Teravilja toetuseks ettenähtud raha ebasihipärase kasutamise kontrollimine

Peakontrolöri 28.01.2002 otsus nr 13-5/053

1. KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST 2

2. SISSEJUHATUS 5

2.1 LÜHIÜLEVAADE AUDITEERITUD TEEMAST 5
2.2 AUDITI TEOSTUS 6

3. TERAVILJATOETUSE MAKSMISE REGULATSIOON 9

3.1 TAOTLEJALE ESITATAVAD NÕUDED 9
3.2 TAOTLUSELE KEHTESTATUD NÕUDED 10
3.3 TAOTLUSTE KONTROLLIMINE 10
3.4 TERAVILJATOETUSE SAAJATE KINDLAKSTEGEMINE 11
3.5 TOETUSE MAKSMINE 12
3.6 SANKTSIOONID 12
3.7 TOETUSE AVALIKUSTAMINE 13

4. TERAVILJATOETUSE MAKSMISE KORRALDUS 14

4.1 PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMET 14
4.2 TAOTLEJATE INFORMEERIMINE 15
4.3 TAOTLUSTE VASTUVÕTMINE 16
4.4 TERAVILJATOETUSE MÄÄRAMINE 17
4.5 TERAVILJATOETUSE MAKSMINE 18
4.6 TÄIENDAVA TERAVILJATOETUSE MAKSMINE 18
4.7 TERAVILJATOETUSE ANDMEKOGU 19

5. MAANDAMATA RISKID TERAVILJATOETUSE MAKSMISEL 21

5.1 PROTSEDUURIREEGLITE EIRAMINE 21
5.2 KEHTESTATUD REGULATSIOONIDE EIRAMINE 23
5.3 REGULATSIOONI PUUDUMINE 25

6. PRIA SEISUKOHAD AUDITI TULEMUSTE KOHTA 30

8. PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUMI SEISUKOHAD 31

9. RIIGIKONTROLLI VASTUS MINISTEERIUMI SEISUKOHTADELE 33

10. ETTEPANEKUD 35

1. Kokkuvõte auditi tulemustest

Audit käsitleb riigieelarvest teraviljatoetuseks ette nähtud raha kasutamist 2001. aastal. Auditi eesmärgiks oli hinnata raha maksmisel esinevaid riske, nende ärahoidmiseks vajalike meetmete olemasolu ja toimimist.

Auditi teema valikuks oli mitu põhjust. Esiteks maksti tootjatele 2001. aastal välja suur summa – 110 mln krooni. Teiseks on toetuse maksmise üle otsustamine rajatud infole, mida saadakse peamiselt asjast huvitatud osapoolelt. Kolmandaks on toetuse saamiseks kehtestatud nõuete kontrollimiseks vähe meetodeid. Vähetähtis ei ole ka asjaolu, et toetuse saamisel tuleb tagada võrdne võimalus enam kui 5000 teraviljakasvatajale.

Audit viidi läbi Põllumajandusministeeriumis ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametis (edaspidi PRIA), kes saavad auditi tulemusi kasutada toetuse maksmisel esinevate väärkasutuste vältimise meetmete väljatöötamisel.

Järeldused

- Riigikontroll peab kõige olulisemaks teraviljatoetuse kuritarvitamise ja väärkasutuse allikaks riske, mis seonduvad põllukultuuride kasvupindade olemasolu ja suuruse kontrollimisega. Toetuse määramise üle otsustajad rahuldasid enamiku taotlusi põllukultuuride kasvupindade suuruse õigsuses veendumata. Auditi käigus kontrolliti kolmes maakonnas kokku 154 toetuse taotlust. Nendest oli olulisemate rikkumistega 18 taotlust (12%), sh taotluses näidatud maa suurus ei olnud tõendatud maakasutuse dokumentidega 15 juhul 595 ha ulatuses.

- Toetuse maksmise korras ette nähtud Maksuameti ja Taimetoodangu Inspektsiooni tegevus taotlejate kontrollimisel ei andnud kindlustunnet, et toetuse saamise nõuetele mittevastavad isikud kõrvaldatakse menetlusest või et kõik, kellel on õigus toetust saada, toetuse saamiseks ka esitatakse. Maksuvõlgnevust tuvastades võttis Maksuamet mitmel juhul arvesse pärast 1. juunit tehtud muudatusi, mis võimaldasid taotlejale toetust määrata. Taimetoodangu Inspektsioon muutis pärast järelkontrollide läbiviimist aasta lõpus oma esialgseid kontrollitulemusi ja lülitas toetuse saajate nimestikku esialgu välja jäetud taotlejaid.

Nii Maksuamet kui ka Taimetoodangu Inspektsioon lähtusid taotlusandmeid kontrollides õigusaktide sätete erinevatest võimalikest tõlgendustest, mis omakorda seadis toetuse taotlejad ebavõrdsesse olukorda.

- Valeandmeid esitanud taotlejate suhtes ei olnud võimalik sanktsioone rakendada, kuna eelmise aasta teraviljatoetuse maksmise kord ei näinud ette sanktsioone valeandmete esitamise korral. Vastavalt õigustatud ootuse printsiibile said 2001. aastal kõik tootjad esitada oma taotluse ilma piiranguta.

- Eri liiki toetuste maksmisega ühe ja sama põllu eest katab riik põllumajandustootja kulusid korduvalt, mida ei saa pidada riikliku toetuse tõhusaks kasutamiseks.

Riigikontrolli hinnangul peab ministeerium oluliselt parandama meetmeid maakasutuse ja põllukultuuride kasvupindade tuvastamisel ja kontrollimisel ning maandama riskid enne järgmise hooaja teraviljatoetuse maksmist.

Ettepanekud PRIA-le

- PRIA peaks koostöös Põllumajandusministeeriumiga töötama välja mehhanismid, mis tagaksid maakasutuse õigusliku aluse ja külvipindade piisava kontrolli.
- Tuleks tagada andmekogude kaitstus ja vältida neis hilisemate muudatuste tegemist.
- Et taotlejate kohapealne kontroll oleks tõhusam, on vaja kehtestada täpsemad kriteeriumid kohapeal kontrollitavate taotlejate valimi moodustamiseks.
- Oluline on kehtestada teraviljatoetuse menetlemise ühtsed protseduurid ja tõhus järelkontroll.

Ettepanekud Põllumajandusministeeriumile

- Põllumajandusministeeriumil tuleks teha ettepanekuid maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse ning põllukultuuride kasvatamise toetuse korra muutmiseks: määrata kindlaks nõuded maakasutust tõendavatele dokumentidele, kehtestada Maksuametile ja Taimetoodangu Inspektsioonile eri kontrolliajad vältimaks asjatut töökulu, reguleerida taimekaitsevahendite arvestuse pidamise nõuded.

- Võtta seisukoht, kas mitme tulutoetuse üheaegne maksmine sama põllukultuuri kasvatamise eest on õigustatud ning kas ja kuidas rakendada üheaegselt mitut diferentseeritud ühikumäära.
- Vältimaks segadust maksuvõlgnevuse kindlakstegemisel, täpsustada, kas ja kuidas tuleb arvesse võtta pärast 1. juunit tehtud maksudeklaratsioonide muutmised.
- On vajalik, et ministeerium püstitaks teraviljatoetuse maksmise vaheeesmärke, mis võimaldaks saavutatud tulemusi hinnata.

2. Sissejuhatus

2.1 Lühiülevaade auditeeritud teemast

Mitmes ministeeriumi programmilises dokumendis[1] on väljendatud seisukohti põllumajandussektori arengusuundade suhtes, mis on tihedalt seotud riiklike toetuste arendamisega.

Teraviljatoetuse maksmise sätestab maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus[2]. Seaduse kohaselt on teraviljatoetus tulutoetus ja selle andmise tingimuseks ei seata tootmise arendamist.

Rahalise abi suurus tootjatele oli aastatel 1999–2001 järgmine:

	1999	**2000**	**2001**
Teraviljatoetus kokku, mln kr	139,3	102,2	110,25
Toetus ühe hektari kohta, kr	495,17	359,28	398,34
Toetuse saajate arv	7250	6438	5088
Toetuse aluseks olev kogupind, tuhat ha	275,3	274,6	265,0

Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise korra ning toetuse saamise nõuded kehtestas Vabariigi Valitsus oma määrusega[3].
Põllumajandusminister kinnitas tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi ning seemne- ja kiulina kasvatamise toetuse määra ühe hektari kohta, suurendades ühikumäära 30% põldude puhul, kuhu on külvatud sertifitseeritud seemet, ja 50% põldude puhul, kus kasvatatakse ohustatud sorti. 15% väiksema ühikumäära kehtestas minister põldude puhul, kus kasvab tuulekaer[4].

Teraviljatoetuse saamiseks esitati 2001. aastal kokku 5326 taotlust, millest jäi rahuldamata 238. Peamiseks toetusest ilmajäämise põhjuseks oli riikliku maksu võlg ja asjaolu, et taotleja ei olnud end ettevõtjana registreerinud. Samuti jäeti toetus maksmata või vähendati seda siis, kui Taimetoodangu Inspektsioon, kes taotlejate põlde kontrollis, tuvastas, et põllul oli lubatust rohkem umbrohtu või kasvas näitamata jäänud tuulekaer või oli eiratud taimekaitseseadusest tulenevaid nõudeid.

[1] "Eesti põllumajanduse arengu strateegia" jt
[2] Vastu võetud 11.10.2000.
[3] VV 16.05.2001. a määrus nr 165 "Põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning nõuded põllukultuuride kasvatamise toetuse saamiseks"
[4] 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"

Teraviljatoetuse mõju tootjate 2001. aasta majandustulemustele ei olnud ministeerium auditi läbiviimise ajal veel analüüsinud. Eelmistel aastatel on toetuse mõju põllumajandustootja sissetulekule olnud sõltuvalt põllukultuuri liigist 10–25% toodangu väärtusest.

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus sätestab tulutoetuse ühe eesmärgina põllumajandussaaduste kasvataja tegevuse tasuvuse. Põllumajandustootjate ja valitsuse läbirääkimistel kokku lepitud 2001. aasta toodangu mahu, taotlus- ja tootehinna prognoosi põhjal arvestatud tootjate tulu puudujäägist kattis tegelikult antud teraviljatoetus 48,1% (investeeringute vajadust arvestades 39,3%). Selgituste kohaselt taotleb Põllumajandusministeerium põllukultuuride kasvatamist toetades viia põllumajandustootja töötasu EL-iga ühinemise ajaks 75%-ni Eesti keskmisest töötasust.

Toetuse taotluste administreerimise ülesanne on pandud PRIA-le, kes on üles ehitanud toetuse maksmist korraldava süsteemi.

2.2 Auditi teostus

Auditeeriti Põllumajandusministeeriumi ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti tegevust teraviljatoetuse maksmisel.

Taotlusandmete vastavust nõuetele vaadeldi kolmes maakonnas, millest pärines 23% teraviljatoetuse taotluste koguarvust. Viljandi- ja Tartumaa on suurima taotlejate arvuga maakonnad, mida ei ole eelmistel aastatel samateemalise auditiga hõlmatud. Läänemaa valiti seetõttu, et seal vaidlustati võrreldes teiste auditeerimata maakondadega enim taotluse rahuldamata jätmise otsuseid.

Audit algas eelselgitusega, mis tõi välja olulisemana hüpoteesi: toetuste maksmise mehhanismid on loodud, kuid need ei tööta korralikult.

Hüpotees tugines järgnevatele võimalikele maandamata riskidele:

- PRIA ei võrdle taotluses esitatud andmeid taotleja poolt lisatud alusdokumentidega;

- taotleja esitatud alusdokumendid ei ole praktiliselt kontrollitavad.

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 on kindlaks määratud toetuse maksmise eesmärk ja toetuse saajate sihtgrupp;
- 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 kontrolli-mehhanismid, mis peavad tagama toetuseks eraldatud raha nõuetekohase määramise ja väljamaksmise;
- kas riigieelarvest toetuseks eraldatud raha arvestus on ülevaatlik, jälgitav ja usaldusväärne;
- kas sanktsioonimeetmed on olemas ja toimivad;
- kas toetuse maksmist on piisavalt avalikustatud.

Auditeerimise põhimeetodid olid:
- toetusega tegelevate ametnike intervjueerimine;
- dokumentide ja statistiliste andmete analüüsimine Põllumajandusministeeriumis, PRIA-s ja Taimetoodangu Inspektsioonis;
- raamatupidamisaruannete ja -registrite ning alusdokumentide kontrollimine PRIA-s.

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

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 igast grupist võeti kontrollimiseks juhuvaliku põhimõttel.

Sel viisil 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.

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

3. Teraviljatoetuse maksmise regulatsioon

3.1 Taotlejale esitatavad nõuded

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 8 järgi võib teraviljatoetust taotleda põllumajandustootja, kes on füüsilisest isikust ettevõtja, või äriühing või selle organisatsiooniliselt iseseisev osa äriseadustiku tähenduses. Sätestatakse, et toetust on õigus taotleda maapiirkonnas tegutseval ettevõtjal.

Maapiirkonnaks nimetatakse küla, alevi ja aleviku territooriumi ning sätestatakse Vabariigi Valitsuse õigus kehtestada nende linnade loetelu, mille territoorium kõnealuse seaduse tähenduses loetakse maapiirkonnaks. 2001. aasta teraviljatoetuse taotluste menetlemise ajaks ei olnud valitsus seda loetelu kehtestanud.

Seaduse § 5 defineerib põllumajandustootjat kui ettevõtjat, kelle püsiv tegevus on põllumajandussaaduste tootmine.

§ 70 näeb ette, et tulutoetust on õigus taotleda põllumajandustootjal, kellel ei ole riikliku maksu võlga või selle tasumine on ajatatud. Vabariigi Valitsuse määruse nr 165 § 2 sätestab, et see nõue peab olema täidetud taotluse esitamise aasta 1. juuni seisuga.

Seaduse § 2 kehtestab eraldi füüsilisest isikust ettevõtja õiguse taotleda tulutoetust, kui ta on kantud äriregistrisse või on enne tegevuse alustamist registreerinud end Maksuameti kohalikus asutuses ning kantud maksumaksjate ja maksu kinnipidajate registrisse.

Seaduse § 71 volitab valitsust kehtestama agrotehnilised ning keskkonna- ja taimetervisenõuded, mille täitmise korral tulutoetust antakse. Valitsuse määruse nr 165 § 2 kehtestab nõude pidada arvestust kasutatud taimekaitsevahendite üle.

Määruse § 2 on toodud ka loetelu põllukultuuridest, mille kasvatamine annab õiguse taotleda teraviljatoetust: harilik nisu, harilik rukis, tritik, harilik oder, harilik kaer, harilik tatar, harilik hernes, põlduba, raps, rüps ja harilik lina. Tingimuseks seatakse ühe või mitme loetelus toodud kultuuri kasvatamine kokku vähemalt 5 hektari suurusel põllupinnal, mille umbrohtumus ei

ületa 15%. Taotleja peab kinnitama oma allkirjaga vastavust kõikidele toetuse saamiseks esitatavatele nõuetele.

3.2 Taotlusele kehtestatud nõuded

Seaduse § 99 sätestab, et tulutoetuse taotlemiseks tuleb ette nähtud päevaks esitada PRIA-le taotlus ja selles toodud andmeid tõendavad dokumendid.

Valitsuse määruse nr 165 § 3 kehtestab teraviljatoetuse taotluste esitamise tähtajaks 15. juuni. Samuti kehtestab määrus, et teraviljatoetuse taotleja täidab taotluse vormi, esitab maakasutuse õiguslikku alust tõendava dokumendi, maakasutuskaardi (taotleja enda oma või selle puudumise korral asukohajärgse maaparandusbüroo kaardi) ning sertifitseeritud seemne külvamise korral sertifitseerimist tõendava, selle ostu puhul ka ostu tõendava dokumendi koopia.

3.3 Taotluste kontrollimine

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 100 kohaselt vaatab PRIA taotluse läbi ning kontrollib selles esitatud andmete õigsust ja taotleja vastavust antud seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud tulutoetuse saamise nõuetele.

Valitsuse määruse nr 165 § 4 näeb ette, et PRIA kontrollib taotlusi koostöös teiste täidesaatva riigivõimu asutustega. PRIA peab esitama taotlejate nimekirja Maksuametile taotluse esitamise aasta 1. juuliks. Maksuamet kontrollib, kas taotleja on kantud äriregistrisse või registreeritud Maksuameti kohalikus asutuses; kas taotlejal on taotluse esitamise aasta 1. juuni seisuga riikliku maksu võlga; kui võlg on, siis kas võla tasumine on ajatatud. Maksuamet on kohustatud kontrolli tulemused PRIA-le esitama 15 tööpäeva jooksul.

Määruse sama sätte järgi esitab PRIA taotlejate nimekirja koos taotluste ja maakasutuskaartide koopiatega taotluse esitamise aasta 1. juuliks Taimetoodangu Inspektsioonile. Viimasele esitatakse kohapeal kontrollimiseks vähemalt 5% taotlustest. Inspektsioon kontrollib külvipindade kohta esitatud andmete vastavust tegelikkusele, sh umbrohtumust, tuulekaera

esinemist ja taimekaitseseadusest tulenevate kohustuste täitmist. Kontrolli tulemused tuleb PRIA-le edastada 20 tööpäeva jooksul.

Taimetoodangu Inspektsiooni peadirektor on kinnitanud põllukultuuride kasvatamise toetust taotlevate isikute kontrollimise korra, kontrolliakti vormi ja täitmise juhendi.[5]

3.4 Teraviljatoetuse saajate kindlakstegemine

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 100 sätestab, et taotlus jäetakse rahuldamata, kui:

1. taotleja ei vasta tulutoetuse saamiseks antud seaduses ja teistes õigusaktides ette nähtud nõuetele;
2. taotleja ei ole esitanud kõiki nõutavaid andmeid ja/või neid tõendavaid dokumente;
3. taotleja on esitanud valeandmeid (kas käesoleval või eelmisel aastal);
4. taotlust pole esitatud tähtpäevaks;
5. taotlejalt on nõutud eelmisel aastal makstud tulutoetuse tagasimaksmist riigieelarve tuludesse;
6. taotleja on esitanud põllumajandustoetuste registrisse kandmiseks valeandmeid.

Kui umbrohtumuse määr ületab valitsuse määruses nr 165 sätestatud piiri, siis ei jäeta taotlust täies ulatuses rahuldamata, vaid vähendatakse toetust umbrohtunud põllupinna võrra. Sama kehtib tuulekaera kasvamise kohta: kui vastupidiselt taotluses näidatule seda esineb, vähendatakse toetust tuulekaeraga pinna võrra.

Seaduse § 100 järgi peab PRIA otsustama toetuse määramise või määramata jätmise 40 tööpäeva jooksul taotluste esitamise tähtpäevast. Nii toetuse määramine kui ka taotluse rahuldamata jätmine tuleb vormistada PRIA peadirektori käskkirjaga. Keelduva otsuse korral tuleb saata taotlejale käskkirja ärakiri või väljavõte sellest seitsme tööpäeva jooksul pärast otsuse tegemist.

[5] Taimetoodangu Inspektsiooni peadirektori 21.06.2001. a käskkiri nr 66

Teraviljatoetuse taotluse rahuldamata jätmise vaidlustamise korda ega vaidlustamise tähtaega ei olnud kontrollimise ajaks kehtestatud.

3.5 Toetuse maksmine

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 4 annab põllumajandusministrile õiguse otsustada riigieelarvest põllumajandustoetusteks eraldatud raha jaotamise üle ning kinnitada tulutoetuse ühikumäär põllukultuuri ühe hektari kohta, lähtudes tulutoetuse alaliigi kohta määratud rahasumma suurusest ja vastavasse alaliiki kuuluvate põllukultuuride kogupinnast.

Seaduse § 101 kohustab PRIA-t arvutama taotlejale makstava tulutoetuse suuruse ja toetuse välja maksma 10 tööpäeva jooksul pärast määramise otsuse tegemist.

Valitsuse määruse nr 165 § 8 näeb ette, et seda tehakse PRIA peadirektori käskkirja alusel.

3.6 Sanktsioonid

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 101 sätestab, et taotlus jäetakse rahuldamata juhul, kui eelmisel aastal nõuti taotlejalt väljamakstud toetus tagasi või esitas ta valeandmeid.

Sama paragrahv sätestab, et kui pärast toetuse väljamaksmist selgub, et taotleja on esitanud valeandmeid, peab PRIA nõudma toetuse tagasimaksmist riigieelarve tuludesse. Amet peab vastava ettekirjutuse tegema 10 tööpäeva jooksul pärast seda, kui on valeandmete esitamisest teada saanud. Raha tuleb tagastada 30 päeva jooksul, alates ettekirjutuse saamisest.
Seaduse § 151 kohaselt kehtestab toetusraha tagasinõudmise ja tagasimaksmise korra Vabariigi Valitsus või tema volitusel põllumajandusminister. Auditeerimise ajaks ei olnud nimetatud korda kehtestatud[6].

[6] Ministeerium oli Vabariigi Valitsusele esitanud vastava eelnõu.

3.7 Toetuse avalikustamine

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 145 näeb ette, et PRIA avaldab toetuse saanud isikute kohta andmed avalikus väljaandes Ametlikud Teadaanded. Avaldatakse isiku nimi, elu- või asukoha-maakond ja toetuse liik.

Eelnimetatud paragrahv sätestab, et andmete loetelu ning avaldamise aja ja korra kehtestab põllumajandusminister. Auditeerimise ajaks ei olnud põllumajandusminister seadusega nõutut kehtestanud.

4. Teraviljatoetuse maksmise korraldus

4.1 Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet

PRIA põhimäärus sätestab ameti ühe ülesandena riiklike toetuste maksmise, mis seisneb põllumajandustoetuste taotluste kogumises, projektide valimises ja toetuste maksmises. Põhimäärus kohustab ametit koostama aruandeid toetuse andmise kohta ning hindama toetuse mõju majandussektorile.[7]

PRIA ei analüüsi, kas teraviljatoetuse rakendamine on muutnud tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi ning seemne- ja kiulina kasvatamise tasuvamaks tegevuseks. PRIA-st saadud selgitustel peaks see olema mitte ameti, vaid ministeeriumi kohustus. Auditeerijad nõustuvad sellega, kuna ministeerium valdab vastavat infot ja metoodikat.

Teraviljatoetuse menetlusega tegelevate PRIA osakondade põhimäärused ei olnud auditeerimise ajal kinnitatud.

PRIA omapäraks on 15 piirkondliku büroo olemasolu. Piirkondlikul bürool ei ole ameti struktuuriüksuse staatust, oma nimetust kasutab ta tinglikult. Büroo tööülesanded on seotud vastava maakonnaga ning ta koosneb PRIA toetuste osakonna, toetuste kontrolli osakonna SAPARD-i toetuste kontrolli büroo ja registrite osakonna põldude registri büroo ametnikest. Riiklike tulutoetuste menetlemise ülesandeid täitsid taotluste vastuvõtja ja põldude registri büroo vanemspetsialist.

Ehkki valitsuse määruse nr 165 § 4 näeb ette, et PRIA kontrollib taotlusi koostöös teiste riigiasutustega, ei olnud PRIA auditeerimise ajal järelevalve protseduure kehtestanud. PRIA selgitas, et järelevalve funktsiooni hakkab täitma siseauditi osakond.

Riiklike toetuste kontrolli büroo viis koos Taimetoodangu Inspektsiooniga läbi teraviljatoetust saanud põllumajandustootjate taotlusandmete järelkontrolli laekunud kaebuste või muude signaalide alusel.

[7] Põllumajandusministri 21.07.2000 määrus nr 52 ”PRIA põhimäärus ning struktuur ja teenistujate koosseis”

Valitsus moodustas oma määrusega[8] põllumajandustoetuste registri ning kinnitas registri pidamise põhimääruse. Põllumajandustoetuste registri vastutavaks töötlejaks on Põllumajandusministeerium ja volitatud töötlejaks PRIA.

PRIA asutas põllumajandustootjate andmekogu ja kinnitas selle pidamise korra[9] ning põllumajandustoetuste administreerimise andmekogu ja kinnitas selle pidamise korra.[10]

Registri ja andmekogude asutamine ja pidamine on toetuste registri büroo ülesanne, tööd neis valdkondades alles käivitusid.
Pärast teraviljatoetuse väljamaksmise lõpetamist koostab PRIA aastaaruande teraviljatoetuse maksmise kohta, mis avalikustatakse PRIA internetileheküljel.

4.2 Taotlejate informeerimine

Vabariigi Valitsus kehtestas määrusega nr 165 põllukultuuride kasvatamise toetuse taotlemise ja taotluste menetlemise korra ning nõuded põllukultuuri kasvatamise toetuse saamiseks hilinenult – üks nädal enne teraviljatoetuse taotluste vastuvõtu algust.

Ajalehtede kaudu teatas PRIA teraviljakasvatajatele, et on võimalik taotleda riiklikku toetust, esitades 24. maist kuni 15. juunini taotluse PRIA piirkondlikele büroodele.

Internetileheküljel avaldas PRIA ülevaate valitsuse määrusega kehtestatud teraviljatoetuse menetluse korra kohta, juhendi “Abiks tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi, seemne- ja kiulina kasvatamise toetuse taotlejatele” ning “Tera- ja kaunvilja, rapsi, rüpsi, seemne- ja kiulina kasvatamise toetuse taotleja meelespea”.

[8] VV 18.09.2001 määrus nr 292 “Põllumajandustoetuste registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus”
[9] PRIA peadirektori 27.03.2001 käskkiri nr 1-2/47 “PRIA põllumajandustootjate andmekogu asutamine ja pidamine”
[10] PRIA peadirektori 27.03.2001 käskkiri nr 1-2/48 “PRIA põllumajandustoetuste administreerimise andmekogu asutamine ja pidamine”

4.3 Taotluste vastuvõtmine

Tööjuhend[11] näeb ette, et ametnik kontrollib taotluse vastuvõtul, kas taotleja isiku nimi ja kõik koodid, tema pangarekvisiidid, aadress ja toetuse saamiseks vajalikud andmed (sh kõlvikute kohta) on esitatud, andmeid tõendavad dokumendid lisatud ning taotlus allkirjastatud.

Taotluste vastuvõtja tööjuhend ei näe ette, et vastuvõtja kontrollib taotlusandmeid sisuliselt. Samuti ei ole ta kohustatud kontrollima, kas andmete õigsuse tõendamiseks esitatavad dokumendid on kehtivad, dokumentide koopiad kinnitatud ning kas neist piisab andmete tõendamiseks.

Ametijuhendite järgi kannab taotluse vastuvõtja või otsese juhataja korraldusel ka põldude registri büroo vanemspetsialist taotluses toodud kõlvikud piirkonna maakasutuskaardile. Seejuures jälgib ametnik, et põllukultuuride summaarne külvipind ei ületaks märkimisväärselt kaardil näidatud põllupindala.

Puuduvad juhised, milline põllupinna ületamine on aktsepteeritav. Samuti ei ole reguleeritud ametniku tegevus juhul, kui külvipinnad ületavad märkimisväärselt maakasutuskaardile märgitud põllupindala. Ministeeriumi kinnitusel saab nimetatud küsimus 2002. aastal lahenduse regulatsiooni menetluses oleva muudatuse abil.

Taotluste vastuvõtja on kohustatud kasutajajuhendi[12] järgi taotluses esitatud andmed arvutisse sisestama.

Kasutajajuhendi kohaselt fikseerib arvuti taotlusandmete sisestamisel automaatselt taotluse registreerimise järjekorranumbri ning sisestamise kuupäeva taotluse esitamise kuupäevana. Programm võimaldab kuupäeva hiljem muuta.

Taotlusandmete sisestamisel kontrollib tarkvara automaatselt koodide ja arveldusarve numbri pikkust, isikukoodi struktuuri, taotleja andmete komplekssust. Põllukultuuride ja nende sortide nimetuste sisestamisel koos kõlvikute koodi ja pindalaga kontrollib tarkvara automaatselt, kas

[11] PRIA koostatud, kuid kinnitamata “Taotluse vastuvõtja tööjuhend”
[12] PRIA koostatud, kuid kinnitamata “Programmi TERAV kasutajajuhend”

taotluse piires on külvipinda vähemalt 5 hektarit ning kas sertifitseeritud seemnega külvatud pind ei ületa taotluses näidatud kogu külvipinda.

Taotluste nimekirja sulgemise ega arvutisse sisestatud taotlusandmete edastamise korda pärast taotluste vastuvõtu lõppemist ei olnud PRIA piirkondlikele büroodele ametlikult kehtestanud.

4.4 Teraviljatoetuse määramine

PRIA langetab otsuse andmekogus olevate andmete põhjal, millest on kontrollitud täies ulatuses taotleja koodid ning võlgnevuse puudumine. Viiel protsendil taotlejatest on kontrollitud ka põllukultuuride külvipindade kohta esitatud andmete vastavust tegelikkusele, sh sertifitseeritud seemne kasutuse ulatust, umbrohtumust, tuulekaera esinemist ja taimekaitseseadusest tulenevate kohustuste täitmist.

Rahuldamata jäetud taotluste nimekiri moodustub automaatselt vastava tarkvara abil. Sellesse nimekirja mittekuuluvatest taotlejatest moodustab PRIA teraviljatoetuse saajate nimekirja. Mõlemad nimekirjad kinnitab eri käskkirjadega PRIA peadirektor.

Kooskõlas kehtestatud nõuetega teatab PRIA igale taotlejale eraldi tema taotluse rahuldamata jätmise otsusest ja selle põhjustest. Saadetavates teadetes ei määrata taotluse rahuldamata jätmise otsuse vaidlustamise tähtaega ega viidata vaidlustamise korrale.

Lähtudes jooksvaks aastaks põllumajandusministri kinnitatud teravilja kasvatamise toetuse ühikumäära diferentseerimisest, leiab PRIA toetuse saajate summaarse arvestusliku külvipinna ja teraviljatoetuse maksmiseks määratud summa alusel arvestusliku ühikumäära. Tehtud arvestused esitab PRIA põllumajandusministrile koos ettepanekuga kinnitada põllukultuuride kasvatamise toetuse ühikumäär.

Seejärel kinnitab PRIA peadirektor käskkirjaga toetuse saajate nimekirja ja toetusesummad. Nimekirja ja toetussummad avalikustab PRIA oma internetileheküljel.

Kui teraviljakasvataja vaidlustab taotluse rahuldamata jätmise ning PRIA aktsepteerib esitatud põhjendused ja määrab toetuse, siis kinnitab peadirektor oma käskkirjaga muudatused teraviljatoetuse saajate ja rahuldamata taotluste nimekirjades.

4.5 Teraviljatoetuse maksmine

Eesti Ühispank kontrollib enne maksekorralduste vormistamist, kas toetuse saaja taotluses märgitud pangarekvisiidid on õiged. Hansapank kontrollib alles maksekorralduste alusel, kas toetuse saajal on arveldusarve avatud ning vähemalt 10 000-kroonise ülekandega maksekorralduste puhul ka seda, kas toetuse saaja nimi vastab näidatud kontonumbri omaniku nimele.

Üle kandmata jäänud toetuste osas täpsustab toetuste osakond isiku andmeid, andmekogus tehakse parandused ning peadirektor kinnitab avalduste alusel käskkirjaga kontoparandust soovivate taotlejate nimekirja.

Välja makstud tulutoetuse tagasinõudmise aluseks on käesoleval ajal PRIA kontrolliakt, mille põhjal annab PRIA peadirektor välja käskkirja raha tagasimaksmise kohta PRIA arveldusarvele. Tagasi nõutud summat riigieelarve tuludesse ei kanta, laekuva summa ulatuses tehakse vastava tulutoetuse liigi kulude tasaarveldus.

Teraviljatoetuse kulude raamatupidamisarvestust peab PRIA tekkepõhiselt.

4.6 Täiendava teraviljatoetuse maksmine

Täiendava teraviljatoetuse maksmist ei ole eraldi reguleeritud.
2001. aasta lisaeelarvega eraldati teraviljatoetuseks täiendavalt 34 mln krooni.[13] Põllumajandusministri käskkirjaga suurendati toetuse ühikumäära 122,90 krooni võrra.[14] Sama käskkiri sätestas täiendava summa väljamaksmise tähtpäevaks 02.11.2001.

[13] 19.09.2001 vastu võetud "Seaduse "2001. aasta riigieelarve" muutmise seadus", põllumajandusministri 02.10.2001 kinnitatud toetuse jaotuse täpsustus

PRIA arvestas 2001. aasta toetuse saajate andmekogu kasutades iga saaja kohta täiendava toetussumma ning PRIA peadirektor kinnitas need oma käskkirjaga. Täiendava toetuse väljamaksmise protseduur oli samasugune kui esmase maksmise korral.

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

4.7 Teraviljatoetuse andmekogu

Kontrollimise ajal koosnes põllumajandustoetuste administreerimise andmekogu teraviljatoetuse osa menetlusprogrammidest ja andmefailidest.

Andmekogu sisaldas taotlusandmete ning ajaliselt paigutatud eri kontrollide tulemuste ja arvestuslike näitajate välju.

Taotlusandmed saadi piirkondlikelt büroodelt, kontrollitulemused laekusid Maksuametilt ja Taimetoodangu Inspektsioonilt, arvestuslikke näitajaid - rahuldamata jäänud taotluste nimekiri, toetuse saajate nimekiri ning iga saaja kohta arvestuslik külvipind ja toetuse summa – saadi eelnimetatud andmete põhjal.

Taotlusandmeid sisestati PRIA piirkondlikes büroodes üks kord.

Teraviljatoetuse osas täitis menetlusprogrammide koostaja ka süsteemi administraatori ülesandeid.

Andmekogu ei olnud kaitstud manipuleerimise eest.

[14] Põllumajandusministri 19.10.2001 käskkiri nr 262

Andmete tõesusele ja kaitsele ning menetlusprogrammidele andis hinnangu PRIA enda siseaudit. 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.

5. Maandamata riskid teraviljatoetuse maksmisel

5.1 Protseduurireeglite eiramine

Taotluste vastuvõtu korraldus ei välistanud tähtajast hiljem laekunud avalduste vastuvõtmist.

Et PRIA ei olnud piirkondlikele büroodele kehtestanud nimekirja sulgemise korda pärast taotluste vastuvõtu lõppemist (15. juuni), võidi taotlusi vastu võtta ajani, mil piirkondlikud bürood esitasid PRIA-le taotlusandmed elektrooniliselt, s.o kuni kümme päeva hiljem.

Piirkondlikud bürood ei olnud kohustatud informeerima PRIA keskasutust ei jooksvalt ega ka 16. juuni hommikul vastu võetud taotluste arvust.

PRIA piirkondlikud bürood ei taganud laekunud taotluste järjestikust registreerimist.

Olemasolevad juhendid ei kohustanud piirkondlikku bürood pidama eraldi taotluste registreerimise raamatut. Laekunud taotluste registreerimine toimus taotlusandmete sisestamisel. Et andmeid sisestati mitmesse arvutisse, siis nägi registreerimisnumbrite valiku ette tarkvara.

Viljandi piirkondliku büroo taotlusi kontrollides selgus, et taotluste registreerimisnumbrid ei olnud järjest, kolmes eri paigas oli kokku 12 täitmata kohta. Selline süsteem võimaldab planeerida vabu numbreid vastuvõtutähtajast hiljem laekunud taotluste registreerimiseks. Asjaolu, et andmete sisestamise programm võimaldab taotluse laekumise kuupäeva muuta, suurendab samuti kuritarvitamise ohtu.

Taotluste menetlemise protseduuride puudumise tõttu ei olnud tagatud taotluste võrdne menetlemine.

Et puudusid juhised, milline põllupinna ületamine on aktsepteeritav, lähtusid piirkondlikud bürood külvipindade kandmisel piirkondlikule maakasutuskaardile erinevast põllupindade hälbest. Auditeerijate arvates tuleks kehtestada põllupinna viga, mille ületamise tuvastamisele järgneks taotluses näidatud külvipinna vähendamine. Ministeeriumi kinnitusel leiab küsimus lahenduse regulatsiooni täpsustamise kaudu.

Andmete tõendamiseks lisatud dokumentide piisavust jälgisid piirkondlikud bürood ainult taotluste vastuvõtu algperioodil.

Toetus maksti välja kontrollimata taotlusandmete põhjal.
Kuna taotlusandmeid sisestati PRIA piirkondlikes büroodes üks kord, ei ole välistatud vead ja nendega manipuleerimine. Auditeerijad tuvastasid taotlustes näidatud andmete lahknemist PRIA andmekogus olevate andmetega (Läänemaal kahes taotluses ja Tartumaal ühes taotluses).

Taotlusi oli ka parandatud, ehkki see, kas ja mil moel parandusi tehakse, ei olnud reguleeritud. Näiteks oli Tartumaa füüsilisest isikust ettevõtjale määratud toetus 496 krooni võrra suurem kui tema taotluses nr 364 tehtud parandus lubas.

Taotluste menetlemisel rikuti kohustuste lahususe põhimõtet.
Et menetlusprogrammide koostaja täitis ka süsteemi administraatori ülesandeid, ei olnud võimalik objektiivselt hinnata programmide vastavust püstitatud tööülesandele ja töökindlust.

Taotlejaid ei informeeritud küllaldaselt taimekaitseseadusest tulenevatest nõuetest.
Esmakordselt oli 2001. aastal teraviljatoetuse saamise õigus vaid neil põllumajandustootjatel, kes pidasid arvestust kasutatud taimekaitsevahendite kohta. PRIA ei kajastanud internetileheküljel avaldatud juhendites taimekaitseseadusest tuleneva nõude olemasolu.

Selgituste kohaselt aitas põllumajandustootjaid selle nõude täitmisel Taimetoodangu Inspektsiooni piirkondliku büroo teade kohalikes ajalehtedes, milles selgitati teraviljakasvatajate kohapealse kontrolli sisu ja toetuse saamise tingimusi. Neil, kes kohalikust lehest teadet lugeda said, oli võimalik taimekaitsevahendite kasutamise arvestus õigeaegselt korda seada. Ministeerium nõustus puudustega taotlejate teavitamises toetuse saamise tingimustest.

Järva-, Viljandi- ja Läänemaa kohalikes ajalehtedes jäid teated väidetavalt kõrge avaldamistasu tõttu ilmumata. Sestap ei korrastanud nende maakondade teraviljakasvatajad ka taimekaitse-vahendite kasutamise arvestust, mis põhjustas taotluste rahuldamata jätmist. Taimekaitse-seaduse nõude täitmise eiramise osatähtsus kogu riigis tuvastatud taimekaitsenõuete eiramise juhtudest oli Järva-, Viljandi- ja Läänemaal 77%.

Toetus kanti üle isikule, kes polnud taotlust esitanud.
Kui toetuse maksmisel selgus, et toetuse saaja nimi ei vastanud taotluses näidatud isiku pangakonto numbrile, siis täpsustas PRIA toetuste osakond isiku andmeid ning taotlejate avalduste alusel kinnitas peadirektor kontoparandust soovivate taotlejate nimekirja. Kuigi kahes sellesisulises PRIA peadirektori käskkirjas on märgitud vastava nimekirja lisamine ühel lehel, kasutas raamatupidamisbüroo nende käskkirjade kahte lisa, teine sisaldas muudatusi saaja nimes.

Taotleja nime muutes ei tagatud, et kõik toetuse saajad läbiksid Maksuameti kontrolli.

Ei olnud kindlustunnet, et raha kantakse üle õigele arveldusarvele.
Hansapank kontrollib saaja nime vastavust näidatud kontonumbri omaniku nimega alles ülekande sooritamisel ja ainult juhul, kui makstav summa on vähemalt 10 000 krooni. On võimalik, et vale konto omanik laekunud 10 000 kroonist väiksemat summat ei tagasta ning riigieelarvest tuleb teha korduv kulutus toetuse maksmiseks õigele isikule.

Avalikustatud teraviljatoetuse saajate nimed ja toetuse summad on tõesed vaid avalikustamise hetkel.
Toetuse saajate nimekirja ja toetuse summat korduvalt muudeti, kuid muutusi jooksvalt ei avalikustatud. See vähendas toetuseks eraldatud raha kasutamise läbipaistvust.

5.2 Kehtestatud regulatsioonide eiramine

Taotlusega esitatud dokumendid ei tõendanud täies ulatuses taotleja õigust saada talle määratud summat.
Taotlusi analüüsides tuvastasid auditeerijad, et paljude taotluste juurde lisatud dokumente ei saa lugeda piisavaks taotlusandmete tõendamiseks.

Nii ületas taotluses näidatud külvipind dokumentaalselt tõendatud maakasutusõigust Viljandimaa taotlustes nr 1 vähemalt 19 hektarit ja nr 68 *ca* 5 hektarit, Läänemaa taotluses nr 58 18 hektarit ning Tartumaa taotluses nr 419 üle 100 hektari.

Toetuse maksja ei kontrollinud kõiki taotleja esitatud andmeid.
Taotlejate esitatud maakasutusõigust tõendavaid dokumente ega põllukultuuride kasvupindade suurusi PRIA ei kontrollinud.

Taotlusandmete tõendatuse kontrolli puudumise tõttu ei olnud maandatud risk, et teraviljatoetust said need, kellel polnud selleks õigust. Nii võis taotleja esitada fiktiivselt koostatud maarendilepingu, millest maa tegelik omanik (elas linnas või välismaal) midagi ei teadnud. Ka võisid mitu alla 5 hektariga teraviljakasvatajat esitada koopereeritud taotluse ning volitada endi hulgast esindaja toetuse taotlemiseks.

Taotlusvormi ei täidetud kõigi ette nähtud andmetega.
PRIA piirkondlikud bürood ei nõudnud paljudel juhtudel füüsilisest isikust ettevõtja taotluses maksumaksjate ja maksu kinnipidajate registri koodi märkimist. Tartumaa piirkondlikus büroos puudus maksumaksjate registri kood kontrollitud 82 toimikust 15-es.

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

Taimetoodangu Inspektsioon muutis pärast kontrolliperioodi lõppu oma kontrolliandmeid, mis põhjustas toetuse saajate nimekirjade muutmist.
Taimetoodangu Inspektsiooni tähtaegselt läbiviidud kontrollimise tulemuste põhjal jäeti rahuldamata 39 taotlust taimekaitseseaduse nõuete eiramise põhjusel.

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

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

Auditeerijate arvates ei ole tehtud muudatus kooskõlas regulatsioonides 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[15] nii, et põlluraamatut peab põllumajandustootja ning selles peavad olema andmed kõlvikul kasutatud taimekaitsevahendite kohta.

Toetuseks määrati suuremaid summasid, kui põllumajandusministri kinnitatud jaotus ette nägi.
Vaidlustatud rahuldamata jäänud taotlusi vaadati läbi ka pärast arvestusliku kogukülvipinna arvutamist ja selle alusel toetuse ühikumäära kinnitamist. Juhul, kui otsustati selline taotlus rahuldada, ületati teraviljatoetuseks ette nähtud summat.

Peadirektori käskkirjadega tehti teraviljatoetuse saajate nimekirjas mitu muudatust 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 põllumajandus-minister oli antud toetuseks eraldanud.

Põllumajandusministeerium ei täitnud riigieelarve seaduse § 27 kehtestatud nõuet ega teatanud Rahandusministeeriumile põllumajandustoetuste kinnitatud jaotust, mistõttu Riigikassal puudus võimalus kontrollida PRIA teraviljatoetuseks määratud raha tellimise õigsust.

5.3 Regulatsiooni puudumine

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

[15]Põllumajandusministri 23.04.2001 määruse nr 27 § 2, § 3 lg 1 p 3 ja § 4 lg 2

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

Regulatsioon võimaldab näiteks maksta tuulekaera esinemise korral ühikumäärast kuni 65% kõrgemat toetust (tuulekaera esinemise korral vähendatakse toetust 15%, aga suurendatakse 30% sertifitseeritud seemne kasvatamise korral ning 50% ohustatud sordi kasvatamise korral). Auditeerijate arvates ei ole selline lähenemine kooskõlas põllukultuuride tootjate toetamise üldiste põhimõtetega.

Valeandmete mõiste vajab avamist.
Maaelu ja põllumajanduse korralduse seaduse §-s 100 räägitakse küll sellest, et kui taotleja on jooksval või eelmisel aastal esitanud valeandmeid, siis taotlust ei rahuldata, kuid valeandmete mõiste on jäänud avamata.

Ei selgu, kas eelmisel aastal valeandmeid esitanud isikuteks tuleb pidada vaid neid taotlejaid, kellele esitati toetuse tagasinõue või kelle taotluse mitterahuldamise põhjuseks oli märgitud ebaõigete andmete esitamine. Teisalt esitasid sisuliselt valeandmeid ka kõik need isikud, kelle taotlust ei rahuldatud riikliku maksu võla olemasolu, ettevõtjaks mitteolemise, taimekaitse-seaduse nõuete täitmata jätmise, põldude ülemäärase umbrohtumuse või muude taotluses esitatud andmete tegelikkusele mittevastavuse tõttu.

Samuti ei selgu, kas teraviljatoetuse taotluses esitatud valeandmed tingivad ka teiste tulutoetuse liikide taotluste rahuldamata jätmist.

Maksuameti tegevuses võis täheldada taotlejate maksuvõlgnevuse erinevaid tõlgendusi.
Maksuamet ei avaldanud taotlejate riikliku maksu võla olemi kohta ühest arvamust. 73 taotlejat olid seisuga 1. juuni võlglased, kuid nad tasusid või ajatasid oma võla 20. juuliks. Maksuamet tegi PRIA-le ettepaneku maksta neist 14-le toetust, sest nimetatud maksumaksjad ei teadnud 1. juunil maksuvõla olemasolust. Maksuameti arvates ei oleks tulnud nende suhtes rakendada võla olemasolu sanktsioonina, mis välistab toetuse saamise.

PRIA pidi otsuse langetama, kas need 14 isikut vastavad taotlejale esitatud nõuetele või mitte.

Kooskõlastatult põllumajandusministriga kandis PRIA kõik 14 toetuse saajate nimekirja, lähtudes väidetavalt õigustatud ootuse printsiibist.

Lisaks muutis Maksuamet oma esialgseid kontrollitulemusi, nt ühe Pärnumaa füüsilisest isikust ettevõtja võlgnevuse ja ühe Harjumaa füüsilisest isikust ettevõtja maksumaksjate registrisse kandmise osas.

Auditeerijad on seisukohal, et maksuvõlgnevuse mitmeti mõistmine võimaldab teraviljatoetuse väärkasutamist. Maksuvõlgnevuse kontrollimise ülesanne vajab kindlasti konkretiseerimist, samuti tuleks piiritleda minimaalne maksuvõlaks loetav summa.

Maksuameti võimalik viga on tõsiseks probleemiks, kui toetuse mittesaajate nimekirja kantud taotleja tõestab pärast teraviljatoetuse raha väljajagamist, et ta ei olnud 1. juuni seisuga maksuvõlglane: temale toetuse väljamaksmine nõuab täiendavat finantseerimist riigieelarvest.

Põllumajandusministeeriumil tuleb tõhusamalt jätkata läbirääkimisi Rahandusministeeriumiga küsimuse lahenduse saavutamiseni.

Pole sätestatud, millised dokumendid võivad tõendada maakasutuse õiguslikku alust. Maakasutusõiguse tõendamiseks kasutati rendilepinguid, katastriüksuse plaane, vallavalitsuses välja antud õiendeid ajutise maakasutuse kohta, käsitsi kirjutatud füüsilise isiku volitust maakasutuse kohta jne.

Auditeerijate arvates ei tõenda nt taotlusele lisatud maarendilepingute koopiad külvipinnale vastavat maakasutusõigust tihti seetõttu, et neis lepingutes on kasutustähtaegu parandatud (Tartumaal taotlused nr 71, 167 ja 284, Viljandimaal nr 232, Läänemaal nr 132) või on lepingud lõppenud enne külviperioodi (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).

Valitsuse määruses nr 165 ei ole selgitatud, kas ja millised esitatavate dokumentide koopiad peavad olema kinnitatud ning kelle kinnitusega ja millisel perioodil väljastatud koopiaid aktsepteeritakse.

Eri asutuste kontrolli samaaegsus põhjustab asjatut tööd ja ajakulu.
Valitsuse määrus nr 165 sätestab tähtajad nii, et Taimetoodangu Inspektsioon kontrollib taotlejaid kohapeal samal ajal, kui Maksuamet kontrollib taotlejate vastavust toetuse saamise tingimustele.

Taimetoodangu Inspektsiooni poolt kohapeal kontrollitud 279-st valimisse kuuluvast taotlejast 9 puhul (3,2%) selgus, et Maksuameti kontrollimise tulemusena ei olnud neil teraviljatoetuse taotlemise õigust.

Auditeerijate arvates oleks otstarbekas moodustada kontrollivalim Taimetoodangu Inspektsiooni jaoks nimekirja põhjal, mis on Maksuameti kontrolli juba läbinud.

Eksimuste vältimiseks tuleks toetuse taotlusvormi täiendada.
Kooskõlas kehtiva korraga võttis PRIA vastu teraviljataotlusi kõigilt äriühingutelt ja füüsilistest isikutest ettevõtjatelt, kes kinnitasid oma allkirjaga vastavust kõikidele kehtestatud nõuetele korraga.

Maksuameti ja Taimetoodangu Inspektsiooni esmaste kontrollitulemuste alusel jäi täies ulatuses rahuldamata riikliku maksu võla tõttu 134 taotlust, taimekaitsevahendite kasutamise arvestuse puudumise tõttu 39 ja põldude ülemäärase umbrohtumuse tõttu 2 taotlust.

Auditeerijate arvates kahanenuks taotluste vastuvõtu ja andmete sisestamise töömaht märgatavalt, kui kehtestatud taotlusvorm näinuks ette eraldi iga nõude täitmise kinnitamist allkirjaga. Kui taotlusvormis olnuks ka meeldetuletus kehtestatud nõuete kohta, võinuks see vähendada esitatud taotluste arvu ning suurendada ka Taimetoodangu Inspektsiooni kohapealse kontrolli efektiivsust.

5% taotlejate valimi moodustamiseks ei rakendatud põhjalikumaid kriteeriume.
Taotlejate kohapealseks kontrollimiseks valimit moodustades lähtus PRIA järgnevast: valimisse lülitati juhuslikult leitud taotlused, kõik ohustatud taimesortide kasvatajad ning Taimetoodangu Inspektsiooni poolt pakutud 13 taotlust. Täiendavaid kriteeriume (taotleja ettevõtlusvorm, taotlejate grupeerimine külvipinna suuruse või muu alusel – sertifitseeritud seemne kasutamine,

tuulekaera esinemine jne) 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.

Nimekirju vormistati andmekogu väliselt käsitsi, mis suurendas vea esinemise riski. Pistelisel kontrollimisel leidsid auditeerijad, et Taimetoodangu Inspektsioonile esitatud Raplamaa taotlejate nimekirjas ei olnud ühe teraviljakasvataja taotluse registreerimisnumber õige.

Mitme tulutoetuse saamine sama põllu eest ei ole piisavalt reguleeritud ega arusaadav.
Kehtiv regulatsioon ei välista ühe põllu eest mitme eri liiki tulutoetuse saamist.

Võrumaa teraviljatoetuse taotlejaid kohapeal kontrollides tuvastas Taimetoodangu Inspektsioon 4 (25% kontrollitud taotlejate arvust) põllumajandustootjat, kes taotlesid mahepõllumajanduse toetust teraviljatoetuse taotluses näidatud pindala eest. Mitme toetuse andmisega katab riik põllumajandustootja samad kulud korduvalt, mida ei saa pidada riikliku toetuse tõhusaks kasutamiseks.

Kehtestamata on toetuse rahuldamata jätmise otsuse vaidlustamise kord ja tähtajad.
Teraviljatoetuse taotluse rahuldamata jätmise vaidlustamisega pöördutakse nii PRIA kui Põllumajandusministeeriumi poole. Protestid laekuvad piiramatu aja jooksul.
Kui vaidlustatud otsust muudetakse, kaasneb sellega eelarveraha täiendav eraldamine.

Auditeerijate arvates lihtsustaks toetuse rahuldamata jätmise otsuse vaidlustamise regulatsiooni kehtestamine teraviljatoetuse taotluste menetlust.

Teraviljatoetuse maksmise eesmärke tuleks konkretiseerida.

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 69 kohaselt antakse teraviljatoetust põllumajandustootjale tootmise tasuvuse ja sissetuleku suurendamiseks.

Auditeerijad leiavad, et formuleeritud eesmärk on liialt üldine, et selle täitmist oleks võimalik mõõta. Ministeerium peaks sõnastama vaheeesmärgid ja andma hinnangu nende saavutamisele.

6. PRIA seisukohad auditi tulemuste kohta

Auditi tulemustest lähtudes tegi Riigikontroll oma kontrolliaktis PRIA-le ettepanekuid, mis peaksid aitama parandada toetuse taotleja poolt esitatud andmete kontrollimist ja vähendama riske toetuse maksmisel, sh:

- töötada välja ja kehtestada põllukultuuride kasvupindade kontrollimiseks praktikas kasutamiskõlblikke mooduseid;
- töötada välja ja kehtestada mehhanismid toetuse taotlejate maakasutuse õigusliku aluse kontrollimiseks;
- kinnitada teraviljatoetuse menetlemise ühtsed protseduurid;
- kehtestada välja makstud teraviljatoetuste järelkontroll;
- võtta kasutusele meetmed teraviljatoetuse andmekogu ja toetuseregistri ning pangafaili andmete kaitseks ja neis hilisemate muudatuste tegemise takistamiseks;
- teha selgitustööd põllukultuuride kasvatamise eest makstava toetuse tingimuste, sh taimekaitseseaduse nõuete kohta;
- kehtestada kohapeal kontrollitavate taotlejate valimi moodustamiseks täpsemad kriteeriumid.

PRIA peadirektor nõustus kontrolliaktis esitatud põhiseisukohtadega (kontrolliakti arutelul 05.12.2001). Ta pidas oluliseks info kogumist väärkasutuse võimaluste kohta toetuse maksmisel ja kinnitas, et koostöös ministeeriumiga on võimalik täiustada väärkasutuste vältimise meetmeid. Peadirektori kinnitusel koostatakse protseduurireeglid toetuse menetlemiseks, töötatakse välja kriteeriumid kontrollivalimi moodustamiseks taotlejate kohapeal kontrollimiseks, täiendatakse taotlejate maakasutuse kontrollimise mehhanisme.

Oma kirjalikus vastuses kontrolliaktile esitas PRIA ka mõned märkused ja vastuväited:

- taimekaitseseadusest tuleneva nõude olemasolu kajastamist oma juhendis ja vastavat selgitustööd taotlejate hulgas ei pidanud PRIA vajalikuks, viidates, et seda peaks tegema Taimetoodangu Inspektsioon;

- kuigi mõnel juhul erines toetuse saaja nimi taotluses näidatust, oli sisuliselt tegemist sama isikuga, kes oli eelnevalt läbinud ka maksuvõla puudumise kontrolli.

7. Riigikontrolli vastus PRIA seisukohtadele

Riigikontroll tunnustab PRIA püüdlusi teraviljatoetuse administreerimise parandamisel, lootes, et parandusi tehakse kiiresti ning Riigikontrolli ettepanekuid arvestades.

PRIA esitatud märkustest arvavad auditeerijad järgmist:

- kuigi taimekaitseseadusest tuleneva nõude olemasolu peab oma juhendites kajastama Taimetoodangu Inspektsioon, on see ka PRIA otsene kohustus (PRIA põhimääruse § 6 sätestab, et PRIA tegevusvaldkond on riiklike toetuste andmise korraldamine ning § 7 näeb ette, et PRIA koostab ja annab välja vastavaid teabematerjale);
- kui taotluste menetlemise ajal on vaja muuta taotleja nime, tuleks põhjendus märkida muutmist kajastavas peadirektori käskkirjas. See tagab maksete parema läbipaistvuse ning võimaldaks hinnata, kas taotleja on läbinud Maksuameti kontrolli.

8. Põllumajandusministeeriumi seisukohad

Auditi tulemuste arutelul Põllumajandusministeeriumis, mida juhtis ministeeriumi poolt kantsler Ants Noot, tõdeti käesoleva kontrollimise vajalikkust, mis osutas puudustele teraviljatoetuse administreerimisel ja maksmisel.

Ministeeriumi esindajad nõustusid auditi tulemusena neile tehtavate soovituste ja ettepanekutega ning väitsid, et arvestavad neid.

Oma kirjalikus vastuses peakontrolöri otsuse projektile esitas ministeerium mõned märkused ja vastuväited.

1. Teraviljatoetuse maksmise eesmärkide kohta märgiti, et tulutoetuse maksmise eesmärgid on sätestatud Eesti Vabariigi Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepinguga ühinemise protokolli ratifitseerimise seaduses, Euroopa Lepingus, valitsuse heakskiidetud Eesti Põllumajanduse Arengu Strateegias ja Euroopa Liidule liitumisläbirääkimisteks esitatud positsioonides. Lühidalt kokku võttes on toetusskeemide eesmärgid järgmised:
- põllumajandussaaduste toetamine vähemalt taastootmise tasemel;
- elanikkonna varustamine peamiste toiduainetega;
- ühtse põllumajanduspoliitika toetusskeemide järk-järguline juurutamine.

Sellest lähtuvalt näeb ministeerium tulutoetuse eesmärgina tulutaseme toetamist, mis põllumajandussektoris on oluliselt madalam teiste tegevusaladega võrreldes ning teatud aastatel mõnede põllumajandustootjate osas võib osutuda ka lihtsalt kahjumit vähendavaks toetuseks.

2. Ministeerium selgitas, et on pidevalt teinud koostööd nii Maksuameti kui Rahandusministeeriumiga eesmärgiga täpsustada nõuet maksuvõlgnevuse puudumise kohta sellisena, et määrust oleks võimalik üheselt mõista ja tootjal oleks võimalik aegsasti kontrollida, kas tal on maksuvõlgnevusi ning nende esinemisel oma kohustused riigi ees täita. Konkreetsete lahendusteni pole seni aga veel jõutud.

3. Taimetoodangu Inspektsiooni poolt läbiviidud järelkontrolli taimekaitsevahendite kasutamise üle tingis ministeeriumile ja PRIA-le laekunud sellesisuliste avalduste ja kaebuste suur hulk. Probleemide tekke analüüs viitas selgelt tegematajätmistele teatud maakondades – eelneva info puudulikule levitamisele ja ka järelevalveametnike puudulikule suhtlusele toetuse taotlejatega. Seetõttu otsustati kõigi asjaosaliste ühisnõupidamisel ministeeriumis, et 2001. a osas lahendatakse kerkinud probleem osalise järelkontrolliga. Käesoleval aastal muudetakse määrust selliselt, et rõhutada taimekaitsevahendi kasutaja ehk maavaldaja kohustust pidada põlluraamatut ja selle alusel ka arvepidamist taimekaitsevahendite kasutamise üle (eelmisel aastal rakendus see kohustus alates 1. aprillist).

4. Ministeerium möönis, et kuna maa kasutamise õiguslikku alust (tulenevalt erinevatest õiguslikest võimalustest maad kasutada) saab tõendada mitmeti – nt. rendilepinguga või väljavõttega kinnistusraamatust, on maa kasutamise õiguslikku alust tõendavate dokumentide kontrollimine hetkel keeruline. Igat üksikjuhtu tuleb vaadelda eraldi. Kitsendamata mõnda maa

kasutamise õiguslikku võimalust on raske anda ammendavat loetelu vajalikest dokumentidest ja neile esitatavatest vormi- ja sisu nõuetest. Ministeerium leiab, et PRIA-l tuleb pöörata suuremat tähelepanu esitatud dokumentide vastavuse kontrollile, et välistada ilmsete puudustega (puuduvad allkirjad, puudub dokumendi koostamise aeg, on ilmseid võltsimise tunnuseid) dokumentide alusel toetuse taotluse rahuldamist.

5. Ministeerium ei nõustunud auditeerijate seisukohaga, mille kohaselt on avamata jäänud mõiste "valeandmed". Juhiti tähelepanu, et maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 77 lõike 1 punkti 2 kohaselt (see reguleerib investeeringutoetuste maksmist) on valeandmeteks ebaõiged või mittetäielikud andmed.

6. Mis puudutab taotluste rahuldamata jätmise otsuste vaidlustamise tähtaegasid ja korda, siis ministeeriumi arvates piisab sellest, et haldusakti saab vaidlustada halduskohtus halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud alusel ja korras. 1. jaanuaril 2002. aastal jõustunud haldusmenetluse seaduses käsitletakse esmakordselt ka haldusaktide kehtetuks tunnistamise menetlust, samas pole aga ka selles seaduses sätestatud tähtaega, mille jooksul haldusorgan oma haldusakti kehtetuks tunnistada võib.

9. Riigikontrolli vastus ministeeriumi seisukohtadele

Riigikontroll võtab teadmiseks ministeeriumi selgitused teraviljatoetuse maksmise eesmärkide osas, samuti põhjused, miks Taimetoodangu Inspektsioon viis läbi järelkontrolli taimekaitsevahendite kasutamise üle, mis mõjutas PRIA tehtud otsuseid.

Riigikontroll nõustub, et maakasutuse osas tuleb PRIA-l pöörata suuremat tähelepanu esitatud dokumentide vastavuse kontrollile, et välistada puudulike dokumentide alusel toetuse taotluste rahuldamist.

Riigikontroll peab vajalikuks märkida järgmist.

1. Põllumajandusministeerium toob tulutoetuse maksmise eesmärgid välja mitmes tähenduses. Nii on muuhulgas nimetatud ühe eesmärgina elanikkonna varustamist peamiste toiduainetega.

Nimetatud eesmärk ei haaku maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses sätestatud tulutoetuse maksmise eesmärgiga, olles sellest veelgi üldisem. Vaja oleks välja töötada ja määrata mõõdetavad vaheeesmärgid, mille saavutamise tulemusi saaks hinnata.

2. Ei ole üheselt arusaadav, mida ministeerium ja PRIA loevad valeandmete esitamiseks, mis annab aluse järgmisel aastal taotlejat toetuse saajate nimestikku mitte arvata. Kas selleks on:

- kultuuride kasvupindade kohta esitatud valed andmed ja millises suuruses on eksimisvõimalused;
- taimekaitsevahendite arvestuse kohta esitatud andmed, kui nad osutuvad hilisemal kontrollimisel valeks;
- andmed maksevõlgnevuse kohta, kui hiljem selgub, et need ei olnud õiged jne.

Taotleja peab teadma, millistel juhtudel ta jäetakse toetusest ilma. Teod, mis kujutavad endast valeandmete esitamist, tuleks täpsemalt kindlaks määrata.

3. Toetuse saaja seisukohalt on olulised toimingud PRIA poolt tehtavad muudatused toetuse saajate nimekirjades. Reeglina toimuvad need taotlejate esitatud kaebuste põhjal ning peale täiendavate asjaolude selgumist. Sisuliselt on tegemist kaebuste või protestide läbivaatamisega PRIA poolt.

Riigikontroll on seisukohal, et arvestades PRIA senist praktikat ja protestide suurt arvu, ning vajadust korrastada antud tegevust, tuleks ette näha kord vaidluste kohtueelseks lahendamiseks.

10. Ettepanekud

Riigikontroll teeb **Põllumajandusministeeriumile** järgmised ettepanekud.

1. Kaaluda maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse ning valitsuse kehtestatud põllukultuuride kasvatamise toetuse korra muutmiseks järgmiste ettepanekute esitamist:

- määrata kindlaks dokumendid, mille peab toetuse taotleja esitama maakasutuse tõendamiseks ning nõuded nendele dokumentidele;
- kehtestada otstarbekam kontroll, mille kohaselt Taimetoodangu Inspektsioon peaks taotlejaid kohapeal kontrollima pärast Maksuameti kontrollitulemuste selgumist, et vältida asjatut töö- ja ajakulu;
- reguleerida toetuse taotluste rahuldamata jätmise kohtueelse vaidlustamise kord;
- täpsustada valeandmed, millede esitamisel jäetakse taotleja toetusest ilma;
- reguleerida taimekaitsevahendite arvestuse pidamise nõuded.

2. Lahendada koos Rahandusministeeriumiga küsimused, kas ja kuidas tuleb toetuse maksmisel arvesse võtta pärast 1. juunit tehtud maksudeklaratsioonide muutmised.

3. Vaadata läbi teraviljatoetuse diferentseeritud ühikumäärade rakendamine nende üheaegse esinemise korral.

4. Võtta seisukoht mitme tulutoetuse üheaegse maksmise suhtes sama põllukultuuri kasvatamise eest.

5. Teostada järelevalvet PRIA poolt kavandatud kontrollisüsteemide täiustamise tegeliku rakendamise üle.

Riigikontroll teeb **Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile** järgmised ettepanekud.

1. Vaadata läbi kontrolliaktis välja toodud rikkumised, eriti juhud, mis seonduvad toetuse maksmisega suurema pinna eest, kui oli näidatud taotlusele lisatud maakasutust tõendavates dokumentides, ning vajaduse korral toetus tagasi nõuda.

2. Arvestades auditiga kindlaks tehtud puuduste esinemise sagedust, kontrollida täiendavalt 2001. aasta teraviljatoetuse maksmist.

Saata käesolev otsus informatsioonina Rahandusministeeriumile.

Pärast vastuse saamist Põllumajandusministeeriumilt käesolevas otsuses tehtud ettepanekute rakendamise kohta teavitada auditi tulemustest Riigikogu maaelukomisjoni.

Jüri Kõrge
Peakontrolör