



Tiina Saron
Maaeluministeerium

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Teabevaldaja: Riigikontroll
Juurdepääsupiirang 30.06.2020 - 31.08.2020
Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Meie 30.06.2020 nr 2-1/80039/25

Märgukiri auditi „Riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“ tulemuste kohta Maaeluministeeriumi valitsemisalas

Austatud kantsler

Riigikontroll tegi riigi 2019. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele hinnangu andmiseks audititoiminguid ministeeriumides ja nende valitsemisala asutustes ning Riigikantseleis, Riigikohtus ja Riigikogu Kantseleis määral, mis oli vajalik, et veenduda riigi seisukohalt oluliste finantsaruannete kirjade õigsuses ning oluliste majandustehingute seaduslikkuses.

Tehtud töö tulemuste põhjal koostab Riigikontroll ühe auditiaruande riigi kohta tervikuna. Ministeeriume, Riigikantseleid, Riigikohtu ja Riigikogu Kantseleid teavitatakse nende valitsemisalas tehtud audititoimingute tulemustest märgukirjaga.

Auditi käigus tegid audiitorid Maaeluministeeriumi valitsemisalas 2019. aasta septembrist kuni 2020. aasta juunini järgmisi audititoiminguid:

- kontrollisid valitsemisala 2019. aasta riigieelarve täitmise aruande õigsust;
- kontrollisid riigi seisukohast oluliste tehingute vastavust riigieelarve seadustele ja raamatupidamise kajastamise õigsust ning sisekontrollisüsteemi toimimist valdkondades nagu
 - põllumajandusuuringutest ja põllumajandussaaduste müügist laekuvate tulude ning litsentsitasude kogumine,
 - toetuste saamine ja andmine,
 - tööjõukulude arvestus,
 - majandamiskulude tegemine,
 - tehingud põhivaraga;
- hindasid infosüsteemi MATS usaldusväärset finantsarvestuse seisukohast;
- kontrollisid, kas tehingute tegemisel seotud isikutega, kes on määratletud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendis, on kinni peetud toimingupiirangust korruptsioonivastase seaduse mõistes. Sellest piirangust kinnipidamist kontrolliti ka toetuse andmise tehingute puhul. Riigikontroll käsitleb korruptsiooni ennetamise teemat üldistatuna auditiaruandes, mistõttu ei ole käesolevas märgukirjas sellest kirjutatud, välja arvatud varasematel aastatel tehtud tähelepaneku kordamine.

Riigikontroll ei tuvastanud infosüsteemi MATS usaldusväärsuses, majandamiskulude ja tööjõukulude tegemisel sisekontrollisüsteemi toimimises, tehingute seaduslikkuses ega raamatupidamises kajastamisel kontrollitud ulatuses olulisi puudusi.

Tehtud audititoimingute tulemusena soovib Riigikontroll juhtida tähelepanu puudustele toetuste ja põhivara arvestuses ning Maaelu Edendamise SA-le (MES) eraldatava raha eelarvestamises.

1. Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) on sihtfinantseerimise vahendamist kajastanud endiselt vales perioodis

Riigikontroll on ka varem juhtinud ministeeriumi tähelepanu puudustele seoses PRIA toetuste tekkepõhise kajastamisega raamatupidamises. Kuigi PRIA on soovitud tegutsenud ja rakendanud meetmeid kannete õigesse perioodi sisestamiseks, tuvastas Riigikontroll endiselt mõningaid vigu. Toetuste tekkepõhise kajastamise üldpõhimõtte kohaselt tuleb toetuse andmise või vahendamise kulu ja tulu kajastada perioodis, millal toetuse saaja tegi kulud või soetas vara. PRIA jättis aga 2019. aasta vahendatud toetuse kulu ja tuluna kajastamata vähemalt 540 400 euro ulatuses (need kajastati 2020. aasta kulu ja tuluna).

Vales perioodis kajastamise üheks põhjuseks on asjaolu, et PRIA lähtub toetuse kajastamisel kuludokumentide koostamise kuupäevast. Kuludokumentide kuupäeva sisestavad PRIA toetuse menetlemise süsteemi toetuse saajad. Kuludokumentide koostamise kuupäev ei pruugi olla aga majandustehingu tekkepõhine kuupäev, mistõttu tuleb kuupäeva sisestamisel arvestada tegevuskulude tegemise ja põhivara soetamise tegelikku perioodi.

Toetuse tekkepõhiselt vales perioodis kajastamise teiseks põhjuseks on PRIA enda arvestuse ja maksete infosüsteemist (ARMA) tulenev piirang. Kui toetuse väljamaksmise otsuses on kuludokumente kahest erinevast aruandeperioodist, ei võimalda ARMA seda toetust kahes erinevas perioodis kajastada.

Toetuste tekkepõhiselt õiges perioodis kajastamiseks, peaks PRIA Riigikontrolli hinnangul nõudma toetuse saajatelt toetuse menetlemise süsteemi kulude tekkepõhise kuupäeva sisestamist (kuludokumendi koostamise kuupäeva asemel). Selleks on toetuse saajatele vaja koostada juhised ja vajadusel luua tehniline lahendus. Lisaks peaksid menetlejad kontrollima sisestatud tekkepõhise kuupäeva vastavust kuludokumentide sisule.

Toetuste tulude ja kulude kajastamine õiges perioodis on vajalik asutuse finantsseisust õige ülevaate saamiseks.

Riigikontrolli soovitus Maaeluministeeriumi kantslerile: koostöös PRIA-ga korraldada PRIA töö kuludokumentide menetlemisel selliselt, et oleks tagatud toetuste tekkepõhine kajastamine raamatupidamises.

2. Immateriaalsetele põhivaradele arendustööde tellimisel ei hinnata võimalikku vara järelejäanud eluea pikenemist

Maaeluministeeriumi põhivara tehingute auditeerimisel tuvastas Riigikontroll, et ministeerium ei hinda olemasolevatele tarkvaradele arendustööde tellimisel nende mõju varade kasulikule elueale. Arendustöödena tehtavad investeeringud liidetakse olemasoleva põhivara soetusmaksumusele ilma vara kasuliku eluiga (amortisatsiooni normi) muutmata. Seetõttu kantakse täiendavad investeeringud raamatupidamisarvestuses kulusse ennaktempos algselt määratud eluea jooksul.

Näiteks hindas ministeerium 2011. aastal elektroonilise raporteerimise tarkvara (ERS) kasulikuks elueaks 10 aastat, millest tulenevalt kulus tarkvara jääkväärtus raamatupidamiskult nulli 2020. a aprilliks. 2019. aastal liideti sellele tarkvarale täiendavaid arendustöid summas 516 870 eurot, kuid tarkvara kasuliku eluiga ei pikendatud. Seetõttu on arendustest hoolimata aprillis 2020 tarkvara jääkväärtus ikkagi 0 eurot, sest kõik investeeringud on amortiseeritud ja mõne kuuga kulusse kantud. Samas on vara endiselt kasutusel.

2019. aastal tehti sarnaseid suuremahulisi investeeringuid Veterinaar- ja Toiduameti ning Põllumajandusameti infosüsteemidesse. Ka nende investeeringute arvele võtmisel ei muudetud

vara kasulikku eluiga. Tarkvara kasuliku eluea muutmise vajadust ei ole hinnatud ka põhivara inventuurides, mille käigus peaks muuhulgas selguma, kas varad on amortiseerunud või mitte.

Ministeeriumist saadud selgituse kohaselt on neil varade arvestusega palju probleeme, kuna raamatupidamise tsentraliseerimisest tulenevalt ei tegele põhivarade arvele võtmisega enam raamatupidaja. Ministeeriumi esindaja lubas arvestust parandada ning arenduste tellijate ja vastuvõtjatega kokku leppida toimingud, mis on vajalikud arenduste raamatupidamises arvele võtmisel.

Riigikontrolli arvates on varade kasuliku eluea hindamine oluline, et võimaldada saada tõene ülevaade asutuse varadest.

Riigikontrolli soovitused Maaeluministeeriumi kantslerile:

- hinnata tarkvaraarenduste, mille jääkväärtus ei ole veel nulli amortiseerunud, eeldatavat kasulikku eluiga ning olulise erinevuse korral korrigeerida amortisatsiooninormi;
- täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud põhivara arenduste korrektne arvele võtmine ja hilisem inventeerimine koos vara eeldatava kasuliku eluea hindamisega.

3. Maaeluministeeriumi ei ole raha eraldamist Maaelu Edendamise SA-le planeerinud finantsvara suurendamisena

Maaeluministeerium on 2019. aastal MESile eraldanud muuhulgas laenu- ja finantseerimistegevuseks 9,9 miljonit eurot. Raha on eraldatud peamiselt 2016. ja 2017. aastal sõlmitud lepingute alusel, kuid 2019. a eelarves seda summat finantsvara suurendamisena planeeritud ei ole.

Nii Maaelu- kui Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt on finantsinstrumendiks ette nähtud raha eelarves planeeritud koos toetustega, kuna finantsinstrumendi maht ei ole eelarve tegemise ajal teada ja selle osas puudub otsus.

Seaduse seletuskirjas ei ole avalikustatud ka sihtasutusele eraldatavate toetuste summat. Sellest tulenevalt ei ole riigieelarve seaduses ega ka selle seletuskirjast võimalik selgust saada, kui palju raha plaaniti MESile 2019. a eraldada ja milleks.

Riigikontroll hinnangul, arvestades sihtasutusega sõlmitud lepingute vanust, summa suurust ja mõju, tuleb seesugused tehingud riigieelarve läbipaistvuse tagamiseks planeerida aasta riigieelarve seaduses tehinguna finantsvaraga ja avalikustada detailsem info seaduse seletuskirjas.

Riigikontrolli soovitus Maaeluministeeriumi kantslerile: koostöös Rahandusministeeriumiga planeerida eelarves ja avalikustada aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas Maaelu Edendamise SA-le eraldatavate toetuste ja finantseerimistehingute summad ja eesmärgid.

4. PRIA huvide konflikti ennetamise kord võib kaasa tuua korruptsioonile ja huvide konfliktile viitavaid olukordi

Riigikontroll kordab riigi 2017. aasta ja 2018. aasta majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse auditite märgukirjades tehtud tähelepanekut PRIA huvide konflikti ennetamise korra kohta. Korra kohaselt on PRIA osakonna juhatajal ja peadirektori asetäitjal lubatud kooskõlastada endaga seotud isikuid puudutavaid massotsuseid, mille on PRIA infotehnoloogilises menetlussüsteemis teenistujad ette valmistanud, kui kooskõlastamine on kooskõlastaja rutiinne tegevus, mille puhul korruptsioonioht puudub. Riigikontroll ei nõustu PRIA seisukohaga, et kooskõlastamise protsess on rutiinne tegevus, mis ei tekita korruptsiooniohtu. Riigikontroll on seisukohal, et kui kooskõlastajaks on isik, kes vastutab toetuste jagamise eest või kinnitab toetuste koondsuurused, ei saa selliseid tehinguid pidada üheselt rutiinseks, mistõttu on vaja kehtestada selgemad kriteeriumid.

Maaeluministeerium on valitsemisala korruptsiooni ennetamise juhise koostamise käigus hinnanud PRIA massotsuste kooskõlastamist osakonnajuhataja ja peadirektori asetäitjate poolt ning otsustanud, et PRIA massotsuste kooskõlastamise erisust valitsemisala juhendisse ei tule.

Ministeerium on PRIA-t teavitanud vajadusest viia sisse vajalikud muudatused asutuse huvide konflikti ennetamise korda.

Riigikontrolli soovitus Maaeluministeeriumi kantslerile: leida lahendus, kuidas PRIA-s täiendavalt korruptsiooniohtu maandada.

Ootame Teie kirjalikku vastust märgukirjas tehtud soovitude kohta hiljemalt 12. augustil 2020.

Riigikontroll tänab Maaeluministeeriumi valitsemisala teenistujaid meeldiva koostöö eest ning loodab, et esitatud tähelepanekutest ja soovitudest on abi sisekontrollisüsteemi tõhustamisel ning raamatupidamisarvestuse parandamisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Gerli Eisberg
Gerli.Eisberg@riigikontroll.ee