KONTROLLIAKT

21. märts 2002. a nr 2-6/01

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

Koostajad:

Maidu Lääne
Liisi Uder
Maret Põldaas

Tallinn
2002

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS 3

1.1. VALDKONNA ÜLEVAADE 3
1.2. AUDITI RAAMISTIK 4
1.3. VARASEMAD KONTROLLIMISED 5

2. KURITARVITUSE JA VÄÄRKASUTUSE KRITEERIUMID 6

3. AUDITI TULEMUSED 7

3.1. TOETUSE MAKSMINE MAJANDUSTEGEVUSEGA SEOTUD NÕUDEID EIRATES 7
3.2. TOETUSE MAKSMINE PÕLLUMAJANDUSMAA EEST, MIS LUPJAMIST EI VAJANUD 8
3.3. LUBJATARBEANDMETE LAHKNEMINE 10
3.4. TOETUSE MAKSMINE 4-AASTASE VAHEAJA NÕUET RIKKUDES 11
3.5. KÕLVIKUTE ASUKOHAD EBASELGED 12
3.6. LUPJAMISTÖID TEHTI SELLEST TEAVITAMATA 13
3.7. LUPJAMISTÖÖDE ANDMEID OMAVAHEL EI VÕRRELDUD 13
3.8. LUBJAKOGUSED ERINESID ETTENÄHTUD KOGUSEST 15
3.9. KONTROLLIVALIM OLULISELT SUUREM ETTENÄHTUST 16
3.10. KOHAPEALSE KONTROLLI ULATUST EI MÄÄRATUD 17
3.11. KOHAPEALSE KONTROLLI PROTSEDUURIDELE PUUDUSID NÕUDED 17
3.12. MITTEVAJALIK NÕUE 18

Selgitus kontrolliakti kohta

Kontrolliakt on vastavalt 10.01.1995 vastu võetud Riigikontrolli seadusele[1] koostatud dokument. Akti tutvustatakse auditeeritava asutuse juhile, kes allkirjastab selle koos raamatupidamise eest vastutava isikuga. Soovi korral esitavad nad akti kohta oma arvamuse.

Kontrolliakti õigsuse eest vastutavad kooskõlas 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 (edaspidi PRIA).

Kontrolliakti ja selle juurde esitatud selgituste põhjal võtab peakontrolör vastu otsuse.

[1] 29.01.2002 vastu võetud Riigikontrolli seaduse § 54 kohaselt lõpetatakse enne seaduse jõustumist alustatud kontrollimised enne seaduse jõustumist kehtinud korras.

1. Sissejuhatus

1.1. Valdkonna ülevaade

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 65 kohaselt on põllumajandusmaa lupjamise toetus rahaline abi, millega põllumajandustootjale osaliselt kaetakse mullaviljakuse suurendamiseks, mulla agrokeemiliste omaduste parandamiseks ja happesuse vähendamiseks tehtava meliorandiga väetamise maksumus. Abi osutamise eesmärgiks on arendada maapiirkondade majandustegevust, andes põllumajandustootjatele võimaluse suurendada mullaviljakuse tõstmise kaudu oma tulusid.

Põllumajandusmaa lupjamise toetust maksab riik PRIA ja kohalike maaparandusbüroode kaudu alates 2001. aastast. Selle ajani korraldasid ja maksid toetust üksnes piirkondlikud maaparandusbürood.

2001. aastal reguleeris toetuse maksmist maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus ja põllumajandusministri 31.01.2001 määrus nr 12 "Põllumajandusmaa lupjamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning lisanõuded meliorandile". Toetust makstakse põllumajandusministri kinnitatud määrade järgi põlluharijatele, kes on esitanud nõuetekohase taotluse ja kinnituse tööde tegemise kohta ning kel pole riikliku maksu võlga või kui võlg on, siis selle tasumine on ajatatud.

2001. aastal kinnitas põllumajandusminister toetuse määraks meliorandiga väetamise maksumusest 65% Lääne-Viru maakonnas, 70% Ida-Viru ja Järva maakonnas, 75% Harju ja Jõgeva maakonnas ning 80% kõigis ülejäänud maakondades. Ühele taotlejale antava toetuse maksimaalsuuruseks kinnitas minister 700 000 krooni.

Põllumajandusmaa lupjamise toetuse maksumuseks kujunes mullu 15,5 mln krooni.

1.2. Auditi raamistik

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2002. aasta tööplaani alusel 04.01.2002 antud kontrolliülesanne nr 01.

Auditi objektiks oli põllumajandusmaa lupjamise toetuse korraldus.

Auditi eesmärgiks oli välja selgitada, kas riigieelarvest põllumajandusmaa lupjamise toetuseks eraldatud raha on välja makstud kooskõlas seadusega ning kas PRIA ja piirkondlike maaparandusbüroode poolt loodud toetuste menetlemise süsteem on välistanud raha kuritarvitamise ja väärkasutuse.

Auditeeritud asutusteks olid PRIA ning Järva, Põlva, Tartu ja Viru maaparandusbürood.

Vaadeldav periood oli 2001. aasta.

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

Auditeeritavate maakondade valikul olid olulisemateks kriteeriumideks laekunud taotluste arv ja taotlejatele makstud kogusumma suurus. Valikut mõjutas ka vajadus kontrollida nii Lõuna- kui Põhja-Eesti maakondi. Järva, Lääne-Viru, Põlva ja Tartu maakonnast laekunud avaldused moodustasid avalduste koguarvust vastavalt 7,9% (30 taotlust), 6,6% (25 taotlust), 10,3% (39 taotlust) ja 13,5% (51 taotlust).

Auditi eelselgituse käigus püstitati järgmised teoreetilised riskid:

- toetuse määramisel ja väljamaksmisel eiratakse regulatsiooni;
- kontrollimehhanismid pole piisavad.

Auditi käigus testisime, kas ja kui suures ulatuses nimetatud riskid esinesid.

Intervjueeriti toetuse menetlemise protsessiga seotud ametnikke. Intervjueeritavad olid PRIA toetuste osakonna arengutoetuste büroo juhataja Andres Paris, toetuste kontrolli osakonna

juhataja Andrus Rahnu, riiklike toetuste kontrolli büroo juhataja Liina Silk, registrite osakonna toetuste registri büroo juhataja Aune Tamm, infotehnoloogia osakonna andmebaaside büroo peaspetsialist-analüütik Mare Roo, siseauditi osakonna juhataja Kalle Killar ning pearaamatupidaja Elle Roomet; Järva Maaparandusbüroo maaparanduse ja infrastruktuuri osakonna juhataja Malle Rehkli; Põlva Maaparandusbüroo maaparanduse ja infrastruktuuri osakonna juhataja Piret Kind ja sama osakonna maaparanduse peaspetsialist Väino Ott; Tartu Maaparandusbüroo juhataja Hannes Puu, maaparanduse ja infrastruktuuri osakonna juhataja Tiina Mägi, peaspetsialist Jüri Ilves ning spetsialist Jaak Kask; Viru Maaparandusbüroo juhataja Mati Käbin, Lääne-Virumaa maaparanduse ja infrastruktuuri osakonna juhataja Heinar Hundt ja peaspetsialist Mai Siim.

Analüüsiti ka dokumente ja väljavõtteid andmebaasidest, samuti uurisime nii lubjatarbe- kui ka mullastikukaarte.

Vaadeldud nelja maakonna taotlustest moodustati valim, millesse haarati 20%, kuid mitte vähem kui 10 taotlust igast maakonnast, sealjuures vaatasime vähemalt 5 äriühingu ja 5 füüsilise isiku taotlust.

Kokku vaadati läbi 43 taotlust ja nende menetlemisega seotud dokumente, neist Järva, Lääne-Viru, Põlva ja Tartu maakonna omi vastavalt 10, 11, 10 ja 12.

Auditeerisid ja kontrolliakti koostasid tegevusriskide auditi osakonna auditijuht Maidu Lääne, sama osakonna vanemaudiitor Liisi Uder ja audiitor Maret Põldaas.

1.3. Varasemad kontrollimised

1998. aastal viis Riigikontroll läbi happeliste muldade lupjamiseks riigieelarvest eraldatud raha kasutamise auditi. Selles tulemusena tehtud ettepanekute alusel oli käesoleva auditi ajaks täide viidud järgmine:

- oli täiendatud lupjamistoetuse maksmise juhendit järgmiste tingimuste ja piirangutega:
  taotlused rahuldatakse, kui mulla happesus on alla 6.0;
  korduslupjamist ei tehta enne 4 aasta möödumist.

- oli tellitud uuringuid majandusliku tasuvuse kohta:
  erinevate lubjakoguste andmise puhul;
  erinevate lubiväetiste (klinkritolm, lubjakivijahu) eraldi ja koos kasutamise puhul.

2. Kuritarvituse ja väärkasutuse kriteeriumid

Kuritarvituse all mõeldakse vale või mittetäieliku info teadliku edastamise kaudu (ettenähtust suuremate) maksete saamist.

Tulenevalt maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusest peab Riigikontroll kuritarvituseks järgmisi rikkumisi.

Majandustegevusega seotud nõuded: toetust saab taotleja, kes

- pole seaduse mõistes põllumajandustootja;
- on riikliku maksu võlglane, kusjuures tema maksuvõla tasumine pole ajatatud.

Nende nõuete eiramist käsitleb ptk 3.1.

Kõlvikuga seotud nõuded: toetust makstakse põllumajandusmaa eest,

- mille happesuse näitaja (pH) on suurem kui 6 (ptk 3.2);
- mille parandamiseks on riik eelneva 4 aasta jooksul lupjamise toetust andnud (ptk 3.3).

Tööde tegemisega seotud nõuded: taotleja ei tasu toetusega katmata osa lupjamistööde maksumusest.

Väärkasutus on raha kasutamine kuludeks, mis ei ole seaduses toodud toetuse eesmärgiga kooskõlas. Samuti kvalifitseeritakse väärkasutuseks toetuse maksmise protseduurilised rikkumised.

Riigikontroll peab antud auditi puhul väärkasutuse juhtumiteks järgmisi olukordi:

- taotlejale väljastatakse lubjatarbetõend kõlviku kohta, mille mulla happesuse kohta puuduvad andmed või polegi muld happeline (ptk 3.2);

- lubjatarbetõendi väljastamisel võetakse aluseks taotleja andmed mulla happesuse analüüside kohta, kuigi analüüsi vormilt ei ole võimalik tuvastada, millise kõlviku kohta need andmed kehtivad (ptk 3.2);
- lubjatarbe- ja mullastikukaartide andmete lahknemise korral ei otsustata lupjamise vajaduse üle kõiki andmeid võrdselt arvesse võttes (ptk 3.3);
- andmed lupjamise kohta (lupjamistoetuse saamise kohta) jäetakse andmebaasidesse kandmata ja lubjatarbekaardile kantakse nii, et neid on võimalik hiljem muuta (ptk 3.4);
- lubjatarbetõend antakse välja ühe kõlviku kohta mitu korda (ptk 3.4);
- taotleja ei esita kaarti, millelt selguks kõlviku asukoht (ptk 3.5);
- toetust saab taotleja, kes pole esitanud PRIA-le teatist lupjamistööde alustamise kohta (ptk 3.6);
- esineb puudusi taotlejate kohapealses kontrollis (ptk 3.7–3.9);
- andmeid ei võrrelda küllaldaselt, mille tagajärjel makstakse taotlejale välja suurem summa, kui taotluse põhjal otsustati maksta või toetuse saaja kasutab toetust selle kõlviku lupjamiseks, mille jaoks ta toetust ei taotlenud (ptk 3.10);
- kõlvikule laotatakse lupja vähem või rohkem kui ette nähtud (ptk 3.11).

Riigikontroll peab ebavajalikuks järgmist nõuet:

- taotleja peab lubjatarbetõendi saamiseks piirkondlikule maaparandusbüroole esitama maakasutusõigust tõendava dokumendi (ptk 3.12).

3. Auditi tulemused

3.1. Toetuse maksmine majandustegevusega seotud nõudeid eirates

Riigikontroll eeldab, et selle riski maandamiseks esitavad toetuse administreerijad Maksuametile kõigi taotlejate kohta järelepärimise.

Vastavalt maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse paragrahvile 5 on põllumajandustootja ettevõtja, kelle püsiv tegevus on põllumajandussaaduste tootmine.

Põllumajandusministri 31.01.2001 määruse nr 12 kohaselt peab PRIA 5 päeva jooksul alates taotluste esitamise tähtpäevast (s.o 1. veebruarist) esitama taotlejate nimekirja Maksuametile, kes kontrollib, kas toetuse taotleja on kantud äriregistrisse või registreeritud Maksuameti kohalikus asutuses ning kas taotlejal on taotluse esitamise aasta 1. veebruari seisuga riikliku maksu võlga ja kui see on, siis kas selle tasumine on ajatatud.

Auditeerimisel selgus, et PRIA edastas ette nähtud aja jooksul andmed taotlejate kohta Maksumetile, kes omakorda saatis andmed maksuvõlglaste kohta tagasi PRIA-le. Samas tegi Maksuamet hiljem nimekirjas muudatusi, eemaldades 2 taotlejat maksuvõlglaste nimekirjast. Käskkirja toetuse saajate ja mittesaajate kohta andis PRIA välja pärast paranduskirja saamist Maksuametilt.

Taotleja vastavust põllumajandustootja määratlusele, nagu näeb ette maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, ei kontrollitud ühelgi juhul.

Ettepanekud:

- anda põllumajandustootja mõistele täpsem sisu ja sätestada põllumajandustootja staatuse kontrollimise meetodid või
- esitada ministeeriumile ettepanek kaaluda põllumajandustootjaks olemise nõude seadusest kõrvaldamist lupjamistoetuse maksmise puhul.

3.2. Toetuse maksmine põllumajandusmaa eest, mis lupjamist ei vajanud

Riigikontroll eeldab, et maaparandusbürood kui lubjatarbetõendite väljaandjad kontrollivad, kas kõlviku muld, mille lupjamiseks toetust taotletakse, on väiksema pH-ga kui 6. Vastavalt põllumajandusministri 31.01.2001 määrusele nr 12 peab piirkondlik maaparandusbüroo märkima kolme päeva jooksul alates dokumentide esitamisest mulla happesuse, lähtudes lubjatarbekaardi andmetest. Kui mulla happesus ei selgu kaardilt, siis tellib maaparandusbüroo oma kulul analüüsi pädevalt laboratooriumilt. Kui taotleja vaidlustab kõlviku mulla happesuse andmed lubjatarbekaardil, tellib taotleja oma kulul analüüsi pädevalt laboratooriumilt. Riigikontroll on seisukohal, et proovide võtmine ja nende saatmine laboratooriumi analüüsi-

miseks peaks toimuma maaparandusbüroo spetsialisti juuresolekul. See annab kindlustunde, et analüüside vastused käivad tõepoolest antud kõlviku kohta.

Auditi käigus selgus, et lubjatarbekaardid, mida maaparandusbürood lubjatarbe määramiseks kasutavad, on päritolult väga erinevad: osa on omaaegsete projekteerimisinstituutide koostatud, osa taotleja enda koostatud (selliseid juhuseid oli palju Järvamaal: 10 kontrollitud taotlejast oli enda lubjatarbekaart 5-l), osa puhul koostajat ei selgunudki.

Järva Maaparandusbüroo andis välja lubjatarbetõendi ühele taotlejale kahe kõlviku kohta (25 ha ja 16,2 ha), mille happesus ei selgu lubjatarbekaardilt. Analüüse mulla happesuse määramiseks ei tellitud. Büroo töötajate selgituste kohaselt ei esitanud ka taotleja ise andmeid nende kõlvikute happesuse kohta.

Esines juhuseid (nt Põlva maaparandusbüroos), kus lubjatarbetõend anti välja siis, kui lubjatarbekaardi kohaselt ei olnud kõlviku muld happeline.

Mitmed taotlejad olid kasutanud võimalust tellida analüüs pädevalt laboratooriumilt. Samas ei olnud nende laboratooriumide välja antud tõenditelt võimalik välja lugeda, milliselt kõlvikult on mullaproov võetud. Lääne-Virumaal oli 11 kontrollitud taotlejast ise mullaanalüüsi tellinud 3, Tartumaal 12-st 2. Ka Järva- ja Põlvamaal esines selliseid juhuseid. Toetust maksti vastavalt taotlejate tellitud analüüsidele, kuid maaparandusbürood reeglina ei olnud endale analüüside tulemustest koopiaid teinud.

Testimise tulemustele toetudes puudub kindlus väita, et toetust antakse üksnes nende kõlvikute kohta, mille pH on alla 6. Samuti puudub kindlus, et analüüs kehtib just selle kõlviku kohta, mille lupjamiseks taotlus on esitatud.

Reguleerimata on seegi, kas ja kuidas taotlejate endi koostatud ja väidetavalt mullaanalüüsidele toetuvad lubjatarbekaardid on aluseks lubjatarbetõendite väljaandmisel. Kuritarvituste ja väärkasutuste risk on seda suurem, mida rohkem toetuse maksmise aluseks olevaid andmeid pärineb taotlejalt endalt.

Ettepanekud:

- määrata täpselt, millised dokumendid võivad olla aluseks lubjatarbetõendite väljastamisel;
- kehtestada nõue, et analüüsiandmetes oleksid viited kõlvikule, kus proov võeti;
- kehtestada nõue, et mullaproovide võtmise juures peab viibima maaparandusbüroo ametnik, kes proovid ka pitseerib.

3.3. Lubjatarbeandmete lahknemine

Riigikontroll eeldab, et lubjatakse piirkondi, mille mullastiku happesus on selline, et tuleb lubjata. Seega peaksid lubjatarbekaardid olema vastavuses mullatüüpidega. Lupjamist vajavad ennekõike leetmullad, leetunud mullad ja gleimullad.

Lubjatarbetõendite väljaandmisel kasutatakse 1980-ndatest ja 1990. aastate algusest pärit lubjatarbekaarte, mil toimusid massilised põldude lupjamised. Et eri perioodide andmed annavad üsnagi erinevaid tulemusi, oleks mõistlik neid lubjatarbekaarte võrrelda ka algsete, 1950-ndatel valminud lubjatarbekaartidega, kui lupjamist veel ei kasutatud (muldade happesus on vahelesegamiseta püsiv suurus).

Auditeerimisel selgus, et Tartu Maaparandusbüroo kasutab lubjatarbetõendite väljastamisel üheaegselt 4 eri perioodist pärit kaarti ning tõend antakse välja juhul, kui vähemalt ühel neist kaartidest on mulla pH väiksem kui 6.

Järva maakonnas oli kasutusel üks eksemplar kõlvikute lubjatarbekaardist ja mullastikukaardist. Kaartide võrdlemisel selgus, et ligikaudu 50% lubjatarbekaardil happelisena näidatud pindadest vastas mullastikukaardi piirkondadele, kus valdavaks oli mullastikutüüp, mida ei ole vaja lubjata.

Kuna andmed lupjamisvajaduse kohta lahknevad, siis on risk, et lupjamata jäävad kõlvikud, mis melioranti tegelikult vajavad ja vastupidi: lubjatakse neid kõlvikuid, mis melioranti ei vaja.

Ettepanek:

- võtta kasutusele eri perioodidest pärit lubjatarbekaardid ning lupjamise vajalikkuse üle otsustada kaartide kaalutud keskmise alusel.

3.4. Toetuse maksmine 4-aastase vaheaja nõuet rikkudes

Riigikontroll eeldab, et enne lubjatarbetõendi väljastamist kontrollitakse andmebaasidest ja kaartidelt, kas taotleja on saanud toetust sama kõlviku lupjamiseks viimase 4 aasta jooksul. Andmed lupjamise kohta peaks kantama kaardile jooksval kalendriaastal ning sellisel moel, et oleks välistatud võimalus neid hiljem muuta.

Vastavalt põllumajandusministri 31.01.2001 määrusele nr 12 antakse lubjatarbetõend välja juhul, kui eelneva 4 aasta jooksul pole selle kõlviku lupjamiseks toetust antud.

Testide tulemusena selgus, et mitte alati ei järgitud 4-aastast tsüklit, st tõendeid oli välja antud ka juhul, kui lubjatud oli hiljem kui 1997. aastal. Maaparandusbüroode töötajate selgituste kohaselt oli valdaval osal kõlvikutest lupjamistöid tehtud rohkem kui 10 aastat tagasi. Samas teostati Järvamaal ühel kõlvikul lupjamistöid nii 1995. kui ka 1998. aastal. Ka 2001. aastal lubjati ühte maatükki, mida 1998. aastal oli juba lubjatud.

Järvamaal esines ka juhus, kus maaparandusbüroo poolt väljastatud lubjatarbetõendil märgiti üks kõlvik osadena: kord 25,5 ha suurusena ja hiljem 24 ha suurusena. Kõlviku pindala tervikuna nii suur (49,5 ha) ei olnud. Lubjatarbekaardile oli tehtud kanne 25,5 ha lupjamise kohta. Kinnitustel oli kõlvik nagu lubjatarbetõendilgi märgitud kahel korral. Taotluses esitatud ja kinnituste põhjal välja makstud summad ühtisid. Toetus maksti välja sama kõlviku kahekordseks lupjamiseks.

Tartu ja Viru maaparandusbüroodes tehti kandeid kaardile lupjamistööde kohta hariliku pliiatsiga, mis võimaldas andmeid muuta.

Kuna andmed kõlviku lupjamise kohta kajastusid piirkondlikes maaparandusbüroodes vaid lubjatarbekaartidel, siis säilib risk, et andmete kaotsiminekul ei suudeta neid andmeid taastada.

Ettepanekud:

- kontrollida üle kõik eelmistel aastatel tehtud kanded lupjamise kohta;
- välistada andmete muutmise võimalus kaartidel;
- viia PRIA andmebaasidesse sisse automaatne kontroll, mis välistaks võimaluse taotleda ühe kõlviku lupjamise toetust vähem kui 4 aasta möödumise järel eelmisest lupjamisest ning samuti välistaks võimaluse taotleda toetust samal aastal ühe ja sama kõlviku eest kaks korda;
- nõuda, et Järvamaa maaparandusbüroo selgitaks välja ühe kõlviku kohta kahekordse toetussumma väljamaksmise vastavuse lepinguga ja rakendada meetmed ebaseaduslikult makstud toetuse tagasinõudmiseks seda saanud isikult.

3.5. Kõlvikute asukohad ebaselged

Riigikontroll eeldab kõlviku asukohta usaldusväärselt tõestava kaardi olemasolu.

Vastavalt põllumajandusministri 31.01.2001 määruse nr 12 § 2 p 2 peab taotleja piirkondlikule maaparandusbüroole esitama kaardi, millelt selgub taotleja kõlviku asukoht.

Testide tulemusena selgus, et Järva Maaparandusbüroos kasutati kõlviku asukoha määramiseks kaarti, juhul kui taotlejal oli see kaasas. Kaardi puudumine ei takistanud aga lubjatarbetõendi väljakirjutamist. Ka Põlva Maaparandusbüroos anti lubjatarbetõendeid välja juhul, kui taotlejal polnud kaarti ette näidata. Üheski maaparandusbüroos polnud kaartide koopiat kõigi kõlvikute kohta.

Kaardid, mida taotlejad esitasid, pärinesid enamikus vallavalitsustelt, kes olid kaardile märkinud, millised kõlvikud on antud taotleja kasutusse. Taotlejad näitasid ette aga ka katastriüksuse plaane, mille põhjal on kõlviku täpset asukohta lubjatarbekaardil väga raske määrata.

Ettepanek:

- sätestada, milliseid kaardimaterjale saab aktsepteerida kõlviku asukoha kindlakstegemiseks ning määrata toetust ainult nende esitamise korral.

3.6. Lupjamistöid tehti sellest teavitamata

Kohapealse kontrolli läbiviimiseks on vaja, et taotlejad annavad teada, millal nad lupjamistöid kavatsevad teha. Seejuures tuleb reguleerida, mil viisil sellest teatatakse ning milline peaks olema ajaperiood teate ja tööde alguse vahel. Teatise esitamata jätmine peab kaasa tooma sanktsioone. Vastasel juhul on võimalus, et taotlejad jätavad teatise teadlikult esitamata, vältimaks kohapealse kontrolli läbiviimist. Kohapeal kontrollimata jätmine omakorda suurendab võimalust, et toetust makstakse lupjamistööde eest, mida tegelikult ei tehta või tehakse vales mahus.

Põllumajandusministri 31.01.2001 määrus nr 12 sätestab, et taotleja esitab hiljemalt 7 päeva enne meliorandi laotamise algust sellekohase kirjaliku teate PRIA-le.

Auditiga selgus, et taotlejad kirjutasid teatise vabas vormis: teatise vormi ei olnud kehtestatud. Ametnike selgitustel ei olnud ka määratud, kes ja kuidas pidanuks teatised registreerima. Paljud kinnituse esitanud taotlejad jätsid teatise ka esitamata. Seetõttu ei saanud PRIA ega maaparandusbüroode ametnikud taotlejaid tööde tegemise aegu kontrollida.

PRIA fikseeris rikkumised, kuid sanktsioonide rakendamiseks puudus alus.

Ettepanek:

- teha ministeeriumile ettepanek kehtestada täpne teatise esitamise kord.

3.7. Lupjamistööde andmeid omavahel ei võrreldud

Vaatamata sellele, et regulatsioonis pole kehtestatud, kuidas peaksid toetusi administreerivad ametnikud andmeid võrdlema, leiab Riigikontroll, et toetuse taotlemise süsteem peaks väärkasutuse vältimiseks tagama kõikide oluliste näitajate omavahelise võrdlemise.

Vastavalt põllumajandusministri 31.01.2001 määrusele nr 12 peab taotleja vahetult pärast laotamistööde lõpetamist koostama vormikohase kinnituse laotamistööde tegemise kohta, milles

näitab lubjatud pinna suuruse, laotatud meliorandi koguse ning tööde kogumaksumuse, sh omaosaluse ja vajaliku toetussumma suuruse.

Riigikontroll on seisukohal, et kinnitusi tuleb võrrelda taotlustega vähemalt järgmiste andmete osas: tööde maksumus, taotleja omaosalus, toetuse suurus, toetuse suuruse ja tööde maksumuse suhe (protsentides) ning kõlvikud ja nende pindalad. Arvutiprogramm peaks väljastama veateated juhtudel, kui taotluse ja kinnituse andmed ei kattu.

Auditeerimisel selgus, et taotluste ja kinnituste summad jäid võrdlemata. Esines juhus, kus taotleja oli kinnitusele vale summa kirjutanud, PRIA ametnik kandis kinnituselt andmed elektroonilisse kanderaamatusse ning programm aktsepteeris ilma taotluse andmetega võrdlemata kinnituse summa, mis edastati raamatupidamisosakonda väljamaksmiseks.

Et taotlejad teevad lupjamistöid eri perioodidel, tuleks taotluse summaga alati võrrelda kõikidel kinnitustel toodud toetussummasid. Kinnitustele kirjutatud toetussummad ületasid mõnel juhul taotluses näidatud summat. Programmi automaatne kontroll võrdles üksnes esimesel kinnitusel olevat toetusesummat taotlusel olnuga.

Esinesid ka juhud, kus toetust juba saanud isik kanti programmi ebapiisava kontrollisüsteemi tõttu uuesti nende taotlejate nimekirja, kellele polnud veel toetust välja makstud. 2001. aastal neljast ekslikult rohkem toetust saanud taotlejast kandis ise enne ettekirjutuse väljastamist raha PRIA arveldusarvele üks, ülejäänud kolmele tehti ettekirjutused.

Nüüdseks on PRIA ametnike sõnul programmi täiustatud ning sellelaadseid vigu ei saa enam tekkida. Programm annab veateate, kui taotluses näidatud toetussumma ei võrdu kinnituses olevaga või taotluse omavahendid ei võrdu kinnitusele kantud omaosalussummaga.

Programmis tehtud muudatustele vaatamata säilib risk, et toetust võidakse maksta selle kõlviku lupjamise eest, mille lupjamiseks tegelikult toetust ei taotletud ja mis ka lubjatarbekaardi kohaselt lupjamist ei vajaks.

Peale kinnituste võrdlemise taotlustega on oluline ka nende võrdlemine lubjatarbetõenditega.

Näiteks selgus Põlva maakonnas, et taotleja lubjatarbetõendil märgitud lubjatava kõlviku suurus erines kinnitusel märgitust. Osa kõlvikuid lubjati vähem ja osa rohkem. Üldmaht oluliselt ei muutunud. Nii suurendas üks toetusesaaja 13 kõlvikul tööde mahtu 35,3 ha võrra ning vähendas 6 kõlvikul 34,2 ha võrra. Muudatused ei olnud kooskõlastatud. Piirkondlik maaparandusbüroo kandis kinnitusel olevad andmed lubjatarbekaardile neid tõendi andmetega võrdlemata.

Testide tulemusena selgus Põlva maakonnas ka juhus, kus tööde teostamise kohta oli 2001. aastal tehtud märge kõlviku suhtes, millele toetust ei olnud taotletud.

Ettepanekud:

- tagada programmiga kinnitusel olevate andmete võrdlemine taotluses olevatega kõikides väljamakseid mõjutavates osades ning selleks viia programmi sisse muudatused või tellida pindalatoetuste administreerimiseks uus, täiustatud programm (analoogne näiteks 2002. aastal käivitunud loomatoetuste administreerimise programmiga);
- enne toetuse väljamaksmist võrrelda kinnitust lubjatarbetõendiga.

3.8. Lubjakogused erinesid ettenähtud kogusest

Pinnaühikule laotatav meliorandi kogus peab sõltuma mulla happesusest ning sealjuures olema eelnevalt määratud.

Põllumajandusministri 16.02.2001 käskkiri nr 49 sätestab, et põllumajandusmaa lupjamise toetusega kaetakse meliorandiga väetamise maksumus arvestusega kuni 5 t melioranti hektari kohta.

Auditeerimisel selgus, et lepingud lupjamistööde tegemiseks olid sõlmitud keskmise arvestusega melioranti 5 t/ha. Testimisel eeldati, et töid tehti ja riik tasus tööde eest maksimaalmääras.

Kontrollivalimisse sattunud taotlusi uurides selgus, et laotamise määr erines mitmel juhul eelnimetatud kogusest. Järvamaal jäi kinnituste põhjal laotamise määr 10 taotlejast 9 kõlvikutel alla 5 t/ha, ühel juhul ületas selle. Põlva ja Tartu maakonnas ületati mõnel juhul määra.

Testide tulemusena selgus, et maaparandusbürood ei pööra maakasutusõigust tõendavatele dokumentidele tähelepanu. Nende olemasolu ei kontrollita.

Saadud selgitustest ilmnesid põhjused:

- kõlviku lupjamine on oluline, hoolimata omandisuhetest;
- taotlejal puudub motivatsioon lubjata kõlvikuid, mille kasutamiseks tal pole õigust.

Ettepanek:

- esitada ministeeriumile ettepanek kaaluda maakasutusõigust tõendavate dokumentide esitamise nõude tühistamist; kui seda nõuet peetakse aga vajalikuks, siis tuleks see täpsemalt lahti seletada ja kontrollida selle täitmist.

Maidu Lääne
auditijuht

Liisi Uder
vanemaudiitor

Maret Põldaas
audiitor

Vastavalt 10.01.1995 vastu võetud Riigikontrolli seaduse § 29 lg 2 oleme kontrolliakti kätte saanud 22. 03.2002 ja aktiga tutvunud. Vajaduse korral esitame selgitused ja vastuväited .... 03.2002.

Mati Kermas
PRIA peadirektor

Elle Roomet
PRIA pearaamatupidaja

3.10. Kohapealse kontrolli ulatust ei määratud

Riigikontroll eeldab, et on kehtestatud, millises ulatuses kohapealset kontrolli läbi viiakse.

Põllumajandusministri 31.01.2001 määruse nr 12 § 5 lg kohaselt peab PRIA lupjamistöid kontrollima vähemalt 10% taotlejate kõlvikutel, ent pole kirjas, kui suures mahus iga taotleja puhul.

Testide tulemusena selgus, et kohapeal kontrolliti vaid osa valimisse haaratud taotleja kõlvikuist. Otsuse, millist ja mitut kõlvikut kontrollida, tegid maaparandusbüroode ametnikud iseseisvalt.

Ettepanek:

- teha ministeeriumile ettepanek kehtestada, millises ulatuses tuleb üht taotlejat kontrollida.

3.11. Kohapealse kontrolli protseduuridele puudusid nõuded

Taotleja peab tegema lupjamistöid tehnoloogiliste nõuete kohaselt. Selleks peaksid olema sätestatud nii tehnoloogilised nõuded kui ka konkreetsed meetodid nõuete täitmise kontrollimiseks. Kontrolli peaksid läbi viima maaparandusbüroo ametnikud, kes on võimelised hindama tööde vastavust tehnoloogilistele nõuetele. Kontrolli juures peaks viibima PRIA ametnik. Kontrollida tuleks lupjamise ajal.

Põllumajandusministri 31.01.2001 määruse nr 12 § 5 lg kohaselt peab PRIA koostöös piirkondliku maaparandusbüroo või Maaparanduse Ehitusjärelevalve ja Ekspertiisibürooga kontrollima juhusliku valiku põhimõttel meliorandi laotamise vastavust tehnoloogilistele nõuetele, meliorandi vastavust nõuetele ning lubjatava pinna suurust.

PRIA ametnike selgituste järgi kooskõlastati Põllumajandusministeeriumiga, et PRIA ametnikud kohapealses kontrollis ei osale. Kõikides auditeeritud maaparandusbüroodes kontrollisid kohapeal samad ametnikud, kes andsid välja lubjatarbetõendeid.

Kontrolliti kahel meetodil. Valdavalt vaadeldi objekti ning vaadati läbi saatedokumendid. Mõnel korral viidi läbi ka instrumentaalkontroll (laotamise kvaliteedi kontroll). Ühegi kontrollimisega puudusi ei avastatud. Piirkondlikest maaparandusbüroodest PRIA-le esitatud kontrolliaktides märgiti, et lupjamistööd tehti nõuetele vastavalt.

Auditeerimisel ilmnes, et Järvamaa ja Lääne-Viru maakondade taotlejaid kontrolliti nii lupjamistööde tegemise aegu kui ka vahetult pärast tööde lõppemist. Nii oli ühe Järvamaa taotleja juures kontrolliakt koostatud 10.09.2001, lubjati aga 03.–08.09.2001. Viru Maaparandusbüroo ametnikud väitsid samuti, et kohapealne kontroll viidi mõnel juhul läbi pärast tööde lõppu.

Kontrollimine pärast tööde lõppu ei võimalda tuvastada tööde vastavust tehnoloogilistele nõuetele ja põllule määratud koguseid.

Põllumajandusministeeriumis valmistati auditeerimise ajal ette põllumajandusministri määruse eelnõu "Põllumajandusmaa lupjamise tehnoloogianõuded ja täitmise kontrollimise kord".

Ettepanekud:

- teha ministeeriumile ettepanek sätestada eraldi 10% taotlejate kohapealse kontrolli läbiviimise metoodika;
- kontrollida ainult lupjamise ajal.

3.12. Mittevajalik nõue

Vastavalt põllumajandusministri 31.01.2001 määruse nr 12 § 2 p 2 peab taotleja esitama piirkondlikule maaparandusbüroole maakasutuse õiguslikku alust tõendava dokumendi.

Riigikontroll leiab, et määra vähendamine on põhjendatud, kui kõlvik ei vaja oma happesuselt lubjakogust maksimaalmääras. Olukorras aga, kus lepingud sõlmitakse maksimaalmääras, kuid tegelikud kogused erinevad sellest, rikuti nii lepinguid kui ka tehnoloogianõudeid.

Ettepanek:

- teha ministeeriumile ettepanek täpsustada korda sätetega, mis näevad ette meliorandi koguse diferentseerimist vastavalt mulla happesusele.

3.9. Kontrollivalim oluliselt suurem ettenähtust

PRIA peab taotlejate kohapeal kontrollimiseks koostama kontrollivalimi. Iga kontrollimise kohta koostatakse kontrolliaruanne.

Põllumajandusministri 31.01.2001 määruse nr 12 § 5 lg kohaselt peab PRIA koostöös piirkondliku maaparandusbüroo või Maaparanduse Ehitusjärelevalve ja Ekspertiisibürooga kontrollima juhusliku valiku põhimõttel vähemalt 10% taotlejaid kohapeal.

PRIA moodustas valimi juhusliku valiku põhimõttel. Andmebaasist võeti 76 taotleja andmed (20% taotlejate üldarvust). Kuna tööde alustamise kohta laekus vähe teatisi, lisas riiklike toetuste kontrolli büroo valimisse veel 8 taotlejat. Lõpliku valimi moodustamisel ei arvestatud piirkondlike maaparandusbüroode võimalusi läbi viia suurendatud mahuga kontrollimisi.

Testimine näitas, et 11 taotleja kohta, kes kuulusid valimisse, kohapealset kontrolli ei teostatud, kuigi toetus maksti neile välja. 4 oli selliseid, kelle kohta puudusid kinnituskirjad ja neile ei olnud ka raha makstud.

Ettepanekud:

- Kujundada kontrolli valim selliselt, et selle suurus ei erineks oluliselt korras ettenähtud 10% nõudest;
- teostada järelevalvet kontrollimise nõude täitmise üle.

PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMET

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 21.03.2002 nr 2-7.1 –TR/02/594

Meie 28. märts 2002 nr 1-5/929

Põllumajandusmaa lupjamise toetus

Käesolevaga saadame meiepoolsed kommentaarid teie 21. märtsi 2002. a kontrollaktile nr 2-6/01 "Põllumajandusmaa lupjamise toetuseks ettenähtud raha mittesihipärase kasutamise ärahoidmiseks vajalike meetmete olemasolu ja nende järgimine".

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ei saa kommenteerida kontrollakti punkte 3.2, 3.3, 3.4 ja 3.5 kuna nendes punktides märgitud toimingutega tegelesid Põllumajandusministeeriumi haldusalas olevad piirkondlikud maaparandusbürood.

PRIA ei saa nõustuda väitega, et kontrollvalim kohapealse kontrolli teostamiseks oli suurem ettenähtust (p 3.9. Kontrollvalim oluliselt suurem ettenähtust, lk 16), kuna põllumajandusministri 31.01.2001 määruse nr. 12 "Põllumajandusmaa lupjamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning lisanõuded meliorandile" paragrahv 5 lg 4 sätestab, et laotamistööde vastavust tehnoloogilistele nõuetele ja vajadusel meliorandi vastavust nõuetele ning lubjatava pinna suurust kontrollitakse vähemalt 10% taotlejate kõlvikutel (s.t, et 10 % on minimaalne nõue). Samuti leiame, et minimaalsest nõudest suurem kontrollvalim kohapealse kontrolli teostamiseks on lupjamistoetuse puhul igati õigustatud, kuna taotlejate hulk, kes erinevatel põhjustel loobub lupjamistööde teostamisest, on küllalt suur (eelmisel aastal 5,6 % taotlejatest) ja seetõttu vajalik, et tagada minimaalse kohapealse kontrolli nõude täitmine (vähemalt 10% taotlejatest).

Samuti ei ole õigustatud väide, et lõpliku kontrollvalimi moodustamisel ei arvestatud piirkondlike maaparandusbüroode võimalusi läbi viia suurendatud mahuga kontrollimisi, kuna see oli eelnevalt kokku lepitud põllumajandusministeeriumi infrastruktuuri bürooga. Ühe maakonna kohta oli maksimaalne kontrollitavate taotlejate hulk 15.

11 lupjamistoetuse taotleja üle, kes olid kontrollvalimis, ei olnud võimalik kontrolli teostada, kuna nende poolt saadetud teatiskiri lupjamistööde alustamise kohta hilines ning seetõttu ei olnud võimalik maaparandusbüroodel kohapealset kontrolli teostada. Lähtudes seadusandluse puudulikkusest ei olnud nende taotlejate osas võimalik sanktsioone rakendada, st toetust mitte välja maksta. Käesolevaks ajaks on maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise seadusega sätestatud, et lupjamistoetust ei maksta juhul, kui taotleja ei ole esitanud kirjalikku kinnitust lupjamistööde alustamise kohta.

RA 000320

Narva mnt. 3
51009 Tartu
http://www.pria.ee

Telefon (07) 371 200
Faks (07) 371 201
E-post: pria@pria.ee

RIIGIKONTROL
Kuupäev 01.04.2002 Reg.nr 2-7.1-TR/04/594

Registrikood 70005967
A/a 10220012866015 Eesti Ühispank 401

Punktis 3.4 on tehtud järgmine ettepank: "Viia PRIA andmebaasidesse sisse automaatne kontroll, mis välistaks võimaluse taotleda ühe kõlviku lupjamise toetust vähem kui 4 aasta möödumise järel eelmisest lupjamisest ning samuti välistaks võimaluse taotleda toetust ühe ja sama kõlviku eest kaks korda." PRIA-l on andmed ainult 2001 aasta lupjamistoetuse kohta, seega ei saaks veel kontrollida kas taotleja on eelneval neljal aastal sellele kõlvikule toetust taotlenud. Taotleja ei ole kohustatud lupjama tervet kõlvikut, ta võib teha lupjamistöid ühel aastal näiteks poole kõlviku osas ja teisel aastal teise poole osas ning seetõttu ei tõesta selline kontroll seda, et taotleja on sellel pinnal eelmise nelja aasta jooksul lupja laotanud.

Punktis 3.7 (lk 14) on kirjutatud, et nüüdseks on programmi täiustatud ning sellist viga (kinnitustel ning taotlusel olevaid toetuse summasid ei võrrelda korrektselt) ei saa enam tekkida. See programmi puudus aga kõrvaldati juba 2001. aasta toetuse menetlemise ajal.

Lugupidamisega

Mati Kermas
Peadirektori kohusetäitja

Andres Paris (07) 371 275

RL 000095