KONTROLLIARUANNE

9. detsember 2002
nr 2-5/02/87

Tõuaretustoetuse maksmise riskid

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris põllumajandustootjatele tõuaretuseks riigieelarvest eraldatava toetuse maksmist.

Tõuaretustoetus on rahaline abi, mis peab aitama suurendada põllumajandusloomade jõudlusvõimet, säilitada väärtuslikku genofondi ning tõsta loomakasvatuse majanduslikku tasuvust. 2001. aastal maksti toetust 12 mln, 2002. aastaks eraldati 15 mln krooni.

Toetuse maksmise põhilised nõuded ja tingimused ei tulene põllumajandusloomade tõuaretuse seadusest, vaid need kehtestas põllumajandusminister vastava korraga. Minister kinnitas ka toetuse jaotamise eelarved, lähtudes eelkõige eelmistel aastatel kujunenud mahtudest. Raha maksis välja Tõuaretusinspektsioon.

Riigikontroll leiab auditi tulemusena, et tõuaretustoetust ei kasutatud parimal viisil.

- Toetust maksti lisaks litsentsiga ühistutele ka neile, kes tõuaretusega otseselt ei tegelenud: näiteks Eesti Karusloomakasvatajate Seltsile, Eesti Aianduse ja Mesinduse Seltsile, Mesinike Liidule, tšintšiljakasvatajate ühingutele. Toetust said ka riigiasutused, sh Tõuaretusinspektsioon.

- Raha kasutamise eelarved ei olnud kooskõlas selle tegeliku liikumisega. Kulusid analüüsides selgus, et mõni ühistu sai toetust rohkem, kui talle eelarvega eraldatud oli. See sai võimalikuks mitmeastmelist skeemi kasutades – eelarvet ületav osa kanti esmalt mõne teise ühistu arvele, kes selle omakorda vajalikule saajale edasi kandis. Näiteks Jõudluskontrolli Keskusele polnud üldse tõuaretustoetust ette nähtud, kuid Tõuaretusinspektsioon eraldas kokkuleppeliselt Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistule 3,4 mln krooni, kes kandis selle keskuse arvele. Aretusühistule Eesti Punane Kari oli 2002. aasta eelarvest määratud 500 000 krooni, lisaks sai ta aga veel Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu kaudu 970 000 krooni toetust. Niisuguste skeemide kasutamine muutis toetuse kasutamise läbipaistmatuks.

- Tõuaretusinspektsioonis jäi kõlama seisukoht, et riik Jõudluskontrolli Keskuse teenust ei vaja, küll aga ühistud, kes keskuselt seda ostavad. Vaatamata sellele on ministeerium seni pidanud vajalikuks keskust ülal pidada riigieelarvelise asutusena.

- Osa toetusest jättis minister reservi. Tõuaretusinspektsioon toetuse maksjana käsitles reserviraha muu hulgas oma asutuse täiendavate kulude katmise allikana – sellest tasuti inspektsiooni ruumes tehtud ehitus- ja remonditööde eest, soetati inventari jms.

Raha mittesihipärase kasutamise vältimiseks tegi Riigikontroll põllumajandusministrile järgmised olulisemad ettepanekud:

- loobuda toetuseraha reservi jätmisest ning tagada, et toetust ei makstaks riigiasutuse tegevuskulude katteks ja tegevusloata isikuile;

- hoiduda toetuse maksmisel võrdsete tingimuste juures ühtede ühistute eelistamisest, nõuda otselepingute sõlmimist toetusesaajatega ning tehtud kulude põhjalikumat analüüsi;

- mitte eraldada tõuaretustoetust loomade ostmiseks.

***

Põllumajandusminister vastas, et palju kontrolliaruandes esitatud kitsaskohti lahendas uus, 06.11.2002 vastu võetud põllumajandusloomade aretuse seadus. Näiteks ei luba seadus maksta toetust tegevusloata isikutele, muutub ka toetuse maksmise korraldus: Tõuaretusinspektsioon praegusel kujul likvideeritakse ja tõuaretuslikku järelevalvet hakkab teostama Veterinaar- ja Toiduamet;

toetuse administreerimine läheb üle Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile, kellel on toetuste väljamaksmisel arvestatavamad kogemused.

Minister leidis, et aruandes esitatud ettepanekud hoiduda toetuse maksmisel võrdsete tingimuste juures ühtede ühistute eelistamisest teistele ning analüüsida toetusest tehtud kulutusi on põhjendatud.

Seni tõuaretustoetuse alla kuulunud kõrge aretusväärtusega loomade ostmine hakkab edaspidi toimuma investeeringutoetuste alt.

Toetuse maksmist Tõuaretusinspektsioonile ja Jõudluskontrolli Keskusele käsitletakse vastuses põgusalt, toomata välja muid argumente kui vaid asjaolu, et need asutused tegelesid samuti tõuaretusega.

Riigikontroll leiab, et toetusesaajad maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse mõttes on põllumajandustootjad ning on lubamatu lülitada sellesse kategooriasse ka riigiasutusi. Tõuaretustöö juhtimine on Tõuaretusinspektsiooni põhimääruse kohane ülesanne ja raha selle tarvis planeeriti tema eelarvesse.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **7**

1. TOETUSE SIHTGRUPP **9**

2. TOETUSE MAKSMINE TÕULOOMADE IMPORDI EEST **10**

3. TOETUSE KASUTAMINE JÕUDLUSKONTROLLI LÄBIVIIMISEL **11**

4. RAHAKASUTUSE LÄBIPAISTVUS **12**

5. RESERVI JÄETUD RAHA KASUTAMINE **13**

6. MUUD TÄHELEPANEKUD **14**

PÕLLUMAJANDUSMINISTRI VASTUS **15**

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Tõuaretuse ülesanne on suurendada põllumajandusloomade geneetilist potentsiaali ja jõudlusvõimet, säilitada genofondi, tõsta loomakasvatuse majanduslikku tasuvust ning saada kvaliteetset toodangut[1].

Riik toetab tõuaretust. Toetuse suurus määratakse kindlaks igal aastal riigieelarvega Põllumajandusministeeriumi taotluse alusel[2].

Toetuse maksmise põhilisemad nõuded ja tingimused ei tulene seadusest, need kehtestas minister oma määrusega[3]. Määruse kohaselt kasutatakse toetust:

- tõuloomade hindamiseks, jõudlus- ja põlvnemisandmete kogumiseks, aretusväärtuse määramiseks ja nende andmete töötlemise kulude katmiseks kuni 50% ulatuses tegelikest kuludest;
- tõuaretusprogrammide väljatöötamiseks ja juurutamiseks;
- tõumaterjali ostmiseks;
- tõuaretusalaste trükiste ja algarvestusvormide kirjastamiseks ning levitamiseks;
- tõuaretusalase täiendkoolituse läbiviimiseks, teadusuuringuteks, tõuaretuse teabepanga loomiseks;
- tõuaretustööks vajaliku inventari (teabekirjanduse jms) soetamiseks;
- tõuaretusega seonduvate ürituste (näitused, konkursid, võistlused) kulude katmiseks.

Toetussummad, toetuse maksjad ja saajad

2001. aastal kulus tõuaretustoetusele 12 mln, 2002. aasta riigieelarves eraldati selleks 15 mln krooni. Summade jaotumist kajastab **tabel 1**.

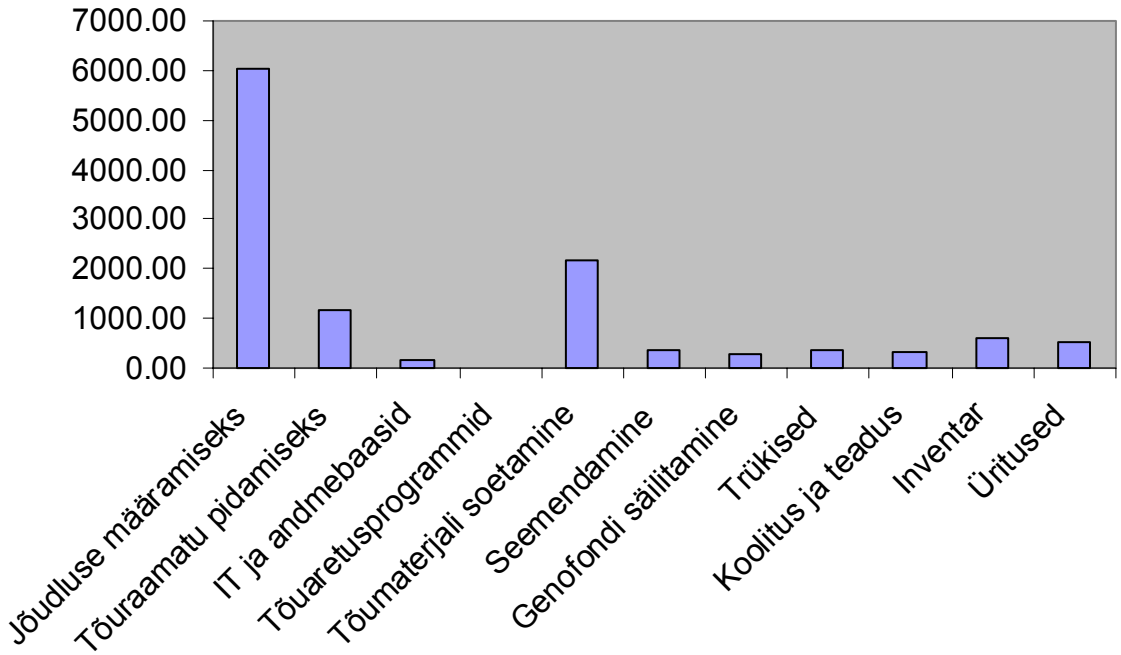
Toetuse saaja	2001. aastal makstud	2002. aastaks eraldatud	2002. aasta I poolel makstud
Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu	5 000 000	8 000 000	2 355 325
Aretusühistu Eesti Punane Kari	2 450 000	2 750 000	2 750 000
Eesti Maakarjakasvatajate Selts	250 000	140 000	60 000
Eesti Tõusigade Aretusühistu (Suur Valge)	1 950 000	1 700 000	1 035 000
Eesti Lambakasvatajate Selts	300 000	990 000	840 000
Eesti hobusekasvatajate seltsid	490 000	280 000	118 000
Eesti Sporthobune	150 000	150 000	65 000
Piistaoja Katsejaam*	60 000	–	–
Eesti Linnukasvatajate Selts	250 000	100 000	60 000
EPMÜ Loomakasvatusinstituut	200 000	320 000	160 000
Eesti Aianduse ja Mesinduse Selts	120 000	80 000	55 000
Eesti Mesinike Liit	30 000	20 000	0
Eesti Karusloomakasvatajate Selts	200 000	–	–
Tšintšiljakasvatajate ühingud	100 000	–	–
Reservist tasutud muud kulud	450 000	470 000	277 440
Kokku	**12 000 000**	**15 000 000**	**7 775 765**

*Piistaoja Katsejaama 2002. aasta toetus on arvestatud Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu summa hulka.

Allikas: Tõuaretusinspektsioon

[1] 24.05.1995 vastu võetud põllumajandusloomade tõuaretuse seadus § 1
[2] Sama seadus § 10
[3] Põllumajandusministri 17.02.1999. a määrus nr 4 "Tõuaretuse toetuseks riigieelarvest eraldatud vahendite kasutamise korra kinnitamine" (edaspidi *põllumajandusministri määrus*)

Joonis 1. Toetuse jaotus valdkonniti 2001. aastal



Allikas: Tõuaretusinspektsioon

Jooniselt nähtub, et põhiline osa toetuse rahast kulus põllumajandusloomade jõudluse määramiseks (50%) ning tõumaterjali soetamiseks (16%). Tõuaretusinspektsiooni hinnangul kujunevad nimetatud artiklid suuremaks ka 2002. aastal.

Tõuaretusinspektsiooni tegevus toetuse administreerimisel

Vastavalt põllumajandusloomade tõuaretuse seadusele annab Tõuaretusinspektsioon välja tegevuslube tõuaretusühistutele, tõuaretusega tegelevatele isikutele, seemendus- ja embrüojaamadele Tegevusluba oli aluseks toetuse maksmisel.

Toetuse maksmise korraldus on järgmine:

- Ühistud esitavad Tõuaretusinspektsioonile järgneva aasta eelarvest toetuse saamiseks taotlused.
- Inspektsioon analüüsib taotlusi ja teeb ministrile ettepaneku riigieelarvest tõuaretustoetuseks taotletava rahasumma suuruse kohta.
- Pärast riigieelarve vastuvõtmist koostab Põllumajandusministeerium tõuaretustoetuseks ette nähtud raha kasutamise eelarve ja saadab selle inspektsioonile.
- Inspektsioon teatab toetuse taotlejatele kümne päeva jooksul pärast seda, kui ministeerium on tõuaretustoetuse eelarve kinnitanud, kas nende taotlus rahuldatakse või mitte, rahuldamise korral teatatakse ka toetusesumma suurus.
- Taotlejad esitavad kümne päeva jooksul pärast taotluse rahuldamise teate saamist inspektsioonile endi täpsustatud eelarved ning viimane sõlmib toetuse saajatega 30 päeva jooksul

pärast täpsustatud eelarve saamist ministri määrusega kinnitatud lepinguvormi järgides lepingud.

- Toetusesaajate esitatud arvete alusel kannab inspektsioon vastavalt lepingu tingimustele summad saajate arveldusarvetele.

- Toetuse saajad on kohustatud eraldatud summade kasutamise kohta kuluartiklite kaupa eraldi arvestust pidama ja esitama inspektsioonile iga kuu kümnendaks kuupäevaks standardaruande.

- Inspektsioon peab kontrollima vähemalt 10% toetuse saajatest aasta jooksul kohapeal. Toetuse ebasihipärase kasutamise ja valeandmete esitamise ilmnedes on inspektsioonil õigus leping ja toetusemaksmine lõpetada. Ebaõiglaselt saadud või valesti kasutatud summad tuleb toetuse saajal riigile tagasi maksta. Toetuse ebasihipärane kasutamine või valeandmete esitamine võib olla järgmistel aastatel taotluse kohese, ilma sisulise analüüsita tagasi-lükkamise aluseks.

Põllumajandusministeeriumi tegevus toetuse maksmise täiustamisel

Auditeerimise ajal oli Riigikogus menetlemisel Vabariigi Valitsuse algatatud põllumajandusloomade aretuse seaduse eelnõu[4]. Uue seaduse järele tuntakse vajadust praegu kehtiva põllumajandusloomade tõuaretuse seaduse puuduste tõttu aretusvaldkonna reguleerimisel. Seaduse nimetuse erinevus tuleneb sellest, et eelnõus ei reguleerita üksnes tõupuhaste, vaid ka ristandaretusloomade aretust. Eelnõu koostades on arvestatud loomade aretamise rahvusvaheliste tavadega.

Erinevalt kehtivast seadusest reguleeritakse eelnõus aretusühingu, jõudluskontrolli läbiviija ja ohustatud tõu säilitaja tunnustamine ning juriidilise ja füüsilise isiku vastutus seaduse rikkumise eest. On defineeritud terminid “aretus”, “aretusloom” ja “ohustatud tõug”.

Eelnõust on välja jäetud lindude tõuaretus, sest Eestis sellega ei tegeleta, v.a ohustatud tõug Eesti vutt. Ei reguleerita ka mesilaste aretust, sest seda on väga raske kontrollida.

Olulisemaks muudatuseks on see, et Tõuaretusinspektsioon senisel kujul kaotatakse ja nii maksmise kui ka järelevalve ülesanne lähevad teistele institutsioonidele: maksma hakkab Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ning järelevalvet teostama Veterinaar- ja Toiduamet.

Uue seaduse kohaselt on põllumajandusloomade aretamise toetus rahaline abi, millega osaliselt hüvitatakse põllumajandusloomade aretustegevuse arendamiseks tehtud kulud. Toetusesaajate siht-gruppe laiendatakse: seni toetuse subjektina käsitletud aretusühingule võivad edaspidi lisanduda jõudluskontrolli läbiviija ja ohustatud tõu säilitaja.

Auditi iseloomustus

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan.

Auditi eesmärk oli hinnata, millised on peamised riskid tõuaretustoetuseks eraldatud raha kasutamisel.

Auditeeritud asutused on Põllumajandusministeerium ja Tõuaretusinspektsioon. Lisaks hõlmati Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu ning aretusühistu Eesti Punane Kari.

---

[4] 06.11.2002 võeti Riigikogus vastu “Põllumajandusloomade aretuse seadus”

Auditeeritud periood on kogu 2001. aasta ja 2002. aasta I pool.

Auditi käigus hinnati tõuaretustoetuse maksmise olulisemate aspektide – planeerimine, kasutamine ja aruandlus – toimimist; toetusega seotud kulude sihipärasust; kontrolli ja järelevalvet tegevuste üle.

Tutvuti kõikide taotluste ja lepingutega, mis puudutasid nii 2001. kui ka 2002. aasta toetuste menetlemist. Peale selle vaadati läbi kõik toetuse kasutamise kohta esitatud aruanded ning väljamaksete aluseks olevad arved.

Uus seadus muudab protsessi oluliselt; ettepanekuid tehes on silmas peetud ka uue seaduse eelnõu.

Auditeerisid auditijuht Maidu Lääne ja vanemaudiitor Liisi Uder.

1. Toetuse sihtgrupp

Tõuaretuse seaduses ei olnud üheselt määratletud, mis eesmärgiga ja millistel tingimustel toetust makstakse. Seadusest tulenevalt pidi toetuse saaja tegelema tõuaretusliku tööga. Tõuaretuse valdkonnas tegutseva isiku mõiste oli aga liialt lai: ei selgunud, kes konkreetselt võis toetust taotleda ja saada. Ka põllumajandusministri määrus ei piiranud vajalikul määral toetatavaid tegevusi. Samuti ei andnud seadus ministrile volitust neid tegevusi sätestada.

Seaduse mõttest tulenevalt võisid toetust saada tõuaretusega tegelevad isikud, kes olid saanud ametliku tunnustuse Tõuaretusinspektsiooni antud tegevusloaga.

Testimisel selgus, et toetuse jaotamisel sellest printsiibist kinni ei peetud. Tõuaretusinspektsioon eraldas toetust kas otse või ühistute kaudu tegevusloata aretajatele, kes ei olnud seaduse mõttes selle õigustatud saajad: nt Eesti Aianduse ja Mesinduse Keskselts, Piistaoja Katsejaam, Lihaveise Kasvatajate Selts, Eesti Põllumajandusülikooli Loomakasvatusinstituut.

Omaette toetusesaajate grupp olid riigiasutused, kes tõuaretusega otseselt ei tegelenud –Jõudluskontrolli Keskus ja Tõuaretusinspektsioon. Riigikontroll käsitab toetust kõige üldisemalt kui erasektorile eraldatavat raha, mille eest riik ei saa vastu konkreetset kaupa või teenust. Inspektsiooni peadirektor selle seisukohaga ei nõustunud. Raha eraldamist põhjendas peadirektor väitega, et ka riigiasutuste tegevus oli suunatud tõuaretuse seaduses püstitatud ülesannete täitmisele.

Inspektsioon kasutas toetust oma tegevuskulude katteks (vt lähemalt ptk 5), Jõudluskontrolli Keskus jõudluskontrolli määramiseks ja tõuraamatutes vajaminevate andmete töötlemiseks. Seaduse kohaselt viivad loomade jõudluskontrolli läbi ja määravad nende aretusväärtust tõuaretusühingud, kellel on tegevusluba[5]. Ka tõuraamatut peab ametlikult tunnustatud tõuaretusühing[6]. Niisiis ei saanud keskust käsitleda toetuse subjektina. Riigikontrolli hinnangul ostsid ühistud keskuselt teenust, mille eest tasus riik toetuse rahaga. Inspektsioon ei nõustunud kontrollijate väitega, et Jõudluskontrolli Keskus osutas teenust, väites, et keskus tegeles otseselt tõuaretustööga.

Audiitorid leiavad, et tingimustes, kus inspektsioon käsitleb peaaegu kõiki tõuaretusega tegelevaid isikuid toetuse õigustatud subjektidena ning enamikku kulusid käsitatakse tõuaretusega otseselt või kaudselt seotud kuludena, on keeruline planeerida ja rakendada tõhusaid meetmeid toetuse sihipärasuse tagamiseks.

Toetusesaajate hulk suureneb uue seaduse vastuvõtmisega (vt sissejuhatusest ptk "Põllumajandusministeeriumi tegevus toetuse maksmise täiustamisel"). See nõuaks ühtlasi mitme senise toetuse maksmise korra muutmist. Uue seaduse kohaselt ohustatud tõu säilitajale tõuaretustoetuse määramisel tuleb arvestada, et ohustatud maakarja tõugu lehma toetust makstakse seni piimalehma kasvatamise toetusest, ohustatud eesti tõugu hobuse kasvatamise toetust keskkonnatoetusest jne.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Analüüsida mõjusid, mis kaasnevad, kui toetusesaajate ringi laiendatakse nendega, kes otseselt aretustööga ei tegele.

[5] Põllumajandusloomade tõuaretuse seadus § 6
[6] Sama seadus § 7

2. Toetuse maksmine tõuloomade impordi eest

Põllumajandusministri määrus lubas tõuaretustoetust maksta tõumaterjali ostmiseks.

Alates 2001. aastast eraldatakse tõuaretustoetust lihaloomade programmidele: "Lihatõugu veiste aretusprogramm" ja "Jätkusuutliku lihalambakasvatuse arendamine Eestis". Mõlemad programmid näevad 2002. aastal ette lihaloomade importi tõuaretuse eesmärgil vastavalt 2 mln ja 0,75 mln kr ulatuses[7].

Mõlema programmi koordinaatorid – Lihaveisekasvatajate Selts ja Eesti Lambakasvatajate Selts – kinnitasid juhtkonna protokollitud otsusega, et tõumaterjali impordi kuludest 75% kantakse tõuaretustoetusest ning 25% peavad talunikud ise kandma.

Lihaveise programmi raames imporditud loomad jagati Lihaveisekasvatajate Seltsi liikmete vahel vastavalt seltsi juhatuse protokollitud otsustele. Need nägid ette raha eraldamise muu hulgas Lihaveisekasvatajate Seltsile.

Seltsil polnud tegevusluba. Seetõttu kanti raha aretusühistule Eesti Punane Kari, kes Lihaveisekasvatajate Seltsi raamatupidamist korraldas. Ka veiste ostu ja müügiga tegeles aretusühistu.

Lambakasvatajate Seltsile andis Tõuaretusinspektsioon lihalamba programmi tarvis toetust 2002. aasta esimesel poolel. Selle raha eest soetatavad lambad ei olnud auditeerimise ajaks veel kohale jõudnud.

Audiitorid on seisukohal, et tõuloomade ostmine ei ole tõuaretus, vaid tõumaterjali kasutamine karjakasvatuses tootmise suurendamise eesmärgil (analoogselt ei ole näiteks eliitseemne ostmine ja kasutamine taimekasvatuses mitte sordiaretus).

Inspektsiooni peadirektor nõustus põhimõtteliselt sellega, märkides, et tõuloomakasvatajad võiksid loomade ostmise toetamist edaspidi taotleda mitte tõuaretustoetuse, vaid näiteks investeeringutoetuse arvelt. Ka uues seaduses ei ole ette nähtud maksta tõuaretustoetust loomade impordi eest.

Kui ministeeriumi poolt ette valmistatud programmide elluviimiseks oli kavandatud tõuaretustoetus ja mujalt raha saada ei õnnestu, võivad need üheaastaseks jäädagi.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Edaspidi mitte eraldada tõuaretustoetust loomade ostmiseks.

[7] Lisaks impordile on tõuaretustoetust kasutatud ka lihaveiste tõuraamatu pidamiseks ja jõudluskontrolli läbiviimiseks: 2001. aastal 141 000 ja 2002. aastal 250 000 krooni.

3. Toetuse kasutamine jõudluskontrolli läbiviimisel

Piimajõudlusandmeid kogub ja töötleb Jõudluskontrolli Keskus, kellega Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu ja aretusühistu Eesti Punane Kari on sõlminud kolmepoolse koostöölepingu. Lepingu kohaselt olid kõigi osapoolte kulude katteks vahendeid ette nähtud järgmiselt:

- Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu – 2,71 mln kr;
- Aretusühistu Eesti Punane Kari – 0,97 mln kr;
- Jõudluskontrolli Keskus – 3,38 mln kr.

Kogu selle summa eraldas Tõuaretusinspektsioon Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistule, kes kandis raha teistele osapooltele vastavalt nende esitatud arvetele.

Senine toetuse jaotamise praktika ei anna objektiivset ülevaadet riigi ega ühistute vajadusest Jõudluskontrolli Keskuse poolt osutatud teenuste (jõudluskontroll ja andmetöötlus) järele. Puudub võrdlusmaterjal, kas keskuse poolt deklareeritud teenused on esitatud õiges mahus ja õigete hindadega. Saadud selgituste kohaselt on keskuse osutatud teenuste mahu ja maksumuse õigsust raske kontrollida, sest seni on keskus praktikas olnud monopoolses seisundis. Seadus monopoli ette ei näe, vastupidi, selles sätestatakse, et jõudluskontrolli viivad läbi tõuaretusühingud.

Inspektsiooni hinnangul riik keskuse teenust ei vaja. Seni on aga ministeerium pidanud vajalikuks Jõudluskontrolli Keskust ülal pidada riigieelarvelise asutusena.

Inspektsiooni väitel pidi Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu kaudu Jõudluskontrolli Keskusele laekunud summa tagama mitte ainult antud ühistule osutatud teenuste kulud, vaid see oli mõeldud ka teiste ühistute analoogsete kulude katmiseks, sh 3,1 mln kr veiste ja 0,28 mln kr tõusigade kasvatajatele. Audiitorite hinnangul ei võimalda olemasolev süsteem saavutada olukorda, kus tõuaretusega tegelejatele osutatud teenus tagaks kõikjal võrdse ning tegelikele vajadustele vastava taseme. Ülaltoodud faktidele tuginedes ei saa välistada keskusele toetuserahast otsest või varjatud tasu maksmist ülejäänud ühistute poolt.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Määratleda minimaalne teenuse vajadus, mida kavatsetakse osta jõudluskontrolli tegemiseks ja tõualaste andmete töötlemiseks ning võtta see ühistutele toetuse eraldamise aluseks.
- Otsustada Jõudluskontrolli Keskuse tegevuse otstarbekus riigiasutusena.

4. Rahakasutuse läbipaistvus

Vastavalt põllumajandusministri määrusele tuleb toetuse kasutamiseks koostada eelarve ja sõlmida leping. Tehtud kulud peavad vastama eelarvele ning rahakasutus olema läbipaistev.

Põllumajandusministri 18.01.2002 kinnitatud eelarvega määrati aretusühistule Eesti Punane Kari tõuaretustoetuseks 500 000 krooni. Kulusid analüüsides selgus, et tegelikult sai ühistu riigilt toetust kaks korda rohkem, kui eelarve seda näitas.

970 000 krooni toetust sai Eesti Punane Kari Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu kaudu. Selle summa eelarvet ega kasutamise aruannet ei ole Tõuaretusinspektsioon saanud ega ka nõudnud, kuigi aretusühistu on need Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistule esitanud. Summa kasutamine kajastub küll Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu aruandes, kuid seda täpselt nii nagu esialgses eelarves – ühe reana.

Eesti Punane Kari on omal algatusel saatnud Tõuaretusinspektsioonile iga kuu teate, kui palju ta on Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistult raha saanud.

Audiitorid ei pea õigeks, et aretusühistu ei saanud talle ette nähtud raha otse inspektsioonilt, vaid raha liikus läbi teise tõuaretusühistu. Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu eelistamine aretusühistule Eesti Punane Kari jäi arusaamatuks, sest mõlemal on tegevusluba. Inspektsioon ei ole seni ühistute omavahelisi ülekandeid tauninud. Antud juhul toodi põhjenduseks ühistute tõenäoline ühinemine. Asjaolu ei ole siiski piisavaks põhjuseks seni, kuni on veel tegu eraldiseisvate juriidiliste isikutega.

Audiitorite arvates eirab raha ülekandmise mitmeastmeline skeem selle kasutamise läbipaistvust. Ka ei võimalda see riigil raha kuritarvitamise tuvastamise korral tekitada nõuet kolmanda isiku vastu. Viimane ei ole sõlminud lepingut eesmärgiga saada riigilt toetust, tal on kohustused üksnes ühistu ees, kellelt ta raha sai. Summa suuruses leppisid kokku ühistud, mille tõesuse kontrollist on inspektsioon seni hoidunud. Kuludest parema ülevaate saamiseks peaks kogu ühe aretusprogrammi finantseerimiseks antud toetus kajastuma samas eelarves.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Hoiduda toetuse maksmisel võrdsete tingimuste juures ühtede ühistute eelistamisest teistele.
- Nõuda inspektsioonilt toetuse-eelarvete ja tehtud kulude põhjalikumat analüüsi ning otse-lepingute sõlmimist toetuse saajatega.

5. Reservi jäetud raha kasutamine

Nii 2001. kui ka 2002. aastal jäeti osa tõuaretustoetuseks eraldatud rahast reservi[8]. Reservi kasutamise aluseid minister ei sätestanud.

Reservi jäetud raha on kasutatud nii ühistutele nende taotluste alusel lisaraha maksmiseks kui ka Tõuaretusinspektsiooni kulude katteks.

Tabel 2. Reservi kasutamine 2001. aastal Tõuaretusinspektsioonis

Majanduskulud	310 496
Komandeeringukulud	47 062
Publitseerimiskulud	15 281
Muu	77 160
Kokku	**450 000**

Tabel 3. Reservi kaudu tõuaretusele lisaraha eraldamine 2002. aasta I poolel

Täiendavad taotlused	227 279
Komandeeringukulud	13 361
Publitseerimiskulud	36 800
Kokku	**277 440**

Allikas: Tõuaretusinspektsioon

Tabelis 2 toodud summasid loeb Riigikontroll toetuse mittesihipäraseks kasutamiseks. Tõuaretusühingutele ettenähtud raha eest tellis inspektsioon nt ehitustöid (134 000 kr), mööblit (7341 kr), kardinaid (35 000 kr), arvutite riistvara (58 492 kr), mobiiltelefone (4880 kr) jms.

Inspektsiooni peadirektor põhjendas toetuse kasutamist asutuse tegevuskulude katteks asjaoluga, et see aitavat inspektsioonil parandada tõuaretusalast tööd. Kuna asutuse eelarveraha olevat napp, siis on juba aastaid toimitud nii, et osa toetust jätab minister reservi, mida vaikimisi kasutatakse ka inspektsiooni toetamiseks. Kuid ministril (ega peadirektoril) ei ole õigust muuta riigieelarves ette nähtud kulude otstarvet[9].

Osast reservi jäetud rahast oli Tõuaretusinspektsioon kandnud mitmele ühistule ja asutusele üle nende esitatud taotluste alusel (tabel 3). Lisaraha said nii litsentsiga tõuaretusühistud kui ka litsentsita üksused, kellel ei olnud õigust toetust saada: Eesti Põllumajandusülikooli Loomakasvatusinstituut (komandeeringukulude katteks), tšintšiljakasvatajate ühingud, Eesti Karusloomakasvatajate Selts, MTÜ Eesti Hobuse Kaitse Ühing, Jõudluskontrolli Keskus.

Inspektsioon ei avalikustanud infot, mille alusel kõik võimalikud taotlejad oleksid saanud hinnata oma võimalusi täiendavalt toetust saada, samuti puudus teave, mille alusel otsustati lisatoetuse suurus. Audiitorid ei tee seda järeldust üksnes reservi raha kasutamise kohta, vaid tervikuna võis seda laiendada kogu toetuse maksmisele. Toetuse maksmine ei olnud piisavalt avalik.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Loobuda toetuseraha reservi jätmisest ning tagada, et toetust ei makstaks riigiasutuste tegevuskulude katteks ja tegevusloata isikutele.
- Määratleda, milline info toetuse taotlemisel ja selle hilisemal kasutamisel peab olema avalik ja nõuda selle avalikustamist.

[8] Toetuse-eelarved, sh reservi suuruse on kinnitanud põllumajandusminister vastavalt 09.02.2001 ja 18.01.2002
[9] Riigieelarve seadus § 25

6. Muud tähelepanekud

Põllumajandusministri korras ei ole ette nähtud niisuguse vara soetamist toetuserahast, mis ei ole otseselt seotud tõuaretusega.

Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu ostis riigilt saadud toetuse arvelt 86 108 krooni maksva printeri. Summa sisaldas ka garantiihooldusleping hinda. Arve printeri eest tasumiseks esitati Tõuaretus-inspektsioonile, kes kandis raha üle Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistule ette nähtud toetuse arvelt. Ühistu andis printeri Jõudluskontrolli Keskusele ning makstud summa ulatuses tehti jõudluskontrolli kulude osas tasaarveldus. Samas oli printer ühistu põhivara nimekirjas. Lepingut printeri rendile-andmise kohta ei sõlmitud.

Audiitorid ei pea õigeks, et Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu ostis vara, kasutades selleks tõuaretus-toetust. Jõudluskontrolli Keskusel omakorda puudus alus tasaarveldada ühistu vara kasutamist teenuse maksumusega.

Lisaks sellele ostis Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu märtsis aretusühistule Eesti Punane Kari kolm arvutit koguväärtusega 59 365 kr. Aretusühistu põhivara nimekirjas neid arvuteid ei olnud. Ühistust saadud selgituste kohaselt viivitas Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu neile arve esitamisega (väidetavalt laekus arve alles auditeerimise ajal). Arvutite ostu kulud kavatseb aretusühistu katta tõuaretuseks ette nähtud rahast. Vara soetamist ei olnud kolmepoolses lepingus fikseeritud; leping fikseeris vaid kolme osapoole kohustused jõudluskontrolli tegemisel.

Audiitorid leiavad, et tehingutega on rikutud raamatupidamisseaduse § 5 nõudeid, mille järgi raamatupidamisaruanded peavad kajastama adekvaatselt raamatupidamiskohustuslase vara ja kohustusi. Majandusüksuse printsiibist lähtudes tuleb raamatupidamiskohustuslase vara, kohustused ja majandustehingud arvestada lahus klientide ja teiste isikute varast ning majandustehingutest.

Tõuaretusinspektsioon ülalnimetatud tehingute suhtes sanktsioone ei rakendanud, kuigi Eesti Tõuloomakasvatajate Ühistu oli inspektsioonile esitatud arvetel näidanud, milleks toetust kasutati.

Jüri Kõrge

Peakontrolör

Põllumajandusministri vastus

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 10.10. 2002 nr 2-7. 1-TR/02/1741

Meie 26.11. 2002 nr 9. 2-5/ 3763-1

Riigieelarvest tõuaretustoetuse maksmine

Lugupeetav härra Kõrge

Täname Teid mahuka töö eest tõuaretustoetuse maksmisel esinevate riskide hindamisel.

Põllumajandusministeerium koos Tõuaretusinspektsiooniga arutas 10. oktoobri 2002. a kontrollaruande eelnõud nr 2-4/02/77 14. novembril 2002. a. Tunnistame, et vanas põllumajandusloomade tõuaretuse seaduses ei olnud üheselt määratud, mis eesmärgiga ja millistel konkreetsetel tingimustel tõuaretustoetust makstakse.

Uues põllumajandusloomade aretuse seaduses, mis võeti Riigikogus vastu 06. novembril 2002. a, on enamiku Teie poolt esitatud ettepanekutega arvestatud. Olulisemad sellest on kahtlemata see, et Tõuaretusinspektsioon praegusel kujul likvideeritakse ja tõuaretuslikku järelevalvet hakkab teostama Veterinaar- ja Toiduamet. Toetuse maksmine läheb üle Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametile, kus erinevate riiklike toetuste administreerimisel ja väljamaksmisel on arvestatavamad kogemused.

Raske on mõista audiitorite seisukohta selles , et Jõudluskontrolli Keskus ja Tõuaretusinspektsioon ei tegele tõuaretusega. Antud riigiasutuste tegevus on suunatud otseselt põllumajandusloomade tõuaretuse seaduses püstitatud ülesannete täitmisele.

Kõrgeväärtuslike tõuloomade sisseost on äärmiselt kallis, kuid kiirendab tunduvalt aretusedu. Riik on õieti mõistnud, et sellist tegevust on vaja toetada. Riigikogu maaelukomisjon lülitas seni tõuaretuse toetuse alla kuulunud kõrge aretusväärtusega aretusloomade ostmise ja aretusmaterjali ostmise välisriigist põllumajandusloomade investeeringutoetuste ossa maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusesse.

Audiitorite poolt esitatud ettepanekud, hoiduda toetuse maksmisel võrdsete tingimuste juures ühtede ühistute eelistamisest teistele ning toetuste arvel tehtud kulude põhjalikuma analüüsi vajadus, on põhjendatud.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 28.11.2002 Reg nr 2-7.1-TR/02/1741

RM 011569

Lai 39/41
EE 0100 TALLINN
Telefon 625 6107
Faks 625 6200
Reg nr 01073886
E-mail pm@agri.ee

Uus põllumajandusloomade aretuse seadus ei luba maksta aretustoetust tegevusloata isikutele. Seaduse jõustumisel peavad seni kehtinud vana põllumajandusloomade tõuaretuse seaduse alusel väljaantud tegevusloaga aretusühingud nelja kuu jooksul, arvates seaduse jõustumisest , esitama järelevalveasutusele taotluse tunnustamiseks või lõpetama aretustegevuse.

Lugupidamisega

Jaanus Marrandi
Minister

Matti Piirsalu 625 6148
Hendrik Kuusk 625 6142

LL 007040

Reg nr 01073886