

Põllumajandusministeeriumi
2012. aasta raamatupidamise
aastaruande õigsus ja
tehingute seaduslikkus

Põllumajandusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigieelarve seadus kohustab Riigikontrolli igal aastal auditeerima ministeeriumide raamatupidamist ja tehinguid. Riigikontroll auditeeris Põllumajandusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute vastavust riigieelarve kasutamist reguleerivatele õigusaktidele.

Lisaks vaatas Riigikontroll, kas ministeeriumis ja tema valitsemisalas on toimiv sisekontrollisüsteem, mis loob eeldused investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, varade säilimiseks ja heaperemehelikuks kasutamiseks. Samuti pööras Riigikontroll tähelepanu sellele, kas riigihangete seaduse peamisi printsiipe on järgitud.

Ministeeriumi 2012. aasta eelarvekulud olid 370,2 miljonit eurot ning ministeeriumi bilansimaht 31.12.2012. aasta seisuga oli 235,1 miljonit eurot.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli peamised järeldused on järgmised:

- Põllumajandusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt ministeeriumi finantsseisundit, lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.
- Auditeeritud olulised majandustehingud on sooritatud kooskõlas riigieelarve seaduse, 2012. aasta riigieelarve seaduse ja selle muutmise seadusega. 2012. aasta eelarves investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha on auditeeritud ulatuses kasutatud sihipäraselt.
- Ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste raamatupidamise korraldus on võrreldes eelmise aastaga oluliselt paranenud.
- Ministeeriumi varade säilimine on tagatud, kuid arvestus nende üle vajab parandamist, kuna vigu esines põhivara parenduste arvelevõtmisel.

- Riigihangete seaduse järgimisel esines puudusi. Korraldamata oli jäetud lihthankeid ja eksimusi esines ka teiste riigihangete seaduse nõuete vastu. Enim vigu tuvastati Jõgeva Sordiaaretuse Instituudis.

Põllumajandusministri vastus: minister nõustus Riigikontrolli tähelepanekute ja soovitudustega.

Sisukord

Põllumajandusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus	4
Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige	4
Põllumajandusministeeriumi tsentraliseeritud finantsarvestusega üksuste raamatupidamise korraldus on paranenud	4
Puudusi esineb põhivarade parenduste arvelevõtmisel	4
Ministeeriumi valitseva mõju all olevat äriühingut ja sihtasutust auditeerinud vandeaudiitorid avaldasid märkusteta aruande	5
Põllumajandusministeeriumi tehingute seaduslikkus	6
Põllumajandusministeerium on järginud riigieelarve seadusi	6
Põllumajandusministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt	6
Varade soetamise ja kasutamise korraldus on hea	6
Asjade ostmisel ja teenuste tellimisel esines mitmeid puudusi riigihangete seaduse järgimises	7
Jõgeva Sordiaaretuse Instituut ei järgi riigihangete seadust	7
Puudusi riigihangete seaduse järgimisel oli ka teistes asutustes	9
Varasemate soovitude rakendamine	11
Ministeerium on asunud möödunud aastal tehtud soovitusi rakendama	11
Riigikontrolli soovitused ja põllumajandusministri vastused	12
Ülevaade Põllumajandusministeeriumist	13
Auditi iseloomustus	13
Riigikontrolli varasemaid finantsauditeid Põllumajandusministeeriumis	16
Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid	17

Põllumajandusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja raamatupidamise korraldus

Aruande õigsus

Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne on olulises osas õige

1. Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne, mis näitab ministeeriumi 2012. aasta tulemiks –101,3 miljonit eurot ja varade mahuks 31.12.2012. aasta seisuga 235,1 miljonit eurot, kajastab olulises osas õigesti ja õiglaselt, kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga ministeeriumi finantsseisundit ning lõppenud aruandeperioodi majandustulemust ja rahavoogusid.

Põllumajandusministeeriumi tsentraliseeritud finantsarvestusega üksuste raamatupidamise korraldus on paranenud

Raamatupidamise korraldus

2. Põllumajandusministeeriumi tsentraliseeritud finantsarvestusega üksuste raamatupidamise korraldus on paranenud. Enamik ministeeriumi valitsemisala asutusi kinnitas 2012. aasta lõpukuudel finants-, personali- ja palgaarvestuse toimetudeliiga kooskõlas oleva finantsarvestuse siseeeskirja. Seega on asutustes kehtestatud alus sisekontrollisüsteemiks, kus muu hulgas on määratud raamatupidamise algdokumentide kontrollitoimingud ja isikud, kes seda teevad. Samuti on määratud isikud, kellel on õigus dokumente kooskõlastada ja kinnitada.

3. Auditi käigus selgus, et raamatupidamise korraldus on paranenud kõigis arvestusvaldkondades. Samas tuvastati puudujääke vara arvestuses. Siiani tsentraliseerimata finantsarvestusega asutuste – Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti ja Jõudluskontrolli Keskuse – raamatupidamise korraldus on heal tasemel.

Puudusi esineb põhivarade parenduste arvelevõtmisel

Põhivara parenduste arvelevõtmine

4. Põllumajandusministeeriumi valitsemisala põhivarade auditeerimisel ilmnes, et ministeeriumile esitatud asutuste raamatupidamise algdokumentidel olev info ei ole alati õige. Mitmed asutused olid renoveeritud hoonete maksumusse arvestanud vara, mille kasutusiga erineb oluliselt hoone kasutuseast ja mis tuleb eraldi arvele võtta (nt kütte-, ventilatsiooni- ja jahutussüsteemid, parklad, platsid).

5. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kontoplaani kasutusjuhendi järgi võib hoonete hulgas kajastada neid hoonete juurde püsivalt kuuluvad rajatise ja seadmeid (liftid, torustikud, soojasõlmed jm), mille iseseisev soetusmaksumus ei ole usaldusväärselt hinnatav. Kõnealustel juhtudel on aga võimalik hoone juurde kuuluvaid tehnosüsteeme usaldusväärselt hinnata.

6. Riigikontrolli hinnangul tuleks varaobjekte, millel on hoonest oluliselt erinev kasutusiga ja mille soetusmaksumus on täpselt kindlaksmääratav, võtta arvele eraldi varana ning määrata kasulikule elueale vastav amortisatsiooninorm. Sellisel juhul on ka hilisemate renoveerimiste korral lihtsam vara jääkväärtust maha kanda ja uut arvele võtta. Põhivara klassifitseerimise vead põhjustavad vigu

amortisatsioonikulu kajastamisel tulemiaruanDES ja avaldavad mõju põhivara jääkväärtusele bilansis.

7. Samuti ei olnud parendatud vara olulisi komponente eraldi arvele võetud (katus) ega parenduse käigus asendatud osa vara maksumuse hulgast maha kantud.

8. Riigikontrolli hinnangul moodustavad renoveerimise käigus tehtud lammutustööd olulise osa hoonest, ja riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb sel juhul, kui parendusega kaasnes vara olulise osa väljavahetamine, kanda arvelt maha väljavahetatud osa hinnangulises soetusmaksumuses ja sellele vastav kogunenud kulum.

9. Auditi käigus selgus veel, et kahel juhul ei olnud põhivara parendused õigeaegselt arvele võetud ja kuigi Riigikontroll sellele auditi ajal tähelepanu juhtis, vigu ei parandatud. Varaobjekti hilisem arvelevõtmine põhjustab vigu amortisatsioonikulu arvestuses ja põhivara väärtus bilansis ei ole seetõttu õige.

10. Eeltoodud vigade mõju auditeeritud perioodil ei olnud nii oluline, et mõjutaks Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsusele, kuid parandamata jätmisel võib järgmistel perioodidel osutada vigade mõju oluliseks.

11. Riigikontrolli arvates on asutuste koostatud põhivaraga seotud andmete muutmise dokumentides oleva ebaõige info üheks põhjuseks asjaolu, et ministeeriumi raamatupidamise sise-eeskirjaga ei ole reguleeritud põhivara parenduste arvestuspõhimõtteid ja asutustes varadega tegelevad töötajad ei ole kursis põhivara arvestuse nõuetega.

12. Riigikontrolli soovitused põllumajandusministrile:

- nõuda ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja täiendamist põhivara parenduste arvestuspõhimõtetega ja tagada üldeeskirjaga kooskõlas olev põhivara arvestuse pidamine;
- tagada valitsemisala asutustes põhivaraga tegelevatele töötajatele vara arvestuspõhimõtete tutvustamine, et varade arvestuseks vajalik dokumentatsioon koostataks õigesti.

Põllumajandusministri vastus: nõustume ettepanekuga täiendada ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja.

Nõustume soovitusel, mille kohaselt tuleb asutustes igapäevaselt põhivaraga tegelevaid töötajaid (sh investeeringuid hõlmavaid hankeid ettevalmistavad töötajad) koolitada, et minimeerida asutuste poolt hiljem ministeeriumisse esitatavates dokumentides esinevaid vigu.

Ministeeriumi valitseva mõju all olevat äriühingut ja sihtasutust auditeerinud vandeaudiitorid avaldasid märkusteta aruande

13. Ministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab riigi äriühingu ASi Vireen ja riigi valitseva mõju all oleva Maaelu Edendamise Sihtasutuse majandusaasta näitajaid. Nende raamatupidamise aastaaruannete kohta on vandeaudiitorid avaldanud märkusteta aruande.

Põllumajandusministeeriumi tehingute seaduslikkus

Tehingute seaduslikkus

Põllumajandusministeerium on järginud riigieelarve seadusi

14. Ministeeriumi valitsemisala 2012. aasta eelarvekulud olid 370,2 miljonit eurot. Riigikontrolli arvamusel on ministeeriumi olulisemad majandustehingud sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2012. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest.

15. ASi Vireen ja Maaelu Edendamise Sihtasutuse raamatupidamise aastaaruannet auditeerinud ja nende kohta arvamust avaldanud vandeaudiitorid ei ole hinnanud tehingute seaduslikkust. Riigikontroll ei ole neis üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid tehingute seaduslikkuse hindamiseks teinud, mistõttu on selles osas auditi ulatus piiratud.

16. Punktides 22–37 on valitsemisala asutuste tehingute seaduslikkuse kohta esitatud tähelepanekud, mis ei mõjutanud Riigikontrolli arvamust, kuid viitavad puudustele sisekontrollisüsteemis või finantsjuhtimises.

Eelarve kasutamine

Põllumajandusministeerium on eraldatud raha kasutanud sihipäraselt

17. Riigikontroll auditeeris, kas ministeeriumi töökorraldus ning sisekontrollisüsteem loovad piisava aluse investeeringuteks ja tööjõukuludeks eraldatud raha sihipäraseks kasutamiseks, ning kontrollis pisteliselt süsteemi toimivust.

18. Ministeeriumi valitsemisala 2012. aasta investeeringud olid 3,3 miljonit eurot ning investeeringud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

19. Ministeeriumi valitsemisala 2012. aasta tööjõukulud olid 26,5 miljonit eurot ning tööjõukulud on auditeeritud ulatuses tehtud sihipäraselt.

Varade soetamine ja kasutamine

Varade soetamise ja kasutamise korraldus on hea

20. Riigikontrolli audiitorid tutvusid ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste inventuure reguleerivate kordadega ja 2012. aasta lõpus korraldatud inventuuride dokumentatsiooniga ning osalesid Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti korraldatud inventuuris. Samuti kontrollisid audiitorid varade soetamist ja võõrandamist. Selle põhjal leiab Riigikontroll, et vaatamata üksikutele puudusele on varade soetamise, võõrandamise ja kasutamise korraldus heal tasemel.

21. Põllumajandusministeeriumi ja tsentraliseeritud raamatupidamisega üksuste põhivara inventuuri korraldus on paranenud. Arvesse võttes Riigikontrolli eelmisel aastal tehtud soovitusi, oli ministeerium määranud tsentraliseeritud arvestusega asutuste jaoks kuupäeva, mis seisuga tuli neil inventuur korraldada. Määratud seisuga inventuurid ka tehti ning lõpetamata ehitused ja etapiviisilised soetused olid inventeeritud bilansipäeva seisuga.

Asjade ostmisel ja teenuste tellimisel esines mitmeid puudusi riigihangete seaduse järgimises

Riigihangete korraldamine

22. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi ja valitsemisala asutuste soetusi, sealhulgas riigihangete seaduse järgimist. Valitsemisala asutustes korraldamata avatud hankeid audiitorid ei tuvastanud ja korraldatud avatud hankemenetluste puhul oli üldiselt järgitud riigihangete seadust, välja arvatud punktis 24 toodud tähelepanek Jõgeva Sordiaretuse Instituudi kohta. ASi Vireen auditeerinud vandeaudiitor tuvastas, et äriühing ei olnud korraldanud varuosade ostuks avatud hankemenetlust. Valitsemisala asutuste teiste hankemenetluste puhul ilmnes aga ohtralt eksimusi seaduse vastu.

23. Auditeeritud hangete puhul hinnati, kas need on korraldatud vastavuses nii riigihangete seaduse kui ka asutuste enda sisekorraga. Kontrolliti ka, kas Põllumajandusministeerium ja tema valitsemisala asutused on kehtestanud hankekorrad ja kinnitanud hankeplaanid ning hinnati, kas need on piisavad ja vastavuses riigihangete seaduse ja ministeeriumi kehtestatud korraga. Kontrolli tulemusel tehtud tähelepanekud on toodud alljärgnevalt.

Jõgeva Sordiaretuse Instituudi hangete korraldamine

Jõgeva Sordiaretuse Instituut ei järgi riigihangete seadust

24. Auditi käigus selgus, et Jõgeva Sordiaretuse Instituut esitas riigihangete registrile 27.11.2012 hanketeate, mille kohaselt soovis osta väetisi aastaks 2013 eeldatava maksumusega 135 000 eurot. Samas jättis instituut riigihangete registrile esitatud hanketeates märkimata, et riigihanke eeldatav maksumus ületab rahvusvahelist riigihanke piirmäära (130 000 eurot) ja et soovib nimetatud teate avaldamise edastamist Euroopa Ühenduste Väljaannete Talitusele. Sellega on rikutud riigihanke korraldamise nõudeid ja ei ole tagatud hanketeate info edastamine kõigile võimalikele pakkujatele, mistõttu ei pruugi olla tagatud ka olemasoleva konkurentsi efektiivne ära kasutamine riigihankel.

Kas teadsite, et

alates 1.1.2012 tuleb korraldada lihthange, kui

- hangitavad asjad ja teenused maksavad 10 000 – 39 999 eurot;
- hangitavad ehitustööd maksavad 30 000 – 249 999 eurot.

Lihthanke menetlust tuleb alustada teate avaldamisega riigihangete registris.

25. Jõgeva Sordiaretuse Instituut korraldas kesklabori fassaadi ja sokli ehitustööde ning akende, uste ja kasvuhoone metalltoodete vahetuse tellimiseks kaks alla lihthanke piirmäära jäävat riigihanget ja sõlmis nende tulemusel ühe pakkujaga kaks lepingut, ühe 11. juunil ja teise 1. augustil kokku summas 39 939 eurot ilma käibemaksuta. Ehitus tuli mõlema lepingu puhul lõpetada 1. septembriks 2012. Kuna tegemist oli funktsionaalselt koos toimivate ehitustööde tellimisega, siis tulnuks seda teha ühe riigihankena. Arvestades, et sõlmitud lepingute maksumus ületas ehitustööde lihthanke piirmäära 30 000 eurot, jaotas instituut riigihanke osadeks ja jättis korraldamata riigihanke seaduse § 182 kohase lihthankemenetluse.

26. Jõgeva Sordiaretuse Instituut ei ole kokku viiel juhul alustanud lihthankemenetlust teatega riigihangete registris, nagu on ette nähtud alates 1.1.2012 riigihangete seadusega. Lihthanke teate riigihangete registris avaldamata jätmise tõttu on piiratud võimalike pakkujate juurdepääsu infole, mistõttu ei ole tagatud olemasoleva konkurentsi efektiivne ära kasutamine.

27. Jõgeva Sordiaaretuse Instituut on korduvalt sõlminud hankelepinguid riigihangete registris avaldatud hanketeatest erinevatel tingimustel. Nii näiteks:

- sooviti sõlmida raamleping väetiste ostuks kestusega 12 kuud. Hanke tulemusel sõlmiti aga raamleping kestusega 18 kuud;
- sooviti osta kindlaks määratud koguses ja sortimendis erinevaid pakendeid, eeldatava maksumusega 11 000 eurot. Pakkumused saadi hanketeates esitatud koguste ja sortimendi kaupa. Lihthanke tulemusena sõlmiti leping, et kokku leppida pakendite ostu-müügi põhitingimused. Samas võimaldavad lepingu tingimused lugeda igakordsed täiendavad ostud lepingu 12-kuulise kehtivuse ajal sama lepingu lahutamatuks osaks. Lepingus ei ole toodud kauba maksumust ega viidatud saadud hinnapakumusele. Selline täiendavate ostude kokku leppimine selle lepingu raames ei ole kooskõlas riigihangete seaduse üldpõhimõtetega, kuna hanketeatest erinevatel tingimustel lepingu sõlmimisega ei ole instituut kohelnud kõiki hankes osalejaid võrdselt;
- sooviti osta kuni 52 tonni vähese lämmastiksisaldusega sügisväetist. Sõlmitud lepingu kohaselt on küll lepingu esemeks hanketeates esitatu, kuid samas sisaldab leping punkte, mis võimaldavad tellida ja osta täiendavaid kaupu sama lepingu raames. Seega jäeti lepingu sõlmimisel hanke maht ja maksumus määramata. Tarnija tehtud pakkumus hanketeates määratud väetiste koguse kohta oli maksumusega 21 930 eurot. Pärast hankelepingu sõlmimist esitas instituut riigihangete registrile riigihanke aruande, kus on toodud lepingu maksumuseks 39 000 eurot. Sõlmitud hankeleping kehtis kuni 28.12.2012 ja riigihanke aruande lisas on esitatud lepingu täitmise tegeliku maksumusena 31 414 eurot. Järelikult osteti hankelepinguga väetist rohkem, kui esialgses hanketeates oli määratud.

Hankelepingu sõlmimisel peavad selles kindlaksmääratavad tingimused olema täpselt samad nagu esialgses hanketeates, vastasel juhul ei oleks enam tegemist sama hankega, vaid uue hankelepingu sõlmimisega ilma seadusliku aluseta. Riigikontrolli hinnangul ei ole instituut kohelnud kõiki hankes osalejaid võrdselt, mis on üks riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest, ja on rikkunud sellega riigihangete seadust.

28. Mitmel korral on Jõgeva Sordiaaretuse Instituut esitanud riigihangete registrile valed andmed. Nii on registrile esitatud fungitsiidide riigihanke aruandes märgitud sõlmitud raamlepingu maksumuseks 33 000 eurot ja herbitsiidide hankearuandes 30 000 eurot, samas on mõlemas sõlmitud raamlepingus toodud lepingu maksumuseks 39 900 eurot. Mõlemas riigihanke aruandes on esitatud pakkumuste arvuks 4, kuigi tegelikult pakkumusi ei küsitud ega saadud. Riigihangete seaduse kohaselt vastutab hankija registrile esitatud andmete õigsuse eest.

29. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile: nõuda Jõgeva Sordiaaretuse Instituudi direktorilt tegevuskava koostamist riigihangete seaduse järgimise tagamiseks ja tugevda järelevalvet instituudi hangete korraldamise üle.

Põllumajandusministri vastus: Jõgeva Sordiaretuse Instituut ja Eesti Maaviljeluse Instituut liidetakse käesoleva aasta 1. juulist Eesti Taimekasvatuse Instituudiks ja uue asutuse töö alustamiseks osutab ministeerium abi ka hangetealaste sisedokumentide väljatöötamiseks ning hangete korraldamiseks.

Puudusi riigihangete seaduse järgimisel oli ka teistes asutustes

30. Maamajanduse Infokeskus tellis ilma riigihanget korraldamata Eesti Rahvusringhäälingult saatesarjade „Ilus maa“ ja „Eesti mäng“ tootmise ja edastamise kokku summas 48 000 eurot ilma käibemaksuta ja jättis esitamata riigihangete registrile hankearuande ja selle lisa.

Televisioonisaadete tootmine ja edastamine kuuluvad riigihangete klassifikaatori järgi lihtsustatud korras tellitavate teenuste kategooriasse, mille korral ei ole hankija riigihangete seaduse § 19 lõike 1 järgi kohustatud korraldama hankemenetlust, kuid peab järgima riigihangete üldpõhimõtteid ja esitama riigihangete registrile hankearuande, kui tellitavate teenuste maksumus ületab 40 000 eurot ilma käibemaksuta.

31. Mitmel juhul olid asutused jaganud hanke osadeks ja korraldasid lihthanke menetluse asemel alla lihthanke piirmäära jäävad hanked.

- Eesti Põllumajandusmuuseumi peahoone kanalisatsioonisüsteemi rekonstrueerimiseks ning peahoone ümbruse sadevete ärajuhtimise vertikaalplaneerimiseks, teede ja platside taastamiseks ja korraldamiseks korraldati kaks alla lihthanke piirmäära jäävat hanget, mille tulemusena sõlmiti sama pakkujaga 4.10.2012 kaks lepingut kokku summas 39 920 eurot ilma käibemaksuta. Kuna tegemist oli funktsionaalselt koos toimivate ehitustööde tellimisega, siis tulnuks seda teha ühe riigihankena. Arvestades, et sõlmitud lepingute maksumus ületas ehitustööde lihthanke piirmäära 30 000 eurot, oleks tulnud korraldada riigihanke seaduse § 18² kohane lihthankemenetlus.
- Maamajanduse Infokeskus ostis 2012. aastal 12 135 euro ulatuses erinevaid IT-seadmeid ja tarvikuid, sh detsembris 10 511 euro ulatuses ilma käibemaksuta, küsides selleks eelnevalt ka suunatud pakkumusi valitud tarnijatelt. Kuigi nende ostude üksikmaksumus jäi alla 10 000 euro, ületas nende kogumaksumus riigihangete seadusega määratud lihthanke piirmäära. Riigikontrolli hinnangul oleks Maamajanduse Infokeskus pidanud korraldama IT-tarvikute hankimiseks lihthankemenetluse, järgides seejuures riigihangete seaduse §-is 18² sätestatut.

32. C. R. Jakobsoni Talumuuseum avaldas riigihangete registris 14.5.2012 lihthanke teate veski katuse vahetuse ja fassaadide remonditööde tellimiseks, pakkumise esitamise ajaks määrati 30.5.2012. Selleks ajaks muuseum pakkumusi ei saanud. Seejärel otsustati korraldada väljakuulutamata läbirääkimistega hankemenetlus, põhjendusega, et ühtki pakkumust või nõutele vastavat pakkumust ei ole laekunud avatud hankemenetluse käigus. Riigihangete seadus lubab valitud hankemenetlust kasutada, kui avatud hankemenetluse käigus ei ole saadud pakkumusi, aga kõnealusel juhul oli eelnevalt korraldatud lihthanke menetlus. Järgides seadust, oleks muuseum pidanud korraldama uue lihthankemenetluse. Muuseum saatis küll pakkumise kutse kolmele hankekomisjoni valitud hankijale, kuid lihthanke teate registrile esitamata jätmise tõttu on piiranud konkurentsi.

33. Eesti Piimandusmuuseum ei alustanud juurdeehitiste katuste ja küttesüsteemi renoveerimise hanget teatega riigihangete registris, nagu näeb seda ette alates 1.1.2012 riigihangete seaduse § 182. Muuseum saatis küll pakkumise kutse kolmele hankekomisjoni valitud hankijale, kuid lihthanke teate registrile esitamata jätmise tõttu pole tagatud kõigi võimalike pakkujate juurdepääs infole, piirates sellega konkurentsi. Seega riigihangete seadusega ette nähtud hange on korraldamata.

34. Põllumajandusministeerium korraldas alles veebruaris 2012, s.o üks kuu pärast teenuse osutamise algust, väljakuulutamata läbirääkimistega hankemenetluse ajakirja Maamajandus kirjastamiseks ja levitamiseks perioodil jaanuar kuni juuni 2012 põhjendusega, et meediaturul puudub teine samalaadne väljaanne. Ettepanek esitada pakkumus tehti vaid ASile Eesti Ajalehed ja sõlmiti hankeleping summas 31 668 eurot ilma käibemaksuta. Riigikontrolli hinnangul ei ole selline konkurentsi piiramine põhjendatud, kuna ajakirjade kirjastamise ja levitamisega tegeleb turul ka teisi ettevõtjaid. Seega tulnuks ministeeriumil korraldada lihthankemenetlus, alustades hanget teatega riigihangete registris.

Hankekordades oli vajakajäämisi

35. Põllumajandusministeeriumi valitsemisala asutuste hankekordades ei olnud käsitletud järgmisi vajalikke aspekte, mis loovad eeldused riigihangete õiguspäraseks korraldamiseks ja tagavad muu hulgas raha säästliku ja otstarbeka kasutamise ning riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse:

- riigihanke komisjoni moodustamine ja ülesanded;
- kes algatab ja kinnitab hankeotsused (sh hankeplaanide koostamise ja kinnitamise nõuded);
- riigihangete dokumenteerimisega seonduv (sh hankedokumentide vormistamine ja säilitamine);
- hangete korraldamise nõutud põhimõtted.

36. Hankeplaanide ülevaatamisel selgus, et Jõudluskontrolli Keskusel puudus ainsana valitsemisala asutustest hankeplaan 2012. aastaks, kuigi riigihangete seadus nõuab hankeplaani koostamist, kui eelarveaastal kavandatavate asjade ja teenuste riigihangete eeldatav kogumaksumus ületab 80 000 eurot. Keskuse eelarves oli majandamiskuludeks ette nähtud üle poole miljoni euro ja seetõttu tulnuks koostada hankeplaan.

37. Täpsemad puudused nii hankekordade kui ka -plaanide kohta on esitatud ministeeriumile Riigikontrolli märgukirjas Põllumajandusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse auditi aastasiseste toimingute tulemuste kohta ja enamik asutustest on kordi täiendanud.

38. **Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** tagada tõhus hankekorraldus ja minimeerida hankekorraldusega seotud riske, sh tugevdada ministeeriumi järelevalvet riigihangete seaduse täimise üle valitsemisala asutustes ja viia vajaduse korral läbi riigihangete korraldamise koolitus.

Põllumajandusministri vastus: Nõustume soovitusel. Riigihangete korraldamisel korrastasid ministeeriumi valitsemisalas olevad valitsusasutused ja hallatavad riigiasutused oma asutuse hankekorrad ja kõigis asutustes teostatakse hankeid vastavalt asutuse hankeplaanile. Juhindudes hangete teostamisel riigihangete seadusest ning oma asutuse hankekorrast, olukord valitsemisalas kindlasti paraneb. Samas tugevdab ministeerium auditite käigus kontrolli hangete korraldamise üle. Ministeerium korraldas käesoleva aasta maikuus valitsemisala asutustele koolituse e-hangete menetlemiseks. Plaanis on käesoleval aastal korraldada veel üks nõupäev valitsemisala asutustele.

Varasemate soovitude rakendamine

Ministeerium on asunud möödunud aastal tehtud soovitusi rakendama

39. Kontrollides eelmise aasta auditiaruandes „Põllumajandusministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tehtud soovitude täitmist, selgus, et asutused on soovitusi rakendanud.
40. Samas selgus, et Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet ei ole jätkuvalt nõudeid alla hinnanud õiges summas, kuna selle tegemiseks tehtud toetuste arvestamise infosüsteemi päring ei hõlmanud kõiki allahindluseks vajalikke andmeid. Auditi käigus tehti uus päring ning selgus, et kajastamata oli jäänud nõuete allahindlus summas 534 409 eurot. Lisaks selgus, et ühte tagasinõude summat ei olnud korrigeeritud vastavaks kohtu poolt juba juunis rahuldatud nõudesummaga, mistõttu oli raamatupidamises kajastatud nõue ja selle allahindlus summas 36 647 eurot enam. Vead parandati auditi käigus.
41. Möödunud aastal soovitas Riigikontroll Põllumajandusuuringute Keskusele sõlmida teravilja müügiks kirjalikud lepingud, mida aruandeaastal on ka tehtud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu
finantsauditi osakonna peakontrolör

Sale Ajalik
avaliku sektori vandeaudiitor

Riigikontrolli soovitused ja põllumajandusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Põllumajandusministeeriumile mitu soovitusi. Põllumajandusminister saatis 20.6.2013 oma vastuse Riigikontrolli soovistele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Täname Riigikontrolli tehtud töö eest ja soovime konstruktiivse koostöö jätkumist järgmistel aruandeperioodidel.

Riigikontrolli soovitused	Põllumajandusministri vastused
Raamatupidamise korraldus 12. Soovitused põllumajandusministrile: - nõuda ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja täiendamist põhivara parenduste arvestuspõhimõtetega ja tagada üldeeskirjaga kooskõlas olev põhivara arvestuse pidamine; - tagada valitsemisala asutustes põhivaraga tegelevatele töötajatele vara arvestuspõhimõtete tutvustamine, et varade arvestuseks vajalik dokumentatsioon koostataks õigesti. (p-d 2–11)	Põllumajandusministri vastus: nõustume ettepanekuga täiendada ministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskirja Nõustume soovitusel, mille kohaselt tuleb asutustes igapäevaselt põhivaraga tegelevaid töötajaid (sh investeeringuid hõlmavaid hankeid ettevalmistavad töötajad) koolitada, et minimeerida asutuste poolt hiljem ministeeriumisse esitatavates dokumentides esinevaid vigu.
Jõgeva Sordiareture Instituudi hangete korraldamine 29. Soovitus põllumajandusministrile: nõuda Jõgeva Sordiareture Instituudi direktorilt tegevuskava koostamist riigihangete seaduse järgimise tagamiseks ja tugevda järelevalvet instituudi hangete korraldamise üle. (p-d 24–28)	Põllumajandusministri vastus: Jõgeva Sordiareture Instituut ja Eesti Maaviljeluse Instituut liidetakse käesoleva aasta 1. juulist Eesti Taimekasvatuse Instituudiks ja uue asutuse töö alustamiseks osutab ministeerium abi ka hangetealaste sisedokumentide väljatöötamiseks ning hangete korraldamiseks.
Riigihangete korraldamine muudes valitsemisala asutustes 38. Soovitus põllumajandusministrile: tagada tõhus hankekorraldus ja minimeerida hankekorraldusega seotud riske, sh tugevdada ministeeriumi järelevalvet riigihangete seaduse täimise üle valitsemisala asutustes ja viia vajaduse korral läbi riigihangete korraldamise koolitus. (p-d 30–37)	Põllumajandusministri vastus: Nõustume soovitusel. Riigihangete korraldamisel korraldavad ministeeriumi valitsemisalas olevad valitsusasutused ja hallatavad riigiasutused oma asutuse hankekorrad ja kõigis asutustes teostatakse hankeid vastavalt asutuse hankeplaanile. Juhindudes hangete teostamisel riigihangete seadusest ning oma asutuse hankekorrad, olukord valitsemisalas kindlasti paraneb. Samas tugevdab ministeerium audite käigus kontrolli hangete korraldamise üle. Ministeerium korraldas käesoleva aasta maikuu valitsemisala asutustele koolituse e-hangete menetlemiseks. Plaanis on käesoleval aastal korraldada veel üks nõupäev valitsemisala asutustele.

Ülevaade Põllumajandusministeeriumist

Põllumajandusministeeriumi ülesanded on kavandada ja ellu viia maaelu poliitikat, põllumajanduspoliitikat, kalanduspoliitika kalamajandust puudutavat osa ja põllumajandustoodete kaubanduspoliitikat, tagada toidu ohutus ja nõuetekohasus, loomatervise ja -kaitse ning taimetervise ja -kaitse koordineerimine, korraldada põllumajanduse teadus- ja arendustegevust ning põllumajandusharidust ja koostada asjakohaste õigusaktide eelnõud.

Ministeeriumi valitsemisalasse kuulus kolm valitsusasutust: Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet, Veterinaar- ja Toiduamet ning Põllumajandusamet. Lisaks kuuluvad ministeeriumi valitsemisalasse Jõudluskontrolli Keskus, Põllumajandusuuringute Keskus, Veterinaar- ja Toidulaboratoorium, Maamajanduse Infokeskus, Jõgeva Sordiaaretuse Instituut, Eesti Maaviljeluse Instituut, Eesti Põllumajandusmuuseum, Eesti Piimandusmuuseum ja C. R. Jakobsoni Talumuuseum.

Ministeeriumil on 100% osalus ASis Vireen ja ta teostab asutajaõigusi Maaelu Edendamise Sihtasutuses.

Ministeeriumi finantsseisundi ja majandustegevuse tulemuste kajastamise eest vastutavad aruandeperioodil minister Helir-Valdor Seeder ning kantsler Ants Noot. 2012. aasta majandusaasta aruande õigsust on oma allkirjaga kinnitanud minister Helir-Valdor Seeder ja kantsler Ants Noot. Ministeeriumi ja tema valitsemisala raamatupidamise igapäevast korraldamist koordineeris ministeeriumi finantsosakond eesotsas osakonna juhataja Astra Tiksiga. Tabelis 1 on toodud ministeeriumi valitsemisala asutuste ja töötajate arv ning ülevaade eelarvest ja varadest aastatel 2008–2012.

Tabel 1. Ministeeriumi ja tema valitsemisala olulisemad näitajad*

	2008	2009	2010	2011	2012
Asutuste arv ministeeriumi valitsemisalas	27	27	13	13	13
Keskmine töötajate arv	1863	1820	1773	1806	1749
Eelarvemaht (mln eurot)	264,02	263,38	379,89	345,92	370,21
Varade maht (mln eurot)	184,7	154,92	160,86	217,53	235,09

* Varasemate aastate eelarve ja varade maht on ümber arvestatud eurodesse.

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem ja Riigikassa andmebaas

Auditi iseloomustus

Auditi põhjus ja eesmärk

Riigikontroll peab riigieelarve seaduse kohaselt andma hinnangu ministeeriumite raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja majandustehingute seaduslikkusele.

Auditi eesmärgiks on avaldada arvamust Põllumajandusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta. Põllumajandusministeeriumi raamatupidamise aastaaruanne sisaldab bilanssi 31.12.2012. aasta seisuga, tulemiaruanne, riigieelarve täitmise aruanne, netovara muutuste aruanne ja rahavoogude aruanne 31.12.2012 lõppenud majandusaasta kohta, aastaaruande koostamisel kasutatud oluliste arvestuspõhimõtete kokkuvõtet ning muid selgitavaid lisasid.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Põllumajandusministeeriumi 2012. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsuse kohta arvamuse avaldamise käigus hindas Riigikontroll raamatupidamise aastaaruande vastavust Eesti raamatupidamise heale tavale. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud

arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud Eesti raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuded.

Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamiseks auditeeris Riigikontroll, kas Põllumajandusministeeriumi tehingud on olulises osas sooritatud, lähtudes riigieelarve seadusest ning 2012. aasta riigieelarve seadusest ja selle muutmise seadusest. Selleks keskenduti riigieelarve täitmise sihipärasusele ja läbipaistvusele, kontrollides, kas Põllumajandusministeerium ja tema valitsemisala asutused on teinud investeringuid ja kasutanud tööjõukuluisid sihipäraselt, kas eelarvest on kinni peetud ning ettemaksed ja tehtud kulutused on põhjendatud.

Lisaks arvamuse avaldamisele riigieelarve seaduse täitmise kohta pööras Riigikontroll seaduslikkuse auditeerimisel tähelepanu ka riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse peamiste printsiipide järgimisele. Selleks kontrolliti valikuliselt, kas piirmäära ületavate soetuste puhul on järgitud riigihangete seaduses ette nähtud menetluskorda ja kas väiksemate soetuste puhul on kinni peetud riigihangete põhiprintsiipidest, ning hinnati, kas varasid on kasutatud, säilitatud ja võõrandatud heaperemehelikult. Samuti kontrolliti asutuse tegevust reguleerivate muude õigusaktide olulisemate nõuete täitmist, üksikasjalik nimekiri kontrollitud õigusaktidest on esitatud lisas.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditega, kus on käsitletud nii finantsaruannete kui ka tehingute seaduslikkuse auditeerimist finantsaruannete auditi raames. Nende standardite järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi väärkajastamisi ja tehingud on olulises osas kooskõlas lisa B-osas nimetatud õigusaktidega. Auditi käigus koguti raamatupidamise aastaaruandes esitatud arvandmete ja avalikustatud info ning tehingute seaduslikkuse kohta tõendusmaterjali. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse õige ja õiglase raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ja tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi, avaldamata arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Auditi käigus hinnati ka kasutatud arvestuspõhimõtete asjakohasust, juhtkonna raamatupidamislike hinnangute põhjendatust ja raamatupidamise aastaaruande üldist esituslaadi. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse arvamuse avaldamiseks asutuse raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja majandustehingute seaduslikkuse kohta.

Põllumajandusministeeriumi tegevusaruande kohta Riigikontroll arvamust ei avalda. Tegevusaruandes kontrolliti üle arvandmed, mis tulenevad otse raamatupidamise aastaaruandest.

Tähelepanekutena on aruandes esitatud leiud, mis summade ning nende ilmnemise asjaolude ebaolulisuse tõttu Riigikontrolli hinnangut raamatupidamise aastaaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta ei mõjutanud, kuid mis teistsuguste tingimuste korral võivad viia oluliste vigade tekkimiseni raamatupidamise aastaaruandes või tehingute seaduslikkuses.

Aruandes ei ole kajastatud auditeerimise käigus leitud vähem tähtsaid puudusi, mille mõju pole märkimisväärne. Selliste puuduste kõrvaldamise vajadusele on auditeeritu tähelepanu juhitud kas neile saadetud märgukirjas või auditi käigus.

Olulisuse määramisel avaliku sektori üksuste puhul võtab Riigikontroll arvesse olulisuse ja ebaolulisuse nii kvantitatiivseid (olulisus summa järgi) kui ka kvalitatiivseid (olulisus sisu ja konteksti järgi) aspekte. Olulisuse hindamisel sisu ja konteksti järgi võtab Riigikontroll arvesse nii eksimuste mõju üksikult ja koosmõjus kui ka sisemisi ja väliseid tegureid (nt kontrollisüsteemi tase, õigusaktidest tulenevad ranged piirangud, avalikkuse huvi).

Põllumajandusministeeriumi valitsemisele kuuluva äriühingu ja sihtasutuse raamatupidamise aruandeid on auditeerinud vandeaudiitorid. Riigikontroll ei ole nendes üksustes täiendavaid kontrollitoiminguid teinud. Riigikontroll on võtnud ministeeriumi raamatupidamise aastaaruandele

arvamuse avaldamisel arvesse vandeaudiitorite arvamustes avalikustatud. Raamatupidamise aastaaruannetele sihtasutuses ja äriühingus hinnangu andnud vandeaudiitorid ei ole seejuures hinnanud tehingute seaduslikkust.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2012. aasta juunis.

Auditi meeskond

Auditis osalesid finantsauditi osakonna auditijuht Sale Ajalik, vanemaudiitor Katrin Eller ja Svetlana Rõbakova ning audiitor Triin Saarma.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/13/60072/18.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid finantsauditeid Põllumajandusministeeriumis

5.7.2012 – Põllumajandusministeeriumi 2011. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

13.7.2011 – Põllumajandusministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

15.7.2010 – Põllumajandusministeeriumi 2009. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

29.7.2009 – Põllumajandusministeeriumi 2008. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus

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

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

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Hinnangu andmise kriteeriumid

- A. Raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele kriteeriumidele:
- varad ja kohustused eksisteerivad 31.12.2012. aasta seisuga;
 - varad ja kohustused kuuluvad 31.12.2012. aasta seisuga ministeeriumile;
 - tehingud või sündmused toimusid 2012. aastal;
 - kõik varad, kohustused, tehingud ja sündmused on kajastatud ning näitajad avalikustatud;
 - varad ja kohustused on kajastatud õiges väärtuses;
 - tehingud või sündmused on kajastatud õiges summas ning tulud ja kulud on kantud õigesse perioodi;
 - näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
 - tegevusaruandes toodud arvuline info, mis tuleneb raamatupidamise aastaaruandest, on kajastatud õigetes summades.
- B. Tehingute seaduslikkuse kohta arvamuse avaldamisel tugines Riigikontroll järgmistele õigusaktidele:
- 2012. aasta riigieelarve seadus, §-d 1, 4, 8, 12;
 - 2012. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadus § 1;
 - rahandusministri 02.01.2006. aasta määrus nr 1 „Riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri”;
 - riigieelarve seadus, §-d 8, 23–31.
- C. Lisaks hindas Riigikontroll tehingute kontrollimisel kooskõla järgmiste olulisemate õigusaktidega:
- avaliku teenistuse seadus, §-d 9–10, 19–22, 24, 37–40, 42–46, 57, 79–81, 107–108, 111–134;
 - riigihangete seadus, §-d 3–7, 9–10, 13–13¹, 14, 15–16, 18², 19–24, 28, 29, 31, 35–44, 46, 47, 50, 54–58, 69–71, 105, 111;
 - riigilõivuseadus, ptk 9;
 - riigivaraseadus, §-d 2, 8, 10–13, 29–30, 32–33, 37–38, 51, 55–56;
 - sotsiaalmaksuseadus, §-d 2–4, 7–9;
 - tulumaksuseadus, §-d 40–43, 48–52, 54;
 - töölepingu seadus, §-d 1, 4–5, 9–10, 12, 15, 21, 29, 33, 43–45, 54–55, 67–71, 79–89, 91–100;
 - töötuskindlustuse seadus, §-d 4, 40–42;
 - Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord”;
 - Vabariigi Valitsuse 11.6.2009. aasta määrus nr 92 „Puhkusetasu ja keskmise töötasu riigieelarvest hüvitamise kord”;
 - Vabariigi Valitsuse 30.12.2008. aasta määrus nr 182 „Riigiteenistujate töötasustamine”;
 - toiduseadus, § 47–49⁵;
 - taimekaitseseadus, §-d 44¹⁻⁵;
 - veterinaarcorralduse seadus, ptk 3;

- Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus;
- Euroopa Nõukogu (EÜ) 19.1.2009. aasta määrus nr 73/2009, millega on kehtestatud ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks;
- Euroopa Nõukogu (EÜ) 21.6.2005. aasta määrus nr 1290/2005 ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta;
- põllumajandusministri 4.5.2010. aasta käskkiri nr 79 „Põllumajandusministeeriumi kui riigivara valitseja valitsemisala piires oleva riigivara üleandmise ning kõlbmatuks tunnistamise ja mahakandmise kord“;
- põllumajandusministri 24.5.2010. aasta käskkiri nr 85 „Põllumajandusministeeriumi valitsemisel oleva riigivara kasutamiseks andmise ja võõrandamise menetluse läbiviimise kord“;
- põllumajandusministri 9.4.2012 .aasta käskkiri nr 63 „Riigihangete korraldamine“.

Loetelus on esitatud ka auditeeritud perioodil kehtinud, kuid auditiaruande allkirjastamise hetkeks kehtivuse kaotanud õigusaktid.