



Urmas Kruuse  
minister  
Maaeluministeerium

Meie 9.06.2016 nr 2-2.8/16/60129/16

## **Riigikontrolli märgukiri Maaeluministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi tulemuste kohta**

Austatud härra Kruuse

Ajavahemikul 2015. aasta septembrist kuni 2016. aasta maini auditeeris Riigikontroll Maaeluministeeriumi 2015. aasta majandustehingute seaduslikkust ja riigi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt oluliste finantsaruande kirjete kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemide toimimist. Auditi käigus kontrolliti toetustega seotud nõuete ja ettemaksete ning laenukohustuste arvestust, toetuste saamist ja andmist, tulude kogumist, tööjõu- ja majandamiskulude tegemist, hanketegevust ja riigivaraga tehingute tegemist.

Riigikontrolli hinnangud kontrollitud valdkondade kohta on esitatud auditiaruandes Maaeluministeeriumi raamatupidamise ja tehingute seaduslikkuse kohta 2015. aastal.

Märgukirjas on esitatud detailsed tähelepanekud tegemata lihthanke menetluste kohta, mis auditiaruandes on esitatud kokkuvõtlikult punktis 14. Samuti on märgukirjas on välja toodud auditi käigus tehtud tähelepanekud, mida ei ole auditiaruandes kajastatud, kuna tuvastatud eksimused ei ole hinnangu andmise seisukohast olulised, kuid võivad põhjustada vigu, kui sisekontrollisüsteemi ei parandata.

### **Tähelepanekud tehingute seaduslikkuse kohta**

#### **1. Tehingute tegemisel ei ole PRIA ja VTA järginud korruptsioonivastast seadust**

Seotud osapoolte vaheliste tehingute kontrollil selgus, et PRIA oli tasunud ühele aktsiaseltsile sõiduauto hoolduse eest. Arve kinnitas teiste hulgas ka peadirektori asetäitja, kelle abikaasa oli samal ajal selle aktsiaseltsi juhatuse liige.

Veterinaar- ja Toiduameti (VTA) Harjumaa veterinaarkeskus tasus ettevõttele seminaril osalejate transporditeenuse eest. Arve kinnitas veterinaarkeskuse juhataja, kelle üks laps oli samal ajal selle ettevõtte juhatuse liige ja teisele lapsele kuulus enam kui 1/10 osalusest selles ettevõttes.

Korruptsioonivastase seaduse § 11 mõistes on mõlemal juhul tegemist toimingupiirangu rikkumisega. Seaduse järgi on ametiisikul keelatud toimingut või otsuse tegemine ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes.

**Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** korraldada valitsemisala asutuste töö nii, et on tagatud, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes.

#### **2. Riigivara kajastamisel riigi kinnisvararegistris ei ole järgitud riigivaraseadust**

Maaeluministeeriumi valitsemisel olevate varade puhul ei ole kõigile varadele märgitud riigi kinnisvararegistris vara valitsemise eesmärki, peamiselt oli eesmärk puudu renditud varade ja servituutide puhul. Ministeeriumist saadud selgituse kohaselt on varade puhul, mille liik registris on rent või servituut, tegemist lepingute, mitte kinnisasjadega ja neile ei peaks valitsemise eesmärki määrama.

Riigivaraseaduse kohaselt on riigivara valitseja kohustatud määrama enda valitsemisel oleva vara valitsemise eesmärgi ja ühegi varaobjekti liigi suhtes ei ole kehtestatud erandit, mille puhul ei peaks valitsemise eesmärki registrisse kandma. Ka kasutusleping, mille alusel riik kasutab kinnisvara, on

riigivaraseaduse tähenduses riigivara ja see registreeritakse riigi kinnisvararegistris eraldi varaobjektina, millele määratakse valitseja, volitatud asutus ja valitsemise eesmärk.

**Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** tagada riigivara kajastamine riigi kinnisvararegistris kooskõlas riigivaraseaduse nõuetega.

### 3. PRIA on maksnud muutuvpalka üle avaliku teenistuse seaduses sätestatud ülempiiri

PRIA maksis neljale ametnikule muutuvpalka üle avaliku teenistuse seaduses sätestatud muutuvpalga ülempiiri. Nimelt oli ametnikele muutuvpalka makstud vastavalt 21%, 36%, 26% ja 20,1% ametniku aastasest põhipalgast. Avaliku teenistuse seaduse § 61 lg 5 järgi võib muutuvpalka kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20% tema aastasest põhipalgast. Riigikontrolli hinnangul tuleks edaspidi järgida avaliku teenistuse seaduses toodud piiranguid.

Samuti selgus kontrollitoimingute käigus, et PRIA on riigieelarve raha kulutanud põhjendamatult, sest maksis preemiat, lähtumata avaliku teenistuse seaduse ja töölepingu seaduse põhimõtetest. Nimelt maksis PRIA ametnikele ja töötajatele preemiat aktiivse osalemise eest riigikaitse tegevuses kokku summas 2500 eurot. Ameti selgituse kohaselt tehti päring Kaitseliitu ning sealt saadud info tegevuste ja panustajate kohta oli aluseks preemia määramisel. Avaliku teenistuse seaduse § 61 lg 5 järgi võib preemiat maksta erakordsete teenistussaavutuste eest ja töölepingu seaduse kohaselt maksab tööandja töötajale tasu töö eest. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigikaitse tegevuses osalemine seotud PRIA põhitegevusega ja selle eest preemia maksmine ei ole põhjendatud.

**Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** tagada, et valitsemisala asutustes järgitaks muutuvpalga määramisel avaliku teenistuse seadust ning et edaspidi makstakse muutuvpalka seoses asutuse põhitegevusega.

### 4. Valitsemisala asutused on eksinud riigihangete seaduse vastu

4.1. Riigikontroll tuvastas riigihangete kontrolli käigus, et Maaeluministeeriumi valitsemisala asutused on 2015. aastal otnud mitmel juhul asju ja tellinud teenuseid üle lihthanke piirmäära, jättes korraldamata selleks riigihangete seadusega nõutud lihthankeid. Riigikontrolli tuvastas alljärgnevad eksimused:

- Veterinaar- ja Toiduamet (VTA) otsis 2015. aastal ajuproovilusikaid kahe väiksemahulise hankena, jälgimata seejuures, et kokku ületasid need 10 000 eurot (käibemaksuta). VTA ei ole lusikate ostmiseks lihthanget teinud.
- Eesti Põllumajandusmuuseum ostis 2015. aastal toiduaineid 10 854 euro väärtuses (käibemaksuta), jättes toiduainete ostmiseks korraldamata lihthanke.
- PRIA on otnud 2015. aastal lihthanget korraldamata hügieenipaberit kokku vähemalt 14 000 euro eest.
- Eesti Taimekasvatuse Instituut (ETKI) ostis tööriistu, jalatseid ning lasi tööriistadele trükkida asutuse logo. Kokku maksis tellitud asjade ja logo trükkimise teenus 11 343 eurot käibemaksuta. Lihthanget nende hankimiseks ei tehtud. Riigihangete seaduse järgi ei või hankija jaotada riigihanget osadeks, kui hanketööd esemeks on sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad ja teenused. Riigikontrolli hinnangul on kirjeldatud juhul tegemist sama eesmärgi saavutamiseks vajalike asjade ostmisega, mille maksumus ületab lihthanke piirmäära, mille korral tuleb teha lihthange.
- Eesti Taimekasvatuse Instituut on otnud 2015. aasta jooksul ühelt tarnijalt erinevate masinate ja seadmete varuosi summas ca 10 350 eurot käibemaksuta, mis ületab lihthanke piirmäära. Kirjalikku lepingut varuosade ostmiseks instituut sõlminud ei ole. Riigikontrolli hinnangul võiks instituut kaaluda lihthanke korraldamist, et sõlmida raamleping, mille alusel oleks võimalik tellida lepingu osapoolteks olevatelt tarnijatelt vajalikud kogused varuosi.

Riigikontrolli hinnangul ei ole kirjeldatud juhtudel tagatud riigihangete seaduse eesmärgi täitmine ehk raha läbipaistev, kontrollitav, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine

4.2. VTA ostis 2015. aastal seoses sigade Aafrika-katkuga ühe talu taudikolde likvideerimise teenust kokku summas üle 40 000 euro käibemaksuta, kuid jättis teenuse ostmiseks korraldamata riigihangete seaduses ettenähtud hankemenetluse ja sõlmimata kirjaliku hankelepingu. VTA põhjendas eksimust sellega, et tegemist oli kiireloomulise olukorraga.

Olukorras, kus hankelepingu kiire sõlmimine on vajalik hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmise vajaduse tõttu, on võimalik sõlmida hankeleping riigihangete seaduses ettenähtud tähtaegasid järgimata, korraldades väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse. Riigikontrolli hinnangul on VTA jätnud selle tegemata. Kuna katkuga seonduvaid tegevusi finantseeritakse osaliselt ka ELi toetusest, siis on risk, et riigihangete seaduse nõuete rikkumise tõttu võidakse nõuda toetusraha tagasi.

4.3. Veterinaar- ja Toidulaboratoorium (VTL) on erinevate hankemenetluste tulemusena labori- ja diagnoosimisteenuste ostmiseks sõlmitud seitsme hankelepingu rahalist mahtu oluliselt ületanud. Hankelepingute tegelike maksumuste suurenemist põhjendas VTL asjaoluga, et seoses sigade Aafrika-katku laialdase levikuga suurenes kavandatuga võrreldes oluliselt tehtud analüüside maht.

Kuigi sõlmitud lepingutes on ette nähtud võimalus sama hinnaga osta tooteid suuremas koguses, kui leping ette näeb, ja riigihangete registris on esitatud põhjendused hankelepingute mahu ületamise kohta, oleks olnud õige ettenägematute sündmuste tekkimise korral kasutada riigihangete seaduses § 28 antud võimalust korraldada väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetlus ja hankeleping kiirelt sõlmida, kui ettenägematud sündmused ei võimalda kinni pidada riigihangete seaduse §-s 35 sätestatud tähtaegadest.

Riigikontrolli hinnangul on VTL jätnud selle võimaluse kasutamata. Kuna katkuga seonduvaid tegevusi finantseeritakse osaliselt ka ELi toetusest, on risk, et riigihangete seaduse nõuete rikkumise tõttu võidakse nõuda toetusraha tagasi.

4.4. Riigihangete seaduse kohaselt peab hankija esitama riigihangete registrile 20 päeva jooksul pärast hankemenetluse lõppemist registri veebilehe kaudu riigihanke aruande ning 20 päeva jooksul pärast hankelepingu või raamlepingu lõppemist riigihanke aruande lisa. Riigikontroll tuvastas, et asutused ei ole alati seda nõuet korrektset järginud:

- 2015. aastal korraldatud hangete puhul on mitmed asutused (ministeerium, Põllumajandusamet, Põllumajandusuuringute Keskus, Veterinaar- ja Toidulaboratoorium ning Eesti Taimekasvatuse Instituut) esitanud 10 juhul aruande registrile 2–23 päeva nõutust hiljem. Kõige suurema hilinemisega on aruande esitanud registrile Põllumajandusuuringute Keskus ja Eesti Taimekasvatuse Instituut.
- VTA ostis 2015. aastal lihtsustatud korras tellitava teenusena jahiteenust ning leping lõppes 31.12.2015. Aruande ja aruande lisa esitas VTA riigihangete registrile alles auditi käigus tehtud järelepärimise tulemusel 2016. aasta märtsi alguses. Auditeeritu selgituse kohaselt ei esitatud aruannet pärast lepingu sõlmimist, kuivõrd eeldatava maksumuse prognoosimine ei olnud võimalik, sest ei olnud teada, kui palju sigu kõrvaldatakse.
- VTA sõlmis 2015. aastal väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse tulemusel tähtajatud lepingud seoses sigade Aafrika-katkuga sigade veretu hukkamise ja sellega seotud teenuste ostmiseks, kuid ei ole lepingute sõlmimise kohta esitanud riigihangete registrile aruannet. Auditi ajal, 2016. aasta märtsis, lubas VTA esitada registrile aruande esimesel võimalusel, kuid ei ole seda auditoimingute lõpetamise ajaks teinud.

**Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** rakendada meetmeid hankekorralduse parandamiseks valitsemisala asutustes.

#### **Tähelepanekud sisekontrollisüsteemi kohta**

5. Veterinaar- ja Toiduametis ei ole kehtestatud sigade Aafrika-katku kulude hüvitamisega seotud sisemist korda

Sigade Aafrika-katkuga seotud toetuste määramise protsessi kohta ei ole koostatud asutusesisest korda ja toetuste määramise protsessis lähtutakse vaid loomatauditõrje seadusest. Riigikontrolli

hinnangul on asutusesisese korra kehtestamine vajalik, et tagada läbipaistev, kontrollitav ja järjepidev protsess sigade Aafrika-katku toetuse menetlemisel ja määramisel. Auditeeritu selgituse kohaselt koostatakse juhend ilmselt lähiajal asutuses praegu käimas oleva protsessidest ülevaate koostamise tulemusel.

**Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** nõuda Veterinaar- ja Toiduametilt sigade Aafrika-katkuga seotud toetuste määramiseks juhendi kehtestamist, et toetuste määramise protsess oleks läbipaistev ja kontrollitav.

6. Veterinaar- ja Toiduametis ei inventeeritud nõudeid ettenähtud moel

2015. aasta nõuete inventuuri ei korraldatud ettenähtud viisil, sest inventuuri käigus ei ilmnenud, et ettemaksu arvel saadud teenus on jäänud kuludesse kandmata. Nimelt tegi 2015. aasta sügisese vaksineerimiskampaania jaoks VTA 2015. aasta septembris ettemaksu metsloomade marutaudivastase suukaudse vaktsiini tarneks. Vaksineerimine toimus 2015. aasta sügisel, kuid ettemaks summas 58 464 eurot jäi tööde tegemise järel kuluks kandmata ja seda tehti alles 2016. aasta mais. Eksimuse põhjustas sisekontrollisüsteemi mittetoimimine, mistõttu jäi tehtud tööde akt vastava töötajani edastamata. Samuti ei avastatud eksimust nõuete aastainventuuri käigus, kuna saldot tarnija andmetega ei võrreldud. Eksimuse tõttu on 2015. aasta bilansis nõuded ülekajastatud ja tulemiaruanDES kulud alakajastatud.

**Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** tagada nõuete aastainventuuri tegemine ettenähtud moel.

**Tähelepanek raamatupidamises kajastamise ja eelarve kasutamise kohta**

7. Eesti Põllumajandusmuuseum on majandamiskuludes kajastanud põhivara

Põllumajandusmuuseumi majandamiskuludes oli kajastatud talukompleksi makett summas 4206 eurot ja rehepeksumasina vähendatud töötav mudel koos aurumasinaga summas 8880 eurot. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt on materiaalse ja immateriaalse põhivara kapitaliseerimise alampiir 2000 eurot (ima käibemaksuta). Seega tulnuks nimetatud varad kajastada põhivarana.

Samas selgus ka, et Eesti Põllumajandusmuuseum tasus nende eest 15 703 eurot (koos käibemaksuga) majandamiskuludeks ettenähtud rahast. Tehingu majanduslikust sisust lähtudes tulnuks väljamakse teha eelarves investeringuteks ette nähtud rahast.

**Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** tagada tehingute kajastamine raamatupidamises nende majanduslikust sisust lähtudes ja tasumine kooskõlas riigieelarve seadusega.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas antud soovitude kohta hiljemalt 22. juuniks 2016.

Täname Maaeluministeeriumi ja valitsemisala asutuste töötajaid meeldiva koostöö eest ning loodame, et esitatud tähelepanekutest ja soovitudest on abi sisekontrollisüsteemi ning raamatupidamise täiendamisel.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Krista Zibo  
peakontrolör  
finantsauditi osakond

Sale Ajalik 640 0707  
sale.ajalik@riigikontroll.ee