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

Peakontrolöri otsus 03.04.2002

Kokkuvõte auditi tulemustest

Riigikontroll auditeeris põllumajandustootjatele kõlvikute lupjamiseks riigieelarvest antava toetuse maksmist.

Põllumajandusmaa lupjamise toetus on rahaline abi, millega põllumajandustootjale osaliselt kaetakse mulla happesust vähendava meliorandiga väetamise maksumus. Abi osutamise eesmärgiks on arendada maapiirkondade majandustegevust, andes põllumajandustootjatele võimaluse suurendada mullaviljakuse tõstmise kaudu oma tulusid. Toetust maksti möödunud aastal 15,5 miljonit krooni.

Auditi eesmärgiks oli hinnata toetuse maksmisega kaasnevaid riske ning teha selle tulemusena nii Põllumajandusministeeriumile kui ka Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile (PRIA) ettepanekuid, kuidas vältida toetuse ebasihipärast kasutamist.

Auditeerijad on teadlikud, et lupjamistööde regulatsioon tervikuna oli orienteeritud ühe domineeriva meliorandi (Kunda tsementitehasest pärineva klinkritolmu) kasutamisele, mis jätab kõrvale alternatiivsed meliorandid (looduslik lubi, tolmpõlevkivituhk jt), ning et see mõjutab auditi tulemusel tehtud tähelepanekuid ja ettepanekuid.

Peamised tähelepanekud ja ettepanekud

- Auditeeritud asutused ei kontrollinud lupjamistoetuse taotleja vastavust põllumajandustootja määratlusele, nagu näeb ette maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus; samuti ei pööratud tähelepanu samas seaduses sätestatud nõudele, et taotleja peab esitama maakasutuse õiguslikku alust tõendava dokumendi. Auditeerijad peavad vajalikuks kaaluda nende nõuete vajalikkust lupjamistoetuse maksmise puhul: nt maakasutusõigust tõendavat dokumenti pole maaparandusbürood kontrollinud seetõttu, et kõlviku lupjamine on oluline omandisuhetest hoolimata ning taotlejal puudub motivatsioon lubjata kõlvikuid, mille kasutamiseks pole tal õigust.

- Auditi andmetele tuginedes võib väita, et toetust maksti ka siis, kui polnud kindlust, et muld on happeline, või kui mulla happelisuse kohta andmed sootuks puudusid.

- Lubjatarbe määramiseks olid kasutusel erineva päritoluga lubjatarbekaardid: nii omaaegsete projekteerimisinstituutide koostatud, taotlejate tellitud kui ka sootuks selgusetu päritoluga. Oli ette nähtud, et nii taotleja kui ka maaparandusbüroo võivad andmete puudumise korral või kaardil oleva täpsustamiseks lubjatarbeanalüüsi tellida. Selgus, et juba võetud proove ei olnud võimalik kõlvikuga seostada, st ei olnud kindlust, et analüüs kehtib just selle kõlviku kohta, mille lupjamiseks taotlus oli esitatud.

Riigikontroll leiab, et tuleks täpselt määrata, millised ja kelle poolt koostatud lubjatarbekaardid võivad lubjatarbetõendite väljastamisel aluseks olla ning tagada, et mullaproovide võtmise juures oleks maaparandusbüroo ametnik, kes proovid ka pitseerib. Regulatsiooni koostajatel tuleb arvestada, et kuritarvituse ja väärkasutuse risk on seda suurem, mida rohkem toetuse maksmise aluseks olevaid andmeid pärineb taotlejalt endalt.

- Peale koostaja andmete on oluline ka lubjatarbekaardi koostamise aeg. Kuna eri perioodidel koostatud kaardid annavad erinevaid tulemusi, siis tuleks seni, kuni pole usaldusväärseid lubjatarbekaarte, otsustada lubjatarbe üle eri kaartide andmete kaalutud keskmise alusel.

- Väga tähtis on lupjamistoetuse määramisel lähtuda kehtestatud tsüklist ehk kontrollida enne lubjatarbetõendi väljastamist, kas taotleja ei ole sama kõlviku lupjamiseks viimase 4 aasta jooksul toetust saanud. Auditiga selgus, et seda nõuet alati ei järgitud. Nõude eiramist soodustas kaks riskitegurit: andmed kõlviku lupjamise kohta kajastusid maaparandusbüroodes vaid ühes kohas (lubjatarbekaartidel, mitte andmebaasides), ning kaartidele tehti kandeid ka pliiatsiga, mis võimaldas andmeid hiljem muuta. Toetuse sihipärase maksmise tagamiseks tuleks kindlasti välistada andmete muutmise võimalus, kontrollida üle kõik eelmistel aastatel tehtud kanded lupjamise kohta ning luua andmebaasid, mis kontrolliksid automaatselt, kas kõlviku lupjamisest on möödunud vähemalt 4 aastat.

- Mõnel juhul polnud võimalik kõlviku asukohta tõestada, sest puudus usaldusväärne kaart. Tuleks sätestada, milliseid kaarte saab aktsepteerida kõlviku asukoha kindlaksmääramisel.

- Sageli jätsid toetuse taotlejad lupjamistööde tegemise ajast teatamata. Seetõttu kontrollisid maaparandusbüroode töötajad taotlejaid nii lupjamise aegu kui ka pärast seda. Tagantjärele kontrollimine aga ei võimalda tuvastada tööde vastavust tehnoloogilistele nõuetele ega põllule laotatud lubjakogust. PRIA fikseeris küll teate esitamata jätmised, kuid sanktsioonide rakendamist polnud regulatsioonis sätestatud. Riigikontroll leiab, et tuleks kehtestada teatise esitamise kord ning sanktsioonid, mida rakendada juhul, kui korda ei järgita.

- Taotlejad pidid pärast väetamise lõpetamist esitama töö tegemise kohta kinnituse. Auditi tulemusena selgus, et kinnituste andmeid ei võrreldud ei taotluste ega ka lubjatarbetõendite andmetega. Seetõttu esines juhuseid, mil toetuse saaja ei kasutanud toetust selle kõlviku lupjamiseks, mille jaoks ta oli toetust taotlenud, samuti ületas kinnituste summa mõnel juhul taotluses olnud summat ning taotlejale maksti välja suurem summa, kui taotluse põhjal oli otsustatud maksta. Riigikontroll peab vajalikuks kehtestada nõue, et enne toetuse väljamaksmist võrreldaks kinnitusi nii taotluse kui ka lubjatarbetõendiga.

- Pinnaühikule laotatava meliorandi kogus on regulatsiooni järgi kuni 5 tonni hektari kohta. Riigikontroll leiab, et kogus peaks sõltuma mulla happesusest ning vastav skaala olema enne määratud. Seni pole seda tehtud.

- Puudusid nõuded kontrollivalimisse sattunud taotlejate kohapealse kontrolli protseduuridele. Ei selgunud, millise metoodikaga ja kui suurt osa ühe taotleja kõlvikuist tuleb kontrollida.

Esitatust nähtuvad vajakajäämised, mis tuleks regulatsiooni ja kontrollimehhanisme täiustades kindlasti kõrvaldada. Nii Põllumajandusministeerium kui PRIA, kes peavad lupjamistoetuse maksmist korraldama, on juba ka rakendanud meetmeid, mis aitavad toetuse mittesihipärast

kasutamist vältida. Näiteks on küllaldast tähelepanu pööratud toetusesaajate avalikustamisele, samuti töötab ministeerium välja toetuse taotlejate kohapealse kontrolli protseduure.

Sisukord

Sissejuhatus **6**

Valdkonna ülevaade 6
Auditi iseloomustus 6

Kuritarvituse ja väärkasutuse kriteeriumid **8**

1. Majandustegevusega seotud nõuded **9**

2. Kõlviku lubjatarbe arvestamine **9**

3. Lubjatarbeandmete lahknemine **10**

4. 4-aastase vaheaja nõue **11**

5. Kõlviku asukohta tõendavad kaardid **12**

6. Lupjamistööde tegemise ajast teatamine **12**

7. Andmete võrdlemine **13**

8. Lubjakogus **14**

9. Kohapealse kontrolli ulatus **15**

10. Kohapealse kontrolli protseduuridele esitatavad nõuded **15**

11. Mittevajalik nõue **16**

Põllumajandusministeeriumi seisukohad auditi tulemuste suhtes **17**

Riigikontrolli vastus ministeeriumi seisukohtadele **18**

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 65 kohaselt on põllumajandusmaa lupjamise toetus rahaline abi, millega põllumajandustootjale osaliselt kaetakse mulla happesust vähendava 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 kaudu alates 2001. aastast. Selle ajani korraldasid ja maksid toetust üksnes maaparandusbürood.

2001. aastal reguleeris toetuse maksmist maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus ja põllumajandusministri 31.01.2001. a määrus nr 12 “Põllumajandusmaa lupjamise toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord ning lisanõuded meliorandile”. Toetust makstakse ministri kinnitatud määra järgi põlluharijatele, kes on esitanud 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.

Auditi iseloomustus

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.

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 püstitas auditirühm järgmised hüpoteetilised riskid:
- toetuse määramisel ja väljamaksmisel eiratakse regulatsiooni;
- kontrollimehhanismid pole piisavad.

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

Audiitorid intervjueerisid 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 pea-raamatupidaja 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 Maa-parandusbüroo juhataja Hannes Puu, maaparanduse ja infrastruktuuri osakonna juhataja Tiina Mägi, peaspetsialist Jüri Ilves ning spetsialist Jaak Kask; Viru Maaparandusbüroo juhataja Mati Käbin, Viru Maaparandusbüroo Lääne-Virumaa maaparanduse ja infrastruktuuri osakonna juhataja Heinar Hundt ja peaspetsialist Mai Siim.

Auditirühm analüüsis dokumente ja väljavõtteid andmebaasidest ning uuris nii lubjatarbe- kui ka mullastikukaarte.

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

Kokku vaatasid audiitorid läbi 43 taotlust (ka nende menetlemisega seotud dokumendid), neist Järva, Lääne-Viru, Põlva ja Tartu maakonna omi vastavalt 10, 11, 10 ja 12.

Vaadeldav periood oli 2001. aasta.

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

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 happesuse näitaja (pH) on alla 6,
  - 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.

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.

Neid nõudeid käsitleb ptk 2.

Kõlvikuga seotud nõuded: toetust makstakse põllumajandusmaa eest,
- mille pH on suurem kui 6 (ptk 3);
- mille parandamiseks on riik eelneva 4 aasta jooksul lupjamise toetust andnud (ptk 4).

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 (ptk 3);
- 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);
- eri kaartide andmete lahknemise korral ei otsustata lupjamise vajaduse üle kõiki andmeid võrdselt arvesse võttes (ptk 4);
- andmed lupjamise kohta (lupjamistoetuse saamise kohta) jäetakse andmebaasidesse kandmata ja lubjatarbekaardile kantakse nii, et neid on võimalik hiljem muuta (ptk 5);
- lubjatarbetõend antakse välja ühe kõlviku kohta mitu korda (ptk 5);
- taotleja ei esita kaarti, millelt selguks kõlviku asukoht (ptk 6);
- toetust saab taotleja, kes pole esitanud PRIA-le teatist lupjamistööde tegemise aja kohta (ptk 7);
- 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 8);
- kõlvikule laotatakse lupja vähem või rohkem kui ette nähtud (ptk 9);
- esineb puudusi taotlejate kohapealses kontrollis (ptk 10–11).

Riigikontroll peab ebavajalikuks järgmist nõuet:
- taotleja peab lubjatarbetõendi saamiseks piirkondlikule maaparandusbüroole esitama maakasutusõigust tõendava dokumendi (ptk 12).

1. Majandustegevusega seotud nõuded

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

Vastavalt maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse §-le 65 on põllumajandustootja ettevõtja, kelle püsiv tegevus on põllumajandussaaduste tootmine.

Põllumajandusministri 31.01.2001. a 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 Põllumajandusministeeriumile:
- sätestada põllumajandustootja staatuse kontrollimise meetodid või
- esitada ettepanek kõrvaldada seadusest põllumajandustootjaks olemise nõue lupjamistoetuse maksmise puhul.

2. Kõlviku lubjatarbe arvestamine

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. a 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 analüüsimiseks 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 kaartide 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 ka 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; maaparandusbürood ei olnud reeglina 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 Põllumajandusministeeriumile:
- kehtestada, millised lubjatarbekaardid võivad olla aluseks lubjatarbetõendite väljastamisel;
- kehtestada, et täiendavate analüüside tegemise puhul peab mullaproovide võtmise juures viibima maaparandusbüroo ametnik, kes proovid ka analüüsimisele saadab.

3. Lubjatarbeandmete lahknemine

Riigikontroll eeldab, et lubjatarbekaardid on vastavuses mullatüüpidega. Lupjamist vajavad ennekõike leetmullad, leetunud mullad ja glei- ning gleistunud mullad.

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 Põllumajandusministeeriumile:

- kuni pole usaldusväärseid lubjatarbekaarte, kehtestada nõue, et lubjatarbe määramisel tuleb kasutada eri perioodidest pärit kaarte ning andmete lahknemise korral otsustada lupjamise vajalikkuse üle kaalutud keskmise alusel.

4. 4-aastase vaheaja nõue

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 tuleks kanda kaardile jooksval kalendriaastal ning sellisel moel, et oleks välistatud võimalus neid hiljem muuta.

Vastavalt põllumajandusministri 31.01.2001. a 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. Näiteks Järvamaal lubjati üht kõlvikut nii 1995. kui ka 1998. aastal. Ka 2001. aastal lubjati seal ühte maatükki, mida 1998. aastal oli juba lubjatud.

Järvamaal esines ka juhus, kus maaparandusbüroo 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 (ja mitte andmebaasides), siis on risk, et andmete kaotsi minnes ei suudeta neid taastada.

Ettepanekud Põllumajandusministeeriumile:

- nõuda PRIA-lt automaatse kontrolliga andmebaasi kasutamist, 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; ebaseaduslikult makstud toetus nõuda tagasi.

5. Kõlviku asukohta tõendavad kaardid

Riigikontroll eeldab kõlviku asukohta usaldusväärselt tõestava kaardi olemasolu.

Põllumajandusministri 31.01.2001. a määruse nr 12 § 2 p 2 järgi peab taotleja piirkondlikule maaparandusbüroole esitama kaardi, millest 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 siis, kui taotlejal polnud kaarti ette näidata. Üheski maaparandusbüroos polnud kaardi koopiat kõigi kõlvikute kohta.

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

Ettepanek Põllumajandusministeeriumile:
- sätestada, milliseid kaardimaterjale saab aktsepteerida kõlviku asukoha kindlakstegemiseks.

6. Lupjamistööde tegemise ajast teatamine

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. a 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 ei PRIA ega ka maaparandusbüroode ametnikud neid tööde tegemise ajal kontrollida.

Näiteks Järvamaa ja Lääne-Viru maakondade taotlejaid kontrolliti nii lupjamistööde tegemise ajal kui ka vahetult pärast tööde lõppemist. Nii oli ühe Järvamaa taotleja juures kontrolliakt

koostatud 10.09.2001, lubjati aga 03.–08.09.2001. Kontrollimine pärast tööde lõppu ei võimalda tuvastada tööde vastavust tehnoloogilistele nõuetele ega põllule määratud koguseid.

PRIA fikseeris rikkumised, s.o lupjamise ajast teatamata jätmised, kuid sanktsioonide rakendamiseks puudus alus.

Ettepanek Põllumajandusministeeriumile:
- kehtestada täpne teatise esitamise kord ja tagada selle täitmine;
- näha ette sanktsioonid teatise esitamata jätmise korral.

7. Andmete võrdlemine

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. a 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 summaarselt taotluses näidatud summat: programmi automaatne kontroll võrdles üksnes esimesel kinnitusel olevat toetusesummat taotlusel olnuga.

Esinesid 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 üks enne ettekirjutuse väljastamist raha PRIA arveldusarvele ise, 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. Seetõttu on peale kinnituste võrdlemise taotlustega oluline ka nende võrdlemine lubjatarbetõenditega.

Nii suurendas Põlvamaal 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.

Põlvamaal esines ka juhus, kus kinnitusele oli märgitud selle kõlviku lupjamine, mille jaoks ei olnud toetust taotletud.

Ettepanek Põllumajandusministeeriumile:
- kehtestada nõue, et enne toetuse väljamaksmist võrreldaks kinnitusi nii taotluse kui ka lubjatarbetõendiga.

8. Lubjakogus

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

Põllumajandusministri 16.02.2001. a 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 juhul alla 5 t/ha, ühel juhul ületas selle. Põlva ja Tartu maakonnas ületati mõnel juhul ette antud määra.

Riigikontroll leiab, et määra vähendamine on põhjendatud, kui kõlvik ei vaja oma happesuselt lubjakogust maksimaalmääras. Ent vähendamine ei tohi kindlasti olla juhuslik.

Ettepanek Põllumajandusministeeriumile:
- täpsustada korda sätetega, mis näevad ette meliorandi koguse diferentseerimist vastavalt mulla happesusele.

9. Kohapealse kontrolli ulatus

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

Põllumajandusministri 31.01.2001. a määruse nr 12 § 5 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 Põllumajandusministeeriumile:
- kehtestada, millises ulatuses tuleb üht taotlejat kontrollida.

10. Kohapealse kontrolli protseduuridele esitatavad nõuded

Riigikontroll eeldab, et taotleja teeb 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. a määruse nr 12 § 5 kohaselt peab PRIA koostöös piirkondliku maaparandusbüroo või Maaparanduse Ehitusjärelevalve ja Ekspertiisibürooga kontrollima juhusliku valiku põhimõttel meliorandi laotamise vastavust tehnoloogilistele nõuetele, lubjakogust 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.

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

Ettepanek Põllumajandusministeeriumile:
- rakendada ettevalmistatavat määrust "Põllumajandusmaa lupjamise tehnoloogianõuded ja täitmise kontrollimise kord" 2002. aastal põldude lupjamise kontrollis.

11. Mittevajalik nõue

Põllumajandusministri 31.01.2001. a määruse nr 12 § 2 p 2 järgi peab taotleja esitama piirkondlikule maaparandusbüroole maakasutuse õiguslikku alust tõendava dokumendi.

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

Põllumajandusministeeriumi seisukohad auditi tulemuste suhtes

Auditi tulemuste arutelul Põllumajandusministeeriumis (arutelu juhtis kantsler Ants Noot) nõustusid ministeeriumi esindajad Riigikontrolli esitatud tähelepanekute, järelduste ja ettepanekutega.

Arusaamatu päritolu ja erineva kvaliteediga lubjatarbekaartide leviku tõkestamiseks peeti vajalikuks hakata neid edaspidi tellima pädevalt asutuselt.

Lupjamistööde diferentseerimist on seni takistanud üleriigilise andmebaasi puudumine muldade lubjatarbe kohta. Kuna andmebaas peaks põhinema täpsetel analüüsiandmetel, siis ei saa see valmida lähiaastatel.

Ministeeriumi esindajad kinnitasid, et auditi tulemusena tehtud ettepanekuid arvestatakse lupjamistoetuse maksmise uue korra koostamisel.

Riigikontrolli vastus ministeeriumi seisukohtadele

Riigikontroll võtab teadmiseks, et toetuse administreerimist parandatakse toetuse maksmise uut korda välja töötades.

Riigikontroll nõustub, et lupjamistööde diferentseerimine sõltuvalt mulla happesusest nõuab eelnevat ettevalmistust. Lähema paari aasta jooksul ei suudeta seda rakendada, kui peetakse vajalikuks kõikide kõlvikute lubjatarvet eelnevalt analüüsida. Samas saab ressursse säästlikumalt kasutada ka juba olemasolevat andmestikku kasutades.

Jüri Kõrge
Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör