



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Teabevaldaja: Riigikontroll

Juurdepääsupiirang 18.07.2024 - 18.07.2029

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Marko Gorban

kantsler

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Meie 18.07.2024 nr 2-1/80128/19

Märgukiri auditi „Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjetel õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses. Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna.

Auditi käigus tegid audiitorid Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas 2023. aasta septembrist kuni 2024. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2023. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamises kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - toetuste andmine ja vahendamine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga,
 - kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestus.

Riigikontroll ei tuvastanud tööjõukulude, kohtuvaidluste nõuete ja kohustiste arvestusega seotud sisekontrollisüsteemi toimimises, raamatupidamises kajastamisel ega tehingute seaduslikkuses kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Tehtud audititoimingute tulemusena juhib Riigikontroll tähelepanu järgmistele puudustele eelarve planeerimises, toetuste andmises ja vahendamises ning majandamiskulude ja põhivara arvestuses, sh sisekontrollisüsteemis:

1. Valitsemisala eelarvet on ületatud ja finantseerimistehinguid ei ole eelarvesse planeeritud (vt täpsemalt p 1).
2. Nii Maaelu Teadmiskeskus kui ka Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet on eksinud majandamiskulude ja põhivarade kajastamisel (vt täpsemalt p 2).
3. Samuti tuvastati puudusi toetuste vahendamise ning välisrahastusega seotud projektide kajastamisel, kus ei ole kinni peetud muu hulgas tulude ja kulude samas perioodis kajastamise põhimõttest (vt täpsemalt p 3).

Detailsemalt on märgukirjas kirjeldatud tähelepanekud koos soovitustega esitatud märgukirja lisas 1.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovituste kohta hiljemalt **12. augustiks 2024**.

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Karin Rajapu
Karin.Rajapu@riigikontroll.ee

Lisa 1. Märjukirja tähelepanekud detailsemalt

1. Sarnaselt eelmise aastaga oli valitsemisala eelarvet ületatud ning osa eelarvest planeerimata jäetud

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (REM) valitsemisala eelarve täitmise aruande kontrolli käigus selgus, et vahemikus 4,1–96,7 miljonit eurot ületati programmi „Põllumajandus, toit ja maaelu“ nelja tegevuse puhul lõplikku eelarvet. Pärast seda, kui Riigikontroll juhtis tähelepanu, tegi REM 2024. aasta juunis vastavad parandused. Sarnane puudus tuvastati ka eelmise aasta auditis.

Riigikontroll leiab, et kuigi valitsemisaladel ei ole kohustust igakuiselt eelarvet korrigeerida, tuleb eelarvet korrigeerida õigel ajal vähemasti üks kord eelarveaastas, kui koostatakse riigi majandusaasta koondaruannet riigi eelarve täitmise kohta. Riigikontroll juhib tähelepanu, et valitsemisaladel on õigus kasutada riigieelarve raha ainult siis, kui raha on eelarves ette nähtud, mistõttu ei ole korrektne praktika, et kulutusi tehakse selleks eelnevalt eelarvet omamata. Lisaks eelnevale ei anna sellisel moel toimimine õiget infot tegevuste eelarvetest ega eelarvejääkidest.

Lisaks selgus auditis, et valitsemisala 2023. aasta eelarvesse ei olnud planeeritud sarnaselt varasemate aastatega finantseerimistehinguid, kuigi nende tehingute täitmine oli 2023. aastal kokku 21,0 miljonit eurot (2022. aastal 7,9 miljonit ning 2021. aastal 8,4 miljonit eurot). REM nõustub, et tegemist ei ole ainult erakorraliste tehingutega, kuid see jäi planeerimata tookordse ministri otsusel. Sihtfondidest tulevaid tagasimakseid ei osatud eelarve planeerimisel ette näha.

Riigikontrolli hinnangul on võimalik tavapäraseid finantseerimistehinguid eelarvesse planeerida, näiteks tagasilaekumiste kohta saab koostada prognoosi varasemate aastate laekumiste pealt või küsida lepingutes fikseeritud maksegraafikuid Maaelu Edendamise Sihtasutusest (MES). Arusaadavalt võivad sihtfondide rahastamisega seotud otsused sündida ka eelarveaasta kestel, kuid siis tuleb sõltuvalt vahendite allikast ja mahust algtada, kas riigieelarve muutmine või lisaeelarve.

Riigikontroll on käsitlenud eelarveraha korrektse planeerimise olulisust ka rahandusministrile saadetud märjukirjas ning teinud soovitus juhendada Rahandusministeeriumil valitsemisalasid finantseerimistehingute planeerimisel ning parandada infovahetust ministeeriumitega, et vältida vigade teket riigieelarve seaduses.

Soovitused Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kantslerile:

- tagada operatiivselt piisav eelarve kõigile tegevustele, sealhulgas muuta vajaduse korral seadusega lubatud piires eelarvet;
- planeerida eelarvesse finantseerimistehingud.

2. Mitmed asutused on eksinud majandamiskulude ja põhivarade kajastamisel

Riigikontroll tuvastas auditis eksimusi nii Maaelu Teadmuskeskuse (METK) kui ka Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) põhivarade ja majandamiskulude kajastamisel ja sisekorras.

- Auditis selgus, et **METKi tehingutele on raamatupidamises ja eelarve täitmisel jäänud määramata eelarve objektikood** (eelarve liigiga 40 ehk tuludest sõltuvad kulud). Eelarve objekte kasutatakse täiendava arvestuse pidamiseks ja piirmäärade seadmiseks. Muu hulgas on eelarve objekti kohustuslik kasutada investeeringuks või investeeringutoetuseks ette nähtud raha kajastamisel. Riigikontrolli hinnangul tagab korrektne objektikoodide määramine eelarveraha läbipaistva kasutamise, sh aitab vältida vigu eelarve täitmisel.
- **METK ei võtnud õigel ajal arvele kõrgpaljundusseemnete kuivatussüsteemi** (soetusmaksumuses 451 630 eurot), kuna vara üleandmise-vastuvõtmise akt oli jäänud vormistamata. Auditi käigus viga parandati, kuivatussüsteem võeti 2024. aasta märtsi alguses kinnitatud akti alusel tagasiulatuvalt arvele 2023. aasta juulis.

Riigikontroll märgib, et vara arvelevõtmise aktil toodud andmed on sisendiks raamatupidamiskannete tegemisel, seetõttu on oluline, et kõik dokumendid saaksid vormistatud ja raamatupidamisse kantud õigel ajal. Varade valesse perioodi arvelevõtmine põhjustab vigu põhivara amortisatsioonikulu ning järelejäänud eluea kajastamisel.

- **METK ei võitnud õiges perioodis arvele ka 2023. aasta omatoodangut.** METK võttis selle arvele akti koostamise perioodis ehk jaanuaris 2024, mistõttu varude jääk näidati 2023. aastal 36 650 euro võrra väiksemana. METK võttis omatoodangu arvele aktiga, mille kinnitas asedirektor (läheldes METKi põhimäärusest). Auditi käigus selgus muu hulgas, et METKil puudub enda tegevuse eripärast lähtuv raamatupidamise sise-eeskiri olenemata sellest, et rohkem kui poolteist aastat tagasi ehk alates 1. jaanuarist 2023 ühinesid Eesti Taimekasvatuse Instituut (ETKI) ja Põllumajandusuuringute Keskus (PMK) üheks asutuseks. Tänapäevani rakendatakse selles ühendasutuse tegevuses ETKI raamatupidamise sise-eeskirja. Selle kohaselt on omatoodangu arvele võtmise volitus asutuse direktoril, mistõttu on selles vastuolu METKi põhimäärusega.
- **METK kajastas ekslikult bilansivälise kohustisena kasutusrendilepingut (111 628 eurot)**, millel polnud kahjulikke tingimusi. METKi ja liisinguandja vahel sõlmitud kasutusrendilepingu kohaselt on liisinguvõtjal (METK) õigus sõlmitud leping mõjuva põhjuse olemasolul ennetähtaegselt üles öelda, eelkõige kui tal puuduvad lepingu täitmiseks rahalised vahendid või kaob vastav vajadus. Sellele punktile tuginedes on tegemist katkestava rendilepinguga – puudub etteteatamistähtaeg ja leppetrahvi maksmise kohustus. Seega saanuks METK igal ajal rendilepingu üles öelda. Tulenevalt eeltoodust ei ole Riigikontrolli hinnangul tegemist vältimatu tulevikukohustusega, mida tuleks kajastada bilansivälise kohustisena. Auditi käigus viga parandati.
- **PRIA ei ole parenduste arvelevõtmise hetkel hinnanud põhivara võimaliku eluea muutust.** Auditis selgus, et 2023. aastal lisandunud tarkvara MATS parendused on arvele võetud kahes etapis, 31.05.2023. ja 31.10.2023. aasta seisuga, kuid tarkvara järelejäänud eluiga puudutav info on üle vaadatud alles aastainventuuri käigus (seisuga 30.11.2023) ning inventuuri järel on tarkvara eluiga pikendatud kolme aasta võrra alles jaanuarist 2024.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi kohaselt tuleb parenduste lisamisel põhivara soetusmaksumusele hinnata võimalikku vara järelejäänud eluea pikenemist ning olulise muutuse korral korrigeerida amortisatsiooninormi. Sama kohustuse sätestab ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri. Iga-aastaste inventuuride käigus hinnatakse kasulikke eluiga täiendavalt.

Riigikontroll leiab, et vara eluiga oleks pidanud hindama ning ka korrigeerima parenduste arvelevõtmise hetkel, kuna tegu oli tarkvara MATS mõistes oluliste muutuste lisamisega. Inventuuri tulemusena tehtav põhivara eluea korrigeerimine ei võta arvesse parenduse lisamise ja inventuuri toimumise vahelist perioodi, mis tekitab vea amortisatsioonikulu

arvestuses. Riigikontroll on sarnasele probleemile tähelepanu juhtinud ka varasemates auditites.

Riigikontrolli soovitused Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kantslerile koostöös METKi ja PRIAga:

- pöörata senisest enam tähelepanu majandustehingute korrektsele kajastamisele, järgides seejuures ka tehingute kajastamise perioodi;
- 2024. aasta jooksul koostada ning kasutusele võtta METKi sisekorra dokument, mis oleks kooskõlas nende põhimäärusega;
- pöörata senisest enam tähelepanu sellele, et parenduste lisamise hetk oleks aluseks põhivara eluea muutuse hindamisele ning korrigeerimisele.

3. Toetuste vahendamise ja välisrahastusega seotud projektide tulud ja kulud ei ole kajastatud samas perioodis

Toetuste auditeerimisel selgus, et kui REM oli toetuste vahendamise kulusid kajastanud vahendatud toetuste kontol, siis tulusid oli ekslikult kajastatud toetuse saajana välismaise sihtfinantseerimise kontol (summas 16,7 miljonit eurot). Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi kohaselt tuleb vahendajatel kasutada nii tuludes kui ka kuludes vahendatud toetuste kontosid ja tulu sihtfinantseerimise vahendamisest peab võrduma vahendatud sihtfinantseerimise kuluga. Riigikontroll juhib tähelepanu, et ebaõige kajastamine moonutab andmeid ja ei taga õiget ülevaadet asutuse majandustegevusest. Auditi käigus viga parandati.

Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi nõude kohaselt kajastatakse toetus tuluna tegevuskulude tegemise või põhivara soetamise perioodil. Teisisõnu peaksid toetuse tulud ja kulud olema tasakaalus. Toetustega seotud inventuuri dokumentatsiooniga tutvumisel selgus, et kahe REMi valitsemisala projekti kulud ja tulud ei olnud 31.12.2023. aasta seisuga tasakaalus:

- PRIA on kajastanud projekti „Maaelu arengukava tehniline abi 2014–2020 (2P20-MAKTA2020)“ tulu 19 233 eurot rohkem kui kulu;
- REM kajastanud projekti „Euroopa Kalandusfondi rakenduskava 2007–2013 (2P20-MAKTA2020)“ tulu 64 524 eurot rohkem kui kulu.

Auditeeritu selgituste kohaselt on tulude kulude erinevus peamiselt tingitud erinevatest kajastamise perioodidest. Eelneva tõttu on riigieelarve täitmise aruandes tulude eelarve täitmine kajastatud ca 84 000 euro võrra suuremas summas. Riigikontroll juhib tähelepanu, et toetuste tulude ja kulude tasakaal ning nende kajastamine õiges perioodis on vajalik, et saada asutuse tegevusest õige ülevaade.

Soovitus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kantslerile koostöös Riigi Tugiteenuste Keskusega: korrigeerida toetuste tulud ja kulud vastavaks vähemalt majandusaasta lõpus.