KONTROLLIAKT

11.12.2001 nr 13-4/53

Teravilja toetuseks ettenähtud raha mittesihipärase kasutamise ärahoidmiseks vajalike meetmete olemasolu ja nende järgimine

Koostajad:

Maidu Lääne
Liidia Henilo

Tallinn
2001

1. SISSEJUHATUS **3**

1.1 VALDKONNA ÜLEVAADE 3
1.2. AUDITI RAAMISTIK 4
1.2.1. Auditi iseloomustus *4*
1.2.2. Auditi teostus *4*
1.2.3. Varasemad kontrollimised *7*

2. TERAVILJATOETUSE MAKSMINE 2001. AASTAL **10**

2.1. TERAVILJATOETUSE TAOTLUSTE MENETLEMISE REGULATSIOON 10
2.1.1 Teraviljatoetuse taotlejale esitatavad nõuded *10*
2.1.2 Teraviljatoetuse taotlusele kehtestatud nõuded *12*
2.1.3 Taotluste kontrollimine *13*
2.1.4 Teraviljatoetuse saajate ja mittesaajate kindlakstegemine *14*
2.1.5 Toetuse suuruse määramine *15*

3. TOETUSE MAKSMISE KORRALDUS **16**

3.1 PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMET 16
3.1.1 Taotlejate informeerimine *17*
3.1.2 Taotluste vastuvõtmine *17*
3.1.3 Teraviljatoetuse andmebaasi sisu tõesus ning kaitstus *19*
3.2 MUUDE ASUTUSTE TEGEVUS 20
3.2.1 Maksuamet *20*
3.2.2 Taimetoodangu Inspektsioon *21*
3.3 TERAVILJATOETUSE MÄÄRAMINE VÕI TAOTLUSE RAHULDAMATA JÄTMINE 22
3.4 TOETUSE VÄLJAMAKSMINE 23
3.5 TÄIENDAVA TERAVILJATOETUSE MAKSMINE 25
3.6 AVALIKUSTAMINE 25
3.7 SANKTSIOONID 26

4. TERAVILJATOETUSE MAKSMISEL TUVASTATUD ASJAOLUD **27**

4.1 REGULATSIOONIDE JA PROTSEDUURIDE EIRAMISEST TULENEVAD RISKID 27
4.2 REGULATSIOONI PUUDUMISEST TULENEVAD RISKID 32

5. ETTEPANEKUD **37**

Selgitus kontrolliakti kohta

Kontrolliakt on vastavalt Riigikontrolli seaduse §-le 29 koostatud dokument. Seaduse § 29 lg 2 järgi tutvustatakse kontrolliakti auditeeritava asutuse juhile, kes allkirjastab selle koos raamatupidamise eest vastutava isikuga. Soovi korral esitavad nad akti kohta oma arvamuse.

Kontrolliakti õigsuse eest vastutavad kooskõlas Riigikontrolli seaduse § 29 lg 1 kontrolliaktile allkirja andnud isikud. Kontrollijatele esitatud dokumentide, õiendite ja seletuste õigsuse eest vastutab nendele allkirja andnud isik.

Akt koostatakse kahes eksemplaris, millest üks jääb Riigikontrollile ja teine Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile.

1. Sissejuhatus

1.1 Valdkonna ülevaade

Kuigi teraviljakasvatus on traditsiooniliselt olnud Eesti põllumajanduse olulisemaid sektoreid, rahuldab teravilja tootmine riigi vajadusi vaid 80% ulatuses. Viimase 10 aastaga on teraviljatoodang vähenenud 967 000 tonnilt 538 000 tonnile.

Kuna paljud põllumajandustootjad ei suuda end omal jõul ära majandada, samuti teraviljatootmist suurendada, maksab riik tootjatele teravilja kasvatamise toetust.

Põllumajandustoetusteks riigieelarvest raha eraldamise aluse sätestab maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus[1]. Seaduse § 69 kohaselt on teraviljatoetus tulutoetus, mida maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse kohaselt defineeritakse kui rahalist abi põllumajandustootjale ja mille andmise tingimuseks ei seata põllumajandussaaduste tootmise arendamist. Seaduse alusel kehtestas Vabariigi Valitsus korra[2] teraviljatoetuse maksmiseks.

Põllumajandustootjatele 2001. aasta riigieelarve ja lisaeelarvega otsetoetusteks eraldatud 289,53 mln kroonist suunati põllumajandusministri kinnitatud jaotuse kohaselt teraviljatoetusteks 110,25 mln krooni. (2000. aastal maksti teraviljatoetust 102,2 mln krooni ehk 7,9% vähem).

Teraviljatoetuse saamiseks esitati 2001. aastal kokku 5326 taotlust, millest rahuldati 5088. Peamiseks toetuse ilmajäämise põhjuseks olid riiklikud maksuvõlad ja asjaolu, et taotleja ei olnud ettevõtjana registreeritud. Taotlejaid kontrollis kohapeal ka Taimetoodangu Inspektsioon, kes tuvastas, et paljudel põldudel oli lubatust suurem umbrohtumus ja et taimekaitsevahendite kasutajad olid eiranud taimekaitseseadusest tulenevaid nõudeid.

Käesoleval aastal kujunes teraviljatoetuse määraks ühe hektari kohta 398 krooni.

---

[1] 11.10.2000 vastu võetud "Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus"

[2] Vabariigi Valitsuse 16.05.2001määrus nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluste menetlemise kord"

Toetuste taotluste administreerimise ülesanne on pandud Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile (edaspidi ka PRIA või Amet), mis asub Tartus. PRIA peadirektor on Mati Kermas ning pearaamatupidaja ja raamatupidamise eest vastutav isik on Elle Roomet.

1.2. Auditi raamistik

1.2.1. Auditi iseloomustus

Auditi aluseks on Riigikontrolli 2001. aasta tööplaan, mille põhjal anti 24.09.2001 välja kontrolliülesanne nr 053.

Auditi eesmärgiks on välja selgitada, kas riigieelarvest teraviljatoetuse maksmiseks eraldatud raha on kasutatud seaduslikult ja sihtotstarbeliselt ning kas maksmisel rakendatud meetmed välistavad raha väärkasutamise.

Auditi objektiks on teraviljatoetuse maksmise korraldamine.

Auditeeritud asutuseks on Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ning tema piirkondlikud bürood Viljandi-, Tartu- ja Läänemaal.

Vaadeldav ajavahemik on 01.01.2001 kuni 30.11.2001.

1.2.2. Auditi teostus

Auditi planeerimisel, läbiviimisel ja tulemuste vormistamisel järgiti Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna auditi põhiprotsessi ja dokumenteerimise nõudeid.

Auditeerimisel lähtuti teraviljatoetuste määramist ja väljamaksmist reguleerivatest õigusaktidest ning määramise aluseks olevatest algdokumentidest.

Audit algas eelselgitusega, mille raames kogus auditi töörühm infot põllumajandustoetuse õigusliku raamistiku ning selle maksmisega tegelevate asutuste kohta.

Selle tulemustele tuginedes tõi auditi töörühm auditi planeerimise etapis välja olulisemana hüpoteesi: PRIA on toetuste maksmisel keskendunud korralduslikku iseloomu omavate mehhanismide loomisele, kuid need ei tööta veel täielikult.

Hüpoteesi kinnitas PRIA poolt rakendatud kontrollimehhanismide oletatav nõrkus:

- PRIA ei võrdle taotluses esitatud andmeid taotleja poolt lisatud alusdokumentidega;
- taotleja esitatud alusdokumendid ei ole kontrollitavad - puudub kohane kaardimaterjal, vajalikud andmebaasid on loomisel;
- kohapeal kontrollitakse taotleja esitatud andmete õigsust mitte kõigi nõutud näitajate osas.

Auditi käigus testiti, kui suures ulatuses nimetatud riskid olid realiseerunud ning toonud kaasa õigusaktide rikkumisi või muid olulisi tagajärgi.

Auditeerimisel pöörati põhitähelepanu järgmistele aspektidele:

- kas regulatsioonid toetuse väljamaksmiseks on piisavad;
- kas toetuste määramisel ja maksmisel järgitakse kõiki asjassepuutuvaid regulatsioone;
- kas on loodud ja toimivad toetuse määramise ja maksmise protseduurid ja kontrollimehhanismid, mis peavad tagama toetuseks eraldatud raha nõuetekohase määramise ja väljamaksmise;
- kas riigieelarvest toetuseks eraldatud raha arvestus on ülevaatlik, jälgitav ja usaldusväärne;
- kas sanktsioonimeetmed toimivad;
- kui avalik on kogu tegevus toetuse maksmisel.

Auditeerimise põhimeetodid olid:

- toetusega tegelevate asjassepuutuvate ametnike intervjueerimine;
- vestlused toetuse määrajate ja väljamaksjatega;
- dokumentide ja statistiliste andmete analüüsimine PRIA-s ja TTI-s;
- raamatupidamisaruannete ja registrite ning alusdokumentide kontrollimine PRIA-s.

Arvestades regulatsioonide muutust toetuse määramisel ja maksmisel hõlmati auditiga ainult 2001. aasta toetuse väljamaksed.

Taotlusandmete vastavust nõuetele vaadeldi kolmes maakonnas, millest pärines 23% teraviljatoetuse taotluste koguarvust. Viljandi- ja Tartumaa osutusid suurima taotlejate arvuga maakondadeks, mis ei olnud eelnevatel aastatel samateemalise auditiga hõlmatud. Läänemaa valiti seetõttu, et taotlejate kohapealse kontrolli tulemusena arvati paljud PRIA kontrollivalimisse jäänud taotlejatest toetuse saajate hulgast välja.

Väärkasutuste avastamiseks moodustati iga eelnimetatud maakonna taotlustest valim, millesse arvati:

- kõik ohustatud taimesortide kasvatamist sisaldavad toimikud;
- äriühingute taotlused kolmes külvipinna grupis - alla 50 hektari; 50 kuni 100 hektarit; üle 100 hektari;
- füüsilisest isikust ettevõtjate taotlused kolmes külvipinna grupis - alla 10 hektari; 10 kuni 20 hektarit; üle 20 hektari. Igasse külvipinna gruppi lülitati taotlused arvestades neisse kuuluvate taotluste arvu osatähtsust büroosse laekunud taotluste koguarvust;
- konkreetsed taotlused igas grupis leiti juhuslike arvude abil.

Selliselt moodustatud valimid hõlmasid Tartu piirkondlikus büroos 506-st laekunud taotlusest 82 (16,2%), Viljandi piirkondlikus büroos 525-st laekunud taotlusest 40 (7,6%) ja Lääne piirkondlikus büroos 203-st laekunud taotlusest 32 (15,8%).

Taimetoodangu Inspektsiooni tegevust taotluste kontrollimisel analüüsiti nii inspektsioonis kui ka tema Lääne piirkondlikus büroos.

Kontrollimiseks vajalike andmete kogumine toimus põhiosas ajavahemikul 03.09.2001 kuni 15.10.2001, millele järgnes andmete analüüs ja töötlemine.

Olulisemad kontrollimise juures selgitusi andnud isikud olid:
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametist peadirektor Mati Kermas; siseauditi osakonna juhataja Kalle Killar ning peaspetsialistid Kadi Peets ja Janno Kase; üldosakonna informatsiooni- ja sekretäribüroo pressiesindaja-peaspetsialist Heli Raamets, raamatupidamisbüroo juhataja-pearaamatupidaja Elle Roomet ja raamatupidaja-peaspetsialist Kärt Võrk, juriidilise büroo juhataja Irja Smutova; IT

osakonna programmeerimisbüroo peaspetsialist-programmeerija Mare Roo; registrite osakonna põldude registri büroo juhataja Tarmo Tõnismäe ja toetuste registri büroo juhataja Aune Rein; toetuste kontrolli osakonna juhataja Andrus Rahnu ja riiklike toetuste kontrolli büroo peainspektor Liina Silk;
toetuste osakonna juhataja Jaanus Hämmal ja riiklike toetuste büroo juhataja Agu Kasetalu;
PRIA Lääne piirkondliku büroo vaneminspektorid Helle Kadakas ja Jaan Laats;
PRIA Tartu piirkondliku büroo taotluste vastuvõtja Vaike Kõva, vaneminspektor Kristiina Benno ja vanemspetsialist Eedi Sepp.

Taimetoodangu Inspektsioonist andsid selgitusi peadirektor Roland Nymann, järelevalve osakonna juhataja Jüri Laansalu ja peaspetsialist Virve Straume.

Auditeerimisel kogutud ja analüüsitud leiud ja nende põhjal tehtud hinnangud ja järeldused koondati kontrolliakti. Kontrolliakti projekti tutvustati 05.12.2001.aastal auditeeritavale.

Auditeerisid tegevusriskide auditi osakonna auditi juht Maidu Lääne ja spetsialist Liidia Heinlo.

1.2.3. Varasemad kontrollimised

Riigikontroll kontrollis põllumajandustootjatele 1998. ja 1999. aastal otseste toetuste (sh teravilja toetuste) maksmise korraldamist.

Läbiviidud auditi tulemuste kohta vormistati peakontrolöri otsused (31.12.1998 nr 10-13/115 ja 23.12.1999 nr 10-13/65). Otsustes on märgitud, et riigieelarvest toetatakse efektiivsemat ja suuremahulisemat teraviljatootmist. Valitsuse ja Põllumajandusministeeriumi dokumentidest ei selgu, kas ja mil määral pidanuks toetused kaasa aitama põllumajandustootmise efektiivsuse edasisele tõusule või saavutatud taseme säilumisele ning milline oli toetuste tegelik mõju. Kontrollimistel ilmnes, et täiendavalt vajavad reguleerimist toetuse taotluste vastuvõtmise, esmase kontrolli, taotluste arvelevõtmise, andmete andmebaasidesse kandmise ja informatsiooni edastamise toimingud; väljamakstud teraviljatoetuste tagasinõudmise mehhanismid; Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Keskuse tegevuse kontrollimine teravilja toetusavalduste koondamisel ja toetuste määramisel.

Otsustes tehti ettepanekud Põllumajandusministeeriumile kaaluda võimalust avalikustada vallavalitsuste kaudu valla piires tegutsevate teraviljakasvatajate toetuse taotlused koos juurdelisatavate andmetega ning Rahandusministeeriumile valmistada ette valitsuse määruse eelnõu põllumajandustoetuste määramise ja jaotamisega seotud kulude katmise reguleerimiseks.

Põllumajandusministeerium väljendas arvamust, et 1998. aastal on netolisandväärtus põllumajanduses jäänud tänu riiklikule toetusele 1997. aasta tasemele, ning nõustus põllumajandustoetuste taotluste andmete avalikustamise vajalikkusega vallavalitsuste kaudu, pidades seda võimalikuks kaasnevate kulude katteallika määramise tingimusel.

Põllumajandustoetuste taotluste menetlusega seotud kulude katmise reguleeris valitsus 2000. aastal.

2001. aasta juunis viis PRIA siseauditi osakond läbi plaanilise auditi teemal "Riiklike toetuste menetlusprogrammide testimine", mis hõlmas teiste toetuste hulgas ka tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi ning seemne- ja kiulina toetust.

Siseauditi läbiviimisel pöörati erilist tähelepanu programmide sisestus-, töötlus- ja väljastuskontrollidele.

Auditi kohta koostati kokkuvõte juhtkonnale.

Auditi olulisemad tähelepanekud olid järgnevad:

- programmeerijale minevad lähteülesanded programmi väljatöötamiseks on nende senisel kujul praktiliselt kasutud, kuna ei oma ülesande iseloomu;
- programmid on suhteliselt ebausaldusväärsed, kuivõrd programmisiseseid kontrolle on väga vähe ning andmete õige sisestamine sõltub sisestaja täpsusest ja aususest;
- programme ei testita enne nende kasutuselevõttu piisavalt;
- alluvussuhted ning ülesannete jagamine protsessis (nii programmide väljatöötamisel kui ka nende lõplikul kasutamisel) ei ole selged.

PRIA juhtkond kujundas auditi järelduste alusel valdkonna juhtimise parandamise strateegia. Käesolevaks ajaks on IT Süsteemid OÜ ja Price Waterhouse Coopers läbi

viinud koolituse PRIA personalile. IT Süsteemid OÜ-ga on sõlmitud konsultatsioonileping täiendamaks süsteemisiseseid kontrolle, 2002. aastal kavandatakse tellida pindalatoetuste administreerimise süsteemi tarkvaraarendus. Kavandatakse valmiva tarkvara testimist, süsteemi programmeerimise lahutamist selle administreerimisest ning piiritleda juurdepääs süsteemi andmetele.

2. Teraviljatoetuse maksmine 2001. aastal

2.1. Teraviljatoetuse taotluste menetlemise regulatsioon

Õiguslik regulatsioon teraviljatoetuse maksmiseks tervikuna on piisav. Sätestatud on toetuse maksmise eesmärk - põllumajandustootjate tootmise tasuvuse ja sissetuleku suurendamine rahalise abina.
Määratud on kriteeriumid, millistel põllumajandustootjatel on õigus taotleda teraviljatoetust ning millistele nõuetele peab tootmine vastama, et toetust saada. Regulatsioon ei ava mõningaid mõisteid, mis peaksid olema vajalikud taotluste menetlemiseks: millal saab teraviljatootmist pidada püsivaks tegevuseks, milline territoorium kõnealuse seaduse tähenduses loetakse maapiirkonnaks, millistele nõuetele peab vastama maakasutusõigust tõendav dokument jms.

2.1.1 Teraviljatoetuse taotlejale esitatavad nõuded

Seadus[3] sätestab, et tulutoetusi on õigus taotleda maapiirkonnas tegutseval ettevõtjal. Seejuures füüsilisest isikust ettevõtjal, kelle elukoht on linnas, ja äriühingul, kelle asukoht on linnas, on õigus taotleda tulutoetusi, kui tema ettevõte või ettevõtte organisatsiooniliselt iseseisev osa, mille kaudu ettevõtja tegutseb, asub maapiirkonnas[4].

Seadus[5] nimetab maapiirkonnaks küla, alevi ja aleviku territooriumi ning sätestab Vabariigi Valitsuse õiguse kehtestada nende linnade loetelu, mille territoorium kõnealuse seaduse tähenduses loetakse maapiirkonnaks. 2001.aasta teraviljatoetuse menetlemise ajaks ei olnud Vabariigi Valitsus kehtestanud nende linnade loetelu, mille territoorium kõnealuse seaduse tähenduses loetakse maapiirkonnaks.

---

[3] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 8 lg 3
[4] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 8 lg 4
[5] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 8 lg 1

Seadus[6] defineerib põllumajandustootjat kui ettevõtjat, kelle püsiv tegevus on põllumajandussaaduste tootmine. Regulatsioon ei ava, millist põllumajandussaaduste tootmist, sh ka teraviljatootmist saab pidada püsivaks tegevuseks.

Seadus[7] sätestab, et põllumajandustootja, kes taotleb teraviljatoetust, peab olema füüsilisest isikust ettevõtja või äriühing, kelle organisatsiooniliselt iseseisvat osa käsitletakse äriseadustiku (RT I 1995, 26-28, 355) tähenduses.

Tulutoetust on õigus taotleda põllumajandustootjal, kellel ei ole riikliku maksu võlga või riikliku maksuvõla tasumine on ajatatud[8]. Ka peavad tal olema täidetud ka muud maksuseaduses sätestatud kohustused[9].

Taotlejalt nõutakse andmeid ettevõtja äriregistri koodi ning maksumaksjate ja maksu kinnipidajate registri koodi kohta[10].

Valitsuse poolt kehtestatud kord annab loetelu põllukultuuridest, mille kasvatamine annab õiguse taotleda teraviljatoetust: harilik nisu, harilik rukis, harilik oder, harilik kaer, tritikale, harilik tatar, harilik hernes, põlduba, raps, rüps ja harilik lina. Taotluse lisas tuli loetleda kasvatatavate kultuuride nimetused koos sordi nimega.

Kord[11] kehtestab teraviljatoetuse taotlemisel arvestatavate põllukultuuride summaarse kasvupinna minimaalsuuruseks viis hektarit põllupinda. Sama määrusega kinnitatud taotlusvorm näeb ette, et taotleja esitab andmed iga arvestatava põllukultuuri all oleva kõlviku külvipinna kohta.

Kord sätestab, et põllumajandustootja võib taotleda toetust teravilja kasvatamise eest põllul, mille umbrohtumus ei ületa 15%.

---

[6] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 5 lg 1
[7] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 8 lg 5
[8] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 70 lg 1
[9] Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46, 254) § 2 lg 1
[10] Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46, 254)
[11] Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46, 254) § 2 lg 2

Korra kohaselt peavad taotlejal olema täidetud taimekaitseseadusest[12] tulenevad kohustused, mis näevad ette taimekaitsevahendite kasutamise kohta arvestuse pidamist.

Taotlusvorm näeb ette, et taotleja kinnitab oma allkirjaga vastavust toetuse saamiseks esitatavatele kõikidele nõuetele.

2.1.2 Teraviljatoetuse taotlusele kehtestatud nõuded

Seadus[13] sätestab, et tulutoetuse taotlemiseks tuleb ettenähtud tähtpäevaks esitada PRIA-le taotlus ja selles esitatud andmeid tõendavad dokumendid. Kord [18] kehtestas 2001. aasta teraviljatoetuse taotluste vastuvõtu tähtajaks 15.juuni (kaasa arvatud).

Kord[14] kehtestab teraviljatoetuse taotluse koosseisu järgnevalt: ettenähtud vormikohane taotlus, maakasutuse õiguslikku alust tõendav dokument ja ettevõtte kõlvikute kaart või selle puudumisel ettevõtte asukohajärgses maaparandusbüroos kasutatav kaart kõlvikute kohta (maakasutuskaart); külviks sertifitseeritud seemne kasutamise korral - kehtiva sertifitseerimist tõendava dokumendi koopia; lisaks eelnevale ostetud sertifitseeritud seemne kasutamise korral - sertifitseeritud seemne ostu tõendava dokumendi koopia.

Taotleja kinnitab taotlusvormis esitatud andmete õigsust oma allkirjaga.

Regulatsioon ei ava, kas ja millised esitatavate dokumentide koopiad peavad olema kinnitatud ning kelle kinnitusega ja millisel perioodil väljastatud koopiaid aktsepteeritakse.

---

[12] Taimekaitseseaduse (RT I 2000, 29, 169) § 63 lg 4
[13] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 99 lg 1
[14] Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46, 254) § 3 lg 1 ja 2

2.1.3 Taotluste kontrollimine

Seaduse[15] kohaselt vaatab PRIA taotluse läbi ja kontrollib selles esitatud andmete õigsust ning taotleja vastavust õigusaktides sätestatud tulutoetuse saamise nõuetele.

Valitsuse määrus[16] näeb ette, et PRIA vaatab taotluse läbi ja kontrollib koostöös teiste täidesaatva riigivõimu asutustega selles esitatud andmete õigsust ja vastavust toetuse saamise nõuetele.

Määrus[17] kohustab PRIA-t esitama taotlejate nimekirja Maksuametile taotluse esitamise aasta 1.juuliks. Maksuamet kontrollib, kas taotleja on kantud äriregistrisse või registreeritud Maksuameti kohalikus asutuses ning kas taotlejal on taotluse esitamise aasta 1.juuni seisuga riikliku maksu võlga, kas maksuvõla tasumine on ajatatud ja kas on täidetud maksuseaduses sätestatud muud kohustused. Maksuamet on kohustatud esitama PRIA-le kontrolli tulemused 15 tööpäeva jooksul.

Kord[18] sätestab, et PRIA esitab teraviljatoetuse kontrollimisele kuuluvate taotlejate nimekirja koos taotluste koopiate ja maakasutuskaartidega Taimetoodangu Inspektsioonile taotluse esitamise aasta 1.juuliks. Viimasele esitatakse kohapeal kontrollimiseks vähemalt 5% taotlustest.

Korrast tulenevalt kinnitas Taimetoodangu Inspektsiooni peadirektor põllukultuuride kasvatamise toetuste kontrolli läbiviimise korra ja kontrolliaktide vormid[19] ning koostas juhendi 22.06.2001 tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi ning seemne- ja kiulina kasvatamise kontrollakti täitmise kohta. Nende kohaselt kontrollitakse taotlustes põllukultuuride külvipindade kohta esitatud andmete vastavust tegelikkusele, umbrohtumust, tuulekaera esinemist ja taimekaitseseadusest tulenevate kohustuste täitmist.

---

[15] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 100 lg 1
[16] Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46, 254) § 4 lg 1
[17] Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46, 254) § 4 lg 2
[18] Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46, 254) § 4 lg 3
[19] Taimetoodangu Inspektsiooni peadirektori 21.06.2001 käskkiri nr 66

Nimetatud kontrolli viivad kohapeal läbi inspektsiooni järelevalve osakonna koosseisu kuuluvad piirkondlikud bürood[20]. Kontrolli tulemused edastatakse PRIA-le 20 tööpäeva jooksul.

Toetuse kord sätestab tähtajad, mille kohaselt taotlejate kontroll kohapeal toimub samal perioodil kui Maksuamet kontrollib andmeid taotlejate vastavuse kohta toetuse saamise tingimustega. Seega satuvad PRIA kontrollivalimisse ja kohapeal kontrollitakse ka taotlejaid, kes toetuse saamise tingimustele Maksuameti töö tulemusena ei vasta.

2.1.4 Teraviljatoetuse saajate ja mittesaajate kindlakstegemine

PRIA vaatab toetuse taotluse läbi ja kontrollib selles esitatud andmete õigsust ning taotleja vastavust korras sätestatud nõuetele ning otsustab taotluse määramise või rahuldamata jätmise taotluse esitamise tähtpäevast alates 40 tööpäeva jooksul. Nii toetuse määramise kui ka taotluse rahuldamata jätmise vormistab PRIA peadirektor oma käskkirjaga. Otsus võetakse vastu 10. augustiks.

Seadusega[21] sätestatakse juhused, millal esitatud teraviljatoetuse taotlus jäetakse rahuldamata:

1. taotleja ei ole esitanud kõiki andmeid või neid tõendavaid dokumente;
2. taotleja on esitanud valeandmeid;
3. taotleja ei ole esitanud tulutoetuse taotlust ettenähtud tähtpäevaks;
4. taotleja ei vasta tulutoetuse saamiseks käesolevas seaduses ja teistes õigusaktides ettenähtud nõuetele;
5. taotleja on eelmisel aastal tulutoetust taotledes esitanud valeandmeid;
6. taotlejalt on nõutud eelmisel aastal makstud tulutoetuse tagasimaksmist riigieelarve tuludesse;
7. taotleja on esitanud põllumajandustoetuste registrisse kandmiseks valeandmeid.

Mitterahuldava otsuse korral saadetakse taotlejale käskkirja ärakiri või väljavõte sellest otsusest.

---

[20] Põllumajandusministri 22.06..2001 määrus nr 44 (RTL 2001, 91, 1267)
[21] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 100 lg 2

2.1.5 Toetuse suuruse määramine

Seadus[22] sätestab riiklike toetuste maksmiseks riigieelarve raha eraldamise Põllumajandusministeeriumile ning annab põllumajandusministrile õiguse otsustada raha jaotuse toetuse liikide ja alaliikide vahel ning kinnitada tulutoetuse ühikumäära põllukultuuri ühe hektari kohta. Seejuures tuleb ministril lähtuda tulutoetuse alaliigi kohta määratud rahasumma suurusest ja nõuetekohaste taotluste järgsest põllukultuuride kogupinnast.

Põllumajandusminister võib kehtestada ühikumäärast suurema tulutoetuse määra toetuse taotlejale, kes tegutseb vähemsoodsas piirkonnas või kasvatab sertifitseeritud seemnest tera- või kaunvilja, rapsi, rüpsi või seemne- või kiulina või kes kasvatab ohustatud sorti taime ning ühikumäärast väiksema tulutoetuse määra põldude kohta, kus kasvab tuulekaer.

Ohustatud taimesortide loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus või tema volitusel põllumajandusminister. Valitsuse määrusega[23] arvati ohustatud taimesortide hulka talirukki sort "Sangaste" ja põldoa sort "Jõgeva".

Põllumajandusminister kinnitas etteantud tähtajaks (17. august) tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi ning seemne- ja kiulina kasvatamise toetuse määra ühe hektari kohta, suurendades ühikumäära 30% põldude korral, mis on külvatud sertifitseeritud seemnega, ja 50% põldude korral, millel kasvatatakse ohustatud sorti, ning vähendas ühikumäära 15% põldude korral, kus kasvab tuulekaer[24].

---

[22] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 4

[23] Vabariigi Valitsuse 30.01.2001 määrus nr 42 (RT I 2001, 14, 64) "Ohustatud taimesortide ja loomatõugude loetelu"

[24] Põllumajandusministri 15.08.2001 käskkiri nr 207 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse ühikumäära kehtestamine 2001. aastal" ja 13.08.2001 käskkiri nr 206 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse diferentseerimine 2001. aastal"

3. Toetuse maksmise korraldus

3.1 Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet

PRIA (registrikood 70005967) moodustati Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas 20.07.2000 Vabariigi Valitsuse seaduse[25] alusel.

PRIA põhimäärus[26] sätestab ameti ühe ülesandena riiklike toetuste maksmise, mis seisneb põllumajanduse toetuste taotluste kogumises ja töötlemises oma pädevuse piires, projektide valiku teostamises ning toetuste andmise korraldamises.

Teraviljatoetuse menetlusega tegelevate PRIA osakondade põhimäärused ei ole kinnitatud.

Töötajatele on kinnitatud ametijuhendid. Toetuste osakonna riiklike toetuste büroo peaspetsialisti ametijuhendi kohaselt peab ta tagama tähtaegse toetustaotluste vastuvõtmise, taotluste reeglikohase registreerimise ja visuaalse kontrolli ning taotlejate nimekirjade esitamise võrdlemiseks erinevate andmebaasidega.

Toetuste kontrolli osakonna riiklike toetuste kontrolli büroo juhataja ametijuhend näeb ette kontrolli teostamist riiklike toetuste taotlejate juures ning taotluses ning sellele lisatud dokumentides toodud andmete õigsuse kontrolli. Tema kohustuste hulka on arvatud ka kohapealse kontrolli teostamiseks kontrollivalimi moodustamine.

PRIA koosseisus on 15 piirkondlikku bürood. Piirkondlikul bürool ei ole ameti struktuuriüksuse staatust ja oma nimetust kasutab ta tinglikult. Piirkondlik büroo on konkreetses maakonnas töötav PRIA toetuste osakonna, toetuste kontrolli osakonna ja registrite osakonna ametnikest koosnev töörühm, kelle tööülesanded on seotud antud maakonnaga.

Piirkondlikes büroodes on riiklike tulutoetuste menetlemise ülesanded ametijuhendite kohaselt taotluste vastuvõtjal ja põldude registri büroo vanemspetsialistil.

---

[25] Vabariigi Valitsuse seaduse (RT I 1995, 94, 1628; ...2000, 54, 352) § 64

[26] Põllumajandusministri 21.07.2000 määrusega nr 52 (RTL 2000, 86, 1282) kinnitatud PRIA põhimäärus

3.1.1 Taotlejate informeerimine

Vabariigi Valitsus kehtestas põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise korra 2001. aastaks üks nädal enne teraviljatoetuse taotluste vastuvõtu algust.

PRIA teavitas teraviljakasvatajaid võimalusest taotleda riiklikku toetust ajalehtede kaudu ning informeeris taotluste vastuvõtu tähtaegadest ja kohast - taotlusi võetakse vastu PRIA piirkondlikes büroodes, mis asuvad igas maakonnas.

Interneti koduleheküljel avaldas PRIA ülevaate valitsuse määrusega kehtestatud teraviljatoetuse menetluse korra, juhendi "Abiks tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi, seemne- ja kiulina kasvatamise toetuse taotlejatele"[27] ning "Tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi, seemne- ja kiulina kasvatamise toetuse taotleja meelespea".[28]

3.1.2 Taotluste vastuvõtmine

Teraviljatoetuse taotlusi võttis PRIA piirkondlikus büroos vastu taotluste vastuvõtja ametikohal töötav PRIA taotluste osakonna ametnik.

PRIA koostatud kuid kinnitamata "Taotluse vastuvõtja tööjuhendi" kohaselt lõi piirkondliku büroo ametnik laekunud teraviljatoetuse taotlusele templi, signeeris selle ja fikseeris laekumise kuupäeva.

Tööjuhend näeb ette, et ametnik kontrollib visuaalselt taotluse vastuvõtul, kas taotlusvormi osad 1 kuni 4 on täidetud ja allkirjastatud ning kas andmeid tõendavad dokumendid on lisatud.

Tööjuhendi kohaselt kannab taotluse vastuvõtja taotluses esitatud kõlvikud piirkonna maakasutuskaardile ning annab vajadusel kõlvikutele koodid.

Taotluste vastuvõtja kohustuseks on taotluses esitatud andmete sisestamine PRIA koostatud, kuid kinnitamata "Programmi TERAV kasutajajuhendi" järgi.

---

[27] PRIA juhend "Abiks tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi, seemne- ja kiulina kasvatamise toetuse taotlejatele"
[28] PRIA juhend "Tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi, seemne- ja kiulina kasvatamise toetuse taotleja meelespea"

Kasutajajuhendi kohaselt fikseerib tarkvara taotlusandmete sisestamisel automaatselt taotluse registreerimise järjekorranumbri etteantud vahemikust ning sisestamise kuupäeva saabumise kuupäevana.

Sisestamisprogramm võimaldab kuupäeva muuta ning ametnik peab sisestama taotluse templis näidatud kuupäeva.

Tööjuhend näeb ette füüsilisest isikust ettevõtja isiku taotluse vastuvõtul äriregistri koodi või maksumaksjate ja maksu kinnipidajate registri koodi olemasolu kontrollimist. Taotlusandmete sisestamisel teostab tarkvara automaatselt koodide ja arveldusarve numbri pikkuse, isikukoodi struktuuri, taotleja ettevõtlusvormist tulenevate andmete komplekssuse jne loogilise kontrolli.

Ka põllukultuuride nimetuste ja sortide sisestamisel koos kõlvikute koodi ja pindalaga kontrollib tarkvara automaatselt, kas taotluse piires on külvipinda vähemalt 5 hektarit ning kas sertifitseeritud seemnega külvatud pind ei ületa taotluses näidatud kogu külvipinda.

Teraviljatoetuse alla mittekuuluvate põllukultuuride nimetusi ei võimalda tarkvara sisestada.

Taotlusandmed sisestab ametnik üks kord. Tööpäeva lõpus tehakse andmebaasist koopia disketil.

Taotlejajuhendis nimetatakse, milliste andmete esitamine ei ole kohustuslik. Tööjuhend ei käsitle paranduste tegemise viise taotlusandmetes ega täpsusta, millistel tingimustel võib parandusi sisaldavaid taotlusvorme vastu võtta.

Teraviljatoetuse taotlusandmed edastab piirkondlik büroo PRIA-le siis, kui kõikide laekunud taotluste andmed on sisestatud. Ametlikult ei kehtestanud PRIA piirkondlikele büroodele andmete sisestamise lõpptähtaega.

Piirkondlike büroode poolt PRIA-le edastatud taotlusandmete failid sisestatakse teraviljatoetuse andmebaasi.

Tööjuhend kirjeldab laekunud taotluste säilitamise korda. Teraviljatoetuse taotlusvorm koos lisatud dokumentidega moodustab toimiku, mis paigutatakse

registreerimisnumbrite järjekorras kausta. Taotlustoimikuid säilitab piirkondlik büroo lukustatavas kapis, millele omavad juurdepääsu kõik büroo ametnikud. Tulekindluse nõuet taotluste hoiukohale ei ole kehtestatud.

Tööjuhend ei kohusta piirkondlikku bürood pidama eraldi taotluste registreerimise raamatut ega informeerima PRIA-t jooksvalt iga päev vastuvõetud taotluste arvust. Samuti puudub kirjalik kohustus teavitada PRIA-t 15. juuni õhtul laekunud taotluste koguarvust. PRIA-st antud suulise korralduse kohaselt pidid piirkondlikud bürood e-postiga teatama vastuvõetud taotluste koguarvu 15.06.2001 tööpäeva lõpus. Tööjuhend ei näe ette taotlusandmete sisulise kontrolli teostamist.

Erinevate taotluste kõlvikute külvipindade kandmisel piirkondlikule maakasutus-kaardile pidi ametnik jälgima, et nende summaarne külvipind ei ületa märkimis-väärselt kaardil näidatud põllupindala. Puuduvad juhised, milline põllupinna ületamine on aktsepteeritav. Samuti ei ole reguleeritud ametniku tegevus juhul, kui maakasutuskaardil märgitud põllupinna ületamine on suur.

Seadusega sätestatud nõuet maksumaksjate registrisse kandmise kohta enne tegevuse alustamist loeb PRIA täidetuks, kui taotluse esitamise ajaks on kanne teostatud. 2001.aastal pidas PRIA kõigi sellel aastal põllukultuure kasvatava ettevõtja tegevust püsivaks tegevuseks ning seetõttu ka seaduse § 5 sätte täidetuks.

3.1.3 Teraviljatoetuse andmebaasi sisu tõesus ning kaitstus

Valitsus moodustas oma määrusega[29] põllumajandustoetuste registri ning kinnitas registri pidamise põhimääruse. Põllumajandustoetuste registri vastutavaks töötlejaks on Põllumajandusministeerium ja volitatud töötlejaks PRIA.

PRIA omakorda asutas põllumajandustootjate andmekogu[30] ja kinnitas selle pidamise

[29] Vabariigi Valitsuse 18.09.2001 määrus nr 292 "Põllumajandustoetuste registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus" (RT I 2001, 77, 459)
[30] PRIA peadirektori 27.03.2001 käskkiri nr 1-2/47 "PRIA põllumajandustootjate andmekogu asutamine ja pidamine"

korra ning põllumajandustoetuste administreerimise andmekogu[31] ja kinnitas selle pidamise korra.

Registri ja andmekogude asutamine ja pidamine on toetuste registri büroo ülesanne, tööd neis valdkondades alles käivitusid.

Kontrollimise ajal koosnes põllumajandustoetuste administreerimise andmekogu teraviljatoetuse osa menetlusprogrammidest ja andmefailidest, mis ei olnud kaitstud.

Menetlusprogrammide koostaja täidab ka süsteemi administraatori ülesandeid.

Andmebaasile on juurdepääs küll piiratud, kuid muudatuse sisestajat tarkvara ei fikseeri.

3.2 Muude asutuste tegevus

3.2.1 Maksuamet

PRIA edastab 1. juuliks teraviljatoetuse taotlejate nimekirja Maksuametile nii elektrooniliselt kui paberkandjal.

Taotlejatelt laekunud taotlusandmete täpsustused või taotluse mitterahuldamise otsuse vaidlustamisel suunab PRIA üksikud taotlusandmed Maksuametile täiendavaks kontrollimiseks ka pärast 1. juulit.

Maksuamet kontrollib, kas PRIA-lt saadud teraviljatoetuse taotlejate nimekirja kantud isik on kantud äriregistrisse või registreeritud Maksuameti kohalikus asutuses ning kas taotlejal on taotluse esitamise aasta 1.juuni seisuga riikliku maksu maksuvõlga, kas maksuvõla tasumine on ajatatud ja kas on täidetud maksuseaduses sätestatud muud kohustused.

---

[31] PRIA peadirektori 27.03.2001 käskkiri nr 1-2/48 "PRIA põllumajandustoetuste administreerimise andmekogu asutamine ja pidamine"

Kontrollimise tulemusena formeerib Maksuamet tabeli, milles iga taotleja kohta on märgitud olemasolev isikukood või äriregistri kood; maksumaksjate registrisse kuulumist kajastab märge "ja", mittekuuluvust – "ei"; maksuvõla puudumist näidatakse tähisega "ei", olemasolu aga "ja". Maksuamet peab taotlejat riikliku maksu maksuvõlglaseks, kui 1. juuni seisuga tema tasumata või ajatamata maksuvõlg ületab 0,00 senti. Märkuste veerus näitab Maksuamet, milliste taotlejate põhitegevuseks ei ole põllumajandustootmine.

Kontrolli tulemused edastab Maksuamet PRIA-le nii kirjalikult kui ka elektrooniliselt.

3.2.2 Taimetoodangu Inspektsioon

Valitsuse määruse täitmiseks moodustab PRIA toetuste kontrolli osakonna riiklike toetuste kontrolli büroo valimi, mis hõlmab vähemalt 5% taotluste arvust. Valimisse lülitatakse kõik taotlused, milles on näidatud ohustatud taimede kasvatamist, ülejäänud taotlused valitakse juhuslike arvude abil. Saadud valimile lisatakse Taimetoodangu Inspektsiooni ettepanekul veel mõned taotlused.

Lõplik kontrollivalim maakondade lõikes vormistatakse 1. juuliks ja esitatakse Taimetoodangu Inspektsioonile, kellega on kooskõlastatud valimi esitamise vorm. Taimetoodangu Inspektsiooni järelevalve osakonna piirkondlikud bürood saavad PRIA piirkondlikust büroost kontrollivalimisse kantud taotlejate kohta taotluse koopia koos maakasutuskaardiga.

Taimetoodangu Inspektsiooni järelevalve osakonna piirkondlik büroo kontrollib kohapeal PRIA-lt saadud kontrollivalimisse kuuluvates taotlustes põllukultuuride külvipindade kohta esitatud andmete vastavust tegelikkusele, hindab sertifitseeritud seemne kasutamise ulatust, umbrohtumust, tuulekaera esinemist ja taimekaitseseadusest tulenevate kohustuste täitmist.

Iga taotluse kontrollimise kohta vormistab Taimetoodangu Inspektsiooni järelevalve osakonna piirkondlik büroo kontrolliakti. Kontrolliaktide tulemused koondab piirkondlik büroo tabelisse ning esitab maakonna kontrollitulemused PRIA toetuste kontrolli osakonna riiklike toetuste kontrolli büroole paberkandjal.

IT osakonna programmeerimise büroo ametnik sisestab Maksuameti kontrollitulemused teraviljatoetuse andmebaasi selliselt, et säiluvad ka algandmed, kuid arvutuste teostamiseks kasutatakse viimati parandatud andmeid.

Kontrollimise kohta vormistatud kontrolliaktid ja tabelisse koondatud maakonna kontrollitulemused esitavad Taimetoodangu Inspektsiooni järelevalve osakonna piirkondlikud bürood PRIA toetuste kontrolli osakonna riiklike toetuste kontrolli büroole paberkandjal. Büroo sisestab teraviljatoetuse andmebaasi Taimetoodangu Inspektsiooni kontrollitulemused tarkvara abil.

3.3 Teraviljatoetuse määramine või taotluse rahuldamata jätmine

PRIA langetab otsuse andmebaasis olevate andmete põhjal, millest on kontrollitud täies ulatuses taotleja koodid, võlgnevuse olemasolu ja maksumaksja registrisse kandmine ning viiel protsendil taotlejate arvust põllukultuuride külvipindade kohta esitatud andmete vastavus tegelikkusele (sertifitseeritud seemne kasutuse ulatus, umbrohtumus, tuulekaera esinemine ja taimekaitseseadusest tulenevate kohustuste täitmine).

Taotluse rahuldamata jätmise sätetest ei võetud arvesse nõuet, et toetust ei saa eelmisel aastal või põllumajandustoetuste registrisse kandmiseks valeandmeid esitanud isik. PRIA on seisukohal, et tagasiulatuvalt ei saa 2000. aastal valeandmeid esitanud teraviljakasvatajaid karistada, ning arvestas asjaolu, et põllumajandus-toetuste register alles moodustati.

Järjekindlalt ei järgitud nõuet, mille kohaselt toetust ei anta taotlejale, kes ei esita kõiki andmeid või neid tõendavaid dokumente.

2001. aasta teraviljatoetuse menetlemisel pidas PRIA toetuse saamise õigust mitteomavaks äriühingut, kelle põhitegevuseks äriregistri andmetel ei ole põllu-majandustootmine.

PRIA peadirektor kinnitas ühe käskkirjaga teraviljatoetuse saajate nimekirja ja teise käskkirjaga rahuldamata jäetud teraviljatoetuse taotluste nimekirja.

Kooskõlas kehtestatud nõuetega teatas PRIA igale taotlejale tema taotluse rahuldamata jätmise otsusest ja selle põhjustest. Töö lihtsustamiseks koostas toetuste osakonna riiklike toetuste büroo peaspetsialist tüüpkirjade tekstid. Neis kirjades ei olnud märgitud taotluse rahuldamata jätmise otsuse vaidlustamise tähtaega ega vaidlustamise korda.

Toetuse saajate nimekirja summaarse arvestusliku külvipinna ja teraviljatoetuse maksmiseks määratud summa alusel leidis PRIA arvestusliku toetuse ühikumäära. Tehtud arvestused esitas PRIA põllumajandusministrile koos ettepanekuga kinnitada põllukultuuride kasvatamise toetuse ühikumäär.

Põllumajandusministri kinnitatud teraviljatoetuse ühikumäära ja toetuse saajate kohta varem leitud arvestusliku külvipinna põhjal teostas IT osakonna programmeerimise büroo ametnik tarkvara abil toetuse summa arvestuse iga saaja kohta.

3.4 Toetuse väljamaksmine

Seaduse[32] alusel kinnitas PRIA peadirektor oma käskkirjaga tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi ning seemne- ja kiulina kasvatajate toetuse saajate nimekirja koos summadega ning korraldas toetuse maksmise taotlejale selle määramise otsustamisest alates 10 tööpäeva jooksul.

PRIA raamatupidamisbüroo tellis riigikassast raha teraviljatoetuste väljamaksmiseks, esitades maksmise aluseks oleva peadirektori käskkirja.

Väljamaksete lihtsustamiseks formeeris IT osakond pangafaili, mis sisaldab toetuse saaja nime, isiku- või ärikoodi, pangakonto numbrit ja toetuse summat. Pangafaili alusel formeeris raamatupidamisbüroo toetuse saajate nimekirja, milles on märgitud saaja nimi ja pangakonto number. Vastavalt sõlmitud kokkuleppele saadetakse nimekiri Ühispanka andmete õigsuse kontrollimiseks.

Tellitud raha laekumise päeval vormistas raamatupidamisbüroo pangafaili abil maksekorraldused.

---

[32] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 101 lg 1

Hansapank informeeris PRIA-t, kui maksekorralduses näidatud kontonumber on suletud või kui vähemalt 10 tuhande kroonise ülekandega maksekorralduses näidatud kontonumber ei vasta isiku nimele. Neil juhtudel kannab PRIA raha riigikassale tagasi.

Ülekandmata jäänud toetuste osas täpsustas toetuste osakond isiku andmeid, parandused viiakse sisse andmebaasi ning peadirektor kinnitab käskkirjaga kontoparandust soovivate taotlejate nimekirja põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlejate avalduste alusel. Nende isikute osas kordub eelkirjeldatud protsess: raha tellimine riigikassast, maksekorraldused jne.

Kui teraviljakasvataja vaidlustas taotluse rahuldamata jätmise ning PRIA aktsepteeris esitatud põhjendused, siis viis IT osakonna programmeerimise büroo ametnik andmebaasi sisse parandused (säilitades andmete kõik eelmised variandid), arvutas lisandunud taotleja arvestusliku külvipinna ja toetuse suuruse, täpsustas andmebaasis toetuse saajate ja rahuldamata taotluste nimekirja.

Peadirektori käskkirjaga kinnitati ka muudatused teraviljatoetuse saajate ja rahuldamata taotluste nimekirjades.

Lisandunud toetuse saajate osas moodustas IT ametnik täiendava pangafaili raamatupidamisele, kus peadirektori vastava käskkirja laekumisel toimub järjekordne raha tellimise, maksekorralduse ettevalmistamise ja väljamaksmise tsükkel.

Kui enne toetuse väljamaksmist ilmnes, et summat tuleb vähendada või toetus täielikult tühistada, viiakse vastavad algandmete parandused (säilitades eelmised algandmete variandid) andmebaasi, tehakse taotleja osas arvestusliku pinna ja toetuse summa arvestused, saadud tulemused säilitatakse andmebaasis ja trükitakse paberkandjale, vormistatakse täiendav peadirektori käskkiri taotleja toetussumma vähendamise või tema toetuse saajate nimekirjast väljaarvamise ja mittesaajate nimekirja lülitamise kohta.

Teraviljatoetuse kulude raamatupidamisarvestust peab PRIA tekkepõhiselt.

3.5 Täiendava teraviljatoetuse maksmine

2001. aasta lisaeelarvega eraldati teraviljatoetuseks täiendavalt 34,0 mln krooni; raha uue jaotuse toetusliikide järgi kinnitas põllumajandusminister 02.10.2001.

Põllumajandusministri 19.10.2001 käskkirjaga nr 262 suurendati toetuse ühikumäära 122,90 krooni võrra.

Sama käskkiri sätestab 2001. aastal teraviljatoetust saanud taotlejatele välja maksta täiendav summa tähtajaks 02.11.2001.

Olemasolevat 2001. aasta toetuse saajate andmebaasi kasutades teostab PRIA täiendava toetuse arvestused ning PRIA peadirektor kinnitab käskkirjaga täpsustatud toetuse summad saajate lõikes.

Täiendava toetuse väljamaksmine toimub sama protseduuri järgi, mis esmasel maksmisel.

05.12.2001 muutis Taimetoodangu Inspektsioon taimekaitsevahendite kasutamise arvestuse pidamise kontrollitulemusi 35 taotleja suhtes, kellest 34 arvati välja rahuldamata jäänud taotluste nimekirjast ning lisati toetuse saajate nimekirja. Sellest tulenevateks väljamakseteks eraldas põllumajandusminister 27.11.2001 sihtotstarbeliste ülekannete raha ümberjaotamisega teraviljatoetuseks täiendavalt 358 824 krooni.

Kokku maksis PRIA välja teraviljatoetust 110,25 mln krooni.

3.6 Avalikustamine

Toetuse saajate esmane nimekiri koos toetuse summaga avalikustati PRIA interneti koduleheküljel.

Pärast teraviljatoetuse väljamaksmise lõpetamist koostab PRIA registrite osakonna registrite statistika ja andmekontrolli büroo aastaaruande teraviljatoetuse maksmise kohta, mis avalikustatakse PRIA interneti koduleheküljel.

PRIA on oma põhimääruse järgi kohustatud analüüsima, kas teraviljatoetuse rakendamine on muutnud tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi ning seemne- ja kiulina kasvatamise tootjale tasuvaks tegevuseks.

3.7 Sanktsioonid

Sanktsioonideks võib nimetada väljamakstud toetuse tagasinõudmist ning taotluse rahuldamata jätmist juhul, kui eelmine aasta kas nõuti nimetatud taotlejalt tagasi väljamakstud toetus või esitas ta valeandmeid.

Seadus[33] sätestab, et taotleja valeandmete esitamise selgumisel pärast tulutoetuse väljamaksmist nõuab PRIA toetuse saanud isikult tulutoetuse tagasimaksmist riigieelarve tuludesse. Sellekohase ettekirjutuse teeb PRIA valeandmete esitamisest teada saamisest alates 10 tööpäeva jooksul. Tulutoetusena saadud raha tuleb tagastada ettekirjutuse saamisest alates 30 päeva jooksul.

Korras ei ole konkretiseeritud tegevust väljamakstud toetuse tagasinõudmisel. Selgituste kohaselt koostab Põllumajandusministeerium vastavasisulist valitsuse määruse eelnõu.

Kontrollimise ajal tegi PRIA ettepanekuid Põllumajandusministeeriumis ettevalmistatud vastava valitsuse määruse eelnõu kohta.

Väljamakstud tulutoetuse tagasinõudmise aluseks on käesoleval ajal vastavasisuline kontrolliakt, mille põhjal annab PRIA peadirektor välja käskkirja raha tagasimaksmiseks PRIA arveldusarvele. Tagasinõutud summat riigieelarve tuludesse ei kanta, laekuva summa ulatuses tehakse vastava tulutoetuse liigi kulude tasaarveldus.

[33] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 101 lg 2

4. Teraviljatoetuse maksmisel tuvastatud asjaolud

4.1 Regulatsioonide ja protseduuride eiramisest tulenevad riskid

Toetuse taotleja maakasutuse õigust ja põllukultuuride kasvupindade õigsust taotluste vastuvõtjad ei kontrolli.
Toetuse taotluste menetlemise protseduuride puudumise tõttu ei olnud tagatud taotluste võrdne ja ühetaoline menetlemine.
Taotluste vastuvõtmise korraldus ei välistanud nende vastuvõtmist peale esitamiseks ettenähtud aega.
Taotluste menetlemisel rikuti kohustuste lahususe põhimõtet.
Taotlusi ei täidetud kõigi ettenähtud andmetega.
Taotlejaid ei informeeritud taimekaitseseadusest tulenevatest nõuetest.
Maakasutusõiguse tõendamiseks esitatud dokumendid ei olnud usaldusväärsed.
Taotlejate kohapeal kontrollimiseks 5% valimi moodustamiseks ei rakendatud põhjalikumaid kriteeriumid.
Taotlusega esitatud dokumendid ei tõendanud täies mahus taotleja õigust saada talle määratud summat.
Toetus kanti üle taotlust mitteesitanud isikule.

Kuigi taotluste vastuvõtu ülesanne oli vastuvõtja ametikohal töötaval ametnikul, võtsid suure töömahu tõttu PRIA piirkondlikes büroodes teraviljatoetuse taotlusi vastu tegelikult kõik seal töötavad ametnikud. Nimetatud hädaabinõu põhjustas taotluste mittenõuetekohase vastuvõtu. Reeglina esitasid teraviljakasvatajad oma taotluse viimastel vastuvõtupäevadel ning taotluste visuaalse kontrolli suure töömahu tõttu sisestas büroo ametnik vastuvõetud taotluste andmed hiljem.

Taotlusandmeid sisestati PRIA piirkondlikes büroodes üks kord. Taotlusandmed esitati PRIA-le elektrooniliselt 26-28.06.2001.

Ühekordne andmete sisestamine ei välista vigade olemasolu andmebaasis ning suurendab andmete manipuleerimise riske. Läänemaa taotluses nr 97 näidati tuulekaera 43,4 hektaril, andmebaasi sisestati aga 39,9 hektarit ning taotluses nr 132 vastavad pindalad olid 47,4 ja 24,9 hektarit. Tartumaa taotluses nr 419 ei vastanud kõlvikute lõikes näidatud külvipindade summa (214,2 hektarit) kogu külvipinnale (226,3 hektarit).

Laekunud taotlustes esineb mitmeid parandusi, seejuures vaid üksikud piirkondlikud bürood tõendasid parandusi allkirjaga. Toetuse saajate nimekirja pisteline kontroll näitas, et määratud toetussummad ei vastanud alati arvestusele: kui lugeda taotluses tehtud parandust kehtivaks, siis on taotluse nr 364 esitanud füüsilisele isikule Tartumaal määratud toetus 496 krooni võrra suurem.

PRIA piirkondlikud bürood ei nõudnud järjekindlalt füüsilisest isikust ettevõtja taotluses maksumaksjate ja maksu kinnipidajate registri koodi märkimist, eirates valitsuse määrusega[34] kinnitatud taotlusvormi täitmist.

Taotlusvormide kontrolli ärajätmine suurendas 85 taotluse võrra vastuvõtu ja andmete sisestamise töömahtu ning Taimetoodangu Inspektsioon käis kohapeal kontrollimas kahte taotlejat.

Väärkasutuste ärahoidmiseks peaks PRIA kehtestama piirkondlikele büroodele 15.juunil suletud taotluste nimekirja (nimi, isiku- või ärikood, vald) esitamise nõude, mis välistaks hilinenud taotluste lisamise.

Kontrollimise ajal ei olnud põllumajandustoetuste menetlemise tarkvara süsteemne ning administreerimise andmekogu ei olnud varustatud piisavate kontrollimehhanismidega.

Sisestatavate taotlusandmete täpsus ei ole reglementeeritud, mis põhjendamatult suurendab arvutusviga.

Menetlusprogrammide koostaja täitis ka süsteemi administraatori ülesandeid. Nimetatud tööde lahususe eiramine ei võimalda objektiivselt hinnata menetlusprogrammide vastavust püstitatud tööülesandele ja tegelikku töökindlust.

Viljandi piirkondliku büroo taotluste valikulisel kontrollimisel selgus, et taotluste registreerimisnumbrid ei olnud järjest, numeratsioonis oli 12 täitmata kohta. PRIA toetuste osakonna riiklike toetuste büroo peaspetsialist ei täitnud ametijuhendi kohast nõuet, jättes tagamata taotluste reeglikohase registreerimise.

---

[34] Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46, 254) lisa 1

Auditeerijad ei nõustu esitatud selgitusega, et põhjus peitub taotluse registreerimisnumbri määramise programmis, põhjendusega, et kõik piirkondlikud bürood kasutavad sama tarkvara, kuid nimetatud probleem esines vaid Viljandimaal.

Auditeerijate arvates suurendab mittejärjestikune laekunud taotluste registreerimine võimalusi võtta üksikuid taotlusi vastu kehtestatud tähtajast hiljem.

Kontrollitud kolmes piirkondlikus büroos ei täidetud järjekindlalt tööjuhendi nõuet kontrollida taotluse vastuvõtul visuaalselt taotleja maksumaksjate registri registreerimisnumbri olemasolu.

Tartu piirkondlikus büroos puudus maksumaksjate registri kood kontrollitud 82 toimikust 15-es.

Taotluse vastuvõtul tööjuhendiga nõutud visuaalne dokumentide või koopiate olemasolu kontroll ei võimalda teha kindlaks, kas esitatud dokumentidest piisab taotluses toodud andmete tõendamiseks.

Taotluste analüüsimisel tuvastasid auditeerijad, et paljudes taotlustes lisatud dokumente ei saa lugeda piisavaks taotlusandmete tõendamiseks või ei saa dokumente tõenditena kasutada.

Nii oli Viljandimaa taotluses nr 1 märgitud külvipinda 360 hektarit, maakasutusõigus kehtivate dokumentide järgi oli kokku 341,4 hektarit, mis koosnes 198,8 hektarist põllumaast ja 142,6 hektarist üldpinnast. Sama maakonna taotluses nr 68 oli külvipinda näidatud 24 hektarit, maakasutusõigus tõendatud 19,3 hektarile. Läänemaa taotlejal nr 58 oli külvipinda näidatud 93,8 hektarit, maakasutusõigus tõendatud 75,8 hektarile. Tartumaa taotlejal nr 419 oli külvipinda näidatud 226,3 hektarit, maakasutusõigus tõendatud 125 hektarile jne.

Probleemiks on esitatud dokumentide usaldusväärsus.

Maakasutusõiguse tõendamiseks kasutatakse rendilepinguid, katastriüksuse plaane, vallavanema või vallavalitsuse maakorraldaja õiendeid ajutise maakasutuse kohta, käsitsi kirjutatud füüsilise isiku volitust maakasutuse kohta jms.

Rendilepingutes puuduvad selles osalejate isikukoodid, sõlmimise kuupäevad või hektarid.

PRIA poolt rakendatud meetmed maakasutuse õiguse kontrollimisel ei välista võltsitud rendilepingute alusel toetuse taotlemist ja väljamaksmist.

Kontrollijate arvates ei tõenda taotlusele lisatud maarendilepingute koopiad külvipinnale vastavat maakasutusõigust tihti juba seetõttu, et neis lepingutes on kasutustähtaegu parandatud (Tartumaal taotlused nr 71, 167 ja 284, Viljandimaal nr 232, Läänemaal nr 132) või lepingud on enne külviperioodi lõppenud (Tartumaal taotlused nr 210 ja 215, Viljandimaal nr 1, 232 ja 531, Läänemaal nr 132) või on esitatud koopia lepingu osast (Tartumaal taotlused nr 100 ja 240, Viljandimaal nr 91, Läänemaal nr 41).

Seemnetunnistuse koopia asemel esitasid üksikud taotlejad kas pakendietikette või koopiaid neist (Tartumaa taotlus nr 90, Viljandimaa nr 531).

Toetuste kontrolli osakonna riiklike toetuste kontrolli büroo juhataja ei täitnud 2001. aastal ametijuhendis ettenähtud ülesannet teostada kontrolli riiklike toetuste taotlejate juures ning kontrollida taotlustes ning sellele lisatud dokumentides toodud andmete õigsust.

Taotlusandmete tõendatuse kontrolli puudumise tõttu ei ole maandatud risk, et teraviljatoetust said ka selleks õigust mitteomavad isikud.

Taotlejate kohapealseks kontrollimiseks valimi moodustamisel lähtus PRIA järgmisest meetodist: valimisse lülitati taotlused, mis üldjuhul leiti juhuslike arvude abil. Täiendavaid kriteeriume (taotleja ettevõtlusvorm, taotlejate grupeerimine külvipinna suuruse järgi või muude tunnuste esinemise järgi - sertifitseeritud seemne kasutamine, tuulekaera esinemine jms) ei rakendatud. Kasutatud valim ei olnud iseloomulik kogu taotluste kogumi kohta.

2001. aastal oli valimi minimaalseks suuruseks kehtestatud 5% teraviljatoetuse taotlejate koguarvust, mis vastas 267 taotlusele. PRIA väljastas 29.06.2001 Taimetoodangu Inspektsioonile kontrollitavate taotlejate nimekirja, mis koosnes 279 taotlusest. Kontrollivalimisse olid lülitatud kõik ohustatud taimesortide kasvatajad.

Taimetoodangu Inspektsioon kontrollis kohapeal 284 taotlejat. Inspektsioon tuvastas kohapealse kontrolli käigus, et paljud teraviljakasvatajad ei pidanud taimekaitsevahendite kasutamise arvestust.

Selgituste kohaselt avaldasid kohalikud ajalehed maakondades tasuta Taimetoodangu Inspektsiooni piirkondliku büroo teate, milles selgitati teraviljakasvatajate kohapealse kontrolli sisu ja toetuse saamise tingimusi. Neis maakondades tegutsevad taotlejad korrastasid õigeaegselt taimekaitsevahendite kasutamise arvestust.

Järva-, Viljandi- ja Läänemaa kohalikes ajalehtedes jäid teated väidetavalt kõrge avaldamistasu nõudmise tõttu ilmumata. Taimekaitsevahendite kasutamise arvestust teraviljakasvatajad ei korrastanud, mis omakorda tingis nende taotluste rahuldamata jätmise. Nimetatud arvestuse puudumise koguarvus oli Järva-, Viljandi- ja Läänemaa osatähtsus kogu riigi ulatuses 77%.

PRIA omakorda ei kajastanud oma juhendites taimekaitseseadusest tuleneva nõude olemasolu.

Probleemiks oli ka taotleja külvipinna suurus. Inspektsiooni arvates tuleks kehtestada minimaalne põllupinna viga, mille ületamise tuvastamisele järgneks taotluses näidatud külvipinna vähendamine.

Lääne, Tartu ja Viljandi taotluste kontrollimisel ei tuvastanud auditeerijad ühtegi taotlust külvipinnaga alla 5 hektari, küll aga oli näiteks Tartumaal 23 (4,5% maakonna taotluste koguarvust) taotlust kuni 5,5 hektarise külvipinnaga.

Taotlusandmete sisestamisel automaatselt käivituv kontroll välistab minimaalkülvipinna tingimuse eiramist. Kuna aga maakasutust tõendavaid dokumente ei kontrollitud, võisid eelnimetatud taotlustes esineda valeandmete juhud: mitme alla 5 hektariga teraviljakasvataja koopereeritud taotlused jms. Olemasolev süsteem ei suuda seda välistada.

Maksuameti kontrollitulemused ei andnud loodetud kindlust, et maksuvõlglased avastatakse ja toetust saavad vaid nõuetele vastavad teraviljakasvatajad. Maksuameti kontrollitulemuste vaidlustamine ei olnud erandlik nähtus.

Maksuameti tegevust raskendas asjaolu, et taotlejate nimekirjas täpsustus taotleja nimi ka peale 1.07.2001. Jooksvalt esitas PRIA Maksuametile kontrollimiseks täiendavaid nimekirju.

Isiku andmete ja pangakonto numbri erinevuste tõttu ülekandmata jäänud toetuse osas täpsustas toetuste osakond isiku andmeid ning peadirektor kinnitas kontoparandust soovivate taotlejate nimekirja põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlejate avalduste alusel. Kuigi mõlemas peadirektori käskkirjas on märgitud vastava nimekirja lisamine ühel lehel, kasutas raamatupidamisbüroo nende käskkirjade kahte lisa, milles teine sisaldas muudatusi saaja nimes. Toetus kanti üle taotlust mitteesitanud isikule.

Seega säilib risk, et kõik taotlejad ei läbinud Maksuametis teostatavat kontrolli.

Peadirektori käskkirjadega on tehtud mitu muudatust teraviljatoetuse saajate nimekirjas ka pärast toetuseks eraldatud raha väljamaksmist. 14.09.2001 seisuga oli teraviljatoetusi peadirektori käskkirjaga määratud kokku 75 940 739 krooni ehk 50 739 krooni enam kui põllumajandusminister toetuse rahastamiseks oli eraldanud.

Riigikassa aktsepteeris PRIA tellimust ettenähtust suuremale summale. Riigieelarve seaduse kohaselt pidanuks põllumajandusminister teatama Rahandusministeeriumile uue (27.04.2001) toetuse kinnitatud jaotuse, mis võimaldanuks Riigikassal kontrollida PRIA teravilja toetusraha tellimise õigsust.

Toetuse saajate nimekirja ja toetuse summa korduv muutmine vähendab toetuseks eraldatud raha kasutamise läbipaistvust.

4.2 Regulatsiooni puudumisest tulenevad riskid

Toetuse maksmisel erinevate diferentseeritud ühikumäärade kehtestamine ja üheaegne rakendamine ühe ja sama teraviljakultuuri kasvatamisel ning samale kultuurile mitme toetuse liigi maksmine ei ole piisavalt reguleeritud, põhjendatud ja arusaadav.
Maksuameti tegevuses taotlejate kontrollimisel esines maksuvõlgnevuste mitmeid tõlgendusi.

Taimetoodangu Inspektsioon muutis peale etteantud kontrolliperioodi lõppu mitmel juhul oma kontrolliandmeid, mis hilisemalt põhjustas toetuse saajate nimekirjade muutmist.
Erinevate asutuste poolt läbiviidud taotlejate kontrollimiste tähtajad kattusid, mis põhjustasid ametkondadele asjatut tööd ja ajakulu.
Sanktsioonimehhanismid valeandmeid esitanud taotlejate osas ei töötanud.

Maksuamet tuvastas kehtestatud kontrolli käigus taotlejate nimekirjas 134 maksuvõlglast, 85 füüsilist isikut ei olnud kantud äriregistrisse ega registreeritud Maksuameti kohalikus asutuses.

Nimekirjas esines 3 asutust - Jõgeva SAI Seemnekeskuse, Kehtna Majanduse ja Tehnikakooli ning Koluvere väikemajandi, kelle põhitegevuseks ei olnud põllumajandustootmine ja keda PRIA tõlgendas kui taotleja mittevastavust toetuse saamiseks.

Maksuameti kontrollitulemustes ei olnud 73 taotleja kohta ühest vastust maksuvõlgade olemi kohta. Need taotlejad olid seisuga 1. juuni võlglased, kuid nende võlg oli 20.07.2001 tasutud või ajatatud. Maksuamet tegi PRIA-le ettepaneku võtta neist 14 arvesse toetuse maksmisel, kuna nimetatud maksumaksjad ei teadnud 1. juunil maksuvõla olemasolust. Maksuameti arvates ei tuleks nende suhtes rakendada võla olemasolu sanktsioonina, mis välistab toetuse saamise.

Kooskõlastatult põllumajandusministriga kandis PRIA kõik nimetatud 14 isikut toetuse saajate nimekirja väidetavalt õigustatud ootuse printsiibist lähtuvalt.

Lisaks muutis Maksuamet ka oma esialgseid kontrollitulemusi. Näiteks ühe Pärnumaa füüsilisest isikust ettevõtja võlgnevuse ja ühe Harjumaa füüsilisest isikust ettevõtja maksumaksjate registris registreerimise osas.

Auditeerijad on seisukohal, et maksuvõlgnevuse mitmetimõistmine ja segadus selle olemi määratlemises võimaldab teraviljatoetuse väärkasutamist. Maksuvõlgnevuse kontrollimise ülesanne vajab konkretiseerimist, selleks kasutatav metoodika tuleb koostada ning võlana arvestatava summa suurus piiritleda.

Maksuameti võimalik viga kontrollitulemustes on tõsiseks probleemiks, kui toetuse mittesaajate nimekirja kantud taotleja tõestab pärast teraviljatoetuse raha

väljajagamist, et ta ei olnud 1.06.2001 seisuga maksuvõlglane: temale toetuse väljamaksmine nõuab täiendavat finantseerimist riigieelarvest.

Taimetoodangu Inspektsiooni piirkondlikud bürood viisid etteantud kontrollivalimi ulatuses läbi teraviljatoetuse taotluste kontrollimise kohapeal. Taimetoodangu Inspektsiooni tähtaegselt läbiviidud kontrollitulemuste põhjal jäeti rahuldamata 48 taotlust ehk 17,2% kontrollivalimisse kuulunutest. Suurima osakaaluga oli tuvastatud taimekaitseseaduse nõuete eiramine (81% leitud rikkumistest), millele järgnesid valeandmete esitamine (9%) ning kõigil taotluses märgitud külvikutel tuulekaera esinemine (6%) ja ülemäärane umbrohtumine (4%). Toetuse määramisel vähendati külvipinda taotluses näitamata jäänud tuulekaera esinemise pärast 738,7 hektari, ülemäärase umbrohtumuse põhjusel 166,8 hektari ja mõlemal põhjusel korraga 70 hektari võrra.

Kohapeal kontrollitud 279-st kontrollivalimisse kuuluvast taotlejast osutusid 9 (3,2%) Maksuameti kontrollitulemusena teraviljatoetuse taotlemise õigust mitteomavateks, neile kulutatud aeg läks teraviljatoetuse kontrollimise seisukohalt kaotsi. See vähendas kohapeal teostatava kontrolli efektiivsust.

Kontrollijate arvates oleks otstarbekas moodustada kontrollivalim nimekirja põhjal, mis on läbinud Maksuameti kontrolli.

Teraviljatoetuse taotlejad, kellel Taimetoodangu Inspektsioon tuvastas kasutatud taimekaitsevahendite arvestuse puudumise, vaidlustasid hiljem PRIA otsuse nende taotluse mitterahuldamise kohta. Taimetoodangu Inspektsioon teostas järelkontrolli taimekaitsevahendite kasutamise üle. Kontrollitulemusena vormistati taimekaitsevahendite kasutamise ja hoiustamise kontrolliaktid, milles taimekaitseseaduse nõue loeti täidetuks ka arvestuse puudumise korral, kui taimekaitse teostati teenustööna.

Taimetoodangu Inspektsioon esitas 05.11.2001 täpsustatud kontrollitulemused PRIA-le ja PRIA peadirektori 22.11.2001 käskkirjaga vähendati mitterahuldatud taotluste nimekirja ja suurendati toetuse saajate nimekirja 34 isiku võrra.

Auditeerijate arvates ei ole tehtud parandus kooskõlas sätestatuga: kuigi taimekaitseseadus nõuab arvestuse pidamist taimekaitsevahendi kasutajalt ja ei ole selge, kas teenustöö täitjalt või tellijalt, kehtestas põllumajandusminister

põlluraamatu vormi ja selle pidamise korra[35] selliselt, et põlluraamatut peab põllumajandustootja ning selles peavad olema andmed kõlvikul kasutatud taimekaitsevahendite kohta.

Põllumajandusminister kinnitas teraviljatoetuse diferentseerimise 2001.aastaks, suurendades ühikumäära 30% põldude korral, mis on külvatud sertifitseeritud seemnega, ja 50% põldude korral, millel kasvatatakse ohustatud sorti, ning vähendades ühikumäära 15% põldude korral, kus kasvab tuulekaer.

Kord ise teraviljatoetuse diferentseeritud ühikumäärade rakendamist ei reguleeri ega selgita, kas:

- ohustatud taimesordi kasvatamisel sertifitseeritud seemnest tuleb rakendada nii ohustatud taimesordi kui ka sertifitseeritud seemne kasutamise ühikumäära suurendusi;
- ühikumääraga suurendusi saab rakendada tuulekaera esinemise puhul põllul.

Kuna toetuse suurendamise ja vähendamise koosmõju ei olnud reguleeritud, lahendas PRIA küsimuse aritmeetiliselt ja summeeris ühikumäära muudatusi nende üheaegse esinemise korral.

Kui ohustatud sorti taime kasvatatakse ainult sertifitseeritud seemnest, suurendati toetuse ühikumäära nii ohustatud taime kui sertifitseeritud seemne kasutamise suurenduse ehk 80% võrra.

Tuulekaera esinemise korral võis aga maksta ühikumäärast kuni 65% kõrgemat toetust (tuulekaera esinemise korral vähendati toetust 15%, aga suurendati 30% sertifitseeritud seemne kasvatamise korral ning ohustatud sordi kasvatamise korral 50%). Sellega toetab riik kaudselt karantiinseid meetmeid nõudva umbrohu paljundamist.

Auditeerijate arvates ei ole selline lähenemine kooskõlas põllukultuuride tootjate toetamise üldiste põhimõtetega. Nimetatud probleemidele peaks regulatsioonides andma sisulise lahenduse.

---

[35] Põllumajandusministri 23.04.2001 määruse nr 27 (RTL 2001, 57, 787) § 2, § 3 lg 1 punkt 3 ja § 4 lg2

Kehtiv regulatsioon ei välista samuti sama põllukultuuri kasvatamise eest mitme eri liiki toetuse saamist. Võrumaa teraviljatoetuse taotlejaid kohapeal kontrollides tuvastas Taimetoodangu Inspektsioon 4 (25% kontrollitud taotlejate arvust) põllumajandustootjat, kes taotlesid mahepõllumajanduse toetust teraviljakasvatamise eest teraviljatoetuse taotluses näidatud pindalal.

Seadus sätestab tulutoetuse andmise eesmärgina põllumajandustootmise tasuvuse. Mitme eri liiki toetuse saamisel katab riik põllumajandustootja samad kulud korduvalt, mida ei saa pidada riikliku toetuse tõhusaks kasutamiseks.

30.11.2001 seisuga koosnes rahuldamata jäetud teraviljatoetuse taotluste nimekiri 238 taotlejast summaarse külvipinnaga 5 286 hektarit. Sealhulgas jäi rahuldamata riikliku maksu võlgnevuse tõttu 136 taotlust, taimekaitsevahendite kasutamise arvestuse puudumise tõttu 4 taotlust ja ülemäärase põldude umbrohtumuse tõttu 2 taotlust. Ülejäänud juhtudel oli põhjuseks FIE-ks mitteolemine.

Seadus[36] sätestab, et esitatud teraviljatoetuse taotlus jäetakse rahuldamata, kui taotleja on eelmisel aastal tulutoetust taotledes esitanud valeandmeid.

Eelmisel, s.o. 2000. aastal ei olnud teraviljatoetuse korras sätestatud valeandmete kohta käivat nõuet. Vastavalt õigustatud ootuse printsiibile said kõik tootjad käesoleval aastal esitada oma toetuse taotlused ilma nimetatud piiranguta. Lisaks ei ava regulatsioon valeandmete mõistet.

PRIA võttis vastu teraviljataotlusi kõigilt äriühingutelt ja füüsilistest isikutest ettevõtjatelt, kes kinnitasid oma allkirjaga vastavust kõikidele kehtestatud nõuetele korraga. Auditeerijate arvates kahanenuks taotluste vastuvõtu ja andmete kontrollimise töömaht, kui kehtestatud taotlusvorm näinuks ette eraldi iga nõude täitmise kinnitamist allkirjaga (riikliku maksu võlgnevuse puudumist, taimekaitsevahendite kasutamise arvestuse pidamist, põldude umbrohtumust alla 15% jne).

[36] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse (RT I 2000, 82, 5526; 2001, 42, 235) § 100 lg 2 p 5 ja 6

5. Ettepanekud

Eespool toodust lähtudes teeb Riigikontroll PRIA-le järgmised ettepanekud:

1. Kinnitada teraviljatoetuse menetlemise ühtsed protseduurid.

2. Võtta kasutusele meetmed teraviljatoetuse andmekogu ja toetusregistri ning pangafaili andmete kaitseks ja hilisemate muutmiste takistamiseks.

3. Lahutada teraviljatoetuse menetlusprogrammide koostaja ja süsteemi administraatori ülesanded.

4. Tagada laekunud taotluste nõuetekohane registreerimine ja kontroll.

5. Rakendada meetmed, mis välistaksid pärast määratud tähtaega esitatud toetuse taotluste vastuvõttu.

6. Kehtestada kohapeal kontrollitavate taotlejate valimi moodustamise täpsemad kriteeriumid.

7. Teha selgitustööd põllukultuuride kasvatamise eest makstava toetuse tingimuste küsimustes, sh taimekaitseseaduse nõuete täitmise osas.

8. Töötada välja ja kehtestada põllukultuuride kasvupindade kontrollimiseks praktikas kasutamiskõlblikke mooduseid.

9. Töötada välja ja kehtestada mehhanismid toetuse taotlejate maakasutuse õigusliku aluse kontrollimiseks.

10. Teha Põllumajandusministeeriumile ettepanek esitada Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu põllukultuuride kasvatamise toetuse taotluste menetlemise korra muutmiseks, mis võimaldaks teraviljataotlejaid kontrollida kohapeal pärast Maksuameti kontrollitulemuste laekumist.

11. Teha Põllumajandusministeeriumile ettepanek läbi vaadata teraviljatoetuse diferentseeritud ühikumäärade rakendamine nende üheaegse esinemise korral.

12. Teha Põllumajandusministeeriumile ettepanek regulatsioonide täiendamiseks, mis välistaksid sama põllukultuuri kasvatamise eest eri liiki tulutoetuse määramise.

Maidu Lääne
auditi juht

Liidia Heinlo
auditi spetsialist

Vastavalt Riigikontrolli seaduse § 29 lg 2 oleme kontrolliakti kätte saanud ..... detsembril 2001 ja aktiga tutvunud. Selgitused ja vastuväited esitame vajadusel 20. detsembril 2001.

Mati Kermas
PRIA peadirektor

Elle Roomet
Pearaamatupidaja

PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMET

Riigikontroll
Narva mnt 11A
10513 Tallinn

Teie 11.12.2001 13-1/3774

Meie 24.12.2001 1-5/1279

Teraviljatoetuse raport

Saadame Teile omapoolsed selgitused ja kommentaarid (lisa 1) kontrollaktile "Teraviljatoetuseks ettenähtud raha mittesihipärase kasutamise ärahoidmiseks vajalike meetmete olemasolu ja nende järgimine".

Lugupidamisega

Mati Kermas
Peadirektori kohusetäitja

Lisa: 4 lehel 1 eks

Tea Tuulberg 07 371 277

RIIGIKONTROLL
Saabus
27. 12. 2001 3842/13-1/3774

Narva mnt 3
51009 TARTU

tel (07) 371 200
faks (07) 371 201
Registrikood 70005967

a/a 10220012866015
EESTI ÜHISPANK

Selgitused ja kommentaarid kontrollaktile „Teravilja toetuseks ettenähtud raha mittesihipärase kasutamise ärahoidmiseks vajalike meetmete olemasolu ja nende järgimine"

Teraviljatoetuse maksmisel tuvastatud asjaolud (p 4, lk 27)
Regulatsioonide ja protseduuride eiramisest tulenevad riskid (p 1.4, lk 27)

1) **lk 27 on märgitud regulatsioonide ja protseduuride eiramisest tuleneva riskina, et taotlejate kohapeal kontrollimiseks 5% valimi moodustamiseks ei rakendatud põhjalikumaid kriteeriumeid.**

Kommentaar: *vastavalt Vabariigi Valitsuse 16. mai 2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46, 254) § 4 lg 3, esitab PRIA Taimetoodangu Inspektsioonile kohapeal kontrollimiseks vähemalt 5% taotlustest. Nimetatud määrus ei sätesta kriteeriume, mille alusel valim koostatakse. Seetõttu jääb arusaamatuks auditeerijate väide, et tegemist on regulatsioonide või protseduuride eiramisega.*

Riskianalüüsi faktoreid kohapealse kontrolli valimi koostamiseks on planeeritud arvesse võtta 2002 a. põllukultuuride kasvatamise toetuse administreerimisel, mille koostamise kriteeriumid sätestatakse antud toetuse administreerimise protseduuridega.

2) **lk 30 viiendas lõigus on märgitud, et kontrolli osakonna riiklike toetuste kontrolli büroo juhataja ei täitnud 2001 a. ametijuhendis ettenähtud ülesannet teostada kontrolli riiklike toetuste taotlejate juures ning kontrollida taotlustes ning sellele lisatud dokumentides toodud andmete õigsust.**

Kommentaar: *Riiklike toetuste kontrolli büroo juhataja ametijuhendis on toodud töötaja kohustused kõikide PRIA poolt administreeritavate toetusliikide osas. Täpsed töökohustused ühe toetusliigi administreerimisel on sätestatud või planeeritud sätestada iga toetusliigi administreerimise protseduuridega ning teraviljatoetuse osas ei pea büroojuhataja teostama kohapealset kontroll .*

3) **lk 28 kaheksandas lõigus on märgitud, et Viljandi piirkondliku büroo taotluste valikulisel kontrollimisel selgus, et taotluste registreerimisnumbrid ei olnud järjest, numeratsioonis oli 12 täitmata kohta.**

Kommentaar: *Viga avastati kohe taotluste sisestamisel, s.t. andmebaasi sisestaja märkas tehtud viga, kuid siis ei olnud viga võimalik parandada, sest taotlusel hiljem numbrit parandada ei tohi.*

4) **PRIA toetuste osakonna riiklike toetuste büroo peaspetsialist ei täitnud ametijuhendi kohast nõuet, jättes tagamata taotluste reeglikohase registreerimise.**

Kommentaar: *Nimetatud ametikohal töötav ametnik ei registreerinud teraviljatoetuse taotlusi. Taotlused võttis vastu toetuste osakonna piirkondliku büroo peaspetsialist.*

5) lk 31 neljas lõik PRIA omakorda ei kajastanud oma juhendites taimekaitseseadusest tuleneva nõude olemasolu.

Kommentaar: *PRIA poolt koostatud juhendis ei pööratud TKS tulenevale nõudelet tähelepanu. Kuna nimetatud seaduse järgimine kuulub TTI valdkonda. Vabariigi Valitsuse 16 mai 2001 määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuride kasvatamise toetuse saamiseks" §2 lg 1 on öeldud, et toetust saab taotleja kellel on täidetud TKS tulenevad kohustused. TTI nõudest TKV kohta kirjaliku arvestuse pidamisest ei osanud PRIA tähelepanu suunata. PRIA on teinud ettepaneku põllumajandusministeeriumile koostada juhendite üldosa neil endil, et taotleja saaks maksimaalselt informatsiooni.*

6) lk 31 Maksuameti kontrolltulemused ei andnud loodetud kindlust, et maksuvõlglased avastatakse ja toetust saavad vaid nõuetele vastavad teraviljakasvatajad. MA kontrolltulemuste vaidlustamine ei olnud erandlik nähtus.

Kommentaar: *PRIA lähtus määrusest, milles on öeldud , et toetust saab taotleja kelle ei ole taotluse esitamise aasta 01. juuni seisuga riikliku maksuvõlga, vastavat kinnitust kui esitati kaebusi, kontrollis PRIA maksuametist.*

7) lk 32 märgitud MA tegevust raskendas asjaolu, et taotlejate nimekirjas täpsustus taotlejate nimi ka peale 01.07.2001. Jooksvalt esitas PRIA MA-le täiendavaid nimekirju.

Kommentaar: *Kuna PRIA-le esitati kirjalikke proteste palusime MA-l üldnimekirja teistkordselt üle vaadata, mille tulemusena MA avastas 14 taotlejat, kellel oli õigust toetust saada ja kes esialgses nimekirjas olid märgitud võlglasena või jäetud võlgnevuse osas vastamata.*

8) lk 32 Kuigi mõlemas peadirektori käskkirjas on märgitud vastava nimekirja lisamine ühel lehel, kasutas raamatupidamisbüroo nende käskkirjade kahte lisa, milles teine sisaldas muudatusi saaja nimes. Toetus kanti üle toetust mitteesitanud isikule.

Kommentaar: *Käskkirja lisa esitati raamatupidamisbüroole kahel erineval lehel, sest esimesel lehel toimus muudatus kontonumbris. Teisel lehel toimuv muudatus saaja nimes tähendab tegelikult, et taotlejaks oli talunik kuid taotlusel esitatud konto number on avatud pangas taotlejale kuuluva talu nimele. PRIA kandis toetuse talu nimele, seega sisulist omaniku muudatust ei toimunud. Ühel juhul oli taotleja kontnumbri kaaskasutaja, konto avaja ja omanik on tema ema. Taotleja poolt esitatud avalduse alusel muutsime saajat, sest pank kaaskasutaja nimele raha ei kanna.*

9) lk 32 seega säilib risk, et kõik taotlejad ei läbinud MA teostatavat kontrolli.

Kommentaar:
Kõik taotlejad läbisid MA kontrolli.

10) lk 33 neljas, viies, kuues, seitsmes ja kaheksas lõik kus on käsitletud probleeme maksuametiga

***Kommentaar**: Vastavalt Vabariigi Valitsuse 16 mai 2001.a. määruse nr165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuride kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46,254) §4 lg 2 alusel kontrollib Maksuamet taotlejate vastavust "Maksukorralduse seadus" (RT I 1994 ,1 ,5) alusel ning kontrollib kas taotleja on kantud äriregistrisse või registreeritud Maksuameti kohalikus asutuses.*

Teraviljatoetuse menetlemise käigus on Maksuamet esitanud PRIA-le peale kontrollnimekirja esitamist veel täiendavaid kontrolltulemus, mis on olnud tingitud ,,Maksukorralduse seaduse " erinevast tõlgendamisest Maksuameti piirkondlikes kontorites. Et selliseid tõlgendusi edaspidi vältida on PRIA teinud ministeeriumile ettepaneku 3-poolselt (Maksuamet, PRIA, Põllumajandusministeerium) kohtuda.

11) lk 34 kolmandas lõigus on märgitud, et kohapeal kontrollitud 279-st kontrollvalimisse kuuluvast taotlejast osutusid 9 (3,2 %) Maksuameti kontrolltulemusena teraviljatoetuse taotlemise õigust mitteomavateks.

***Kommentaar:** Vastavalt Vabariigi Valitsuse 16 mai 2001.a. määruse nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuride kasvatamise toetuse saamiseks" (RT I 2001, 46,254) §4 lg 2 alusel edastab Amet Maksuametile taotlejate nimekirjad kontrollimiseks 1 juuliks ning Maksuamet edastab kontrolli tulemused Ametile viieteistkümne tööpäeva jooksul. Sama määruse §4 lõige 3 alusel edastab Amet Taimetoodangu Inspektsioonile kontrollvalimi kohapealseks kontrolliks 1. juuliks ning TTI edastab kontrolli tulemused Ametile kahekümne tööpäeva jooksul. Kehtiv taotluste menetlemise aeg (40 tööpäeva) ei võimalda TTI- l alustada kontrolli peale Maksuameti kontrolltulemuste selgumist.*

12) lk 33 kolmandas lõigus on märgitud ,et nimekirjas esines 3 asutust – Jõgeva SAI Seemnekeskus, Kehtna Majanduse ja Tehnikakooli ning Koluvere väikemajandi, kelle tegevuseks ei olnud põllumajandustootmine ja keda PRIA tõlgendas kui taotleja mittevastavust toetuse saamiseks.

***Kommentaar**: Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus (RT I 2000, 82, 526) § 5 lg 1 ütleb, et põllumajandustootja käesoleva seaduse tähenduses on ettevõtja, kelle püsiv tegevus on põllumajandussaaduste tootmine. Koolid jäid toetusest ilma, kuna nende äriregistri B-kaardilt tulenes, et koolide püsiv tegevus ei ole põllumajandustootmine.*

§ 8 lg 5 ütleb, et ettevõtjat, füüsilisest isikust ettevõtjat, äriühingut. ettevõtet ja selle organisatsiooniliselt iseseisvat osa käsitletakse käesolevas seadustikus äriseadustiku tähenduses. Osad taotlejad jäid toetusest ilma, kuna neid ei saanud käsitleda äriseadustiku tähenduses ettevõtja või äriühinguna.

13) lk 20 neljas lõik menetlusprogrammide koostaja täidab ka administraatori ülesandeid.

Kommentaar: *Alates 2003. aastast hakatakse kasutama tarkvara, mis on programmeeritud väljaspool Ametit.*

14) Lk 20 viies lõik Andmebaasile on juurdepääs küll piiratud, kuid muudatuste sisestajat tarkvara ei fikseeri.

Kommentaar: Ligipääs teravilja toetuste andmebaasile on piiratud. Samuti fikseeritakse andmete sisestamisel või muutmisel eraldi tabelisse järgmised väärtused:

- Välja nimi
- Välja vana väärtus
- Välja uus väärtus
- Sisestaja/muutja
- Sisestamise/muutmise kuupäev

Märkused:

1) lk 17 on teraviljatoetuse taotluste vastuvõtjaks märgitud PRIA **taotluste osakonna** ametnik. *Tegelik nimetus **toetuste osakonna** ametnik.*
2) lk 25 on Taimetoodangu Inspektsiooni poolt kontrollitulemuste muutmise kuupäevaks märgitud ekslikult 05.12.2001, õige on 05.11.2001, mis on toodud lk 34.