



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 16.07.2025 - 31.08.2025

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Marko Gorban

kantsler

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Meie 16.07.2025 nr 2-1/80151/11

Märgukiri auditi „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjete õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas 2024. aasta septembrist kuni 2025. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2024. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - järelevalvetasude kogumine,
 - toetuste andmine ja vahendamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - finantseerimistehingute arvestus,
 - osaluste arvestus ja asutajaõiguste teostamine,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus.

Tehtud audititoimingute tulemusena soovib Riigikontroll juhtida tähelepanu järgmistele puudustele eelarvestamises; investeeringute, majandamiskulude ja toetuste arvestuses ning toetuste andmise süsteemis:

1. Ministeerium on teinud vigu eelarve planeerimisel ja eelarvejääkide ülekandmisel (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 punktid 1 ja 2).
2. Ministeerium on andnud toetusi rohkem, kui on suudetud ära kasutada (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 punkt 3).
3. Valitsemisala asutused on eksinud majandamiskulude, põhivarade ja toetuste kajastamisel (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 punkt 4).
4. Ministeeriumi kasutusel olev vara on teise valitsemisala asutuse varade nimekirjas (vt täpsemalt märgukirja lisa 1 punkt 5).

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt **18. augustiks 2025**.

Riigikontroll tänab Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitustest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel ministeeriumi valitsemisalas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Merle Plovits
Merle.Plovits@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on teinud vigu finantseerimistehingute ja finantstulude eelarvesse planeerimisel

2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega suunati Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi eelarvest 44,8 miljonit eurot Rahandusministeeriumi eelarvesse. Tegemist on 2020. aasta lisaeelarvega Maaelu Edendamise Sihtasutuse (MES) sihtkapitali eraldatud rahaga, mis oli ette nähtud põllumajandusmaa kapitalirendi meetme rahastamiseks (kokku 200 miljonit eurot). See on konkreetse sihtotstarbega raha, mis tuleb meetme lõppedes riigieelarvesse tagastada. 2024. aasta riigieelarve seaduse muudatusega tagastati osa sellest rahast, vähendades MESi sihtkapitali 44,8 miljoni euro võrra. Sellesama seaduse muudatusega suunati Rahandusministeeriumi eelarvest 20 miljonit tagasi Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi eelarvesse eesmärgiga suurendada MESi sihtkapitali põllumajandusmaa kapitalirendi meetme rakendamiseks. Sihtkapitali tagasi suunatud raha ei tule meetme lõppedes riigieelarvesse tagastada.

Riigieelarve seaduses kajastatakse sihtkapitali suurendamised ja vähendamised finantseerimistehingute plokis real „Osalused avaliku sektori ja sidusüksustes“, sealhulgas sihtkapitali suurendamine piirmääraga vahendina (eelarve liik 20) ja sihtkapitali vähendamine arvestusliku vahendina (eelarve liik 10).

2024. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduses tehti (koostöös Rahandusministeeriumiga) MESi sihtkapitali muutuste planeerimisel viga – ekslikult planeeriti nii sihtkapitali suurendamine kui ka vähendamine liigiga 20, kuigi vähendamisega kaasnev raha tagasilaekumine riigieelarvesse pidanuks seaduses olema liigiga 10. Lisaks (eelarve liigi) veale riigieelarve seaduses on tehtud viga ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi 2024. aasta eelarve täitmise aruandes. MESi sihtkapitali suurendamine on ekslikult kajastatud real „Finantseerimistegevuseks antud sihtfinantseerimine“, mis ei ole seotud osaluste soetamisega.

Korrektse finantseerimistehingu tüübi ja eelarve liigi kasutamine on oluline, kuna see näitab tehingute sisu ja nende tegemise alust ning eelarvelist katteallikat.

Varasematel aastatel on olnud ka probleemiks, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole finantseerimistehingute eelarvesse planeerinud MESi sihtfondide (laenufondi, käenduskahjude reservfondi, käendustasude alandamise reservfondi) tagasilaekumisi. 2024. aasta eelarvesse planeeriti need tagasilaekumised summas 13,1 miljonit eurot. 2024. aasta tegelik laekumine oli 13,7 miljonit eurot. Küll aga on ministeerium jätnud eelarvesse planeerimata nende fondide kasutamiselt tekkivad tulud ja kulud. 2024. aastal laekus eelarvesse eriolukorra vahenditest teenitavat tulu kokku 5,7 miljonit eurot.

Sihtfondide kasutamiselt tekkivad tulud ja kulud võivad olla näiteks intressitulud, lepingutasud, laenukahjumid ebatõenäoliselt laekuvaks arvatud laenukoetelt, garantiieraldised vms. Sihtfondide asutamisel tehtud kokkulepete kohaselt ei kuulu need fondihaldurile, vaid riigile. Eelarvestamise

põhimõtete kohaselt tuleb fondide kasutamisel tekkivaid tulusid ja kulusid planeerida igal aastal eraldi objektikoodiga finantstulude eelarvekontol.

Riigikontrolli hinnangul on võimalik tavapäraseid finantseerimistehinguid eelarvesse planeerida, näiteks finantstulude kohta saab koostada prognoosi varasemate aastate laekumiste pealt või küsida MESilt lepingutes fikseeritud maksegraafikuid. Samuti saab MESilt küsida laenukahjumite prognoose.

Finantseerimistehingute ja finantstulude eelarvesse planeerimisel tehtud vigade tõttu ei ole need riigieelarve seaduses kajastatud nende tegelikust sisust lähtudes.

Riigikontrolli soovitus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kantslerile: eelarvestada finantseerimistehingud ja finantstulud nende sisust lähtudes, et vältida vigade teket riigieelarve seaduses.

2. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium eksis eelarvejäägi üleviimisel riigieelarve seaduse vastu

Riigieelarve seadus (§ 59¹ lg 1) võimaldab pikendada raha kasutamist ühe eelarveaasta võrra. Üldine põhimõte on, et ülekandmisel ei tohi muuta eelnevalt määratud vahendite sihtotstarvet ega majanduslikku sisu. Erandlikult võib ülekandmisel muuta riigieelarves planeeritud eelarve jaotust tulemusvaldkondade ja programmi tegevuste vahel, kui see on seotud valitsemisala riigiasutuse, tulemusvaldkonna või programmi tegevuste ümberkorraldamise või lõpetamisega.

Riigikontroll lähtus eelarvejääkide ülekandmise auditeerimisel lisaks riigieelarve seadusega sätestatule ka Rahandusministeeriumi tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatus toodud eelarve ülekandmise juhise (avaldatud 3. jaanuaril 2025). Juhise järgi peab eelarvejääkide ülekandmisel (sh nende ühekordse ülekandmise kontrollil) ja sihtotstarbe määramisel lähtuma nii riigieelarves määratud, valitsuses otsustatud kui ka ministri ja asutuse juhi käskkirjaga kehtestatud eelarve sihtotstarbest (liigendusest). Ministril on kohustus liigendada riigieelarves märgitud valitsemisala eelarve nii asutuste kui ka majandusliku sisu lõikes kooskõlas eelarveklassifikaatoriga.

Riigikontroll tuvastas Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi eelarve jääkide ülekandmist auditeerides, et ministeerium on muutnud 2023. aastast 2024. aastasse üle toodud raha sihtotstarvet. Eelarvestamise infosüsteemi KAIS on hiljem tegevustele sisestatud limiidid, mis erinevad ministri 14.06.2024. a käskkirjas nr 184 „2023. aasta riigieelarve piirmääraga vahendite kasutamata eelarve ülekandmine“ esitatutest. Ministeerium on 2023. aastal kasutamata jäänud eelarvet ümber tõstnud peaaegu kõigi tegevuste vahel. Kõige rohkem on vähendatud ekspordivõimekuse ja Eesti toidu kuvandi tegevuse eelarvet: 2,1 miljonit eurot piirmääraga raha on jagatud teiste tegevuste vahel. Ministeeriumist saadud selgituste kohaselt ilmnes teiste tegevuste suurem rahavajadus, eelarveraha ümber tõstes tagasid nad kulude sidumise õige teenusega. Ülekandmisel eelnevalt määratud vahendite sihtotstarvet aga muuta ei tohi (sealhulgas ei laiene jääkidele ka ministrile riigieelarve seaduse alusel antud õigus aasta sees muuta eelarvet programmi tegevuste vahel ehk nn paindlikkuse reegel).

Analüüsides KAISis 2024. aasta jääkide kujunemist 2025. aasta riigieelarve seaduse lisas toodud detailsema jaotuse ehk majandusliku sisu vaates, tuleb välja, et Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium viisid 2025. aastasse rohkem tööjõukulude eelarve raha, kui neil oli 2024. aastal täitmise jääki (vastavalt 1,1 miljonit ja 0,7 miljonit eurot) ning Põllumajandus- ja Toiduamet majandamiskulude eelarve raha 0,2 miljonit eurot rohkem. Üleviimisel tehti ka asutuste vahel ümbertõstmisi. Ministeeriumist saadud selgituste kohaselt lepidi juhtkonnas kokku täiendavad tegevused ja suunati raha vastavale asutusele.

Riigieelarve seaduse ja selle raames kehtestatud põhimõtete kohaselt ei ole sellised muudatused lubatud. Eelarve ülekandmisel tohib riigieelarvega eelnevalt määratud sihtotstarvet, asutustevahelist jaotust või majanduslikku sisu muuta vaid piiratud juhtudel – seoses asutuse, tulemusvaldkonna või tegevuse ümberkorraldamisega. Pärast eelarve ülekandmist ei saa jaotust enam muuta.

Jääkide ülekandmine peab olema põhjendatud ministri käskkirja seletuskirjas. Rahandusministeeriumi juhiste kohaselt peavad selgitused olema sisulised – millised eesmärgid jäid saavutamata, millised tegevused tegemata ja kas need tehakse ära järgmisel aastal. Seletuskirjas tuleb selgitada ka riigieelarves planeeritud jaotuse muutust, kui selle põhjuseks olid ümberkorraldused. Muu hulgas tuleb selgitada ka seda, kuidas säilib riigieelarvega määratud otstarve ehk eesmärgipärasus.

2024. aasta jääkide 2025. aastasse ülekandmise kontrollimisel tuvastas Riigikontroll, et Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on 2025. aastal oluliselt muutnud programmide ja tegevuste nimetusi. Ministri 19.05.2025. a käskkirjas nr 90 „2024. aasta riigieelarve piirmääraga vahendite kasutamata eelarve ülekandmine“ on jäägid toodud 2024. aastal kasutusel olnud nimetustega. Käskkirja seletuskirjas muudatuste kohta infot ei ole toodud, kuigi Rahandusministeeriumi juhiste kohaselt tuleb selgitada ka riigieelarves planeeritud jaotuse muutust, kui selle põhjuseks olid ümberkorraldused.

Riigikontroll on eelarvejääkide ülekandmisega seonduvat käsitletud kontrolliaruandes „Riigi 2024. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ koos soovituselga Rahandusministeeriumile tagada kehtiva eelarve jääkide ülekandmise regulatsiooni täitmine või hinnata regulatsiooni asjakohasust ning viia regulatsioon vastavusse tegeliku vajadusega.

Riigikontrolli soovitus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kantslerile: pidada raha ülekandmisel kinni riigieelarve seaduse nõuetest ning lähtuda lisaks riigieelarvele ja Vabariigi Valitsuse liigendusele raha ülekandmisel ka ministri ja asutuse juhtide kinnitatud eelarve jaotusest.

3. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on maakondlikele arendusorganisatsioonidele üle kandnud rohkem tegevustoetusi, kui on suudetud ära kasutada

Riigikontroll auditeeris Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi SA-le Võrumaa Arenduskeskus antud tegevustoetust, mis oli ette nähtud kohalike omavalitsuste seadusest tulenevate ülesannete

ühiseks täitmiseks. Auditis selgus, et toetuse saaja esitatud aruannete kohaselt ei ole toetust suudetud 2024. aastal ära kasutada (jääk 31.12.2024. a seisuga 64%).

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi selgituste kohaselt suudab enamik maakondlikest arendusorganisatsioonidest toetuse ära kasutada selleks ettenähtud eelarveaasta jooksul. 2024. aasta toetust ei saanud täies mahus ära kasutada lisaks SA-le Võrumaa Arenduskeskus ka Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit (jääk 31.12.2024. a seisuga 54% toetuse kogumahust).

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi kohaselt tuleb tegevustoetuste maksmisel hinnanguliselt arvesse võtta toetuse saaja võimet raha makse laekumise aastal ära kasutada. Igal aastal kantakse üle summad, mille toetuse saaja peab ära kasutama samal aastal. Riigikontroll juhib tähelepanu, et toetuse saajate aastast vajadust ületavate tulevaste kohustuste katteks ettemaksete tegemine ja saajate juures kasutamata toetuse jääkide hoidmine ei ole riigieelarve seisukohast majanduslikult otstarbekas.

Lisaks juhib Riigikontroll tähelepanu, et enne planeeritud tegevustoetuse tegelikku väljamaksmist tuleb veenduda, kas on selged toetuse saajalt oodatavad tulemused ja realistliku tulemuseni jõudmise ajaraam. Kui toetuse saaja ei ole püsinud kokkulepitud kavas ehk tekib toetuse jääk, tuleks toetuse andjal ka hinnata, kas kasutamata jäänud summad saab tasaarveldada järgmise perioodi toetuse arvelt või tuleks raha tagasi küsida.

Toetuse saajate aastast vajadust ületavate tulevaste kohustuste katteks ettemaksete tegemine ja saajate juures kasutamata toetuse jääkide hoidmine ei ole riigieelarve seisukohast majanduslikult otstarbekas.

Riigikontrolli soovitus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kantslerile: panna eelarveraha säästlikuks ja otstarbekaks kasutamiseks paika toetuse saajalt oodatavad tulemused, nende tulemusteni jõudmise aja- ja finantsplaan ning kaalutleda põhjalikumalt teadlike ettemaksete tegemist.

4. Valitsemisala asutused on eksinud majandamiskulude, põhivarade ja toetuste kajastamisel

Riigikontroll tuvastas auditi käigus eksimusi nii Maaelu Teadmuskeskuse (METK) kui ka Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (PRIA) põhivarade, majandamiskulude ja toetuste kajastamisel ja sisekorras.

- METK kandis 2024. aastal kohe kuluks pikaajalise majandamiskulu

METKi majandamiskulude auditeerimisel selgus, et 2024. aastal kasutusrendi alusel soetatud teraviljakombaini liisingumaksete graafiku kohaselt oli sissemakse suurus 36 356 eurot (käibemaksuga), mille METK periodiseeris korrektselt 84 rendikuu peale. Järgnevate kuude osamaksed olid suurusjärgus 1400–2500 eurot, välja arvatud teine osamakse, mille suurus oli 66 914 eurot (käibemaksuga). Ministeerium ei osanud selgitada, miks teine osamakse oli märgatavalt suurem kui sissemakse ning miks see erines teistest osamaksetest. METKi

finantsjuht andis teada, et seni on periodiseeritud ainult esmased sissemaksed, mitte aga liisingumaksed, kuna varem ei ole sellist erinevust esinenud. Ka Raamatupidamise Toimkonna juhendi 9 punkti 39 kohaselt kajastatakse kasutusrendi maksed rendiperioodi jooksul lineaarselt kuluna. Auditi käigus viga parandati.

- METK ei võtnud õiges perioodis arvele 2024. aasta omatoodangut

METK võttis 2024. aasta omatoodangu arvele akti koostamise perioodis ehk veebruaris 2025, mistõttu varude jääk näidati 2024. aastal 20 065 euro võrra väiksemana.

- METK võttis erineva kasutuseaga vara arvele kogumina

METK võttis täisautomatiseeritud kasvuhoone ehitus- ja projekteerimistööd arvele rajatisena 30-aastase kasuliku elueaga kogumaksumuses 1 908 345 eurot. Kogumisse olid liidetud summas 676 052 eurot olulise maksumusega komponendid (küttesüsteem, kütteseadmed, valgustussüsteem, taimelavatsid), mille kasulik eluiga võib olla erinev rajatisele määratud elueast. Asutus põhjendas kogumina arvele võtmist sellega, et kasvuhoone ja selle süsteemid moodustavad kokku ühtse terviku. Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi § 41 lõike 3 järgi võib põhivara arvele võtta kogumina ainult juhul, kui see moodustab ühesuguse kasutuseaga terviku. Kui komponentarvestust ei tehta, siis ei ole kulud aastate lõikes õiglaselt jaotatud. Lisaks on komponentarvestuse korral lihtsam väljavahetatud osa maha kanda.

- PRIA jättis majandamiskulud periodiseerimata, kajastades 2025. aasta kulusid 2024. aastal

PRIA majandamiskulude auditeerimisel selgus, et 2024. aastal soetatud litsentsid on kantud täies ulatuses kohe kuluks (60 655 eurot), kuigi litsentside kasutamise periood oli 30.06.2024–30.06.2025. PRIA finantsarvestuse korra kohaselt kantakse kogumina ostetud litsentsid kuludesse tekkepõhises perioodis kalendrikuude kaupa, kui tehtud kulu on üle 10 000 euro. Siinsel juhul ei järgitud aga asutuse enda sisekorda. Auditi käigus viga parandati.

- PRIA on kajastanud toetuste vahendamist vales perioodis

Riigikontroll auditeeris ka 2024. aastal pisteliselt toetuste kajastamist ning selgus, et PRIA on kajastanud 2024. aasta vahendatud toetuse kulu ja tulu vähemalt summas 72 905 eurot ekslikult vales perioodis (2025. aastal).

Varasematel aastatel on Riigikontroll juhtinud tähelepanu peamistele vigade tekkimise põhjustele, sh sellele, et toetuse menetlejad ei kontrolli, kas toetuse saaja on süsteemi sisestanud tekkepõhise õige kuupäeva. Riigikontroll juhib endiselt tähelepanu, et toetuste menetlejatel tuleb hinnata maksetaotlusele sisestatud tekkepõhise kuupäeva õigsust, mis on raamatupidamise kande aluseks, sh peab süsteemi sisestama kuupäeva, mis näitab põhivara soetamise või tegevuskulu tegemise tegelikku perioodi (mis alati ei pruugi kattuda kuludokumentide väljastamise kuupäevaga). Toetuste kajastamine õiges perioodis on oluline, et saada asutuse tegevusest õige ülevaade.

Tekkepõhise arvestuse printsiibi rikkumise tulemusena on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala eelarve täitmise aruandes ja tulemiaruanDES näidatud tulusid ja kulusid tegelikust väiksemana vähemalt summas 72 905 eurot.

Riigikontrolli soovitused Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kantslerile koostöös Maaelu Teadmuskeskuse ning Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametiga:

- pöörata senisest enam tähelepanu majandustehingute korrektsele kajastamisele, järgides seejuures ka tehingute kajastamise perioodi;
- selgitada jätkuvalt menetlejatele majandustehingu tekkepõhise toimumise põhimõtteid, sh juhtida tähelepanu valesti kajastamise riskikohtadele.

5. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis kasutusel olev tarkvara on jäänud Transpordiameti põhivara nimekirja

Riigikontroll auditeeris tarkvara inventuuri läbiviimist Transpordiametis. Inventuuri kontrolli käigus selgus, et Transpordiameti immateriaalse põhivara nimekirjas on kaks tarkvara ning üks litsents, 31.10.2024. a seisuga soetusmaksumuses 1 836 668 eurot ning jääkväärtuses 121 722 eurot, mida tegelikkuses kasutab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Transpordiamet kasutas eelmainitud varasid juuni lõpuni 2024, mis ajani osutati ministeeriumile analüütika tugiteenust ühistranspordi korraldamise sujuvama ülemineku tagamiseks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi alla. Pärast analüütika tugiteenuse osutamise lõppemist tegi Transpordiamet augustis 2024 varade üleandmiseks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile taotluse, mida ei ole siiani kinnitatud ning varad on jätkuvalt Transpordiameti bilansis.

Ministeerium selgitas, et varade füüsiline ületoomine võib tekitada tehnilisi probleeme ning ei pruugi olla kõige otstarbekam. Samas peetakse Transpordiametiga arutelusid, kas ühe vara saab kohe vastu võtta või tuleks see maha kanda. Teise kahe vara puhul peaks selgus tulema aasta lõpus, hiljemalt järgmise aasta alguses.

Riigikontrolli hinnangul on oluline, et asutuse bilansis oleksid nende tegevusega seotud varad ning varad, mida enam ei kasutata ja on amortiseerunud, tuleb õigel ajal bilansist maha kanda. Kui tarkvara ei kajastu bilansis õigesti, võib lisaks vigadele finantsaruannetes tekkida segadus ka selle üle, kes vastutab uuenduste tellimise ja kulude kandmise eest.

Riigikontrolli soovitus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kantslerile: võtta Transpordiametilt vastu ministeeriumi ülesannete täitmiseks vajalik tarkvara ning korraldada mittevajaliku tarkvara mahakandmine.