Maaparandussüsteemi hooldustoetus

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/05/23
22.03.2005

Maaparandussüsteemi hooldustoetus



Tallinn
2005

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris maaparandushoolduse toetussüsteemi korraldust. Eesmärgiks oli kontrollida, kas riigiabi andmine toimus kooskõlas kehtestatud korraga, kuid ka hinnata, kas see kord oli ratsionaalne, kooskõlas toetuste määramise deklareeritavate eesmärkidega.

Esimest korda pärast Eesti taasiseseisvumist andis riik maaparandussüsteemide hooldamiseks rahalist toetust 2003. aastal – kokku 15,7 miljonit krooni. 2004. aastal selleks raha ei eraldatud, 2005. aasta riigieelarvest raha taotlemisel kavandas Põllumajandusministeerium selleks kulutada 9 miljonit krooni.

Eesti 1,12 mln ha haritavast maast on kuivendatud 726 748 ha. Vabariigi Valitsuse kinnitatud Eesti riiklikus arengukavas aastateks 2004–2006 on konstateeritud, et "…70 protsenti kuivendussüsteemidest on rajatud rohkem kui 20 aastat tagasi. Maaparandussüsteemid vananevad (amortiseeruvad) 25–30 aastaga. /---/ Põllumajandustootmise langus ja investeeringute nappus sektorisse vähendab hea ja rahuldava kuivendusseisundiga maade osakaalu ligikaudu 3–4% aastas. /---/ Põllumajandusmaa osas on tekkimas olukord, kus hooldamata aladel võib 6–10 aasta pärast kaduda hästikuivendatud põllumaa ja 25–30 aasta pärast langeda põllumajanduslikust kasutusest välja kogu kuivendatud maa."

Selleks et seni kasutusel olevatel maadel olemasolevad rekonstrueeritud ja veel rekonstrueerimata maaparandussüsteemid kauem töökorras oleksid (st selleks et vähendada kulutusi juba lagunenu taastamiseks), tuleb neid hooldada. See kohustus lasub maaomanikel (maaparandussüsteemid asuvad nii era- kui ka riigimaadel) ja isikuil, kes teistele isikutele kuuluvaid maaparandussüsteeme kasutavad.

2003. aastal hooldati riigi toel hinnanguliselt vaid 10 protsenti maaparandussüsteemide kogupinnast, hooldatud alade piirnemine hooldamata aladega vähendas hooldusega saavutada võidavat efekti.

Ülevaadet sellest, kui suures ulatuses maaomanikud ja -valdajad hooldustöid vaid oma raha eest on teinud, riigis pole. Põllumajandusministeeriumi ja maaparandusbüroode spetsialistide hinnangul on enamikul maaparandussüsteemidel vajalikud hooldustööd tegemata jäänud, mistõttu nende normaalse toimimise tagamiseks ei piisa vaid hooldusel kasutatavatest võtetest, tuleb teha oluliselt suuremaid kulutusi.

Korras maaparandussüsteemid võimaldaksid vähendada põllumajandustootjate kaotusi liigniisketel aastatel ja sellest tulenevalt ka riigi kulutusi nende osaliseks kompenseerimiseks (näiteks 1998. aasta kahjude kompenseerimiseks maksti põllumajandustootjatele ikaldustoetusi 227 miljonit krooni).

Praegu ei ole riigil terviklikku, aruandlusele või uuringutele tuginevat ülevaadet maaparandussüsteemide olukorrast ega kava, mis fikseeriks, millises järjekorras neid süsteeme hooldada ja uuendada tuleks, samuti ka selgeid kriteeriume selliste otsuste tegemiseks. Riik on maksnud ja maksab tõenäoliselt ka 2005. aastal toetust neile, kes seda küsivad, omalt poolt mingit konkreetset suunda maaparandussüsteemide säilitamiseks ja arendamiseks välja pakkumata.

Auditeerimisel konstateeriti, et 2003. aastal jagati toetusi ka selliste süsteemide hooldamiseks, mis maatulundusmaana kasutuses ei olnud või mille puhul oli teada, et pelgalt hooldusmeetoditega ei ole nende seisundit enam võimalik oluliselt parandada. Selline toetuste määramine ei lähtunud maaparandusseaduses sätestatud maaparandushoiu eesmärgist – säilitada ja suurendada maatulundusmaa ja eluasemekohtade maa viljelusväärtust, sellist rahakasutust ei saa hinnata tõhusaks.

Kompenseeriti ka kultuurtehniliste tööde tegemise kulusid, ehkki kultuurtehnilisi töid ei saa käsitleda maaparandussüsteemide hooldamisena.

Mõned toetuste taotlemisel esitatud tehtavate tööde kavasid hinnanud ja kinnitanud ning tööde tegemist kontrollinud maaparandusbüroode töötajad kuulusid toetusi taotlenud maaparandusühistute juhatustesse, eirates seeläbi avaliku teenistuse eetikakoodeksi nõuet, et ametnik peab hoiduma ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.

Hooldustoetusi administreerivas Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ametis toetuste määramisel kasutatud metoodika ja ameti ning maaparandusbüroode kontrolliprotseduurid tagasid toetuste maksmise maaparandussüsteeme tegelikult hooldanud isikuile ja toetusi maksti vastavalt põllumajandusministri kehtestatud määradele. Riigikontroll ei saa aga kinnitada, et toetusetaotlejaid koheldi võrdselt – osale neist võimaldati lisaaega toetuse saamiseks ettenähtud toimingute tegemiseks, kuid kõiki toetusetaotlejaid sellisest võimalusest ei teavitatud.

Olulisemad ettepanekud põllumajandusministrile

- Korraldada riigi omandis olevate maaparandussüsteemide inventeerimine ja inventuuride käigus saadud hinnangute alusel otsustada, milliseid maaparandussüsteeme millises järjekorras hooldada ja uuendada tuleks, pidades silmas eesmärki suurendada nende töödega maa viljelusväärtust ja tootlikkust.

- Algatada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses muudatuste tegemine, millega sätestataks nõuded maa-aladele, millel olevate maaparandussüsteemide hooldamiseks toetust võib taotleda, või volitusnorm põllumajandusministrile selles osas nõuete kehtestamiseks.

- Teha kooskõlastatult keskkonnaministriga Vabariigi Valitsusele ettepanek täiendada riigimaa kasutusvaldusesse andmise ja riigimaale kasutusvalduse seadmise korda sättega, mis kohustab maa kasutajat tegema tema kasutuses oleval maa-alal asuvate maaparandussüsteemide hooldustöid ning kehtestab kasutusse andja õiguse lõpetada kasutusvalduse leping ja nõuda tekitatud kahju vajaduse korral kasutusvaldajalt sisse, kui seda nõuet on rikutud.

- Sätestada toetuse maksmise korras maavaldaja kohustus järgida maaparandussüsteemide kasutamisel hea põllumajandustava (veeseaduse tähenduses) nõudeid.

- Algatada maaparandusseaduse ning maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muudatused, millega sätestataks maavaldajate kohustus fikseerida maaparandussüsteemidel tehtavad remondi- ja hooldustööd nende poolt peetavates põlluraamatutes (ja/või hooldus-raamatutes) ning tingimus, et riigipoolset abi maaparandussüsteemide remontimiseks ja hooldamiseks võivad saada vaid need isikud, kes korrektselt vastavasisulist arvestust peavad.

- Näha hooldustoetuse maksmise korras ette tingimused toetuse taotlemiseks ja maksmiseks maavaldajatele, kes tegutsevad seltsingulepingu alusel.

- Sätestada toetuse maksmise korras, kas ja millistel juhtudel ning tingimustel võib toetusi maksta, kui tegelikult tehtu mõneti erineb aastakavas olnust.

- Rakendada abinõud tagamaks maaparandusseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle järelevalvet teostavate maaparandusbüroode töötajate tagasiastumine nende järelevalve all olevate maaparandusühistute juhatuse liikme kohalt.

***

Põllumajandusminister nõustus Riigikontrolli hinnanguga, et ehkki varasematel aastatel on maa-parandusse investeeritud väga palju raha, ei ole maaparandussüsteemide hooldamine riigis tervikuna vajalikul tasemel.

Minister teatas, et enamik Riigikontrolli ettepanekuist võetakse edaspidises töös arvesse või on juba rakendatud. Hooldusnõuete täitmise tagamist kavandatakse saavutada ka maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses ja metsaseaduses vajalike muudatuste tegemisega.

Minister juhtis oma vastuses tähelepanu asjaolule, et jätkuvalt riigi omandis oleval maal (selle osas teostavad riigivara valitseja õigusi ja kohustusi maavalitsused) olevaid maaparandussüsteeme ei hooldata nõuetekohaselt, kuna maavalitsustel pole selleks raha. Ministeerium on probleemist teavitanud ka Vabariigi Valitsust.

***

Riigikontroll saatis kontrolliaruande eelnõu arvamuse avaldamiseks ka **Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti peadirektorile**. Ameti vastuses juhitakse tähelepanu probleemidele, mis võiksid tõusetuda juhul, kui amet hakkaks andma toetusi ka seltsingutele kui füüsilise või juriidilise isiku staatust mitteomavatele isikute ühendustele.

Ministri ja ameti peadirektori arvamuste täistekstid on kontrolliaruandele lisatud.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Valdkonna ülevaade **6**

Auditi iseloomustus **7**

1. MAAPARANDUSSÜSTEEMIDE HOOLDUSE JA TOETUSTE KAVANDAMINE **9**

1.1. Maaparandussüsteemide hooldajad **9**

1.2. Maaparandussüsteemide hooldamise riigipoolne rahaline toetamine **10**

1.3. Arvestuse pidamine maaparandussüsteemide olemi ja neil tehtavate tööde kohta **11**

1.4. Nõuded maale ja maaparandussüsteemidele, mille hooldamiseks riik abi annab **12**

1.5. Tööd, millega seotud kulusid riik osaliselt kompenseerib **14**

1.6. Toetuse määrad **16**

1.7. Maaparandusühistud ja seltsingud toetuse taotlejatena **17**

2. HOOLDUSTOETUSE MAKSMISE KORRALDUS **19**

2.1. Teabe kättesaadavus **19**

2.2. Toetuste määramine ja maksmine **19**

2.3. Aruannete korrigeerimine **22**

2.4. Toetuste maksmise eelne kohapealne kontrollimine **24**

3. TEHINGUD ISEENDAGA **25**

PÕLLUMAJANDUSMINISTRI NING PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMETI PEADIREKTORI VASTUSED **27**

Sissejuhatus

Maaparandussüsteemide hooldustoetus on riigieelarvest vastavalt maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadusele antav rahaline abi, millega osaliselt hüvitatakse maatulundusmaale või põllumajandussaaduste tootmiseks kasutatavale eluasemekohtade maale rajatud maaparandussüsteemide hooldustööde maksumus. Seni on seda abi antud ühel korral – 2003. aastal. Riigikontroll hindas, kas toetusetaotluste käsitlemine toimus kooskõlas riigi kehtestatud korraga, kas see kord oli ratsionaalne ja kooskõlas toetuse määramise deklareeritavate eesmärkidega.

Auditeeritavaiks asutusteks olid Põllumajandusministeerium, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet ning Rapla, Tartu ja Valga maaparandusbürood.

Valdkonna ülevaade

Arvandmed maaparandussüsteemide kohta

Maaparandus on olnud Eestis kõigil aegadel tihedalt seotud maaviljeluskultuuri üldise arenemisega. Esimesed drenaažisüsteemid põllumaadelt liigvee ärajuhtimiseks rajati juba 150 aastat tagasi. Esimene asutus (kultuurtehniline büroo) nende teenindamiseks asutati 1897. aastal, esimene maaparandusbüroo 1912. aastal. 1939. aastal tegutses riigis 776 veeühingut rohkem kui 30 000 liikmega. 1939. aasta arvestusandmetel oli põllumaa kuivendusvõrku 256 000 ha.

Nõukogude perioodil võttis maaparandus suure ulatuse. 1959. aastal arvestati kuivendusvõrguga põllumajanduslikke maid 500 000 ha ning 1990. aastal juba 726 748 ha.

1990. aastate alguse põllumajandusreformi käigus anti maaparandussüsteemid piirkondlike maaparandusbüroode bilanssi. Maade tagastamise ja erastamise käigus andsid kohalikud omavalitsused ja maaparandusbürood maade omanikele üle ka neil maadel asetsevad maaparandussüsteemid.

2003. aasta lõpu seisuga oli maaparandussüsteeme[1] maaomanikele üle antud (arvestamata metsamaadel olevaid süsteeme) 246 999 ha (34 protsenti kogupinnast). Eesvoolude[2] ja lahtise kuivendusvõrgu kogupikkus oli 11 835,7 km[3]. Arvel oleva drenaažkuivendusvõrgu pikkus oli 104 124,3 km. Kuivendussüsteemidest oli poldreid[4] 7660 ha. Vihmutatavat pinda oli arvel 2146,5 ha[5].

Maaparandusseadus kohustab maaparandussüsteemi omanikku või isikut, kes kasutab maaparandussüsteemi oma valduses oleval kinnisasjal, maaparandussüsteemi ja selle maa-ala hooldama nii, et maaparandussüsteemi reguleeriv võrk tagaks maaviljeluseks sobiva mullaveerežiimi ja minimeeriks reostuse ohu. Eesvoolu hooldus peab tagama liigse äravoolu kuivendusvõrgust või vee juurdevoolu niisutusvõrku ning olema võimalikult suure isepuhastusvõimega.[6]

Maaparandussüsteemide nõuetekohane hooldamine suurendab nende efektiivset eluiga, s.t mida paremini neid hooldatakse, seda pikem on tõenäoliselt periood, mille jooksul nad ilma rekonstrueerimistöödeta (remontimata) efektiivselt töötavad. Nende süsteemide seisundi inventeerimistel 1994. ja

---

[1] Maaparandussüsteem on maatulundusmaa ja eluasemekohtade maa kuivendamiseks või niisutamiseks või veerežiimi kahepoolseks reguleerimiseks vajalike hoonete ja rajatiste kogum (maaparandusseadus, § 3 lg 1).
[2] Eesvool on kuivendusvõrgust voolava liigvee ärajuhtimiseks rajatud veejuhe või loodusliku veekogu reguleeritud lõik, mille veeseisust sõltub reguleeriva võrgu nõuetekohane toimimine (maaparandusseadus, § 3 lg 3); ühiseesvool on eesvool, mis tagab mitmel kinnisasjal asuva maaparandussüsteemi toimimise (maaparandusseadus, § 3 lg 4).
[3] Lahtistel veejuhtmetel oli kokku 201 silda ja 250 regulaatorit. Tootjate bilansis oli neist 17 silda ja 44 regulaatorit.
[4] Polder on maaparandussüsteem, milles veetaset reguleeritakse pumpade abil. Polderpumbajaamu oli kokku 30.
[5] Vihmutuspumbajaamu oli kokku 27 ja veehoidlaid 93 kogupinnaga 596,5 ha.
[6] Maaparandusseadus, § 45 lg 2, § 4 lg-d 1 ja 2

2001. aastal tõdeti, et olemasolevate süsteemide edasise toimimise tagamiseks tuleks nende korrastustöid intensiivistada.

Maaparandussüsteemide säilitamiseks on riik osa neist peamiselt Maailmapanga laenu raha arvel rekonstrueerinud – aastatel 1995–2001 kulutati selleks 130 miljonit krooni[7] ja töid tehti 81 000 hektaril. Eesti riikliku arengukava raames finantseeritakse aastatel 2005–2006 Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi ja Eesti riigi rahast maaparandusse ja põllumajandusmaadele juurdepääsu tagavatesse rajatistesse tehtavaid investeeringuid kokku 160,5 miljoni krooniga.

Riigi poolt korras hoitavate ühiseesvoolude loetellu kandmata ühiseesvoolude[8] korrashoidu peavad korraldama ühiseesvoolu toimimisest kasu saavad maavaldajad seltsingulepingu alusel või maaparandusühistu kaudu.[9] 2003. aasta alguseks oli asutatud 107 maaparandusühistut, neil oli 1395 liiget.

Hooldustoetuse maksmine

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse kohaselt[10] on maaparandussüsteemi hooldustoetus rahaline abi, millega osaliselt hüvitatakse maatulundusmaale või põllumajandussaaduste tootmiseks kasutatavale eluasemekohtade maale rajatud maaparandussüsteemi hooldustööde maksumus[11].

Esimest korda pärast Eesti taasiseseisvumist anti riigieelarvest maaparandussüsteemide hooldamiseks rahalist toetust 2003. aastal, kokku 15,7 miljonit krooni. 2004. aastal selleks raha ei eraldatud, 2005. aasta riigieelarvest raha taotlemisel kavandas Põllumajandusministeerium selleks kulutada 9 miljonit krooni.

Toetust maksti põllumajandusministri kehtestatud loetelus olnud tööde[12] tegemiseks. Minister kehtestas ka toetuste taotlemise ja taotluse menetlemise korra[13] ja hooldustoetuste ühikumäärad.[14] Toetusi määras Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (edaspidi *PRIA* või *amet*).

Auditi iseloomustus

Auditeerimisel vaadati läbi Põllumajandusministeeriumis, PRIAs, Rapla, Tartu ja Valga piirkondlikes maaparandusbüroodes olnud asjassepuutuvad dokumendid, intervjueeriti nimetatud asutuste vastutavaid töötajaid, tutvuti hooldustööde tegemise praktilise korraldusega hooldatud objektidel Rapla- ja Valgamaal.

Hindamiseks valiti kontrollvalimi alusel erinevaid hooldustoetuse menetlemise staadiume (planeerimine, aastakavad, taotlused, maksmine), kontrolliti vajalike protseduuride olemasolu ja täitmist, analüüsiti aruandeid ja asjakohast informatsiooni.

Selgitusi andsid Põllumajandusministeeriumi maaparanduse ja maakasutuse büroo juhataja Mati Tõnismäe ja sama büroo peaspetsialist Olev Krist, PRIA riiklike toetuste büroo juhataja Tõnis Kreinin, PRIA toetuste kontrolli osakonna juhataja asetäitja Liina Silk, PRIA siseauditi juhataja kt Mart Raud, Tartu Maaparandusbüroo juhataja Hannes Puu, Rapla Maaparandusbüroo juhataja asetäitja Imbi Silde, Valga Maaparandusbüroo juhataja asetäitja Meelis Mumm ja Maaparanduse Ekspluatatsiooni ja Järelevalve Büroo juhataja Genadi Vassiljev.

---

[7] Sh Maailmapangast 78,4 mln kr
[8] Riigi poolt korras hoitavate ühiseesvoolude kogupikkus on 5717,1 km, ühiseesvoole hooldavad piirkondlikud maaparandusbürood. Hooldusteenus ostetakse riigihanke korras.
[9] Maaparandusseadus, § 16
[10] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, jagu 9 "Maaparandussüsteemi hooldustoetus"
[11] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, § 37 lg 1
[12] Põllumajandusministri 14.03.2003. a määrus nr 29
[13] Põllumajandusministri 14.03.2003. a määrus nr 28
[14] Põllumajandusministri 26.03.2003. a käskkiri nr 175

Auditi käigus tuvastatu ja selle põhjal tehtud järeldused ning ettepanekud arutati läbi Põllumajandus-ministeeriumi asekantsleri Toomas Kevvai ja PRIA peadirektori Mati Kermasega.

Auditeeris vanemaudiitor Maidu Lääne. Auditi ettepaneku koostamisel osales vanemaudiitor Liidia Heinlo. Rapla maakonnas maaparandussüsteemide kohapealsel vaatlusel osales audiitor Maret Põldaas.

1. Maaparandussüsteemide hoolduse ja toetuste kavandamine

1.1. Maaparandussüsteemide hooldajad

Maaparandussüsteemi omanik või isik, kes õigussuhte alusel kasutab maaparandussüsteemi oma valduses oleval kinnisasjal, peab maaparandussüsteemi ja selle maa-ala kasutamisel tegema vajalikke maaparandushoiutöid, et tagada maaviljeluseks sobiv mullaveerežiim, ja minimeerima reostuse leviku ohu.[15]

Põllumajandusminister on kinnitanud maaparandushoiutöödele esitatavad nõuded[16]. Koondandmeid selle kohta, kui suurel pinnal riigi maast aastate lõikes maaparandussüsteemide hooldust on tehtud, riigiasutustel ei ole.

Riik on praegu põhiosa maaparandussüsteemide omanik, talle kuulub 480 000 ha ehk 66% kogu süsteemidest[17]. Suurem osa sellest maast on antud põllumajandustootjatele kasutada.

Üldjuhul ei ole kasutajad (rentnikud) huvitatud maal asuvate kuivendusvõrkude hooldamisest ega taotlenud ka hooldustoetust. Maaparandusbüroodest saadud selgituste kohaselt ei olegi maarendi-lepinguis[18] sätteid, mis kohustaksid rentnikke hooldama neile kasutada antud maaparandussüsteeme.[19]

Eraomanikele on üle antud 247 000 ha ehk 34% süsteemidest. Neile isikuile saab ettekirjutusi teha siis, kui on tegemist õigusrikkumisega.[20] Maaparandusbüroode esindajate väitel ei ole hooldustööde tegemata jätmine piisav alus sanktsioonide rakendamiseks.

Maaparandusseadus sätestab, et eelnevatel perioodidel ehitatud maaparandussüsteemid ei pea vastama seaduses maaparandussüsteemile esitatud nõuetele, kuid reguleeriv võrk peab tagama maaviljeluseks sobiva mullaveerežiimi ning selle eesvool liigvee äravoolu kuivendusvõrgust[21]. Seega saab maavaldaja suhtes sanktsioone rakendada vaid juhtudel, kus ta on eesvoolu tahtlikult takistanud või ei ole rakendanud abinõusid veetakistuste likvideerimiseks ja on sellega tekitanud kahju teistele maa-valdajatele.

Põllumajandusministeerium ei saa jätta tähelepanuta ohte, mis nende süsteemide pideva hooldamatusega kaasnevad.[22] Inventuuride andmetest selgub, et kui näiteks 1994. aastal vajas kuivendatud maade eesvooludest korrastamist 13%, siis 2001. aastal juba 68%. Polderpumbajaamadest oli 1994. aastal töökorras 31, 2001. aastal vaid 12 jne.[23]

Vabariigi Valitsuse kinnitatud Eesti riiklikus arengukavas aastateks 2004–2006 on konstateeritud, et "…Eesti 1,12 mln ha haritavast maast on kuivendatud 640 000 ha. 70 protsenti kuivendussüsteemidest on rajatud rohkem kui 20 aastat tagasi. Maaparandussüsteemid vananevad (amortiseeruvad) 25–30 aastaga. /---/ Põllumajandustootmise langus ja investeeringute nappus sektorisse vähendab hea ja

---

[15] Maaparandusseadus, § 45 lg 2, § 4 lg-d 1-2
[16] Põllumajandusministri 25.07.2003 määrus nr 75
[17] Siinjuures ei ole arvestatud maaparandussüsteeme riigi metsamaadel, mida haldab Riigimetsa Majandamise Keskus (ligikaudu 477 000 ha).
[18] Maade kasutusse andmise lepinguid sõlmivad üldjuhul kohalikud omavalitsused.
[19] Hoiukohustuste eiramise korral on maaparandusbürool õigus teha maavaldajale ettekirjutus.
[20] Maaparandusseadus, § 69 lg 1
[21] Maaparandusseadus, § 77
[22] Kontrolliaruande eelnõus, mille kohta ministeeriumi poolt esitatud arvamus on aruande lisas, oli aruande selle lause algus sõnastatud järgmiselt: "Põllumajandusministeerium kui riigis olevatest maaparandussüsteemidest kahe kolmandiku omanike esindaja." See formuleering oli ebatäpne. Põllumajandusministeeriumi arvestuste kohaselt asub jätkuvalt riigi omandis oleval maal ligikaudu 20 protsenti põllumajandusmaal paiknevatest maaparandussüsteemidest. Selle maa osas teostavad riigivara valitseja õigusi ja kohustusi maavalitsused. Ministeeriumi hinnangul on maavalitsustel puudunud vahendid maaparandus-süsteemide hooldamiseks.
[23] 1994. ja 2001. aasta inventuuride andmed; Põllumajandusministeeriumi koduleheküg

rahuldava kuivendusseisundiga maade osakaalu ligikaudu 3–4% aastas. /---/ Põllumajandusmaa osas on tekkimas olukord, kus hooldamata aladel võib 6–10 aasta pärast kaduda hästikuivendatud põllumaa ja 25–30 aasta pärast langeda põllumajanduslikust kasutusest välja kogu kuivendatud maa."

Maaparandussüsteemide olukord on seega üsnagi kriitiline.[24] Tegemist on väga suurte materiaalsete väärtustega. Praegu olemasolevate kuivendussüsteemide ehitusmaksumus oleks praeguste ehitushindade järgi arvestatuna ligikaudu 44 miljardit krooni.[25]

Ministeeriumi peamine tähelepanu on olnud suunatud kuivendusvõrkude rekonstrueerimisele, mitte nende hooldamisele. Seni on ministeeriumil puudunud kontseptsioon riigile kuuluvate maaparandussüsteemide hooldamiseks.

Võib loota, et paari aasta pärast olukord selles osas mõnevõrra paraneb. Põllumajandusministeeriumis on asutud koostama alamvesikondade maaparandushoiukavasid.[26] Eesmärgiks on kinnitada need 2008. aastaks.[27] Nende kinnitamiseni peavad maaparandusühistud omama maaparandussüsteemide hooldamise aastakavasid, mis peaksid ette nägema vajalikud toimingud tagamaks maaparandussüsteemide normaalne toimimine. Hoolduskohustuse täitmata jätmisel võib Põllumajandusministeerium ühistutele teha ettekirjutusi ja neid ka trahvida.[28]

Kuid ülalkirjeldatud nõue kehtib vaid maaparandusühistute suhtes, kes haldavad praegu vaid 130 000 hektarit ehk 11% maaparandussüsteemidest. See tähendab, et suurem osa objekte on olnud ja jääb siiski ka lähiaastatel riigi tähelepanu alt välja.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Teha kooskõlastatult keskkonnaministriga Vabariigi Valitsusele ettepanek täiendada riigimaa kasutusvaldusesse andmise ja riigimaale kasutusvalduse seadmise korda järgmise sättega: "Kui isik rikub maaparandusseaduses sätestatud kohustusi maaparandussüsteemide hooldamisel, lõpetab kasutusse andja kasutusvalduse lepingu, nõudes vajaduse korral kasutusvaldajalt sisse tekitatud kahju."

1.2. Maaparandussüsteemide hooldamise riigipoolne rahaline toetamine

Maaparandussüsteemide hooldustoetus on üheks seadusega[29] kehtestatud riigiabina antavaks riikliku arengutoetuse alaliigiks.

Aasta eelarve prioriteedid selguvad tootjate esindajate ja valitsuse (keda esindab Põllumajandusministeerium) vahelistel läbirääkimistel. Ettepanekud põllumajandustootjatele järgmisel eelarveaastal antavate toetuste liigi ja suuruse osas esitab põllumajandusministrile ministri moodustatud põllumajanduse ja maaelu arengu nõukogu.[30] Nende alusel otsustab põllumajandusminister, millist liiki

24 Maaparandussüsteemid projekteeritakse ja ehitatakse teatud arvutuslikku niiskusrežiimi silmas pidades. Teistes tingimustes ei pruugi nad efektiivselt toimida. 1998. aastal sadas palju vihma ning riik maksis tootjatele liigsest niiskusest tingitud ikalduse korvamiseks toetust 227 mln kr. 2001. aasta suvi oli väga kuiv, mistõttu hüvitati põuakahjusid 101 mln kr. 2003. aastal maksis riik ikaldustoetust 20 mln kr. Kui kõik maaparandussüsteemid töötanuksid korralikult, võinuks kahjud väiksemad olla.

25 Maaparandusbüroodest saadud hinnangutel maksab ühe ha dreenivõrgu ja kuivenduskraavi ehitus ligikaudu 60 000 kr. 726 748 x 60 000 = 43,6 miljardit krooni. Seejuures ei ole arvestatud maaparandusteede ehitust, mis tõstaks hinda poole võrra.

26 Maaparandusseadus, § 52

27 Maaparandusseadus, § 82 lg 1

28 Maaparandusseadus, §-d 75 ja 76

29 Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, § 2 lg 1

30 Põllumajandusministri 26.01.2001. a määrus nr 5

tegevuse toetamiseks eelarveaastal toetust anda.[31] Üldjuhul arvestab minister nõukogu ettepanekutega. Kui nõukogu kuivendussüsteemide hooldustööde toetamist ei soovita, siis seda ka ei kavandata ja riik seda toetust antud aastal ei maksa.

Maaparandussüsteemide hooldamiseks on viimase 15 aasta jooksul toetust makstud vaid ühel korral – 2003. aastal.[32] 2005. aasta riigieelarves on selleks tarbeks 9 miljonit krooni.

Riigikontroll peab vajalikuks, et riik rakendaks abinõud maaparanduseks Euroopa Liidust antava investeeringutoetuse abil remonditud maaparandussüsteemide nõuetekohaseks hooldamiseks. Kui riik ei ole kindel, et ta suudab tagada neil süsteemidel nõutavate hooldustööde tegemise omanike või valdajate poolt, ei peaks ta maaparandussüsteemide remontimiseks raha kulutama. Oleks otstarbekas, kui toetuse määraja sõlmiks isikutega, kellele kuuluva maa seisundit riigi toel parandatakse, vastavasisulised lepingud.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Sätestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses maaparandusse tehtavateks investeeringuteks toetusi saavate isikute kohustus nõuetekohaselt hooldada maaparandussüsteeme, nähes ühtlasi ette hooldustööde kulude riigipoolse katmise tingimused ja hooldust teostavate isikutega vastavasisuliste lepingute sõlmimise ning sanktsioonide rakendamise juhtudel, kui riigi toel remonditud süsteeme nõuetekohaselt ei hooldata.

1.3. Arvestuse pidamine maaparandussüsteemide olemi ja neil tehtavate tööde kohta

Maaparandussüsteemide arvestust peetakse maaparandussüsteemide registris[33], mis moodustati 2004. aastal.[34] Registri pidamise eesmärgiks on ehitatavate ja kasutatavate maaparandussüsteemide arvestuse pidamine.[35] Registri volitatud töötleja on Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisibüroo (MEEB).

Lähtuvalt maaparandusseaduse ja Eesti veemajanduskava nõuetest peavad piirkondlikud maaparandusbürood esitama tehnilised andmed enne 01.07.2003. a kasutusele võetud maaparandusobjektide (põllu- ja metsamaa) maaparandussüsteemide kohta registrisse 2005. aasta 1. juuliks.[36]

Auditeeritud kolme maaparandusbüroo tööpiirkondades olevaist maaparandusobjektidest oli 2004. aasta detsembri alguseks registrisse kantud (süsteemide pindala järgi arvestatuna) mitte rohkem kui üks protsent.

Maaparandusseaduse kohaselt peab register kajastama olemasolevaid maaparandussüsteeme ja neil tehtavaid remondi- ning ehitustöid. Hooldustööde tegemist ei pea register kajastama.

Riigikontrolli arvates oleks otstarbekas, et maaparandusbürood peaksid oma tööpiirkonnas hooldustööde andmekogu (vähemalt nende tööde osas, milleks riik on toetusi andnud) ja see andmekogu oleks

[31] Toetuse taotlemise ja saamise õigust ei teki, kui selle toetuse andmist või selle tegevuse toetamist ei ole eelarveaastal ette nähtud.
[32] Hooldustoetuse maksmise nägi ette toonane põllumajandusminister Jaanus Marrandi. Saadud selgituste kohaselt on ministeerium varasematel aastatel maaparandusbüroode kaudu eraldanud tootjatele maaparandustöödeks raha lähtuvalt taluseadusest.
[33] Maaparandusseadus, § 40
[34] Vabariigi Valitsuse 18.06.2004. a määrus nr 222
[35] Maaparandusseadus, § 40 lg 4
[36] Maaparandusseadus, § 42 ja § 81 lg 2

maaparandussüsteemide registri koosseisus. Registri andmed oleksid abiks hooldustööde vajaduse väljaselgitamisel ja riigi abi suuruse otsustamisel.

Ka praegu kantakse maaparandusbüroodes riigiabi taotlejate tehtud hooldustööd kaardile.[37] See võimaldab maaparandusbüroodel jälgida, et riik ei annaks toetusi samade tööde tegemiseks üheaegselt nii maavaldajatele kui ka maaparandusühistutele. Kuid kohustust vastavasisulise arvestuse pidamiseks maaparandusbüroodel praegu pole.

Põllumajandusministeeriumi arvates oleks nende andmete lülitamine registri koosseisu praegu tehniliselt raskesti teostatav.

Riigikontrolli arvates peaks Põllumajandusministeerium praegu seadma nõude, et maaparandussüsteemi hooldustoetust makstakse vaid neile isikuile, kes on kuivendusvõrkude hooldustööde kohta pidanud korrektset arvestust põlluraamatus[38] (vastavad lahtrid on põlluraamatus olemas).

Põlluraamatuid peetakse vaid põllumajanduslikus kasutuses oleva maa kohta. 2003. aastal maksti hooldustoetust igasuguse sihtotstarbega maal asuva maaparandussüsteemi hooldamise eest (ja nii olevat see kavandatud ka 2005. aastal), s.t et osa töödest tehakse maadel, mille kohta mingit arvestusraamatut ei peeta. Riigikontrolli arvates oleks otstarbekas kaaluda maaparandussüsteemide hooldusraamatu sisseseadmist, vähemalt nende maade kohta, mille hooldamiseks riik toetust annab. Hooldusraamatus võiks olla maaparandussüsteemi kaart, olulisemad arvandmed maaparandussüsteemi suuruse, kogujakraavide pikkuse jne kohta. Tootja kannaks hooldusraamatusse tehtud hooldustööd ja nende mahud. Hooldusraamatu abil oleks võimalik hinnata hooldaja omaosalust ja edaspidiste tööde kavandamist. Samuti looks see parema aluse tehtud tööde hilisemaks kontrollimiseks.

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Kaaluda võimalust sätestada maaparandusseaduses maaparandussüsteemide registri andmetena andmed maaparandussüsteemil tehtud remondi- ja hooldustööde kohta ning nende esitamise ja registrisse kandmise kord. Alternatiivina kaaluda võimalust sätestada maaomanike kohustus fikseerida maaparandussüsteemidel tehtavad remondi- ja hooldustööd nende poolt peetavates põlluraamatutes ja/või maaparandussüsteemide hooldusraamatutes.

- Kui seaduses eelnimetatud täiendused tehakse, siis algatada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muudatus ning sätestada, et maaparandussüsteemi hooldustoetust makstakse vaid neile isikuile, kes on kehtestatud korras õigeaegselt esitanud hooldustööde kohta registrisse kandmisele kuuluvad andmed (alternatiiv: kes on põlluraamatusse/hooldusraamatusse nõuetekohased kanded teinud.)

1.4. Nõuded maale ja maaparandussüsteemidele, mille hooldamiseks riik abi annab

Maaparandussüsteemi hooldustoetusega hüvitatakse osaliselt maatulundusmaale või põllumajandussaaduste tootmiseks kasutatavale eluasemekohtade maale rajatud maaparandussüsteemi hooldustööde maksumus.[39]

[37] Praegu kantakse andmed paberkaardile, kuid edaspidi võiks andmekogu olla ka elektrooniline.
[38] Veeseaduse § 26^1 lg 7 kohaselt peab põllumajandustootja pidama põlluraamatut, kuhu tuleb kanda andmed haritava maa pindala, mulla omaduste, saagi, kasutatavate väetiste ja taimekaitsevahendite liikide ja koguste ning kasutamise aja kohta. Põlluraamatu vormi ja põlluraamatu pidamise korra kehtestab põllumajandusminister määrusega.
[39] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus, § 37 lg 1

Maaparandusseaduse kohaselt tehakse maaparandust maatulundusmaa viljelusväärtuse suurendamiseks.[40] Ka on sätestatud, et reguleeriv võrk peab tagama maaviljeluseks sobiva mullaveerežiimi.[41]

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus ja 2003. aastal põllumajandusministri poolt hooldustoetuste maksmiseks antud juhised (korrad) ei välistanud toetuste andmist hooldustöödeks maadel, mis ei olnud maatulundusmaana kasutusel (sageli seetõttu, et maad olid võsastunud).[42] Selliste maade hooldamise toetamiseks said nende omanikud või valdajad toetusi kõigis maakondades.[43]

Kui kuivendatud alad on looduslikus olekus, siis ei saa rääkida maa viljelusväärtuse ega tootlikkuse suurendamisest kuivendussüsteemide hooldamise kaudu.

Eesti riikliku arengukava meetme 3.4 "Integreeritud maaparandus" raames antavate investeeringutoetuste puhul on riik sätestanud nõuded investeeringutoetuste maksmiseks.[44] Auditeerija arvates peaks sama reeglit kasutama ka hooldustoetuste puhul, kuna riigiabi andmine peab aitama suurendada maa viljelusväärtust.

Riik ei peaks andma toetusi selliste maaparandussüsteemide hooldamiseks, mida omanikud või valdajad tegelikult ei kasuta, samuti siis, kui pelgalt hooldustöödega maaparandussüsteeme töökorda pole võimalik viia.

2003. aastal ei seadnud riik mingeid omapoolseid nõudeid ei maa ega maaparandussüsteemide suhtes, mille hooldamiseks toetust võis küsida (toetust anti). Valikute tegemiseks oleks olnud mitmeid võimalusi – maakasutuse, hindepunktide, peakraavide olemasolu ja korrasoleku järgi jne. Kui näiteks maatükki põllumajanduslikus tootmises ei kasutata, kuid temal olev kuivendussüsteem on töökorras ja tema toimimine on vajalik kõrval asuvate maade valdajate huvides, siis peaks toetama üksnes sellel maal oleva kogujakraavi hooldamist.

Riigikontrolli arvates peaks Põllumajandusministeerium kaaluma vajadust ja võimalust korraldada uus maaparandussüsteemide inventuur, et määrata kindlaks alad, millele kunagi on maaparandussüsteemid ehitatud, kuid mis erinevatel põhjustel on põllumajanduslikust kasutusest välja jäänud, sh sellised alad, millel olevaid kuivendussüsteeme ei ole enam võimalik hooldustöödega korralikult tööle saada. Inventeerimisel kogutavate andmetega võiks täiendada maaparandussüsteemide registrit.

Põllumajanduslikust kasutusest väljunud maade inventeerimine on vajalik ka seepärast, et tootjad saaksid taotleda põllumajanduslikus kasutuses mitteolevate maade metsastamise toetust.

Maaparanduse hooldustoetuse määramisel peaks silmas pidama ka nõuet, et maaparandussüsteemid peavad parandama keskkonda. Maaparandusseadus nõuab, et kuivendusvõrk peab minimeerima reostuse leviku ohu[45]; veeseadus nõuab, et kuivendatud alade tootmistegevuses peab järgima hea põllumajandustava nõudeid[46].

---

[40] Maaparandusseadus, § 2 lg 1

[41] Maaparandusseadus, § 4 lg 1

[42] 1994. ja 2001. aastal tehtud inventuurides anti kuivendussüsteemide seisundile järgmised eksperthinnangud (audiitorile maaparandusbüroodest antud andmed):

	Aasta	Heas seisundis, %	Rahuldavas seisundis, %	Puudulikus seisundis, %
Kuivendussüsteemidele inventuuride käigus antud hinnangud	1994	31,8	56,9	11,3
	2001	17,4	64,3	18,3

Puudulikus seisundis olevaiks hinnati maad, mis ei olnud kasutuses või olid looduslikus olekus, neid oli ligi viiendik. Seejuures tuleb arvestada, et 2001. aasta inventuurile eelnes maaparandussüsteemide korrastamine Maailmapanga laenu abil (aastatel 1997–2002); ilma selleta oleksid tulemused olnud märksa kehvemad.

[43] 2001. aastal oli kuivendatud maadest kasutuses 77%.

[44] Näiteks antakse toetust juhul, kui maaparandussüsteemi maa-ala asub maa-alal, mille põllumajandusmaa keskmine perspektiivne boniteet on 35 hindepunkti.

[45] Maaparandusseadus, § 4 lg 1

[46] Hea põllumajandustava on üldtunnustatud tootmisvõtted ja -viisid, mille järgimise korral ei teki ohtu keskkonnale; veeseadus, § 26^1

2003. aasta toetuste maksmisel jäeti need nõuded tähelepanuta. Kuivendatud aladel ei seatud piiranguid nitraatide ja orgaaniliste väetiste kasutamisele.

Kindlasti ei peaks kogu kuivendussüsteemi alleshoidmine olema eesmärgiks omaette, vastupidi – mitmetel juhtudel peaks riik kaasa aitama kunagiste kuivendussüsteemide seni veel olemasoleva mõju vähendamisele.[47] Maade parandamisel ja kuivendussüsteemide rajamisel (eriti suurfarmide ümber) ei arvestatud sageli kohalikke looduslikke eeldusi. Tuleks hinnata soodele rajatud kuivendussüsteemide alleshoidmise otstarbekust.[48]

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Korraldada riigi omandis olevate maaparandussüsteemide inventeerimine ja inventuuride käigus saadud hinnangute alusel, samuti arvestades kuivenduse mõjusid tundlikele maastikualadele, otsustada mittepõllumajanduslikus kasutuses olevate kuivendusvõrkude alleshoidmise otstarbekus.
- Sätestada maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduses nõuded maa-aladele, millel olevate maaparandussüsteemide hooldamiseks toetust võib taotleda, või volitusnorm põllumajandusministrile selles osas nõuete kehtestamiseks.
- Sätestada toetuste määramisel riigilt toetuse saaja kohustus järgida maaparandussüsteemide kasutamisel hea põllumajandustava (veeseaduse tähenduses) nõudeid.

1.5. Tööd, millega seotud kulusid riik osaliselt kompenseerib

Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seadus sätestab, et maaparandussüsteemi hooldustoetust antakse maaparandussüsteemi hooldustööde maksumuse osaliseks hüvitamiseks. Maaparandusseadus määratleb maaparandussüsteemi hoonete ja rajatiste kogumina. Seega ei sätesta seadus seda toetust mitte kõigi maaparandusega seotud tööde toetusena, vaid neist ühe osa – maaparandussüsteemide hoolduse – toetusena. Toetust võis taotleda veejuhtmete korrashoidmisega seotud tööde eest, nagu kraavidel rohttaimede ja peenvõsa niitmine ning puude raiumine, drenaažisuudmete ja -kaevude korrastamine, truupide puhastamine jms.[49]

Põllumajandusministri kehtestatud toetatavate tegevuste loetelus oli toodud ka töid, mida ei saa käsitleda maaparandussüsteemi[50] hooldustöödena. Näiteks võib tuua kännuvallide laialiajamise.

Maaparanduse järgselt olid kännuvallid maadel, millele riik oma rahaga maaparandussüsteemid ehitas või rekonstrueeris ja mis seejärel teistele isikutele kas omandisse või kasutusse anti. Kännuvallid takistavad maaharimist, ka peab omanik maksma maamaksu nende aluse maa pealt, mida ta tegelikult kasutada ei saa. Korras sätestati, et kännuvalli laialiajamise eest toetuse taotleja pidi laiali lükkama rohkem kui viis aastat enne taotluse esitamist maaparandustööde käigus tekkinud ja maa põllumajanduslikku kasutamist takistava kännuvalli, koristama puidu, koondama kivid ja planeerima maapinna[51]. Maaparandusbüroodel oleks raske tuvastada, kas kännuvallis olnud muld lükati põllule,

[47] Kuivendatud maade mõju ja maastike tundlikkuse tõttu on tulnud esile konfliktalad, nagu näiteks Harju- ja Virumaa, kus põllumajandusreostusele lisandub tööstusest ja kaevandustest pärinev reostus (vaata – Anto Raukas, Hella Kink, Katrin Erg, TTÜ Geoloogia Instituut. Maaparandus ja vesi). Vesi on kaitsmata kaevanduslangatustel Ida-Virumaal ja karjäärides.
[48] Sood on looduslikud veevarude kujunemis- ja säilitusalad. Uurimused näitavad, et kuivendatud soode ääres olevad jõed ja allikad muutuvad põuatundlikuks (vaata – Laanetu, Nikolai 2003. Kuulakem ka argimõistuse häält. Eesti Loodus 2/3).
[49] Põllumajandusministri 14.03.2003. a käskkiri nr 29
[50] Maaparandussüsteem on … maa kuivendamiseks või niisutamiseks või veerežiimi kahepoolseks reguleerimiseks vajalike … rajatiste kogum. (Maaparandusseadus, § 3 lg 1)
[51] 2003. a toetuse korras maksis tuhande kuupmeetri laialiajamine 5900 kr. Aastakavades näidati neid töid kokku 240 000 m³, mis läks maksma 1,4 mln kr.

tõstes seeläbi maa viljakust, või veeti mujale (näiteks müüdi). Kui riik seda tegevust kompenseerib, tuleb ka sätestada täiendavad reeglid, millistel tingimustel seda toetatakse; praegu neid ei ole.

Auditeerijale põhjendati kännuvallide laialiajamiseks toetuse maksmist ka sellega, et kännuvallide likvideerimine parandab maastikupilti. Maastiku parandamise toetusi võiks aga maksta keskkonnatoetustena.[52]

Mõne toetatava töö sisu polnud ministri kehtestatud korras piisavalt selgelt kirjeldatud. Näiteks maharaiutud võsa ja puud tuli korra kohaselt koondada veejuhtme pervele.[53] Kuid kraaviservadele ladustatuna takistavad raiejäätmed kraavipervede niitmist, samuti ei võimalda see põldu harida kraavi servani, mis loob soodsa kasvukoha umbrohule. Seega tuleks raiejäätmed ära vedada või põletada, et oleks võimalik järgmistel aastatel samuti teha vajalikke hooldustöid, eelkõige kraavikaldaid niita.

Auditi käigus tõstatasid maaparandusbüroode töötajad küsimuse vajadusest lülitada edaspidi toetatavate tööde hulka ka kopratammide (vt foto 1) likvideerimine. Kõik maaparandussüsteemi hooldustööd võivad olla hästi tehtud, kuid kuivendussüsteem ei pruugi kopratammide tõttu ikkagi rahuldavalt toimida.

Jahiseaduse kohaselt peab jahipiirkonna kasutaja likvideerima kopratammid keskkonnateenistuse määratud tähtajaks ja viisil, kui need põhjustavad jahiulukikahjustusi.[54] Analoogselt võiks maaparandusseaduses sätestada, et maaomanik või -valdaja peab likvideerima kopratammid keskkonnateenistuse määratud tähtajaks ja viisil, kui need takistavad maaparandussüsteemi toimimist.



Foto 1. Kopratamm

Ettepanekud põllumajandusministrile

- Jätta hooldustoetuse kaudu toetatavate tööde loetelust välja kultuurtehnilised tööd.
- Kaaluda maaparandusseaduses täienduse tegemist, et maaomanik või maa valdaja peab likvideerima maaparandussüsteemi toimimist takistava kopratammi keskkonnateenistuse määratud tähtajaks ja viisil, ning seejärel täiendada toetatavate hooldustööde loetelu nimetatud tööga.

[52] Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 61 lubab määrata "muud põllumajanduslikku toetust", kui see on kooskõlas Euroopa Ühenduse põllumajandusliku riigiabi suunistega. 2002. aastal maksis riik keskkonnatoetusi.
[53] Põllumajandusministri 14.03.2003. a käskkiri nr 29
[54] Jahiseadus, § 23

1.6. Toetuse määrad

Spetsialistide viie aasta eest tehtud arvestuste kohaselt võinuks maaparandussüsteemide hooldamise iga-aastased kulud juhul, kui neid töid pidevalt tehtud oleks, olla ligikaudu 60–80 krooni hektari kohta.[55] Kui palju ühe hektari maaparandussüsteemide hooldamine 2003. aastal tegelikult maksis, ei ole teada, kuna sellist analüüsi ei ole tehtud.

Põllumajandusministeerium lähtus 2003. aasta hooldustoetuste määrade fikseerimisel Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisibüroo (MEEB) koostatud hooldustööde kalkulatsioonidest[56], mida maaparandusbürood kasutavad riigi eesvoolude korrashoidmise tööde tellimisel[57]. Maaparandussüsteemi hooldustoetuse tööde määramisel arvestas ministeerium piirkondlike maaparandusbüroode ja MEEB spetsialistide eksperthinnanguid ning maaparandus- ja veeühistute maaparanduse hooldustööde 2002. aasta taustauuringute andmeid[58].

Tabel 1. Maaparandussüsteemide hooldustööde kulud

Tegevuse nimetus	2003. a kinnitatud ühikumäär	Maaparandussüsteemide kalkulatiivsed korrashoiukulud
Veejuhtmel rohttaimede ja peenvõsa niitmine	2400 krooni ha kohta	5340 kr/ha hõre rohttaimestik 7565 kr/ha tihe rohttaimestik
Veejuhtmel võsa ja metsa raiumine	5800 krooni ha kohta	4334 kr/ha hõre võsa; 13 350 kr/ha hõre mets 13 208 kr/ha tihe võsa; 17 800 kr/ha tihe mets
Veejuhtme sängist sette eemaldamine käsitsi	8700 krooni km kohta	8900 kr/km I grupi pinnas, 12 460 kr/km II grupi pinnas
Truubi settest puhastamine	90 krooni truubi meetri kohta	Truubi puhastamine, kui setet kuni pool läbimõõdust, läbimõõt 30 cm – 27 kr/m, läbimõõt 100 cm – 71 kr/m, läbimõõt 150 cm – 107 kr/m

Audiitorile antud selgituste kohaselt sisaldus hooldustoetuse ühikumäärades ainult tööjõukulu. Selle maksumus määrati maaparandusbüroode tellitavate tööde kalkulatsioonide alusel. Seetõttu pidanuks hooldustööde toetuse määrad olema oluliselt madalamad tasumääradest, mida maaparandusbürood maksid neile analoogseid töid teinud äriühinguile.

Auditeerija võrdles korras kehtestatud mõningaid hooldustööde määrasid Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisibüroo koostatud hooldustööde kuludega (vt tabel 1). Samalaadsete tööde maksumuste võrdlemisel selgub, et kui mõne hooldustöö ühikumäär (2. veerg) oli töövõtjaile makstud tasu määrast (3. veerg) märksa madalam, siis mõne töö puhul oli ühikumäär pea võrdne töövõtjaile makstud tasu määraga. Rohttaimede ja peenvõsa niitmise eest saadav tasu jäi kuni kaks korda madalamaks maaparandusbüroodes rakendatavast hinnast. Truubi puhastamise hooldustasu oli aga ligikaudu sama suur, kui maaparandusbürood maksid kõige suurema läbimõõduga truubi puhastamise

[55] Maaparandussüsteemide kalkulatiivsed ehitus- ja hoiukulud ning maksumused / Maaparanduse Ehitusjärelevalve- ja Ekspertiisibüroo; [koostanud Agu Paal, Enn Rahuvarm ja Genadi Vassiljev] Tallinn, 2001
[56] Sama
[57] Seejuures tuleb märkida, et riigi eesvoolude hooldustööde tegemisel kasutavad piirkondlikud maaparandusbürood eesvoolude erinevast tehnilisest seisundist tingituna erinevaid hooldustööde ühikumaksumusi ning lõplikud hinnad kujunevad pakkumismenetluse tulemusena.
[58] Taustauuringuid teostati 79 000 hektaril.

eest[59]. Sama võib väita veejuhtme sängist sette eemaldamise kohta käsitsi, kus toetuse ühikumäär oli 8700 kr/km, kalkulatiivne aga 8900 kr/km (I grupi pinnas). Riigi toetatud hooldustöid ei diferentseeritud tööde raskuse järgi.

Kui hinded, mille järgi maaparandusbürood tellitavate tööde eest maksavad, arvestavad töö tegijate kulutusi enam-vähem õigesti, siis võib eelnevast järeldada, et teatud tööde puhul kompenseeris riik toetuse saanu kulutusi oluliselt suuremal määral kui mõne teise töö puhul. Ühestki õigusaktist ei nähtu, et toetuse andja pidanuks mõningaid hooldustöid teistest olulisemaks (see selgitaks erinevusi toetuse saanute omaosaluse suuruses tööde liigiti), ka ei antud selliseid selgitusi audiitorile suuliselt. Sellest järeldab auditeerija, et toetuste määrad ei olnud piisavalt põhjendatud.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Korraldada, et toetuste määramisele eelnevalt analüüsitaks põhjalikult toetatavate tööde maksumuse kujunemist, ja kui peetakse õigeks määrata toetused selliselt, et hooldaja kantavate kulutuste osa on tööde liigiti erinev, siis vastav põhimõte toetuste määramise korras ka selgelt fikseerida.

1.7. Maaparandusühistud ja seltsingud toetuse taotlejatena

Maaparandushoidu korraldavad maavaldajad üksikult, seltsingulepingu alusel või maaparandusühistu kaudu.[60]

2003. aastal võis maaparandusühistu saada maaparandussüsteemide hooldustoetust ligikaudu pool miljonit krooni.[61] Vaadeldud kolmes maakonnas taotlesid maaparandusühistud toetust kõige rohkem Tartumaal (38% maakonnale antud toetustest). Samas taotles Valgamaal toetust vaid kaks maaparandusühistut (5% maakonnale antud toetuste kogusummast). Valga maaparandusbüroost saadud selgituste kohaselt ei esitatud toetusetaotlusi, kuna toetuste andmise korra kohaselt jäeti juhul, kui kas või üks maaparandusühistu liige jättis tegemata toetuste aastakavas loetletud tööd, toetusest ilma mitte ainult see isik, vaid kogu ühistu. Seetõttu ei taotlenud paljude ühistute liikmed toetusi mitte ühistu kaudu, vaid üksikisikutena. See asjaolu pärssis maaparandusühistute tegevust, kuna nende osa maaparandushoiutööde tegemisel vähenes.

Maavaldajad, kes saavad kasu ühiseesvoolu toimimisest, võiksid maaparandusseaduse kohaselt töid teha ka seltsingulepingu alusel.[62] Seltsinglased (osapooled) võivad olla kaks või enam isikut (nii juriidilist kui ka füüsilist), kes kohustuvad ühiselt tegutsema ühise eesmärgi saavutamiseks.[63] Seltsinguid saaksid maavaldajad asutada väiksemate ühiseesvoolude hoiuks. Seltsingu olemasolu saab tõendada seltsingulepinguga.

Et 2003. aasta hooldustoetuse maksmise kord toetuse maksmist seltsingule ette ei näinud, seda ka ei makstud. Maavaldajatele oleks see aga efektiivseim moodus maaparandushooldust teha: kuna üldjuhul paikneb ühel kuivendatud talumaal ainult osa suurest maaparandussüsteemist, siis igaühel ei tasu eraldi hooldustööde tegemiseks osta tehnikat (näiteks võsalõikajat) ja ka riigile on see ökonoomsem, kuna võsa käsitsi raiumise kompenseerimiseks kuluks kaks korda rohkem raha kui siis, kui seda tööd tehakse mehhaniseeritult.

---

[59] Põhiliselt kasutatakse maaparandussüsteemides poolemeetrise läbimõõduga truupe.
[60] Maaparandusseadus, § 46 lg 1
[61] 2003. aastal oli mittetulundusühingule antava maaparandussüsteemi hooldustoetuse maksimaalsuurus 520 520 kr; Põllumajandusministri 02.07.2003. a käskkiri nr 292
[62] Maaparandushoidu korraldavad maavaldajad, kes saavad kasu ühiseesvoolu toimimisest, kas seltsingulepingu alusel või /---/ maaparandusühistu kaudu. (Maaparandusseadus, § 45 lg 1)
[63] Seltsingulepingu alusel ühinemisel uut juriidilist isikut ei teki ja seltsingut ei pea registreerima äriregistris ega mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris. (Võlaõigusseaduses on seltsingu olemus ja tegevus sätestatud paragrahvides 580–618.)

Ettepanek põllumajandusministrile

- Näha hooldustoetuse maksmise korras ette tingimused toetuse taotlemiseks ja maksmiseks (lisaks maavaldajatele ja maaparandusühistutele) ka maavaldajatele, kes tegutsevad seltsingulepingu alusel.

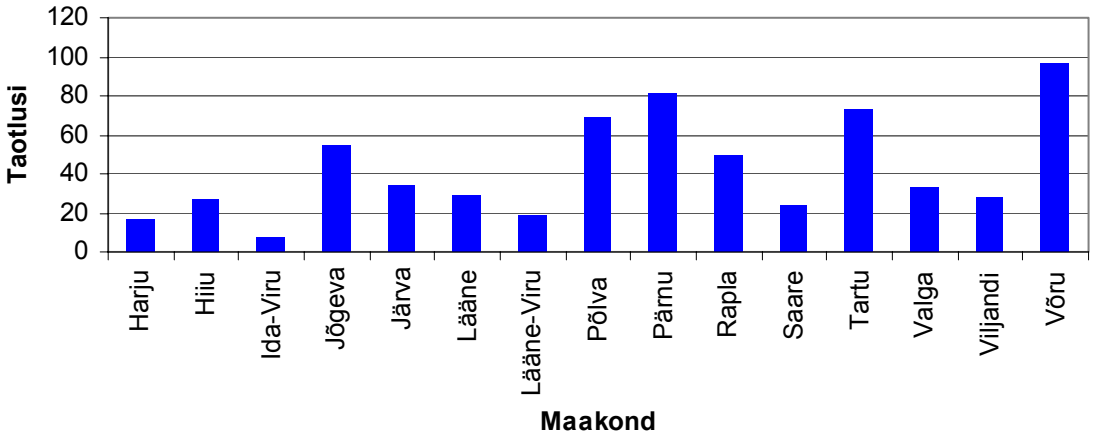
2. Hooldustoetuse maksmise korraldus

2.1. Teabe kättesaadavus

Informatsioon toetuse väljamaksmise tingimuste kohta oli avalikkusele kättesaadav ja võimalikud taotlejad said õigeaegselt hinnata oma võimalusi toetust saada. Maaparandusbürood ja PRIA teavitasid üleriigiliste ja kohalike ajalehtede kaudu maaparandussüsteemi hooldustoetuse saamise võimalustest ja maksmise tingimustest. PRIA avaldas oma veebilehel valitsuse määrusega kehtestatud hooldustoetuse korra, juhendid toetuse taotlemiseks, aastakava koostamiseks vajalikud jms materjalid.

Vaatamata sellele oli taotlejate aktiivsus maakondades erinev.

Joonis 1. Toetusetaotlejate arv maakonniti



Allikas: PRIA andmed

Maakondadest olid kõige aktiivsemad Võru, Pärnu, Tartu ja Põlva maakond. Samas taotleti näiteks Ida-Virumaalt toetust väga vähe (vaid 7 taotlejat). 2003. aastal langenud sademete tõttu olid aga just selle piirkonna põllud kestvalt liigniisked, mis tähendab, et maaparandussüsteemid olid korrast ära (vajasid kas rekonstrueerimist või korralikku hooldamist)[64]. Ilmselt vajanuksid teatud maakondade põllumajandustootjad selle hooldustoetuse kohta enam informatsiooni ja selgitusi.

2.2. Toetuste määramine ja maksmine

Maaparandussüsteemi hooldustoetust sai 2003. aastal taotleda 1. maist kuni 2. juunini.

Toetuse tahtja pidi enne toetuse taotlemist esitama asukohajärgsele maaparandusbüroole aastakava kavandi, milles näitas ära maaparandussüsteemil tehtavad tööd. Piirkondlik maaparandusbüroo kontrollis Maa-ameti maaregistri kaudu taotlejal maa olemasolu ja õigust sellele maale, hindas aastakavas planeeritud hooldustööde vajalikkust ja kinnitas aastakava. Seejärel esitas taotleja aastakava koos taotlusega PRIA-le. Aastakavade juurde tuli lisada väljavõte maaüksuse paiknemisest looduses.[65]

---

[64] "Komisjon hindas põllumeeste üleujutuskahjusid" (Põhjarannik, 02.09.2003). 2003. a maksis riik ikaldustoetust 20 mln kr.
[65] Aastakavade koostajad ei teadnud, kui paljusid aastakavas üles tähendatud töödest aasta lõpul PRIA kompenseerib. Korra kohaselt oli toetuse maksjal õigus korrigeerida aastakava[65], vähendades hooldustööde mahtu nii, et see vastaks taotlejale antava toetuse maksimaalsuurusele. Eelkõige segas see juriidilisi isikuid, kel olid hallata suuremad kuivendusvõrgud.

Kõik maksmisele kuulunud taotlused saabusid tähtajaliselt. PRIA oli kinnitanud spetsiaalse juhendi[66], mis sisaldas osakondade ja büroode funktsioone ja protseduure taotluste menetlemise protsessis.

Ametipoolse kontrolli tulemusena keelduti toetuse määramisest kahele füüsilisest isikust ettevõtjast taotlejale seetõttu, et nad ei olnud põllumajandustootjad (s.t vastavalt korrale ei olnud neil õigust toetust saada).

PRIA kinnitas heakskiidetud taotlused ja määras maksmisele kuuluvad summad juulikuu alguses.[67] Rahuldamisele kuulus 635 taotlust summas 18 565 523 kr. 59 taotlejat olid MTÜ-d, kes taotlesid 4 194 325 kr (summa ühele isikule 71 090 kr), tootjaid oli 576, neile maksti kokku 14 371 198 kr (24 950 kr).

Amet palus põllumajandusministril kinnitada toetuse maksimaalsuuruse vastavalt taotletud toetuste suurusele.[68] Põllumajandusminister nii tegigi, kehtestades mittetulundusühingule antud maaparandussüsteemi hooldustoetuse maksimaalsuuruseks 520 520 kr, põllumajandustootjale antud toetuse maksimaalsuuruseks 173 541 kr.[69]

Korra[70] kohaselt oli taotlejal õigus aastakava korrigeerida, kui esialgne taotlus ületas lubatud maksimaalsuurust (auditeeritud maakondades oli selliseid taotlusi kaks). Amet sellest taotlejaid ka informeeris ja taotlejad korrigeerisid oma aastakavades toodud hooldustööde mahtu nii, et see vastas toetuse maksimaalsuurusele.

Pärast hooldustööde lõpetamist pidi taotleja viie päeva jooksul esitama PRIA-le vormikohase kinnituse hooldustööde tegemise kohta. Viimaseks päevaks, mil kinnitusi vastu võeti, oli 17. november. Korrektse kinnituse esitas 586 taotlejat. Seega vähenes taotlejate arv 49 võrra.

PRIA tellis riigikassast raha toetuste väljamaksmiseks, esitades maksmise aluseks oleva peadirektori käskkirja. Tellitud raha laekumise päeval vormistas PRIA pangafaili[71] abil maksekorraldused. Pangad informeerisid PRIA-t, kui maksekorralduses näidatud kontonumber ei vastanud isiku nimele või konto oli suletud. Neil juhtudel kandis PRIA raha tagasi riigikassasse. Ülekandmata jäänud toetuste puhul täpsustas toetuste osakond isiku andmeid, andmebaasi tehti parandused ning peadirektor kinnitas käskkirjaga avalduste alusel kontoparandust soovivate taotlejate nimekirja. Muudatused toetuse saajate ja rahuldamata taotluste nimekirjades kinnitas peadirektor oma käskkirjaga. Sätestatud detailsemad protseduurid sisaldusid PRIA koostatud maaparanduse hooldustoetuse maksmise juhendis.[72] Audiitor ei tuvastanud PRIA eelnimetatud toimingutes olulisi puudusi.

Mõningaid vigu siiski oli. Näiteks maksti paarile taotlejale toetussumma välja alles 2004. aasta märtsikuus, s.o kolm kuud ettenähtust hiljem. Saadud selgituste kohaselt oli maaparandustoetuse tööprogrammi kinnituste moodulisse taotlus sisestatud, samuti käskkirjade moodulisse, kuid mingil põhjusel ta viimases ei salvestunud. Kinnituste käsitsi ülekontrollimine enne maksmise käskkirja koostamist ei olnud nähtavasti piisavalt hoolikas. Kinnituste väiksema hulga puhul oleks selliseid eksimisvõimalusi kergem märgata ning ennetada.

---

[66] Kinnitatud 12.05.2003. a käskkirjaga nr 1-3/189
[67] Ameti 02.07.2003. a käskkiri nr 1-3/311
[68] Ameti 20.06.2003. a kiri
[69] Põllumajandusministri 02.07.2003. a käskkiri nr 292
[70] Hooldustoetuste kord, § 6 lg 3
[71] Pangafail sisaldas toetuse saaja nime, isiku- või ärikoodi, pangakonto numbrit ja toetussummat
[72] Kinnitatud 12.05.2003. a käskkirjaga nr 1-3/189

Tabel 2. Koondandmed makstud toetuste kohta maakonniti

Maakond	Taotlused				Toetussumma, kr			
	Taotleti	Heaks kiide-tud	Maks-tud	Makstud/ taotletud %	Taotletud	Rahuldatud	Makstud	Makstud/ taotletud %
Harju	16	16	13	81	374 402	374 402	320 036	85
Hiiu	27	27	23	85	644 990	644 990	385 419	60
Ida-Viru	7	7	7	100	163 888	163 888	163 888	100
Jõgeva	54	53	52	96	1 945 174	1 930 966	1 915 831	98
Järva	34	34	30	88	2 193 472	2 193 472	1 334 297	61
Lääne	29	29	21	72	477 577	477 577	425 735	89
Lääne-Viru	18	18	17	94	493 780	493 780	485 780	98
Põlva	69	69	63	91	900 497	900 497	770 697	86
Pärnu	81	81	75	93	1 926 270	1 926 270	1 806 376	94
Rapla	49	49	47	96	2 184 007	2 184 007	2 157 889	99
Saare	24	24	21	88	282 418	282 418	208 620	74
Tartu	73	73	69	95	3 559 256	3 559 256	3 086 231	87
Valga	33	33	31	94	458 324	458 324	427 087	93
Viljandi	28	28	25	89	1 590 418	1 590 418	900 214	57
Võru	96	95	92	96	1 402 129	1 394 019	1 335 599	95
Kokku	638	636	586	92	18 596 602	18 574 284	15 723 699	85

Allikas: PRIA andmed

Ida-Virumaal ja Raplamaal maksti toetus välja peaaegu kõikidele taotlejatele. Läänemaal said toetust ainult 72% taotlejatest, Viljandimaal moodustas väljamakstud toetussumma kõigest 57% ja Järvamaal 61% taotletud summast.

Erinevusi maakonniti toetuse kogusumma osas selgitati audiitorile piirkondlike maaparandusbüroode erineva aktiivsusega selgitava töö tegemisel taotlejate seas, samuti maaparandusühistute aktiivsusega toetuse taotlemisel. Väidetavalt tegutsevad ühistud Raplamaal ja Tartumaal küllalt aktiivselt.

Toetuse kogusummat maakondade arvestuses mõjutas ka asjaolu, et mõnes maakonnas oli ilmselt raskusi hooldustööde õigeaegse tegemisega: tehtud tööde kohta esitati kinnitusi märksa vähem, kui esialgu oli kavandatud.

Tabel 3. Koondandmed makstud toetuste jaotumisest maakonniti

Maakond	Kinnituse esi-tanud taotlejaid	Kinnituse esitanute jaotus, %	Makstud toetuste kogusumma jaotus, %	Maaparandus-süsteemide pindala[73] jaotus*, %	Toetus maaparan-dussüsteemi ühe ha kohta, kr
Harju	13	2,2	2,0	8,4	5
Hiiu	23	3,9	2,4	1,8	28
Ida-Viru	7	1,2	1,0	3,2	7
Jõgeva	52	8,9	12,2	7,9	33
Järva	30	5,1	8,6	6,5	28
Lääne	21	3,6	2,8	5,1	12
Lääne-Viru	17	2,9	3,1	4,0	17
Põlva	63	10,7	4,9	5,4	20
Pärnu	75	12,8	11,5	12,1	20
Rapla	47	8,0	13,7	8,5	36
Saare	21	3,6	1,3	3,4	9
Tartu	69	11,8	19,6	12,0	36
Valga	31	5,3	2,7	5,8	10
Viljandi	25	4,3	5,7	10,9	11
Võru	92	15,7	8,5	5,0	37
Kokku	**586**	**100**	**100**	**100**	**-**
Keskmine	**-**	**-**	**-**	**-**	**21**

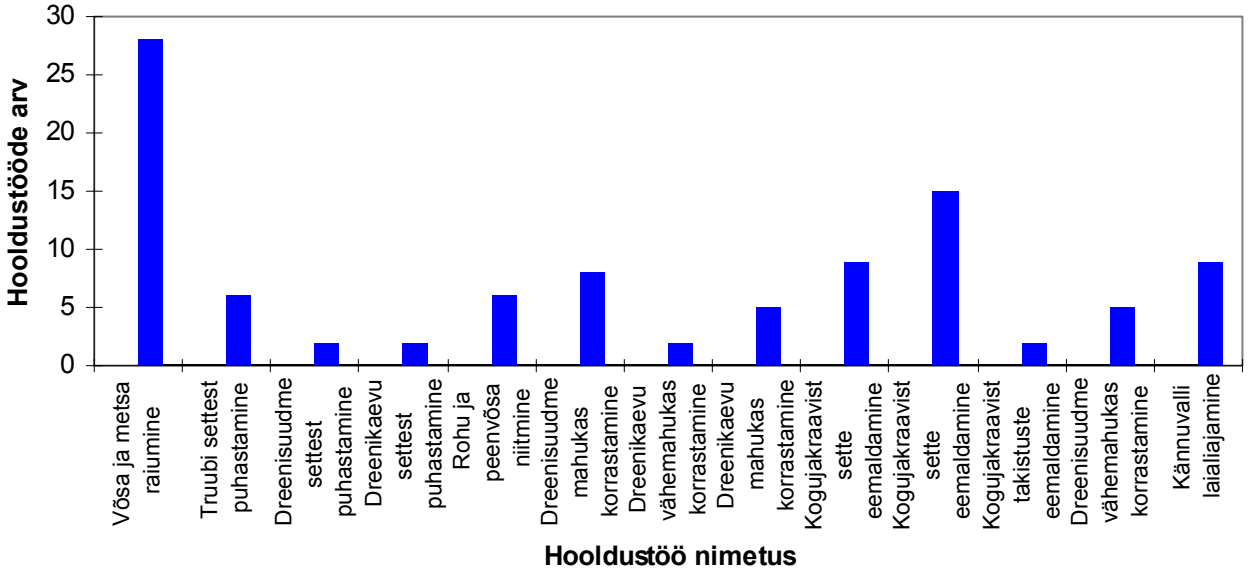
*Jaotuse aluseks on võetud Põllumajandusministeeriumi andmed kuivendussüsteemide põhinäitajate kohta 01.01.2003. a seisuga.

[73] Näitajas sisaldub vaid põllumajanduslik maa.

Maakondade võrdluses läks toetussummast suurim osa Tartumaale (19,6%), järgnesid Rapla-, Jõgeva- ja Pärnumaa (üle 10-protsendilised osatähtsused; vt joonis 3). Neis maakondades tehtud hooldustööde maksumus maaparandussüsteemi ühe hektari kohta oli 33–36 kr; madalaim oli see aga Valga-, Saare- ja Ida-Virumaal (kulu alla 10 kr/ha). Enim oli väljamakstud taotlusi Võrumaal (15,7%), järgnesid Pärnu-, Tartu- ja Põlvamaa.

Põllumajandustootjale antavat maksimaaltoetust (173 541 kr) sai neli äriühingut, mittetulundusühingule lubatud maksimaalsumma (520 520 kr) sai üks maaparandusühistu. Väikseima toetussummana sai üks taotleja 510 kr. Keskmine taotluse kohta makstud toetussumma oli 26 832 kr, füüsilisest isikust ettevõtjad said keskmiselt 14 881 kr ning teised 61 260 kr.

Joonis 2. Koondandmed teostatud hooldustööde kohta



Valdavaks hooldustööks oli võsa ja metsa raiumine (vt joonis 2). Sellest võib järeldada, et hooldustöid pidevalt ja omavahendite arvel ei olnud tehtud. Pideva hoolduse korral oleks valdavaks hooldustööks kraavide niitmine, millega seotud kulud on raietööde kulust kaks korda väiksemad.

Küllaltki palju kasutati võimalust toetuse abil likvideerida kännuvalle.

2.3. Aruannete korrigeerimine

Hooldustoetuse kord sätestas, et toetust ei maksta, kui taotleja ei ole teinud nõuetekohaselt kõiki aastakavas ettenähtud hooldustöid.[74] Sellega välistati, et toetust saaks taotleja, kes on jätnud mõne aastakavas näidatud töö tegemata või kes ei olnud töid teinud vähemalt aastakavas näidatud mahus.

Auditeerimisel selgus, et sellest põhimõttest kinni ei peetud. Leidus isikuid, kes esitasid tähtaegselt kinnituse, kuid kelle kinnitusel märgitud töömahud erinesid aastakavas märgitust. PRIA saatis neile (kokku oli neid 20) märgukirja, kus paluti juhul, kui kinnitusele oli kantud ekslikke andmeid, need parandada.

[74] Hooldustoetuste kord, § 7 lg 5

Etteantud tähtajaks (enamasti anti paranduste tegemiseks 10 päeva) kõrvaldasid taotlejad puudused, viies kinnitusel märgitud tööd vastavusse aastakavaga. Kui aastakavast kõrvalekallete puhul oleks toetus kohe välja maksmata jäetud, oleks toetusena maksmata jäänud kokku 446 352 krooni. Nüüd maksti see summa välja.

Amet põhjendas kinnituste korrigeerimise lubamist audiitorile asjaoluga, et taotlejad võisid eksida andmete esitamisel. Mitmete kinnituste puhul oli tegemist ilmsete vormistuslike ebatäpsustega, kuna taotlejad olid tööde mahte märkinud kinnituse neisse punktidesse, kuhu andmeid märkima ei pidanud. Ei ole siiski tõenäoline, et kõik hilisemad kinnituste korrigeerijad eksisid andmete esitamisel. Mõned neist võisid pärast ametilt teatise saamist puudu olevad tööd ära teha. Uue kinnituse esitamisel maksis amet toetuseraha välja, olles eelnevalt kinnitusi kontrollinud.

Asjaolu, et PRIA lubas taotlejatel kinnitusi hiljem korrigeerida ja kõiki toetusetaotlejaid sellest ei informeerinud, võib käsitleda taotlejate ebavõrdse kohtlemisena. Kõigile algselt toetusi taotlenuile sellise võimaluse olemasolust ei teatatud (sellist teadet ei olnud ka PRIA veebilehel). Alul toetust taotlenud, kuid hilisemalt tööde tegemise kohta kinnitust mitte esitanud isikuid oli kokku 49. PRIA-l ja auditeeritud maaparandusbüroodel puudus dokumenteeritud informatsioon põhjustest, miks need isikud tööde tegemise kohta kinnitust ei esitanud. Selle põhjuseks võis olla asjaolu, et nad ei olnud kõiki tööde aastakavas algselt olnud töid ära teinud. Tööde tegemise kohta kinnituse esitamata jätnud isikud toetust ei saanud.

Riigikontrolli arvates võiks põhjendatud juhtudel olla lubatud maksta toetusi, kui tegelikult tehtu osaliselt erineb aastakavas olnust. Aastakava koostamisel võis taotlejal olla raskusi maaparandus-süsteemi kordategemiseks vajalike hooldustööde loetelu ja viisi täpse määratlemisega. Nii võis taotleja kavandada kraavist sette eemaldamist käsitsi, kuid hiljem leida võimaluse seda teha mehhaniseeritult (esimese töö maksumus on 8700 kr, teisel juhul 5600 kr kilomeeter). Kui PRIA oleks kehtestatud korda täht-tähelt järginud, siis tulnuks kallima töö odavamaga vahetanud toetusetaotlejad toetuse saajate nimistust välja jätta. PRIA seda ei teinud, ja Riigikontrolli arvates õigustatult, kuna aastakavas ettenähtud tulemus saavutati.

Samalaadsed on juhud, kus taotleja aastakavas oli märgitud võsa ja metsa raiumine, kinnitusel aga rohttaimestiku ja võsa niitmine (esimesel juhul oli ühikumäär 5800 kr, teisel juhul 2400 kr hektari kohta). Sellistel juhtudel hindas taotleja valesti tööde raskust ja mahtu, millele oleks pidanud juhtima tähelepanu maaparandusbüroo töötaja. Viimased selgitasid, et kõiki objekte ei suuda nad kontrollida. Tõdemus on aga sama – taotleja saavutas ettenähtud tulemuse, kasutades üksnes odavamat moodust.

Riigikontrolli arvates ei olnud õige, et taotlejad suunati kinnitusi korrigeerima. Kuid korras võiks näha ette sätted, kuidas toimida neil juhtudel, kui tegelikud hooldustööd erinevad aastakavas märgitust.

Kinnituste korrigeerimise tõttu lükkus edasi toetuse väljamaksmine. Amet pidi korraldama toetusraha maksmise 30 tööpäeva jooksul arvates päevast, mil taotleja esitas ametile kinnituse hooldustööde tegemise kohta; kinnituse esitamise viimane tähtaeg oli 15. november.[75] Viimased ülekanded tehti aga detsembri lõpul ja ka 2005. aasta I kvartalis.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Sätestada toetuse maksmise korras, kas ja millistel juhtudel ning tingimustel võib toetusi maksta, kui tegelikult tehtu mõneti erineb aastakavas olnust.

[75] Hooldustoetuste kord, § 7 lg-d 1 ja 4

2.4. Toetuste maksmise eelne kohapealne kontrollimine

2.4.1. Maaparandusbüroode kontroll

PRIA esitas piirkondlikule maaparandusbüroole kohapealse kontrolli teostamiseks 10% maaparandussüsteemi hooldustoetuse taotlejate nimekirja.[76] Maaparandusbüroo esindaja pidi hooldustööd üle vaatama ning selle kohta akti koostama.

Auditeerija tuvastas, et ettenähtud kohapealsed kontrollimised olid teostatud ja neid kajastavad aktid olid koostatud nõutud arvu taotlejate kohta. Kontrollimine toimus ühtse kontrolliakti vormi kohaselt. PRIA toetuste osakond koondas aktid ja võrdles andmeid veel kord aastakavadega.

Auditeerija leiab, et ametipoolset sisulist kontrolli takistab asjaolu, et taotlejate kohta koondatud dokumentidelt ei selgu taotleja valduses oleva maaparandussüsteemi olulisemaid arvandmeid, nagu kogujakraavide pikkus, drenaažisuudmete arv, kuivendatud ala suurus jms. Ühtegi neist näitajatest ei olnud märgitud ei kaartidele, aastakavale ega ka kontrolliaktile.

Ülalmainitud näitajate puudumine ei võimalda hinnata

- kui suure osa maaparandussüsteemiga kaetud pinnast taotleja antud aastal hooldas;
- kas järgmis(t)el aasta(te)l on vaja uuesti neil pindadel hooldustöid teha.

2.4.2. Audiitori tähelepanekud riigi toetusel 2003. aastal hooldatud süsteemidel

Auditeerija valis suunatud valiku alusel välja mõned maaparandussüsteemide hooldustoetuse saajad Rapla ning Valga maakonnas, keda olid eelnevalt kontrollinud maaparandusbüroode töötajad. Eesmärgiks oli taotlejate juures kohapeal saada ülevaade sellest, kuidas nad on taganud kuivendussüsteemide töö nende hooldamise kaudu. Ülevaatuse juures viibisid piirkondlike büroode juhatajate asetäitjad ja osakonnajuhatajad.

Kontrollvalimisse langenud aladel olid kõik ettenähtud hooldustööd tehtud. Alad olid põllumajanduslikus tootmises kasutusel. Üle vaadatud kraavide ja dreenide vee läbilaske võime oli rahuldav.

Mõned omanikud jätsid maharaiutud võsa ja puud nende langetamise kohta, kuigi need tuli koondada veejuhtme pervele.[77]

Visuaalsel hindamisel võis täheldada palju hooldamata süsteeme, mille hooldamiseks 2003. aastal polnud toetust küsitud. Enamasti oli hooldatud alaga piirnev naaberkinnistu kraaviserv hooldamata, mõnes kraavis kasvasid üle kümnemeetrised puud. Nendelt maha langenud lehed moodustasid kraavipõhja sette. Oli põlde, kus mahasõiduteed olid muutunud läbimatuks seisva pinnavee tõttu. See viitab, et kuivendusvõrkude toime on häiritud. Avalikus kasutuses olevate teetruupide[78] hooldamine jätab soovida, sellest vajuvad pinnasekihid tekitavad truubi põhjas settekihte, mis takistavad vee äravoolu. Kuivendatud maadel oli võsastunud alasid.

Kuigi audiitori vaadeldud kuivendussüsteemid olid ehitatud 20–30 aastat tagasi, ei olnud nad amortiseerunud, nende olukord polnud kriitiline. Edaspidi vajaksid kogujakraavid mehhaniseeritud puhastamist.

---

[76] Hooldustoetuste kord, § 7 lg 2
[77] Põllumajandusministri 14.03.2003. a määrus nr 29
[78] Avalikus kasutuses olevad teetruubid kuuluvad kohaliku teedevalitsuse teemeistri teeninduspiirkonda ja on tema hooldada.

3. Tehingud iseendaga

Toetuse maksmine

Ametnikud ei tohiks teha tehinguid, mis seavad kahtluse alla ametiasutuse tegevuse objektiivsuse ja lähtumise avalikest huvidest.

Auditeerimisel tuvastati juhtumeid, kus maaparandusbüroo töötajad osalesid riigilt maaparandussüsteemide hooldustoetust saanud mittetulundusühingute juhatuste töös.

Valga piirkondliku maaparandusbüroo juhataja asetäitja on Helme Maaparandusühistu[79] juhatuse liige. Nimetatud isik võttis vastu maaparandusühistu aastakava kavandi, kontrollis aastakavas planeeritud hooldustööde vajalikkust ja kinnitas aastakava 02.06.2003. a. Aastakava alusel maksis PRIA ühistule välja 12 900 kr.

Sama büroo maaparanduse ja infrastruktuuri osakonna juhataja kontrollis ja 15.04.2003. a kinnitas Tagula Maaparandusühistu hooldustööde aastakava kavandi, olles ise Tagula Maaparandusühistu[80] juhatuse liige. Aastakava alusel maksis PRIA ühistule 6478 kr.

Ülaltoodud isikud selgitasid, et ühistute juhtorganites osalesid nad selleks, et aidata kaasa maaparandusühingute töö käivitumisele.

Riik osaleb ühistus üksnes kohustusliku liikmena.[81] Riigi kui ühistu liikme õigusi teostab valitsuse määratud minister või maavanem, kes võib volitada riiki esindama asjaomase ministeeriumi või maavalitsuse ametniku.[82] Ülalnimetatud isikud ei osalenud maaparandusühistutes liikmena liikmeõigusi teostava isiku volitusel.

Ühistu tegevuspiirkonnas asuva kinnisasja omanik saab ühistu liikmeks ühistu õigusvõime tekkimisest alates, sõltumata sellest, kuidas ta ühistu asutamise suhtes hääletas või kas ta võttis hääletamisest osa.[83] Seega on iga isik, kui ta on ühistu tegevuspiirkonnas asuva maaparandussüsteemi omanik, ühistu liige. Maaparandusühistu juhtorgani töös osaleval maaparandusbüroo ametnikul tekib selle ühistu puhul riigilt saadud raha kasutamise hindamisel huvide konflikt. Ühistu juhatuse liikmeks olemisega eirasid need ametnikud avaliku teenistuse eetikakoodeksi nõuet, et ametnik peab hoiduma ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.

Maaparandustööde ostmine

Riigikontroll täheldas juhtumeid, kus maaparandusbüroo töötajatel oli seoseid eraõigusliku juriidilise isikuga, mis maaparanduse hooldustoetust ei taotlenud, kuid mis on osalenud muul viisil riigile maaparandustööde ja teenuste osutamisel.

OÜ Agles[84] tegevusaladeks on äriregistri andmetel maaparanduse, teede, kaevude eelarvete ja kalkulatsioonide koostamine ning maaparandusalaste konsultatsioonide osutamine. Äriregistri kandest nähtub, et osaühingu ainukeseks osanikuks ja juhatuse liikmeks on isik, kes töötab spetsialistina Valga maaparandusbüroos.

---

[79] Äriregistris registreerimise esmakanne 20.01.2000. a
[80] Äriregistris registreerimise esmakanne 10.02.1997. a
[81] Maaparandusseadus, § 59
[82] Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus (jõustumiskuupäev 19.07.1996, kehtetuks muutumise kuupäev 16.04.2004), § 7 lg 3
[83] Maaparandusseadus, § 58 lg 1
[84] Äriregistris registreerimise esmakanne 03.02.1998. a

Riikliku maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate registri andmetel on OÜ Agles üheks tegevusalaks maaparandussüsteemide omanikujärelevalve. Omanikujärelevalvet ei tohi teha isik, kes maaparandussüsteemi ehitab või kes on teinud selle ehitusprojektile ekspertiisi.[85] Samas väljastas Põllumajandusministeerium OÜ-le Agles 19.10.2000. a tegevuslitsentsi, litsentsi lisalehel on OÜ Agles vastutavaks spetsialistiks märgitud isik, kes töötab Valga maaparandusbüroo peaspetsialistina.[86]

OÜ Agles on osalenud aktiivselt piirkondliku maaparandusbüroo poolt välja kuulutatud tööde enampakkumistel ja need ka võitnud. 2003. aastal ostis maaparandusbüroo äriühingult teenust 288 920 kr eest. 2004. aastal sõlmitud töövõtulepingu alusel ostetakse äriühingult töid 238 773 kr eest[87].

Riigikontroll peab taunitavaks, et riigiasutus ostab teenust eraõiguslikult juriidiliselt isikult, mille töös osalevad sama asutuse töötajad. Viimased võivad mõjutada hankekomisjoni liikmeid, kelleks on maaparandusbüroo töötajad, langetama otsuseid endaga seotud äriühingu kasuks.

Riigikontroll pidas vajalikuks ministeeriumi sekkumist piirkondliku maaparandusbüroo tegevusse, et tagada tõhusalt toimiv kontrollikeskkond ja ühtlasi kaaluda büroo juhataja väljavahetamist.

Auditeerimise ajal teatas ministeerium Riigikontrollile, et esitatud fakte kontrolliti täiendavalt ja selle tulemusena peeti vajalikuks Valga piirkondliku maaparandusbüroo juhtkonnas teha muudatusi. Juhtkonnas on muudatused praeguseks ka toimunud.

Ettepanek põllumajandusministrile

- Rakendada abinõud tagamaks maaparandusseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle järelevalvet teostavate maaparandusbüroode töötajate tagasiastumine nende järelevalve all olevate maaparandusühistuste juhatuse liikme kohalt.

Olav Lüüs
IV auditiosakonna peakontrolör

[85] Maaparandusseadus, § 20 lg 4
[86] Litsents kehtis 19.10.2003. a.
[87] Sellest oli kontrollimise ajal akteeritud 77 626 kr.

Põllumajandusministri ning Põllumajanduse Registrite
ja Informatsiooni Ameti peadirektori vastused

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Olav Lüüs
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 16.02. 2005 nr OSIV-2-7/05/258

Meie 17.03. 2005 nr 1.5-3/1727-1

Kontrolliaruande eelnõu "Maaparandussüsteemi hooldustoetus"

Lugupeetav härra Olav Lüüs

Teie poolt esitatud kontrolliaruande eelnõu "Maaparandussüsteemide hooldustoetus" on läbi arutatud Põllumajandusministeeriumi maaelu arengu osakonna koosolekutel 4. märtsil ja 9. märtsil k.a, samuti maaparandusbüroode spetsialistide õppepäeval 10. märtsil 2005 Haapsalus.

Põllumajandusministeerium (edaspidi *ministeerium*) nõustub eelnõud läbiva seisukohaga, et eelnevatel aastatel on maaparanduse kaudu maasse investeeritud väga palju vahendeid ja maaparandussüsteemide hooldamine tervikuna ei ole vabariigis vajalikul tasemel.

Eelnõus esitatud konkreetsete ettepanekute osas on ministeerium järgmistel seisukohtadel:

1) ettepanek lk 9 - ministeerium pöördub ettepanekuga Keskkonnaministeeriumi poole Vabariigi Valitsuse 31. jaanuari 2005. a määruse nr 24 "Riigimaa kasutusvaldusse andmise ja riigimaale kasutusvalduse seadmise kord" § 16 lõike 3 täiendamiseks maaparandushoiutööde nõudega. Kasutusvaldaja poolt tekitatud kahjude sissenõudmine on reguleeritud teiste seadustega;
2) ettepanek lk 10 - põllumajandusministri määruse ""Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks-ühtne programmdokument aastateks 2004-2006" meetme 3.4 "Integreeritud maaparandus" tingimused" eelnõusse on kavandatud nõue, et investeeringutoetuse saaja peab ehitatud, rekonstrueeritud või uuendatud maaparandussüsteemi kasutama sihtotstarbeliselt vähemalt viie majandusaasta jooksul ja sellega kaasneb ka hooldustööde tegemise kohustus;
3) ettepanek lk 11 - ministeerium ei pea otstarbekaks maaparandussüsteemi hooldus- ja uuendamistööde kandmist maaparandussüsteemide registrisse, sest nende tööde tegemisel ei muutu registriandmed. Analoogselt ei kanta ka

Lai 39/41 Telefon 625 6101 Reg nr 70000734
15056 TALLINN Faks 625 6200 E-mail pm@agri.ee

05 01895

näiteks korteri või hoone hooldus- ja remonditöid ehitiste registrisse. Ministeeriumi tööplaani on lülitatud Maaparandusseaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamine ning nimetatud seadusega on kavandatud kehtestada maaparandushooldustööde aastakava üldnõue. Riigile mittekuuluval metsamaal olevate maaparandussüsteemide hooldusnõude tagamiseks kaalume ettepaneku tegemist Keskkonnaministeeriumile Metsaseaduse eelnõu § 10 lõike 4 muutmiseks;

4) ettepanek lk 13 - ministeerium ei nõustu eelnõu lk-l 8 toodud väitega, et Põllumajandusministeerium on riigis olevatest maaparandussüsteemidest 2/3 omaniku esindaja. Suurim riigimaal paiknevate maaparandussüsteemide valdaja (477 000 ha) on Riigimetsa Majandamise Keskus, kes korraldas aastatel 2000- 2001 oma valduses olevatel maaparandussüsteemidel ülevaatuse ja on teinud ka vastavad kavad süsteemide hoiuks ja rekonstrueerimiseks.
Jätkuvalt riigi omandis oleval maal, mis hõlmab ca 20% põllumajandusmaal paiknevatest maaparandussüsteemidest, teostavad riigivara valitseja õigusi ja kohustusi maavalitsused.
Jätkuvalt riigimaal paiknevate maaparandussüsteemide hoiutööde korraldamine on probleemne. Selle maa edasise kasutamisotstarbe üle otsustamine ei ole ministeeriumi pädevuses. Probleemist, et maavalitsustel puuduvad rahalised vahendid jätkuvalt riigimaal paiknevate maaparandussüsteemide hooldamiseks, on teavitatud Vabariigi Valitsust. Vastavasisuline kirjavahetus, tuginedes Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 lõikele 3, mille järgi maavalitsused on Siseministeeriumi valitsemisalas, on toimunud ka regionaalministriga.
Riigimaal paiknevate maaparandussüsteemide inventeerimine pole lähiaastatel ressursside puudumise tõttu võimalik. Käesoleval ajal toimub piirkondlike maaparandusbüroode poolt andmete maaparandussüsteemide registrisse kandmisel maaparandussüsteemide piiride korrastamine ja arvelevõtmine kaardimaterjali alusel.
Kuna maaparandussüsteemi hooldamine on ennekõike maaomaniku või valdaja kohustus, on ministeerium seisukohal, et jätkuvalt riigimaa osas tuleb probleemi lahendamiseks nimetatud maale leida tegelik omanik või rentnik.
Ministeerium ei pea otstarbekaks maa-alale, millel paiknevad maaparandussüsteemid, toetuse saamiseks nõuete kehtestamist, sest lähtuvalt Maaparandusseadusest kehtib hoiukohustus kõikidele maaparandussüsteemide valdajatele. Hoiutööde otstarbekuse otsustavad maaparandusbürood hooldustööde aastakava menetlemise käigus.
Ministeerium kohustab taotlejaid järgima Veeseadusest tulenevaid veekaitsenõudeid maaparandussüsteemide hooldustöödel alates 2006. aasta tööperioodist;

5) ettepanek lk 14 - ministeerium jättis 2005. aasta hooldustööde nimistust välja mullavalli laialiajamise ja lisas sellesse nimistusse kopratammi likvideerimise;

6) ettepanek lk 15 - maaparandustööde hinnakujundamisega tegeleb Maaparanduse Ehitusjärelevalve ja Ekspertiisibüroo, kes 2005. aastaks on välja töötanud uued ajakulul põhinevad hooldustööde ühikmäärad;

7) ettepanek lk 16 - ministeerium kaalub Maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 38 muutmist, et näha ette hooldustoetuse taotlemise võimalust ka seltsingutele;

8) ettepanek lk 21 - ministeerium kaalub toetuse taotlejale aastakava muutmise võimaluse andmise otstarbekust alates 2006. aasta tööperioodist;

05 01896

9) ettepanek lk 24 - ministeerium kohustab seda maaparandusbüroo töötajat, kes on maaparandusühistu juhatuse liige, astuma maaparandusühistu juhatuse liikme kohalt tagasi.

Lugupidamisega

Ester Tuiksoo
minister

Teadmiseks: piirkondlikud
maaparandusbürood, EEB

Olev Krist, olev.krist@agri.ee, 625 6243

Lai 39/41
15056 TALLINN
Telefon 625 6101
Faks 625 6200
Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

05 01897

PÕLLUMAJANDUSE REGISTRITE JA INFORMATSIOONI AMET

Hr Olav Lüüs
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 16.02.2005 nr OSIV-2-7.1/05/257

Meie: 16. märts 2005 nr 2-1/ 778-1

Kontrolliaruande eelnõu "Maaparandussüsteemi hooldustoetus"

Vastusena Teie kirjale teatame, et oleme tutvunud "Maaparandussüsteemi hooldustoetuse kontrolliaruande" eelnõuga. PRIA-poolsed tähelepanekud seoses riikliku maaparandussüsteemi hooldustoetusega on puudutanud valdavalt taotluste ning kinnituste menetlustähtaegu ning vastavad ettepanekud on esitatud ka Põllumajandusministeeriumile määruse "Maaparandussüsteemi hooldustoetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord" eelnõu ettevalmistamisel 2005. aastal.

Lisaks esitaksime täiendava kommentaari kontrolliaruande eelnõu "Maaparandussüsteemi hooldustoetus" punkti 1.7. kohta, millega tehakse ettepanek näha hooldustoetuse maksmise korras ette tingimused toetuse taotlemiseks ja maksmiseks ka maavaldajatele, kes tegutsevad seltsingulepingu alusel. Põhjendus, et maavaldajatel võib olla seltsingulepingu kaudu efektiivsem maaparandushooldust teha, kuna üldjuhul paikneb ühel kuivendatud talumaal ainult osa suurest maaparandussüsteemist ning igaühel ei tasu eraldi hooldustööde tegemiseks osta tehnikat, peab tõenäoliselt paika. Samas osutuks seltsingu kui toetuse subjekti puhul probleemiks see, et kuna seltsingul puudub juriidilise isiku staatus, siis pole tal tsiviilprotsessiõigusvõimet, st seltsingu vastu hagi esitada ei saa, sest seltsingul on lepinguline olemus. Seadusandja ei anna "seltsingu" mõistet, vaid "seltsingulepingu" mõiste. Seltsingud ei ole ka raamatupidamise- ja käibemaksukohustuslased, puuduvad nõuded kapitalile (tegemist on seltsingulepingu alusel tegutsevate seltsinglastega), ebamäärased on piirid juriidilise isiku kui seltsinglase ja kui ettevõtja vahel jne. Sellest lähtuvalt ei toetaks PRIA võimalust anda toetust seltsingule kui füüsilise või juriidilise isiku staatust mitteomavale isikuteühendusele.

Arvestades eelpooltoodut palume veelkord kaaluda ettepanekut seltsingute lülitamiseks toetuse subjektide nimekirja. Maavaldajatel peaks olema võimalus sõlmida seltsinguleping ka siis, kui nad toetust taotlevad eraldiseisvate juriidiliste isikutena või füüsilisest isikust ettevõtjatena.

Lugupidamisega

Mati Kermas
Peadirektori kohusetäitja

Tõnis Kreinin 7 371 360

RA 013159

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 17.03.05 Reg nr OSIV-2.7.1/05/257-2

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

Telefon 7371 200
Faks 7371 201
E-post: pria@pria.ee

Registrikood 70005967