivu summa ja tasumise kuupäev, või tagada mõne muu registri juurutamine, kus oleks kirjas riigilõivudega seonduv info.
- Tagada Maksu- ja Tolliameti edastatud riigilõivude andmete võrdlemine asutuse andmetega.
- Tagada arvestuse pidamine riigilõivudega seotud kohustuste ja tulude üle.
- Tagada riigilõivu seaduses sätestatud kohustuse täitmine ettenähtud korras.
- Anda hinnang korterite tasuta üürile andmise põhjendatuse ja riigile võimaliku kahju tekitamise kohta.
- Täiendada asutuse sisekontrollisüsteemi nii, et oleks tagatud riigihangete seaduse täitmine.

Kaie Karniol
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

[22] Riigilõivuseadus, § 30 lg 1 ja lg 2
[23] Vabariigi Valitsuse 11.04.2001. a määrus nr 140 "Riigilõivu sularahas vastuvõtmise, tasumise kontrollimise ja tagastamise kord"

Lisa

Põllumajandusministeeriumi majandustehingute seaduslikkuse kohta hinnangut andes tuginesime järgmistele aruandeperioodil kehtinud õigusaktide sätetele:

Riigieelarve seaduse §-d 8, 23–30

Seaduse "2003. aasta riigieelarve" § 2

Seaduse "Riigi 2003. aasta lisaeelarve" § 2

Seaduse "2003. aasta riigieelarve" muutmise seaduse § 1

Raamatupidamise seaduse §-d 1–16

Riigivaraseaduse §-d 7, 11, 13, 18, 19, 20

Riigihangete seaduse §-d 2–4, 12

Avaliku teenistuse seaduse §-d 37–39[1], 46, 53, 55, 93, 96, 131

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse §-d 9, 10

Puhkuseseaduse §-d 9, 24

Maksukorraldusseaduse §-d 85–89, 105, 108

Tulumaksuseaduse §-d 4, 13, 23, 40, 41, 48

Sotsiaalmaksuseaduse §-d 2, 7, 9

Käibemaksuseaduse §-d 2–4, 13, 17, 18, 20

Töötuskindlustuse seaduse §-d 3, 4, 40, 41

Kogumispensionide seaduse §-d 6–8, 10

Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seaduse §-d 5-12

VV 2.07.2002. a määrus nr 217 "Nõuded riigi osaluse valitsemise aruande sisule ja selle esitamise kord"

VV 8.06.1999. a määrus nr 179 "Riigi esindaja kohustuste täitmise kord äriühingu ja sihtasutuse nõukogus"

VV 21.01.2003. a määrus nr 13 "Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord 2003. aastal"

VV 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise kord"

VV 01.08.1995. a määrus nr 283 "Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord"

VV 01.08.1995. a määrus nr 286 "Riigivara võõrandamise kord"

VV 07.04.1998. a määrus nr 75 "Riigivara eraõiguslikule isikule üleandmise kord"

VV 07.01.2003. a määrus nr 1 "Riigiteenistujate töötasustamine 2003. aastal"

VV 23.08.2001. a määrus nr 278 "Puhkusetasu arvutamise kord"

VV 28.03.2001. a määrus nr 108 "Teenistuslähetuse kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord"

VV 20.12.2002. a määrus nr 426 "Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad"

Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri"

Rahandusministri 16.12.2003. a määrus nr 106 "2003. a majandusaasta aruande koostamine, esitamine ja kinnitamine"

Rahandusministri 07.05.2003. a määrus nr 66 "Tulude riigieelarvesse kandmise kord"

Põllumajandusministri vastuskiri

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Pr Kaie Karniol
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 16. 07. 2004 nr 2-7.-FA/04/1037

Meie 05. 08. 2004 nr 3.4-1/6527-1

Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse
2003. aasta raamatupidamise aastaaruande kontrollaruanne

Lugupeetud proua Karniol

Vastuseks Teie kirjale esitame seisukohad kontrollaruande järgmistele punktidele:

2.1.1. Teraviljareservi julgeolekuvaru

Vabariigi Valitsuse 14. 06. 2004. a. kriisikomisjoni istungil kiideti heaks "Riigireservi arengustrateegia visioon" (edaspidi visioon), milles on Teie poolt tõstatatud küsimusi üksikasjalikult analüüsitud. Visioonist tulenevalt on tehtud kriisikomisjonile ülesandeks julgeolekuvaru nomenklatuuri ülevaatamine ja riigireservi arengustrateegia väljatöötamine. 2004. a. lõpuks tuleb kinnitada uus julgeolekuvaru nomenklatuur, kogused tuleb kinnitada järgmise aasta alguseks.

Peale erakorralist teravilja julgeolekuvaru inventuuri esitas Põllumajandusministeerium Vabariigi Valitsusele eelnõu teravilja julgeolekuvaru sortimendi ning miinimum- ja maksimumkoguste kinnitamiseks, kuid tulenevalt visioonist lükati see tagasi ja arutelu ei toimunud.

Arvestades AS Rakvere Viljasalve erakorralise revisjoni tulemusi ja Põllumajandusministeeriumi kohustust, on põllumajandusministri 25. 05. 2004. a käskkirjaga nr 160 kinnitatud uus "Julgeolekuvaru moodustamise hoidmise ja uuendamise kord", mis üksikasjalikult reguleerib julgeolekuvaru hoidmist, kontrolli ja uuendamist. Volumeetrilisel meetodil koguste kontroll toimub augusti alguses. Ette on valmistatud ka üksikasjalikud uued komisjoni- ja laolepingute eelnõud reservi hoidmiseks nii AS-iga Eesti Viljasalv kui ka otseste varu hoidjatega.

RM 029749

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 09.08.04 Reg. nr 2-7.1-FA/04/1037-2

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6107
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

Viimane julgeolekuvaru toidurukki müük toimus 29.06.2004.a. ning müügi alghinna kinnitamisel oli aluseks võetud Eesti Konjunktuuriinstituudi poolt pakutud toiduteravilja müügihind.

Põllumajandusministeerium kasutab teravilja julgeolekuvaru kajastamisel soetusmaksumuse arvestusmeetodit, kuna vastasel juhul muutuksid raamatupidamislikud andmed AS-ga Eesti Viljasalv võrreldamatuks.

2.1.2. Riigihangete seadus

Haldusteenuse osutamiseks oli sõlmitud OÜ-ga Miku-Manni tähtajatu leping. 2003. aastal korraldas ministeerium haldusteenuse ostmiseks riigihanke ning 20. jaanuaril 2004. a. sõlmiti leping Uus Maa Kinnisvarahaldus OÜ-ga haldusteenuse osutamiseks (maksumusega 948 000 krooni aastas).
OÜ-dest Büroomix ja CDR Trade ning AS-st KTK Overall osteti aasta jooksul kokku kolm paljundusaparaati kogumaksumuses rohkem kui 100 000.- krooni, kuna olemasolevad paljundusaparaadid ei pidanud suurele töökoormusele vastu ja paljundusmasinate kiireloomulisest vajadusest tingituna ei järgitud hankemenetlust.
Büroomööbli ostmisel oli tegemist täiendavate töökohtade komplekteerimise vajadusega olemasolevatesse möbleeritud ruumidesse. Täiendavate töökohtade paigutamisel tuli arvestada kokkusobivust varem AS-lt Tarmeko Kommerts hangitud mööbliga.

2.3.1. Pangakontode kasutamine

Riigikontrolli väide, et puudus vastav rahandusministri luba kolme pangakonto kasutamise kohta krediidi- ja finantseerimisasutuses, ei ole tõene, sest Põllumajandusministeeriumi poolt 2003. a kasutatud kolme pangakonto kasutamise kohta on rahandusministri 18. veebruari 2003. a. käskkiri nr 67.
Kuna 2002.a. lõpus ostjatele esitatud arvetel kajastusid ülejäänud kolme pangakonto rekvisiidid, siis neid ei suletud 2003. a. alguses, et vältida riigieelarve vahendite mittelaekumist. Neid kontosid ei kasutanud Põllumajandusministeerium arvelduste teostamiseks, vaid mõne aja möödudes kandis sinna laekunud vahendid tollasele Maksuametile ja Rahandusministeeriumile ning esitas pangale taotluskirja kontode sulgemiseks.

2.3.2. Korruptsioonivastane seadus

Vastavalt Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule on Põllumajandusministeeriumis seoses haldusosakonna riigivara haldamise büroo juhataja ametikohal ema ning sisekontrolliosakonna juhataja ametikohal tütre töötamisega tekkinud vastuolu korruptsioonivastase seaduse § 19 lõike 2 punktiga 4.

Sisekontrolliosakonna juhataja on teavitanud ministrit vastavalt korruptsioonivastase seaduse § 6 lõikele 3 vastuolust korruptsioonivastase seaduse § 19 lõike 2 punktiga 4. Nimetatud sätte alusel on keelatud töötada ametikohal, kus teda vahetult kontrolliv ametnik või tema vahetu ülemus on tema lähisugulane või –hõimlane.

2.3.3. Pikaajaliste nõuete kajastamine

Põllumajandusreformi käigus loovutatud tööosakute ning moodustatud ühistutele üleantud kattevara võlgnevuste kajastamisel on hinnatud nõuete laekumise tõenäosust. Kuna vastavad nõuded on mitu aastat laekumata (akt-võlakohustus) ja olenemata sellest, et võlgnikud on võlatunnistusega tõendanud oma võlgnevust, siis sellest tulenevalt oleme kajastanud ka neid nõudeid pikaajalistena.

2.3.4. Korterite rentimine

Ministeerium soovib korteri üürnikega lepingud lõpetada. Lepinguid enam ei pikendata ning sellest on ka üürnikke informeeritud.

2.3.5. Hoonete rentimine

Avaliku suulise enampakkumise korras müüdi hoone Tallinnas asukohaga Pärnu mnt 2. 20. 06. 2004. a. toimunud enampakkumise võitis OÜ Villore.
Kõigi teiste rendilepingute renditasud vaadatakse läbi 2005.a I kvartalis.

3.1.1. Ministeeriumisisene töökorraldus

Tööajatabelite esitamise osas märgime, et puuduse kõrvaldamiseks on tõhustatud sisekontrollisüsteemi ja puuduolnud tööajatabelid on personalibüroole nüüdseks esitatud.

Välismaal töötavate Eesti Vabariigi esindajate esinduskulusid vastuvõttudel ei käsitletud erisoodustusena, kuna nende Põllumajandusministeeriumi ametnike teenistussuhe on peatatud.

Sisekorraeeskirjadega kehtestatud amortisatsiooninormidest erinevaid norme on erandjuhul kasutatud AS Saare EPT ja AS ETT kasutuses oleva vara puhul, kuna amortisatsiooninormide kehtestamise aluseks on olnud rendikomisjoni protokollid. Nimetatud protokollidest lähtub vara hetke seisukord ja kasulik tööiga. Käesolevaks ajaks on eeltoodud varad vastavalt üldeeskirja nõuetele vaid bilansivälises arvestuses ja ei kuulu amortiseerimisele.

Põllumajandusministeeriumis on koostatud krediitkaartide kasutamise juhend 2002.a. veebruaris. Nõustume Riigikontrolli ettepanekuga lisada täiendavaid ja täpsustavaid punkte krediitkaartide kasutamise korda.

Aktis on toodud näide kantsleri kasutuses oleva krediitkaardi kasutamisest. Hetkel puudub teadmine, kelle väära selgituse on akti eelnõusse Riigikontroll kirja pannud. Samas teeme ettepaneku, et tulevikus Riigikontroll lähtuks asjaomaste isikute selgitusest, mitte juhuslike ametnike selgitusest, kes antud olukorrast ei olnud teadlikud.

4. Kokkuvõte Veterinaar- ja Toiduameti auditist

Veterinaar- ja Toiduameti auditi kontrollaruande eelnõule nr 2-4/04/41 on Põllumajandusministeerium esitanud oma arvamuse kirjaga nr 1.5.-3/5163-1 (21.06.2004 a.)

Põllumajandusministeerium tänab Riigikontrolli koostöö eest ja arvestab oma töö edaspidisel korraldamisel Teie poolt tehtud ettepanekutega.

Lugupidamisega

EsterTuiksoo
Minister

Ants Noot
Kantsler

Astra Tiks astra.tiks@agri.ee
625 6152