

Euroopa Kalandusfondi toetused kalalaevastiku kohandamisel ja taristu arendamisel

*Kas investeeringud merekalandusse on
tulemuslikud?*



Dirhami sadam.

Foto autor: Riigikontroll

Euroopa Kalandusfondi toetused kalalaevastiku kohandamisel ja taristu arendamisel

Kas merekalanduse investeeringud on tulemuslikud?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kas Euroopa Kalandusfondi toetused on aidanud kaasa kalalaevastiku ümberkohandamisele ja tasakaalus kalavarude saavutamisele ning kalandusega seotud taristu jätkusuutliku arengu tagamisele.

Miks see teema on oluline?

Eestile on kalandus sotsiaal-majanduslikult oluline, olles rannäärsetes piirkondades tähtsaks sissetulekuallikaks. Eestis on praegu 2267 kutselist kalurit, lisaks on kalandusega seotud rannapiirkondade elanikud. Kala on toidulaua oluline osa. Kalasaagid on aga vähenemas ning selle peamiseks põhjuseks on ülepüük.

Kahaneva sissetuleku tõttu seisavad kalurid valiku ees, kas muuta püük efektiivsemaks, vähendades laevade arvu ning kasutades kulutõhusamaid laevu ja selektiivsemaid püügivahendeid, anda saagile lisandväärtust või loobuda kaluriametist sootuks. Kalurid vajavad lühiajalist rahalist toetust, et toime tulla mitmete ebasoodsate keskkonna- ja majandustagajärgedega, mis kalanduse jätkusuutlikkust ohustavad. Euroopa Liidu toetused aitavad kaluritel nende senistes tegevustes muudatusi teha: Euroopa Kalandusfondist (EKF) rahastati Eesti kalandust ajavahemikul 2007–2013 kokku 107,1 miljoni euroga. EKFi rakenduskavaga ette nähtud rahast oli 2013. a esimese poolaasta lõpul välja makstud 55%. Võrreldes seda näiteks maaelu arengukava 2007–2013 järgsete väljamaksetega samal perioodil (76%), ilmneb EKFi maksete tegemisel mahajäämus. Samas on toetuste rakendamine olnud aasta võrra nihkes, sest EKFi määruse vastuvõtmine Euroopa Liidus hilines.

Euroopa Kontrollikoda on 2011. aastal liikmesmaade kontrolli põhjal, mis ei hõlmanud küll Eestit, andnud negatiivse hinnangu EKFi raha kasutamisele. Kontrollikoda leidis, et kulukad meetmed püügivõimsuse vähendamiseks pole tulemusi andnud ja nende mõju kalavarudele on olnud väike. Kontrollikoja hinnangul on ülepüütud kalavarude tõttu vähenev püük ja kaotatud töökohad tõendus selle kohta, et kalalaevastike püügivõimsus on liiga suur. Koda soovitas kaaluda asjakohasemaid ja tõhusamaid meetmeid, et soodustada laevastike püügivõimsuse tasakaalustamist kalapüügivõimalustega.

Oluline on, et EKFi rakenduskava meetmed oleks ellu viidud eesmärgipäraselt ja need avaldaks soovitud mõju.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on Euroopa Kalandusfondi toetuste mõju aktiivse kalalaevastiku püügivõimsuse vähenemisele olnud nõrk. Enamik toetuse saajaid reinvesteeris saadud riigiabi uuemate, sh võimsamate püügilaevade soetamiseks, kusjuures riik eraldas neile püügi jätkamiseks registri vaba püügivõimsust ja säilitas senised püügiõigused. Unarusse on jäänud traalpüügisadamate arendamine, mistõttu valitseb toetuste kaotsimineku oht. Selgelt on paranenud vaid tootjaorganisatsioonide jätkusuutlikkus, sest rajatud on moodsad kalakülmutuskompleksid.

Riigikontroll tegi auditi tulemusel järgmised tähelepanekud:

- Püügikoormuse reguleerimise riiklikus kavas laevastiku vähendamiseks seatud sihttasemed saavutati Läänemere-püügisegmendis, kuid mitte kaugpüügisegmendis. Kaugpüügilaevu arvati registrist välja ilma EKFi toetust maksmata mitu korda rohkem kui toetuste abil. See näitab toetuste vähemotiveerivat mõju kaugpüügisegmendis.
- Riik maksis ühelt poolt toetust kalalaevaomanikele laevade kasutusest kõrvaldamise eest Läänemerel, teiselt poolt võimaldas neil sama raha eest soetada uusi laevu, mis jätkavad vanade asemel kalapüüki. Reinvesteerisid need ettevõtjad, kes soovisid jätkata tegevust kalapüügisektoris ega loobunud oma ajaloolisest püügiõigusest.
- Reinvesteeringu tõttu vähenes toetust saanute püügivõimsus vaid 20%, sest ülejäänud 80% püügivõimsusest taastati. Seejuures soetati laevu, mis ületasid oma püügivõimsuselt (s.o mahutavuselt ja peamasina võimsuselt) oluliselt EKFi toel kasutusest kõrvaldatud laevu.
- Riik on maksnud osale laevaomanikest sisuliselt kaks korda toetust: algul püügikoormuse kava alusel laeva lammutamiseks ja seejärel laeva tarvis, mis lammutatud aluse asemele toodi. See aga tähendab suurenevaid kulusid toetuste kasvu näol, sest pidevalt on võimalik reinvesteeringu.
- Investeeringud kalalaeva pardavarustusse on suurendanud laevade ohutust ja töötingimusi ning muutnud püügi selektiivsemaks. Samas on Euroopa Komisjon osa väljamakseid edasi lükanud, sest on tekkinud kahtlus toetuste mittesihhipärase (hooldus- ja tegevuskuludeks) kasutamise suhtes. EKFi rakenduskavas seatud moderniseeritud laevade osakaalu sihttase jääb olulises osas saavutamata.
- Traalpüügisadamad on remondi ootel, sest kuue väljavalitud sadama arendaja toetamise otsust pole veel tehtud. Nii on tekkinud oht, et toetusraha ei jõuta tähtjaks ära kasutada. Meetme rakendamise ajaline planeerimine programmiperioodi viimasele aastale ja tootjaorganisatsioonide ühishuvi elluviimiseks tehtud panus vaid ühele taotlejale olid ministriumide teadlikult võetud riskid.
- Kalanduspiirkondade väikesadamaid on rekonstrueeritud tegevusgruppides koostatud strateegiate kohaselt. Samas ei pruukinud arendajad saada parimat pakkumust EKFi toetuste kasutamiseks, kuna taotlejaid oli vähe. Tellijad olid hädas kehvade projektidega,

töid ei tehtud kvaliteetselt ja tähtaegadest ei peetud kinni. Puudub kindlus, et kallilt ehitatud sadamaid suudetakse hiljem ülal pidada.

- Tootjaorganisatsioonide kalakülmutuskomplekside rajamisel saavutati ootuspärane tulemus. EKFi abiga rajatud kompleksid töötavad nüüdseks täisvõimsusel, võimaldades kaluritel turustamisel saada oma toodete eest paremat hinda, valides õige müügihetke.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontroll soovitas loobuda Euroopa Kalandusfondi uuel programmiperioodil (2014–2020) toetuse maksmisest kalalaeva kalapüügi alaliseks lõpetamiseks, kui ei ole kõrvaldatud puudujäägid liigse püügivõimsuse ja laevade kalapüügivõime suurendamise määratlustes, kalalaevaregistri vaba püügivõimsuse jagamisel ning toetuste reinvesteermisel uutesse püügialustesse.

Põllumajandusministri vastus: Minister leidis, et nii Euroopa Kalandusfondi meetmete rakendamisel kui ka kalalaevade registritoimingute puhul on järgitud õigusaktides sätestatud nõudeid ning tehtud kalanduspoliitilised valikud on olnud õiged. Vastupidi Riigikontrolli hinnangule on ministeerium seisukohal, et Eesti on edukalt kasutanud Euroopa Liidu finantsabi kalapüügisektori restruktureerimisel ning Eesti traallaevastik on praeguseks kasutada olevate püügivõimalustega tasakaalu viidud.

Sisukord

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest	1
Valdkonna ülevaade	5
Euroopa Kalandusfondi toetused kalalaevastiku kohandamiseks	10
Läänemere laevastik vähenes toetuste tulemusel soovitud tasemeni, kaugpüügilaevastik mitte	11
Läänemere püügilaevade kasutusest kõrvaldamise toetus reinvesteeri uutesse kalalaevadesse	13
Moderniseerimistoetuste mittesihipärase kasutamise kahtlus püsib	17
Ühist huvi pakkuvad tegevused	21
Traalpüügisadamate arendajaid pole leitud ja raha on kasutamata	21
Tootjaorganisatsioonide rajatud kalakülmutuskompleksid töötavad edukalt	22
Kalanduspiirkondade säästev areng	24
Väikesadamate uuendamisel ilmnasid ülemäärased kulutused ja ehitiste kehv kvaliteet	26
Riigikontrolli soovitusel ja põllumajandusministri vastused	30
Auditi iseloomustus	33
Riigikontrolli varasemaid auditeid kalanduse valdkonnas	35
Lisa 1. Lühikäik Euroopa Kalandusfondi meetmetest, mis kuulusid auditi valimitesse	36
Lisa 2. Põllumajandusministeeriumi täiendavad kommentaarid aruande eelnõule	38

Valdkonna ülevaade

Mõisted

1. Aruandes kasutatakse mõisteid peamiselt Euroopa Liidu määrustes (EÜ) nr 1198/2006 ja 2371/2002 ning kalapüügiseaduses toodud tähenduses:

- **kalandussektor** – majandussektor, mis hõlmab kõiki kalapüügi ja -toodete tootmis-, töötlemis- ja turustustegevusi;
- **kalur** – isik, kes tegutseb kutselise kalapüügiga kalalaeva pardal;
- **kalalaev** – riigi lipu all sõitev ja kalalaevaregistris registreeritud kalalaev;
- **kalanduspiirkond** – piirkond, mis hõlmab mererannikut või järvekallast ning kus kalandussektoris hõivatute osakaal on märkimisväärne;
- **kalapüügivõimalus** – kogusega kindlaks määratud kalapüügiõigus, mida väljendatakse saagis ja/või püügikoormuses;
- **kalapüügiõigus** – õigus, mille alusel kala püütakse; sõltuvalt kasutatavatest püügivahenditest eristatakse õnge-, harrastus- ja kutselist püügiõigust;
- **kutseline kalapüük** – kalapüük kalalaeva kalapüügiloa või kaluri kalapüügiloa alusel. Kutseliseks kalapüügiks võib kasutada kalalaevade riiklikku registrisse kantud kalalaeva, millel on kehtiv kalalaevatunnistus;
- **püügikvoot** – kalakogus, mida lubatakse kindlas püügipiirkonnas teatava ajavahemiku jooksul püüda;
- **ajalooline püügiõigus** – isiku poolt varasemal perioodil kasutatud või õiguspäraselt omandatud püügivõimalus, mille alusel arvutatakse, kui palju on tal lubatud konkreetset perioodil püüda. Püügiõigus on täies ulatuses võõrandatav;
- **selektiivne püügivahend** – vahend, mis võimaldab püüda vajalikust liigist ja vanuserühmast kalu ning säästa teisi liike ja alamõõdulisi isendeid;
- **laevastiku koosseisust väljaarvamine** – kalalaeva kustutamine kalalaevastiku registrist, nii et laeva püügivõimsus registris on asendatav või mitte;
- **laeva kalapüügivõime** – Euroopa Komisjoni tõlgenduses laeva võime püüda suurem kogus kalu, s.t jõuda kiiremini püügi aladele või sealt lahkuda, avastada tõhusamalt kalaparvi ja püüda kala või võimaldada laeva pardale hiivatud kalasaagile rohkem ruumi;
- **püügikoormus** – kalalaeva mahutavuse ja aktiivsuse (tegevuse) näitaja;

- **püügivõimsus**¹ – laeva mahutavus brutoregistertonnides (GT) ja peamasina võimsus kilovattides (kW);
- **kalalaevaregistris nn asendatav püügivõimsus** – kalalaevaregistrist välja arvatud sellise laeva püügivõimsus, mille eest ei ole laeva kasutusest kõrvaldamise puhul makstud EKFi toetust; laeva omanikul on õigus vana laeva arvelt registris arvele võtta samasuguse või väiksema püügivõimsusega uus laev;
- **kalalaevaregistris nn mitteasendatav püügivõimsus** – püügivõimsus, mis on kalalaevaregistrist kustutatud ja mille eest on Euroopa Kalandusfond toetust maksnud;
- **optimaalne püügivõimsus** – laevastiku püügivõimsus, mis arvestades ka bioloogilist kalavaru, püügiregulatsioone jm, ammendab kogu kasutada oleva kalapüügivõimaluse;
- **rakenduskava** – ELi programmiperioodiks 2007–2013 koostatud dokument, mille Euroopa Komisjon on heaks kiitnud ja mis koosneb omavahel seotud prioriteetsete suundade kogumist, mille elluviimist rahastatakse Euroopa Kalandusfondist;
- **prioriteetne suund** ehk **prioriteeditelg** – rakenduskava üks prioriteet, mis koosneb omavahel seotud ja konkreetsete mõõdetavate eesmärkidega meetmetest või meetmete rühmast.

2. Alates liitumisest Euroopa Liiduga rakendus Eestis ELi ühine kalanduspoliitika. Seetõttu reguleerib kutselist kalapüüki suures osas ELi otsekohalduv õigus või Eesti Vabariigi õigusaktid, mis on seotud ELi õigusega. Ühine kalanduspoliitika reguleerib kalanduse põhivaldkondi, sh kalapüügimahtu, andmete kogumist, teaduslike nõuannete formuleerimist ja järelevalvet.² Kalanduspoliitika elluviimine ja toetuste maksmine toimub peamiselt määruste (EÜ) nr 2371/2002; 1198/2006, nr 498/2007 alusel. Eestis reguleerivad valdkonda kalandusturu korraldamise seadus, kalapüügiseadus ja meetme tingimuste määrused.

3. Euroopa Liidu Nõukogu määrab komisjoni soovitusel Läänemere kala (tursa, räime, kilu, lõhe) püügivõimalused, tuginedes Rahvusvahelise Mereuurimise Nõukogu (ICES) välja töötatud kalavaru seisundi hinnangule ning majandamissoovitustele. Aasta-aastalt on hinnangud varude olukorrale muutunud kriitilisemaks ja seetõttu soovitatakse püügikoormust vähendada. 2009. aastal hindas Euroopa Komisjon, et 88% kala püütakse üle jätkusuutliku taseme (ülepüük) ning 30% kalavarudest on allpool bioloogiliselt ohustatud piiri. Näiteks püütakse 93% Põhjamere tursast välja enne, kui ta saab paljuneda. Üheks teguriks on ka eri kalaliikide vastastikmõju (nt tursavaru suurenemine põhjustab

¹ Nõukogu määruses (EÜ) nr 2930/86 on laeva tonnaaž brutoregistertonnides (GT) ja võimsus kilovattides (kW) määratletud kui püügimaht. TÜ Eesti mereinstituut on oma 2012. aasta uuringus „Eesti traallaevastiku püügivõimsuse analüüs“ püügivõimsust aga defineerinud kui laeva võimekust püüda kala, väljendades seda maksimaalse saagikogusena (väljundina), mida laev või laevastik suudab teatud perioodil (näiteks püügihooaeg või aasta) püüda, juhul kui laeva on kasutatud maksimaalsel võimalikul moel.

² Sisevete kalandus on liikmesriikide enda pädevuses.

kiluvähenemise). Läänemere kilu- ja räimevarude seisundit peab Põllumajandusministeerium Eesti majandusvööndis praegu heaks.

4. Kaugpüük toimub Atlandi ookeanil: Kirde-Atlandil peamiselt Kirde-Atlandi Kalanduskomisjoni (NEAFC) vetes Barentsi merel ja Teravmägede piirkonnas; Loode-Atlandil Loode-Atlandi Kalandusorganisatsiooni (NAFO) vetes ning viimastel aastatel ka Edela-Atlandil. Püüki reguleeritakse kvootidega (NEAFC) või lubatud püügipäevade arvuga (NAFO).

Kalaressurss ja püük

5. Eesti oma pika merepiiri ja kahe suure järvega on kalandusriik. Aastatel 1975–1990 oli Eesti keskmine kalasaak 400 000 tonni aastas. Sellest 350 000 tonni püüti väljastpoolt Läänemerd. Praeguseks on kaugpüügi mahud ja piirkonnad osaliselt loovutatud teistele riikidele. Kui 1980ndatel andis kaugpüük kolmveerandi kogu Eesti kalasaagist, siis praegu viiendiku. Läänemere kalasaak on viimasel paaril aastakümnel püsinud 60 000 – 100 000 tonni juures.

6. Kalandussektoris töötas 2011. aasta andmetel 26 900 inimest, mis moodustab 5% tööga hõivatute koguarvust. Keskmine brutopalk selles sektoris oli 698 eurot kuus (Eesti keskmine oli 839 eurot). Läänemere traalpüügi laevadel töötas 215, kaugpüügilaevadel 79 inimest. Hinnanguliselt vaid 10% rannakaluritest sai oma põhisissetuleku kalapüügist, enamik rannakalureid tegeles lisaks ka põllumajanduse või mõne muu valdkonnaga.

7. Läänemere Eesti traallaevastik püüdis 2007. aastal 72 000, 2012. aastal aga 43 000 tonni kala (vt tabel 1). Seega on püük vähenenud 40%, samas proportsioonis on vähenenud ka kvoot. Eraldatud püügikvoot on 2007.–2012. aastal ära kasutatud 94% ulatuses. Traallaevadega püügi osakaal kalapüügist Läänemerel moodustas samal perioodil 85%.

Tabel 1. Püügikvoot ning püügid 2007–2012 (tonnides)

Näitaja	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Läänemere avamerekvoot ³ (kilu, räim, tursk)	78 464	77 951	72 068	70 881	57 245	44 241
Kutseline kalapüük kokku	97 742	100 850	97 245	95 184	80 574	67 171
Läänemeri, sh	80 244	83 556	83 548	79 572	63 351	52 212
kalapüük kalalaeva kalapüügiloa alusel	71 686	70 912	69 520	68 329	52 998	43 483
kalapüük kaluri kalapüügiloa alusel	8 558	12 643	14 029	11 243	10 353	8 729
Kaugpüük	14 930	14 559	10 881	12 844	14 590	11 990
Sisevetepüük	2 568	2 736	2 815	2 769	2 632	2 969

Allikas: Põllumajandusministeerium

8. Kaugpüügist saadud kogused on mitu korda väiksemad kui Läänemerelt saadud, kuid kaugpüük on tunduvalt tulusam kui Läänemere kalapüük. Selle põhjuseks on kaugpüügil püütavad suurema väärtusega

³ See sisaldab nii kalalaeva kalapüügiloa alusel kehtestatud Läänemere avaosa kui ka Liivi lahes kalalaeva kalapüügiloa alusel kehtestatud püügivõimalusi.

kalaliigid, samas kui Läänemere peamisi kalaliike – räime ja kilu – peetakse väheväärtuslikeks kalaliikideks.

9. Võrreldes 2007. aastaga on traalpüügi sektoris püügiõiguse omanike ring koondunud ning ettevõtete arv on kahanenud peaaegu poole võrra. 2012. aastal tegutses Läänemere-traalpüügiga 30 ettevõtet, neist 23 püüdis kilu ja räime ning 7 turska. Kaugpüügiga tegeles aktiivselt 2 firmat.

10. Traalpüügi ettevõtetest on tootjaorganisatsioonides 15 ettevõtet ehk ligikaudu 60% sektorist, mis koondub kolme ühistusse: Eesti Kalapüügiühistu, Eesti Kutseliste Kalurite Ühistu ja Eesti Traalpüügi Ühistu. 2012. aastal püüdsid tootjaorganisatsioonide traalpüügiettevõtted 26 000 tonni kilu ja 13 000 tonni räime, mis on vastavalt 93% ja 60% nende kogupüügist.

11. Eesti Läänemere-traalpüügi laevad lossisid 2012. aastal Eestis kala 17 kohas. Koguse poolest toodi kõige rohkem kala maale Dirhami, Veere, Miiduranna, Westmeri, Virtsu, Meeruse, Lehtma ja Mõntu sadamas, kokku üle 37 000 tonni. See moodustab 86% kogu traalpüügisaagi lossimisest. Lisaks Eesti lipu all sõitvatele laevadele lossivad meie sadamates ka teiste riikide alused. 2012. aastal lossisid sellised kalalaevad üle 9200 tonni kala, mis moodustas Eesti sadamates lossitud traalpüügisaagist 18%. Eesti laevad omakorda lossivad Leedus, Lätis, Poolas ja Taanis. Kaugpüügilaevad Eesti sadamaid ei kasuta, lossimise kohad on peamiselt Islandil, Norras ja Hispaanias, ka Uruguays.

12. 2011. aastal jäi 22% Eesti kalatoodangust riigisiseseks tarbimiseks, ülejäänud 78% eksporditi. Kogu toiduainete ekspordist moodustas kalatoodang 25%. Kala eksporditi 54 sihtriiki, kaubavahetust peeti kokku 64 riigiga. Eesti peamised toodangu ekspordiriigid on Venemaa, kuhu läheb 34% ekspordist, ja Ukraina 24%-ga.

Eesti kalalaevastik kalalaevade registri seisu järgi

13. Eesti kalapüügilaevastik jaguneb neljaks: Atlandi kaugpüügilaevad (segment 4S3), Läänemere traallaevad (4S1), Läänemere rannapüügilaevad (4S2) ja siseveelaevad (4S4). Kalalaevaregistri aluseks on 01.05.2004. a (Euroopa Liiduga ühinemise päeval) korraldatud loendus. ELi reeglite järgi ei tohi kolmes esimeses segmendis summaarsed üldnäitajad – peamasina võimsus kilovattides (kW) ja mahutavus brutoregistertonnides (GT) – olla suuremad ELiga ühinemise kuupäeva tasemest, milleks on 64 937 kW ja 26 622 GT. Sellest on alates 2004. aastast lisaks maha arvestatud ELi toetust (varem Kalanduse Arendusrahastust) makstes registrist kustutatud laevade summaarne püügivõimsus.⁴

14. Kalalaevaregistris kajastuvad nelja tüüpi alused: aktiivsed tegelikult püüdvad laevad; aktiivsed tegelikult mittepüüdvad laevad; mitteaktiivsed, kuid potentsiaalselt püügile naasta võivad laevad; mitteaktiivsed ja kalalaevaregistrist jäädavalt välja arvatud laevad.

Teadmiseks, et

ühe inimese kohta püüti Eestis 2011. aastal ligi 70 kg kala, samas tarbis Eesti inimene keskmiselt 11,7 kg kala ja kalatooteid, mis on Euroopa Liidu vastavast keskmisest (24 kg) poole vähem (maailmas sööb iga inimene aastas keskmiselt 17 kg kala).

⁴ Määruse (EÜ) 1013/2003 kohaselt arvestati kuni 31.12.2006. a-ni sihttasemest maha 98,5% toetusega kasutusest kõrvaldatud kalalaevade püügivõimsusest ja pärast seda 96%.

15. Aktiivsete all mõeldakse neid laevu, millel on kehtiv kalalaevatunnistus. Aktiivsed võivad olla ka sellised laevad, mis paaril viimasel aastal tegelikult kala ei ole püüdnud ega kordagi merel olnud. Püügiga tegelenud ja püügis mitteosalenud aluseid on võimalik eristada, sest Eesti kalanduse infosüsteem kajastab kõikide kalalaevade saaki. Kui registrisse kantud laeva kalalaevatunnistus on tunnistatud kehtetuks kalapüügiseaduse § 13 (14) põhjal, siis arvatakse laev registrist välja.

Tabel 2. Kalalaevade registri andmed 2004–2012

Seg- ment	Näitaja	Registris 01.05.2004. a seisuga	Registrist välja arvatud, makstes toetust	Registrist välja arvatud, maksmata toetust	Registrisse lisandunud	Registris 01.01.2012. a seisuga
4S3	Laevu	12	1	9	4	6
	GT	14 615	718	9 288	3 672	8 281
	kW	23 098	1 140	16 780	7 492	12 670
4S1	Laevu	154	51	82	25	46
	GT	10 213	4 360	4 139	2 578	4 286
	kW	26 735	11 058	11 176	7 206	11 604
4S2	Laevu	888	–	60	44	872
	GT	1 794	–	160	70	1 704
	kW	15 104	–	1 138	704	14 670
Kokku	Laevu	1 054	52	151	73	924
	GT	26 622	5 078	13 587	6 331	14 271
	kW	64 937	12 198	29 094	15 299	38 944

Allikas: Põllumajandusministeeriumi andmed

16. Perioodil 2004–2012 on kaugpüügisegmendi (4S3) laevadest registrist välja arvatud kokku 10 laeva ja Läänemere-segmen-dist 133 laeva. Arvestades registrisse lisandunud 25 laeva, vähenes Läänemere-segmen-dist laevastiku püügivõimsus võrreldes 2004. aastaga umbes 40%.

Euroopa Kalandusfondi rakenduskava 2007–2013

17. Ühise kalanduspoliitika rahastamiseks on loodud Euroopa Kalandusfond (EKF), mille suurus programmiperioodil 2007–2013 on Eestis 112,8 miljonit eurot. Raha jagatakse riigi koostatud rakenduskava alusel. EKFi rakenduskavas on neli prioriteetset suunda (ehk telge): kalalaevastiku kohandamine ELi nõuetele; kalandustoodete töötlemine ja turustamine, vesiviljelus; ühist huvi pakkuvad meetmed; kalanduspiirkondade säästev areng (tabel 3). Lisaks on olemas viies ehk tehniline meede (5,7 miljonit eurot).

**EKFi perioodi 2007–2013
toetussummadest on välja
makstud 55%**

18. Kogu EKFi rakendamine on aasta võrra olnud nihkes, kuna määruse vastuvõtmine ELis hilines. Sellest tulenevalt hilines ka rakenduskava kinnitamine ning EKFi raha taotlemise esimesed voorud toimusid 2008. aasta teises pooles.

Tabel 3. EKFi rakenduskava 2007–2013 meetmete täitmise seis 31.07.2013

Meede	Eelarve	Määratud toetus	Makstud toetus	% eelarvest
I prioriteetne suund: kalalaevastiku kohandamine				
Meede 1.1. Riigiabi kalapüügi alaliseks lõpetamiseks	11 439 515	11 199 415	6 179 081	54,0
Meede 1.3. Kalalaevadesse tehtavad investeeringud ja selektiivsus	4 363 376	3 524 760	1 951 693	44,7
Meede 1.4. Väikesemahuline rannapüük	3 419 817	2 495 097	1 533 816	44,9
Meede 1.5. Sotsiaal-majanduslikud meetmed	1 130 000	610 000	590 000	52,2
II prioriteetne suund: vesiviljelus, sisevete kalandus, kalandustoodete töötlemine ja turustamine				
Meede 2.1. Vesiviljeluse investeeringutoetus	15 398 655	14 311 679	9 695 357	63,0
Meede 2.2. Sisevete kalanduse toetus	2 267 544	1 784 079	594 472	26,2
Meede 2.3. Investeeringud töötlemisse ja turustamisse	15 112 373	19 080 901	11 098 323	73,4
III prioriteetne suund: ühist huvi pakkuvad meetmed				
Meede 3.1.1. Ühistegevused (tootjaorganisatsioonide ühisinvesteeringud)	10 656 826	10 648 828	9 545 944	89,6
Meede 3.1.2. Ühistegevused (muud ühistegevused)	6 684 208	5 984 364	958 437	14,3
Meede 3.2. Veeloomastiku ja -taimestiku kaitse ja arendamine	1 240 672	740 672	247 804	20,0
Meede 3.3. Kalasadamate investeeringutoetus	5 640 648	0	0	0,0
Meede 3.4. Uute turgude arendamine ja reklaamikampaaniad	3 643 733	2 879 329	2 497 504	68,5
Meede 3.5. Katseprojektid	413 465	213 465	75 200	18,2
IV prioriteetne suund: kalanduspiirkondade säästev areng				
Meede 4.1. Kalanduspiirkondade säästev areng	25 708 684	22 483 656	13 556 593	52,7
Kokku	107 119 516	95 956 245	58 524 226	54,6

Allikas: Põllumajandusministeerium

19. Auditi raames analüüsis Riigikontroll valikuliselt toetusi, mis on makstud merekalanduse ja kalanduspiirkondade arendamiseks ehk nn esimest, kolmandat ja neljandat prioriteeditelge (vt lisa). Vaadeldud meetmete eelarve oli ca 55 miljonit eurot. Audit ei hõlmanud vesiviljeluse, kalapüügi- ja vesiviljelustoodete töötlemise ega turustamise (peamiselt teine telg), samuti rannapüügitoetusi.

Euroopa Kalandusfondi toetused kalalaevastiku kohandamiseks

20. EKFi rakenduskava esimese prioriteeditelje „Kalalaevastiku kohandamine“ eesmärkideks oli tagada püügivõimsuse vastavus kalavarudele ehk saavutada laevastiku optimaalne suurus, et tagada ühelt poolt stabiilne töö ja sissetulek kaluritele ning teisalt vähendada survet püüda illegaalselt. Moderniseerimise eesmärgiks aga oli viia laevastik vastavusse keskkonna, töötingimuste, ohutuse ja hügieeni nõuetega.⁵

21. Euroopa Kontrollikoda on koostanud 16.07.2012. a eriaruande nr 12/2011 „Kas Euroopa Liidu meetmed on aidanud kohandada

⁵ EKFi rakenduskava 2007–2013, p 6.2

kalalaevastike püügivõimsust olemasolevate püügivõimalustega?”, milles toodud järeldused on heaks kiitnud Euroopa Parlament. Aruandes on märgitud, et liikmesmaade kulukad meetmed vähendada kalalaevastike püügivõimsust, viies selle kalavarudega vastavusse, pole tulemusi andnud. Muu hulgas on toodud välja, et püügikoormuse kohandamise kavade usaldusväärset koostamist ega korrektset rakendamist ei olnud tagatud; kalalaevade kasutusest kõrvaldamise kavade valikukriteeriumid ei olnud hästi kindlaks määratud, mistõttu lammutati laevu, mille mõju kalavarudele oli väike; investeeringud kalalaevade pardavarustusse võisid suurendada konkreetsete laevade kalapüügivõimet; kalalaevaregistri andmeid ei olnud korrektselt ajakohastatud. Eestit see kontroll ei hõlmanud.

22. Riigikontrolli analüüsitud meetmetega (1.1 ja 1.3) antud toetus puudutas traalpüügilaevade omanikke, kelle puhul toetati kalalaeva lammutamist, selle sihtotstarbe muutmist või investeeringuid kalalaevade pardavarustusse.⁶ Prioriteetsele suunale on eraldatud kokku 20,4 miljonit eurot, millest oli 31.07.2013. a seisuga välja makstud 10,3 miljonit ehk 54%. Sealhulgas oli laevade kasutamisest kõrvaldamise eelarve 11,4 miljonit eurot (täitmine 54%) ja moderniseerimise eelarve 4,4 miljonit (44,7%).

Läänemere laevastik vähenes toetuste tulemusel soovitud tasemeni, kaugpüügilaevastik mitte

23. EKFi toetus pidi aitama kalurite kalalaevade kalapüüki alaliselt lõpetada, et tagada tasakaal laevastiku püügivõimsuste ja tegelike püügivõimaluste vahel, lähtudes püügikoormuse kavast.⁷ Selles 2008. aastal kinnitatud kavas on seatud eesmärgiks vähendada kalalaevaregistris laevade püügivõimsust: mahutavust kokku 4833 brutoregistertonna (GT) võrra ja võimsust 10 848 kW võrra (vt tabel 4). Kasutusest võis kõrvaldada ainult neid laevu, mis tegelesid aktiivselt püügiga.⁸

Tabel 4. Kalalaevastiku püügivõimsuse vähendamise sihtarvud 2007–2013

Segment	GT	KW
4S1 (Läänemere avamerepüük)	1 682	5 373
4S3 (kaugpüük)	3 151	5 475
Kokku	4 833	10 848

Allikas: püügikoormuse reguleerimise kava

Laevastiku püügivõimsuste vähendamise sihtarvud Läänemere-segmendis täideti

24. Analüüsinud püügikoormuse kava täitmist, selgus, et EKFi toel oli 2013. aasta alguseks Läänemere avamerepüügi segmendis (4S1) kasutusest kõrvaldatud 24 laeva. Selle tulemusel vähenes laevastiku püügivõimsus 1670 GT ja 4252 kW võrra (vt joonis 1). Kuna auditi ajal võeti Läänemere-segmendis menetlusse veel 7 laeva utiliseerimine

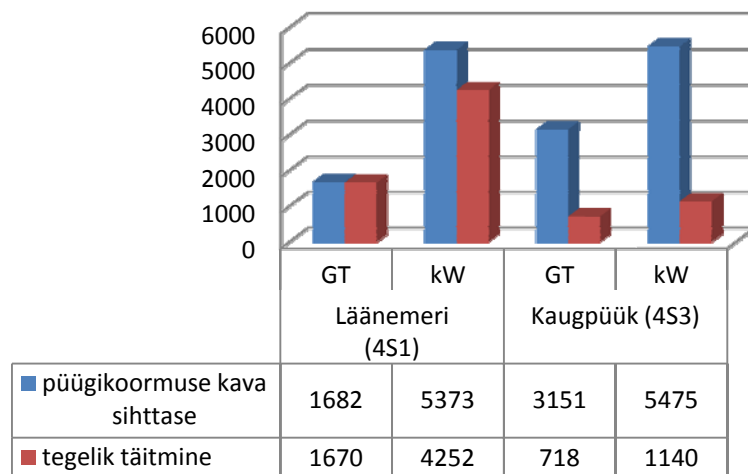
⁶ Määruse (EÜ) 1198/2006 art 21

⁷ Põllumajandusministri 05.11.2008. a käskkiri nr 209 „Püügikoormuse reguleerimise riiklik kava“

⁸ Põllumajandusministri 29.08.2008. a määrus nr 89 „Euroopa Kalandusfondi 2007–2013 rakenduskava“ meetme 1.1. „Riigiabi kalapüügi alaliseks lõpetamiseks“ raames toetuse andmise ja kasutamise tingimused ja kord“

(805 GT ja 1920 kW), siis väheneb püügivõimsus veelgi ning sellega saavutatakse segmendi kohta võetud eesmärgid.

Joonis 1. Kaugpüügi ja Läänemere avamerepüügi laevastiku registrijärgse püügivõimsuse muutumine 2007–2012



Allikas: Riigikontroll Põllumajandusministeeriumi andmete alusel

Kaugpüügilaevu kõrvaldati kasutusest toetuseta oluliselt rohkem kui toetusega ning see näitab toetuse vähemotiveerivat mõju kaugpüügisektoris

25. Kaugpüügi segmendis (4S3) ei olnud kalurid eriti alati laevu EKFi toel kasutusest kõrvaldama. Segmendis oli 11 aktiivset laeva ja 6 aasta jooksul arvati EKFi toel registrist välja vaid üks laev püügivõimsusega 718 GT ja 1140 KW. Sellele võib siiski lisa tulla, sest veel ühe kalalaeva kasutusest kõrvaldamise esialgset tähtaega on pikendatud 2013. aasta detsembrini, kuid ka koos sellega täidetakse püügikoormuse kava eesmärk umbes 70% ulatuses.

26. Kaugpüügilaevade omanike sõnul polnud saadav kompensatsioon piisav, et motiveerida laevu kasutusest kõrvaldama, ning teiseks ei soovitud loobuda oma ajaloolisest püügiõigusest. Seetõttu oli EKFi tugi suunatud pigem laevadele, mille majandusväljavaated olid kõige kehvemad. Eesti lipu all sõitva kaugpüügilaevastiku keskmine vanus oli toetusperioodil 23 aastat, kuid toetus määrati laevadele, mille vanus oli keskmiselt 36 aastat (kalalaevade elueaks peetakse ca 40 aastat). Seega kõrvaldati laevad, mis oleksid varsti vanuse tõttu nagunii lõpetanud oma tegevuse.

27. Kui võrrelda 2013. aasta 1. jaanuari Läänemere traalpüügi ja kaugpüügi segmendis kalalaevaregistri sihttasest liitumishetke sihttasemega, on tase tervikuna vähenenud ligi 19%. EKFi toetuste perioodil 2007–2013 on püügivõimsust vähendatud 13%. EKFi laevade kasutusest kõrvaldamise meetme mõju oli arvestatav Läänemere-segmendis. Kaugpüügilaevade vähendamisele oli toetuste mõju nõrgem, kuigi hinnang sõltub ka sellest, kas arvestada ainult ühe laeva või ka teise veel kasutusest kõrvaldamisele kuuluva laeva püügivõimsust. Esimesel juhul vähenes segmendis kalalaevade kogumahutavus võrreldes algseisuga 5% ning teisel juhul 17%.

Läänemere püügilaevade kasutusest kõrvaldamise toetus reinvesteeringute uutesse kalalaevadesse

Riik maksis ühelt poolt toetust kalalaevaomanikele laevade kasutusest kõrvaldamise eest, teiselt poolt võimaldas neil sama raha eest soetada uusi laevu, mis jätkavad vanade asemel kalapüüki

28. EKFi toetusi reguleerivates määrustes ega Eesti enda rakenduskavas 2007–2013 ei olnud käsitletud laevade kasutusest kõrvaldamiseks makstud toetuste edasist kasutamist. Põllumajandusminister kehtestas meetme määrusega korra⁹, mille kohaselt ei pidanud taotleja, kes kasutas toetust uue püügilaeva või muu vahendi soetamiseks, loobuma õiguspäraselt omandatud kalapüügivõimalusest.

29. Reinvesteeringu eesmärgiks oli saavutada olukord, kus laeva lammutamiseks antud toetusraha jääks sektorisse ning aitaks seda efektiivsemaks muuta. Riigikontrollile jäi aga arusaamatuks, miks seda skeemi ei kajastatud Eesti vastavas rakenduskavas. Sellise rahastamisvahendi kasutamise võimalusele oleks tulnud rakenduskavas EKFi määruse¹⁰ järgi viidata. EKFi määruse¹¹ kohaselt nähti laevastiku uuendamise finantseeringud ette üksnes moderniseerimise meetme (1.3) puhul, mitte kalalaeva kalapüügi alalise lõpetamise meetme (1.1) raames. Ka laevade kasutusest kõrvaldamise toetuse oleks pidanud suunama üksnes toetusesaajate laevade rekonstrueerimiseks, mitte uute laevade soetamiseks.

30. Kuna toetusesaajad soovisid kalapüügiga edasi tegeleda ega loovutanud oma püügivõimsust, siis kasutati reinvesteeringu võimalust agaralt. Riigikontrolli analüüs näitas, et kokku soetasid toetusesaajad reinvesteeringu eesmärgil püügivõimsust (mahutavust 1418 GT ja peamasina võimsust 3453 kW) asemele peaaegu niisama palju, kui registrist pärast toetuse saamist välja arvati (vastavalt 1644 GT ja 4123 kW). Reinvesteeringu tõttu vähenes toetusesaajate püügivõimsus kokku vaid 20%; ülejäänud 80% osas soetati endale uued laevad.

31. EKFi reeglite kohaselt tuleb toetuste hindamisel prioriteetset suunda vaadelda selles olevate meetmete koosmõjus, s.t sama prioriteetse suuna meetmed ei tohiks olla üksteisega vastuolus. EKFi toetuste reeglid keelasid kalalaevastiku kohandamisel suurendada laevade kalapüügivõimsust.¹² Riigikontroll märgib, et mitmed laevade kasutusest kõrvaldamise toetuse saajad soetasid toetuse eest endale laevu, mis ületasid oma püügivõimsuselt (brutoregistertonnid, peamasina võimsus) oluliselt registrist EKFi toetusel välja arvatud laevu. Põllumajandusministeerium ei näinud selles probleemi, kuna uued laevad võeti registris arvele, kasutades registri vaba püügivõimsust.

32. Toetust ei tohtinud anda kalalaevade ehitamiseks.¹³ Riigikontroll tuvastas juhtumi, kus seda nõuet polnud järgitud: toetusesaaja reinvesteeringu laeva lammutamistoetuse uue laeva ehitusse.

- Kalalaev Viru kõrvaldati kasutusest 2009. aastal ja selleks maksti toetust 466 555 eurot. Toetusesaaja investeeris

⁹ Põllumajandusministri 29.08.2008. a määrus nr 89 „Euroopa Kalandusfondi 2007–2013 rakenduskava meetme 1.1. „Riigiabi kalapüügi alaliseks lõpetamiseks“ raames toetuse andmise ja kasutamise tingimused ja kord“, § 7 lg 4

¹⁰ Määruse (EÜ) nr 1198/2006 art 6 p 2

¹¹ Määruse (EÜ) nr 1198/2006 art 25

¹² Määruse (EÜ) nr 1198/2006 art 25 p 2

¹³ Määruse (EÜ) nr 1198/2006 art 25 p 2

lammutamishüvitise sama püügivõimsusega uue kalalaeva ehitamisse. Uus kalalaev Viru ehitati Tallinna Meretehases, see valmis 2010. aastal ning toetusesaaja kasutab seda kalapüügiks.

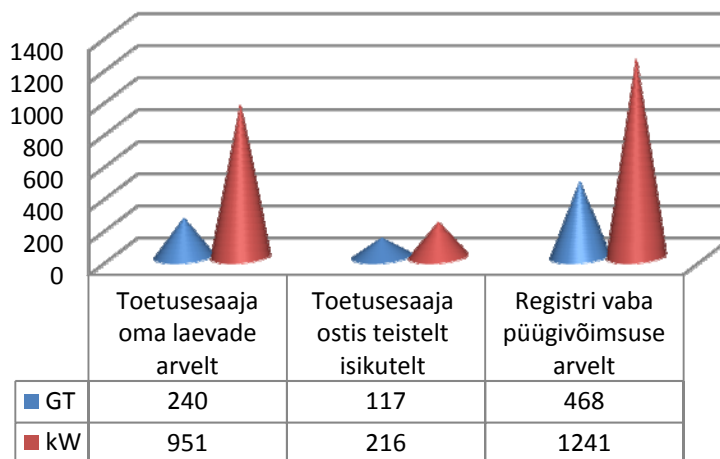
33. Riigikontroll ei pea õigeks olukorda, kus moderniseerimise meetme (1.3) puhul tuleb investeerimisel rangelt jälgida laeva püügivõimsuse senistes piirmäärades püsimist või alandamist, kuid sama prioriteeditelje meetme 1.1 alt saadud rahaga saab uusi laevu soetada piiranguteta. Ehk kui ühes meetmes on keelatud investeerida kalalaeva ehitamisse, siis ei saa samalaadne tehing – laeva ehitamine – olla teise meetme puhul lubatud. Sellisel juhul kaob meetmete koosmõju, sest mõjud on vastandlikud.

Põllumajandusministeerium lihtsustas toetusraha eest uute laevade soetamist veelgi, jagades laevade kasutusest kõrvaldamise toetuse saajatele uute laevade arvelevõtmiseks registri vaba püügivõimsust

34. Reinvesteerimise puhul ei olnud tegu laevade asendamisega EKFi määruse¹⁴ mõttes, vaid konkreetsete toetusesaajate püügivõimsuse taastamisega. Kuna toetusega kasutusest kõrvaldatud laev arvati registrist välja, pidid ettevõtted lammutatud laeva asemel soetatud uue laeva tarbeks ise kalalaevaregistris arvele võtmiseks püügivõimsust hankima. Laevaomanikul oli võimalik seda teha kolmel viisil: esiteks võis tal endal registris olla olemas vaba püügivõimsus, juhul kui laev oli registrist välja arvatud ilma EKFi toetust kasutamata, või teiseks sai vajaminevat püügivõimsust osta isikult, kelle laev oli registrist välja arvatud toetuseta, kuid see oleks tähendanud märkimisväärset väljaminekut. Kolmas võimalus oli taotleda Põllumajandusministeeriumilt registri vaba püügivõimsust tasuta.

35. Enne 2011. aastat kehtinud kalapüügiseaduse kohaselt võisid uue kalalaeva registrisse kandmist taotleda kõik isikud, juhul kui need, kelle laev arvati registrist välja EKFi toetust kasutamata, ei tarvitanud oma püügivõimsuse asendamise õigust. Seejuures rahuldati kõige varem kalalaevade riikliku registri volitatud töötlejani jõudnud nõuetekohane taotlus.¹⁵ Nii jagas ministeerium 468 GT ja 1241 kW püügivõimsust.

Joonis 2. Registri vaba püügivõimsuse hankimine toetusesaajate soetatud laevade arvelevõtuks 2009–2010



Allikas: Riigikontroll Põllumajandusministeeriumi andmete alusel

¹⁴ Litsentsile või asjaomastele kalapüügilubadele vastavat püügimahtu ei saa asendada. Määruse (EÜ) nr 2371/2002 art 11 p 3

¹⁵ Nüüdseks on kalapüügiseadust muudetud. 2011. aastal jõustunud muudatuse kohaselt peab isikul endal olema vähemalt 50% registri püügivõimsusest juba olemas, kui ta soovib laeva arvele võtta.

36. Riigi selline käitumine tekitas ebavõrdse olukorra toetusega ja ilma toetuseta laeva registrist välja viinud isikute vahel. Esimesed said riigilt nii toetusraha kui ka tasuta registris olevat vaba püügivõimsust uue kalalaeva registreerimiseks, samal ajal kui teised pidid uue laeva soetamiseks ise raha leidma ning riigi jagatud vaba püügivõimsuse tõttu kaotasid ka võimaluse vabanenud püügivõimsuse arvelt teenida. Ettevõtjate hinnangul küsiti vabaturul 1 GT eest kuni 2000 eurot. Seetõttu taotlesid toetusesaajad registri vaba püügivõimsust ministeeriumilt, kes seda ka jagas.

37. Kuna tegemist on rahaliselt hinnatava õigusega, siis puudub veenev põhjendus, miks riik peaks registri vaba püügivõimsust tasuta jagama. Võrdseid võimalusi ei taga ka kord, mis näeb ette ministeeriumile esimesena laekunud taotluse rahuldamise.

38. Ebavõrdsus süvenes ka sellega, et riigisisesed toetuste reeglid võimaldasid ettevõtjatel laevade kasutusest kõrvaldamise eest riigilt mitu korda raha küsida: algul maksis riik kinni laeva lammutamise püügikoormuse kava alusel ja seejärel rahuldas lammutatud laeva asemele toodud uue laeva registrist väljaarvamise toetuse taotluse.

- Laevaomanik lammutas 2 laeva koguvõimsusega 331 kW, saades selle eest riigilt toetust 415 000 eurot. Et mitte loobuda püügiõigusest, reinvesteeris ta toetuse, ostes kaks uut laeva, mille koguvõimsus oli 574 kW (ostusumma kokku 380 000 eurot). Laevad vahetasid seejärel omanikku, mille järel üks laev (220 kW) otsustati jällegi lammutada ja PRIA määras selleks toetust 548 000 eurot. Kuid vaatamata sellele, et toetussumma kasvas kokku 963 000 eurole, puudus toetusel mõju, kuna tehingute tulemusena jäi kalalaevaregistrisse püügivõimsust rohkem kui enne toetuste maksmist (peamasinate püügivõimsus oli enne toetuste maksmist 331 kW ja pärast 354 kW).
- Läänemaal tegutsev ettevõtja investeeris kolme laeva eest saadud toetuse (927 684 eurot) uuemate kalalaevade ostmiseks. Reinvesteerimise teel soetatud laevadest ühe kohta esitas ta jällegi EKFi toetuse taotluse, mis 2013. aastal ka rahuldati: laeva kasutusest kõrvaldamiseks määrati 382 000 eurot.

Riigile on laevade n-õ topeltväljaostmine tarbetu kulu – nii võib jäädagi toetusi maksmata, kuna pidevalt on võimalus reinvesteerida.

39. Praegusel programmiperioodil tekkis ilma toetuseta registrist välja arvatud laevade tõttu palju vaba püügivõimsust, mida oleks saanud kanda üle rannapüügisektoris. See oleks ühest küljest aidanud leevendada rannapüügisektoris tekkinud püügivõimsuse puudujääki ning teisest küljest oleks aidanud vähendada ebavõrdset olukorda lammutustoetuse saajate ning lammutustoetuseta laeva maha kandnud ettevõtjate vahel. Praegu ollakse olukorras, kus ministeeriumi väitel võib rannapüügisektoris olla endiselt püügivõimsust puudu.

40. Põllumajandusministeerium peab tähtsaks, et kasutusest kõrvaldatud laevade võrra vähenes kalalaevastiku summaarne püügivõimsus ja registri

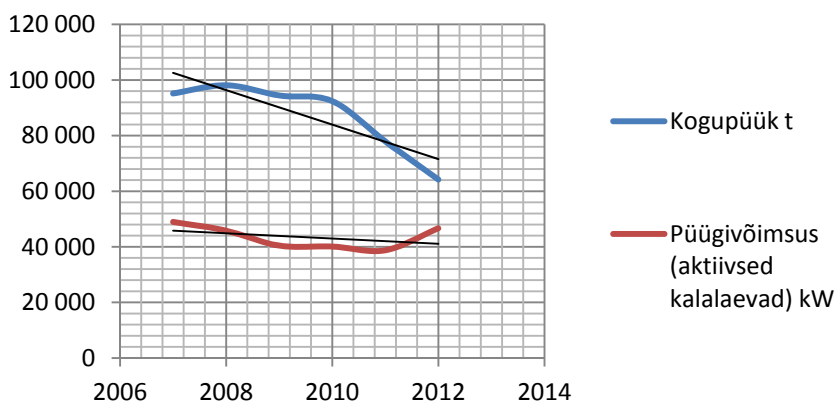
sihttase. Nagu on märkinud aga Euroopa Kontrollikoda¹⁶, on kalalaevastiku püügivõimsuse sihttasemed laevastiku suuruse piiramise vahendina üsna kasutatud, kuna laevastiku tegelik suurus jääb ülemmääradele tublisti alla. Laevastik võib olla oluliselt suurem ja ikkagi eeskirjadega kooskõlas. Selle põhjus on registri vaba püügivõimsuse olemasolu.

41. Riigikontroll peab ebapiisavaks Põllumajandusministeeriumi selgitust, et reinvesteeringu sätte eesmärgiks meetme määramisel oli muuta kalapüügilaevastik efektiivsemaks ja suurendada kalapüügisektoris tegevust jätkavate ettevõtete jätkusuutlikkust. Jätkusuutlikult saab majandada vaid kalapüügivõimsuste ja kalavarude tasakaalu korral, kuid Läänemerele jäi reinvesteeringu tõttu see tasakaal saavutamata.

42. Põhimõtteliselt võinuks püügikoormuse reguleerimise riiklikus kavas seatud sihttasemeid vähendada registri vaba püügivõimsuse olemasolu korral ka toetusi maksmata, n-ö paberil. Registri sihttasemete vähendamise seisukohalt oleks tulemus sama olnud, kuid toetuskeemi ärajätmisega oleks kokku hoitud enam kui 11 miljonit eurot. Kuna otsustati siiski toetuste kasuks, siis sellest nähtub, et pigem oli eesmärk muuta laevastik konkurentsivõimelisemaks laevade väljavahetamise kaudu.

43. Kalapüügikvoodid võivad aastati päris palju kõikuda, kuid senine trend on olnud vähenemine. Joonisel 3 on toodud välja seos tegelike püükide ja püügivõimsuste (sisaldab reinvesteeringuga soetatud võimsust) vahel. Nähtub, et püük ei ole kahanenud korrelatsioonis võimsusega, vaid kiiremini. Seega ei saa väita, et kalalaevastiku kohandamise toetused oleksid olnud mõjusad. Toodud seose arvestamata jätmist on Euroopa Kontrollikoda pidanud peamiseks põhjuseks, miks pole Euroopa Kalandusfond täitnud ELi teisteski liikmesriikides talle seatud eesmärgi.

Joonis 3. Kogupüügi ja püügivõimsuse muutumine 2007–2012 (segmentides 4S1, 4S2 ja 4S3)



Allikas: Riigikontrolli kalalaevaregistri ja Põllumajandusministeeriumi andmete alusel

44. Optimaalsest suurema püügivõimsuse tagajärjeks on osa laevade alakasutus ja ebapiisav sissetulek püügist. Alakasutatud laevad tegelesid kalapüügiga 70% või vähem kogu ajast, mille jooksul nad oleksid võinud kalapüügiga hõivatud olla, võttes arvesse kalapüügi hooajalisust.

¹⁶ Euroopa Kontrollikoja 2012. a eriaruanne nr 12 „Kas ELi meetmed on aidanud kohandada kalalaevastike püügivõimsust olemasolevate püügivõimalustega?“

Reinvesteeringu tõttu on Läänemere püügilaevastik ikkagi kolmandiku võrra vajalikust suurem

Alahinnata ei saa ka illegaalse püügi võimalust: Euroopa Komisjon on hinnanud Läänemeres räime ja kilu puhul illegaalse püügi osaks keskmiselt 35%, tursa puhul isegi 40% kogupüügist.¹⁷

45. Tartu Ülikooli Eesti mereinstituudi 2012. aasta uuringus on järeldatud, et Läänemere laevastiku summaarne registri püügivõimsus väheneda alla 10 852 kW ja 4214 GT (suurema vähenemise korral ei suudaks laevastik kala välja püüda Eestile ette nähtud kvoodi ulatuses); arvestatud on ka 15% võimsusvaru, kuna püügivõimsust ei kasutata ära 100%. Aktiivselt püüdvate laevade hulk oli analüüsimise hetkel peaaegu optimaalne, kuid probleemiks oli registri vaba püügivõimsus, mille arvelt on võimalik püügile naasta. Uuringu kohaselt oli Läänemere traallaevastiku registrimaht koos taastatava mahuga 2012. aasta algul 15 677 kW ja 5858 GT, mis oli 1,3 korda suurem vajadusest.¹⁸ Käesolevaks aastaks on registrimaht vähenenud umbes 20% võrra, kuid samavõrra on vähenenud ka püügikvoot.

46. Seega ei saavutatud vaatamata kalalaevastiku püügivõimsuse ohjamiseks seatud arvuliste näitajate (sihttasemete) täitmisele püsivat tasakaalu kalalaevastiku püügivõimsuse ja püügivõimaluste vahel. Toetuse saajad oma püügiõigusest ei loobunud ning paralleelselt püügilaevade kasutusest kõrvaldamisega ostsid uusi tõhusamaid püügilaevu, mis jätkavad kalapüüki vanade asemel. Riik lihtsustas toetusesaajatele uute püügilaevade soetamist, eraldades registri vaba püügivõimsust ja säilitades püügiõiguse.

Moderniseerimistoetuste mittesihipärase kasutamise kahtlus püsib

47. EKFi esimese prioriteeditelje teine meede (1.3) oli mõeldud kalalaeva uuendamise investeeringuteks tingimisel, et investeeringud ei suurenda laevade kalapüügivõimet.¹⁹ Investeeringud pidid suurendama kütusesäästlikkust, parandama keskkonna- ja laevaohutustingimusi, muutma püügivahendid selektiivsemaks ja töötingimused paremaks. Rakenduskavas seati sihttase, et moderniseeritud avamere-kalalaevade osakaal kogulaevastikust peab moodustama 40%. Toetuse saaja pidi tagama, et projekti elluviimise tulemusena soetatud või ehitatud vara säilib ja seda kasutatakse sihtotstarbeliselt taotluse rahuldamise otsuse tegemisest kuni seitsme aasta möödumiseni.²⁰

Peamaside ümberehitamine, tekitööd ja navigeerimisseadmed olid eelistatud investeeringud, mis parandasid laeva ohutust ja töötingimusi

48. Riigikontroll tuvastas, et enim investeeringuid tehti peamaside ümberehitamisse, keretöödesse ja muusse laeva tehnilise seisukorra parandamisse (investeeringute koguarvust ca 44%). Teise suurema rühma moodustasid navigeerimise ja sideseadmed (24%) ning kolmanda tootmisruumid ja kala käitlemise seadmed (15%). Masinate uuendamine, tekitööd ja navigeerimisseadmed parandasid ühtlasi laeva ohutust ja töötingimusi.

¹⁷ Costs of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in EU Fisheries. 2008. Economics for the Environment Consultancy Ltd, London.

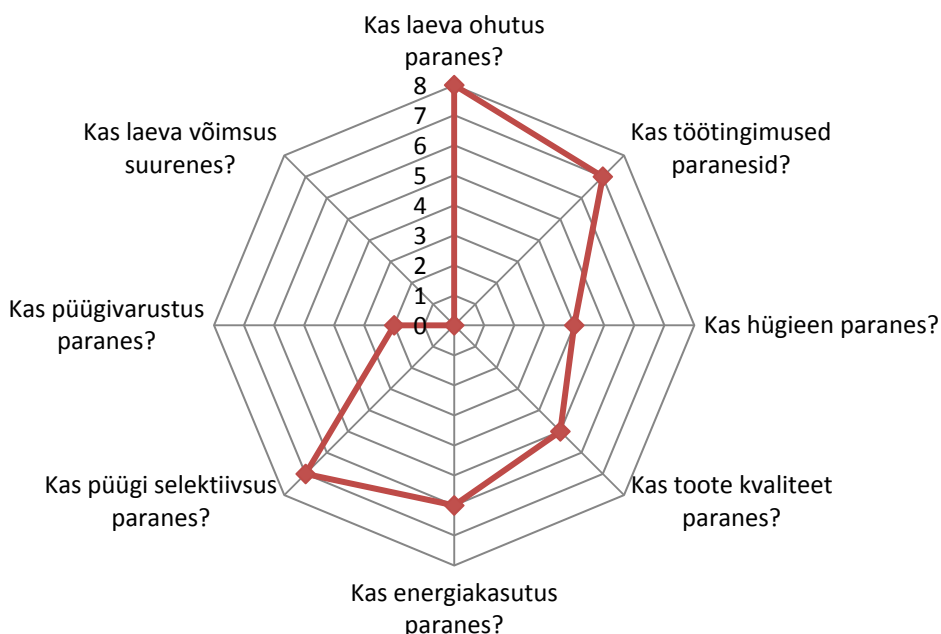
¹⁸ Eesti Läänemere traallaevastiku püügivõimsuse analüüs. TÜ Eesti mereinstituut, 2012.

¹⁹ Määruse (EÜ) nr 1198/2006 art 25

²⁰ Põllumajandusministri 18.03.2009. a määrus nr 36 „Meetme 1.3 „Kalalaevade pardal tehtavad investeeringud ja selektiivsus“ raames toetuse andmise ja kasutamise tingimused ja kord“

49. PRIA menetletud taotlusvormidelt ilmnes, et toetuse saajad pidasid investeeringute mõju kõige suuremaks laeva ohutuse ja töötingimuste paranemisele ning püügivahendite selektiivsemaks muutmisele. Sellele järgnesid laeva energiakasutuse ja kalatoodete kvaliteedi paranemine (vt joonis 4).

Joonis 4. Meetmest 1.3 toetust saanute hinnangud investeeringute mõjule (hindepunktide alusel)



Allikas: Riigikontroll PRIA andmete alusel

Euroopa Komisjonil puudub selge seisukoht, mida pidada laeva kalapüügivõime suurendamiseks

50. Meetme määruse järgi oli toetuse määramisel ette nähtud kontrollida, et moderniseerimise tulemusena ei suureneks laeva kalapüügivõime, s.t laeva peamasina võimsus ega laeva kogumahutavus. Kinnituse selle nõude täitmise kohta andis Veeteede Amet. Vaatamata ELi määruks moderniseerimistoetuse jagamisele seatud tingimusele ei suutnud Euroopa Komisjon pikka aega selgitada, kas ka muud tehnoloogilised uuendused läheksid arvesse laeva kalapüügivõime suurendamisena.

51. Alles 2011. aasta lõpus koostas komisjon juhendi, mille kohaselt tuleks laeva kalapüügivõimet mõista kui kalalaeva võimet püüda suurem kogus kala, s.t jõuda kiiremini püügi aladele või sealt lahkuda, avastada ja püüda tõhusamalt kalu ning võimaldada laeva pardale hiivatud kalasaagile rohkem ruumi.

52. Lähtudes eelmises punktis komisjoni loetletud laeva-kalapüügivõime suurendamise kriteeriumitest, pole Riigikontrolli hinnangul välistatud, et mõned moderniseerimistoetusega laevadele ostetud seadmed võisid parandada laeva kalapüügivõimet. Auditi ajal selgus näiteks, et mitmetele laevadele paigaldati kajaloodid, infrapunakaamerad, otsingutuled, radarid, mis muude funktsioonide kõrval võivad hõlbustada ka kalaparvede avastamist ja püügipaika jõudmist; laevu täiustati vintside, tõstekraanade, kalapumpadega, mis võimaldavad saaki kiiremini pardale hiivata. Põllumajandusministeeriumi selgitusel on kõik nimetatud seadmed seotud laevade ohutuse parandamisega või kvaliteetsema kalasaagi tagamisega traalpüügis. Euroopa Komisjon on Eesti projektid

ka ise üle vaadanud ega ole tuvastanud laevade kalapüügivõime suurendamise rikkumisi.

53. Vaatamata sellele, et komisjon pole laeva kalapüügivõime suurendamist tuvastanud, on Eestil moderniseerimistoetustega seoses komisjoniga juba pikemat aega pooleli diskussioon, mille käigus lükati 2012. aasta alguses edasi toetuse väljamaksete tegemine (411 186 eurot). Komisjoni kahtluste kohaselt rahastati mitteabikõlblikke hooldus- ja tegevuskulusid. Eesti on esitanud oma vastuväited, mida komisjon praegu analüüsib.

54. Moderniseerimise meedet pole suudetud plaani kohaselt ellu viia. Meetme algset eelarvet 6,7 miljonit eurot on vähendatud 4,4 miljoni euroni ja sellestki on välja makstud vaid 44%. Rakenduskavas eesmärgiks seatud moderniseeritud laevade osakaal (40%) jääb saavutamata, auditi ajal oli see umbes 20% kogu laevastikust.

55. Lisaks tuvastas Riigikontroll, et toetuse saajad taotleavad liiga tihti teineteist välistavaid toetusi. Need on olukorrad, kus enne maksti taotlejale välja laeva moderniseerimise toetus ja seejärel määrati samale laevale lammutustoetus. Ehkki PRIA nõuab sellistel juhtudel moderniseerimistoetuse tagasi, on toetuste tagasinõudmine sageli pikk ja tülikas protseduur, mis toimub tihti vaidemenetluse teel. Nii maksti punktis 38 toodud näites, kus Läänemaa ettevõtja soetas toetuse reinvesteeringute teel kolm laeva, millest ühe esitas uuesti lammutamiseks, kõikidele laevadele eelnevalt ka moderniseerimistoetust. Seejuures ei nõuta tagasi mitte kogu summat, vaid proportsionaalselt selle maksmisest möödunud ajaga. Riigikontrolli hinnangul ei ole kontrolliprotseduurid sellised, et menetlused ei veniks ega tekiks lisakulu.

56. Kokkuvõtvalt täiustati moderniseerimistoetustega laeva mootoreid ja navigeerimisseadmeid ning tehti tekitöid, millega tagati laevade suurem ohutus ja parandati töötingimusi. Riigikontroll ei võta seisukohta selle suhtes, kas laeva kalapüügivõime suurendamise keeldu on toetuste maksmisel järgitud. Laeva kalapüügivõime mõistet ei ole õigusaktides defineeritud ja edasised sammud selle mõiste sisustamiseks peab tegema EL.

57. Riigikontrolli soovitused põllumajandusministrile:

- Loobuda Euroopa Kalandusfondi uuel programmiperioodil 2014–2020 toetuse maksmisest kalalaeva kalapüügi alaliseks lõpetamiseks.
- Juhul kui kalalaeva kalapüügi alalise lõpetamise toetuse maksmist jätkatakse, võtta uuel perioodil ette järgmised tegevused:
 - Kaaluda Euroopa Kalandusfondi toetuse andmise lõpetamist kaugpüügilaevade kasutusest kõrvaldamiseks, kuna toetuste motiveeriv mõju selles segmendis oli nõrk.
 - Näha ette kalalaeva kalapüügi lõpetamise meetme määramine, et toetusraha pole lubatud reinvesteeringu uue laeva soetamiseks. See välistab toetuse nn topeltmaksmise: algul püügikoormuse kava alusel lammutatava laeva eest ja seejärel selle laeva registrist väljaarvamise eest, mis lammutatud laeva asemele toodi.

- Algatada kalapüügiseaduse muudatus, mis näeb ette kalalaevaregistri vaba püügivõimsuse müügi avalikul enampakkumisel.
- Täiendada esimese prioriteeditelje toetuste taotlusdokumentide kontrolliprotseduure, et vältida ühele ja samale laevale teineteist välistavate toetuste – moderniseerimistoetuse ja seejärel kalalaeva kalapüügi alalise lõpetamise toetuse – määramine ja maksmine.
- Näha toetuste lõpphindamisel ette analüüsida prioriteeditelje raames kalalaevastiku kohendamise meetmete koosmõju. Meetmed peavad kaasa aitama prioriteedi eesmärgi saavutamisele.

Põllumajandusministri vastus: Kuigi Põllumajandusministeeriumi hinnangul on praeguseks saavutatud pikaajaline tasakaal püügivõimsuse ja kasutada olevate kalavarude vahel, ei saa välistada, et kalavarude seisundi suurte muutuste korral tekib vajadus püügivõimsuse vähendamiseks.

Euroopa Liidu tasemel on otsustatud säilitada kalapüügi korraldamine läbi püügivõimsuse ja kalalaeva registrite sihttasemetega ning püügivõimsuse vähendamise vajadus sõltub kalavarude olukorrast. Seetõttu ei saa hetkel ka öelda, kas tulevikus on vaja püügivõimsust vähendada või mitte.

Kuigi kaugpüügi segmendis ei saavutatud püügivõimsuse vähendamise eesmärki 100%, ei saa selle mõju nõrgaks pidada. Kas antud segmendis on vajadus püügivõimsuse vähendamiseks, sõltub kalavarude dünaamikast.

Põllumajandusministeerium ei näe põhjust, miks peaks siseriiklikult reguleerima erinevate hüvitiste kasutamist ettevõtjate poolt ja selle üle järelevalvet teostama.

Vastavalt meetme 1.1 tingimuste määrusele saab toetust taotleda äriühing või äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ettevõtja, kes on kalalaeva omanik või rentnik, kes valdab kalalaeva liisingulepingu alusel ning kellele on „Kalapüügiseaduse“ alusel ja korras antud kalalaeva kalapüügiluba püügiks merel. Meile teadaolevalt ei ole ühelegi toetuse saajale makstud 2 korda toetust sama kalalaeva püügilt kõrvaldamiseks. Kui toetust makstakse 2 kalalaeva püügilt kõrvaldamise eest, on ka meetme eesmärk püügivõimsuse vähenemine saavutatud 2 kalalaeva püügivõimsuse võrra.

Arvestades sektori vajadusi ning majanduslikke aspekte on praegu kehtiv asendatava püügivõimsuse kasutamist puudutav regulatsioon asjakohane. Analüüsime selle muutmise vajadust pärast seda, kui Euroopa Komisjon kehtestab kalalaevade registri toimingute täpsema korra.

Põllumajandusministeeriumi hinnangul on kontrolliprotseduurid piisavad. Juhul, kui toetust taotletakse varasemalt meetme 1.3 raames toetust saanud kalalaeva püügilt kõrvaldamiseks enne viie aasta möödumist toetuse viimase osa väljamaksmisest, on tegemist sihipärase kasutamise nõude rikkumisega. Sellest tulenevalt võib toetuse tagasi nõuda. Toetuse

saajale, kes ei ole varasemalt tagasinõutud toetust tagasi maksnud, ei maksta välja ka uut toetust.

Põllumajandusministeerium on hinnanud meetmete eeldatavat mõju eesmärkide saavutamisele nii rakenduskava kui ka meetme tingimuste määruste koostamise käigus. Samuti hinnatakse mõjusid seirearuannete koostamise käigus. Järelhindamine Nõukogu määruse 1198/2006 artikli 50 tähenduses viiakse läbi Euroopa Komisjoni poolt.

Ühist huvi pakkuvad tegevused

58. Püütud kala säilitustingimuste parandamine ning saagi töötlemine on üks olulisemaid komponente, et suurendada kalurite sissetulekut. Praegu ei vasta mitmes sadamas kalalaevade teenindamise tingimused tänapäeva nõuetele, puudulikud on kala lossimis- ja sorteerimistingimused ning kütusetanklad või tõstukid ja kaid on amortiseerunud. See toob kaasa kalamüügi sesoonsuse (kuna müüma peab kohe), vähendab kala kvaliteeti ja alandab kala hinda. Eesti kalanduse strateegia 2007–2013 kohaselt on olukorda võimalik parandada, toetades kalasadamate arengut, et need oleks varustatud ajakohaste jää-, lossimis- ja sorteerimisseadmete ning külmhoonetega. Niisama oluline on arendada kalurite organiseeritust ja ühistegevust tootjaorganisatsioonide tegevuse kaudu. Selle saavutamiseks kasutati EKFi kolmanda prioriteetse suuna – ühist huvi pakkuvad tegevused – võimalusi ja ressursse. Selleks eraldati 28,3 miljonit eurot, millest on 31.07.2013. a seisuga välja makstud 13,3 miljonit ehk 47%.

Traalpüügisadamate arendajaid pole leitud ja raha on kasutamata

59. Traallaevade sadamatesse kavandati investeerida 5,6 miljonit eurot. Sadamate külastatavus pidi suurenema ja lossimiste osakaal toetust saanud sadamates kasvama perioodi lõpuks 30%. Arendatavad sadamad pidid paiknema võimalikult püügipiirkondade lähedal, selleks et neis toimuks võimalikult palju lossimisi.

60. Riigi partneriteks sadamate arendamisel olid Eesti Kalapüügiühistu, Eesti Traalpüügi Ühistu ja Eesti Kutseliste Kalurite Ühistu, kelle liikmed püüavad välja olulise osa Eestile kvoodiga ette nähtud kilust ja räimest. Perspektiivsete traalpüügisadamate kindlakstegemiseks tellis Põllumajandusministeerium uuringu Eesti mereinstituudilt.²¹ Konkreetseid sadamad valisid välja tootjaorganisatsioonid, kuid kokkulepete saavutamine arendatavate sadamate suhtes venis. Saadud hinnangute põhjal nimetas Põllumajandusministeerium kuus perspektiivset traalsadamat, millele lubati toetust taotleda: Paldiski Lõunasadam, Veere sadam, Westmeri sadam, Mõntu sadam, Lehtma sadam ning Suursadam.

²¹ Traallaevastiku sadamate tasuvuse uuring. Tartu Ülikooli Eesti mereinstituut, 2010.



Westmeri sadam Haapsalus.

Foto autor: Riigikontroll

Ehkki sadamad on remondi ootel, pole veel toetamisotsuseid tehtud

61. Auditi ajal polnud ühtegi sadamate remondi toetuse taotlust rahuldatud ning kogu raha oli kasutamata. Sadamatoetuse meetmes (3.3) ette nähtud raha sai hakata taotlema 2012. aasta lõpus. PRIA-le esitati üks taotlus traalpüügisadamate moderniseerimiseks. Taotlejaks oli kolme tootjaorganisatsiooni moodustatud Sadamate Haldamise MTÜ ja taotluse raames kavatseti moderniseerida kõik põllumajandusministri määruks nimetatud kuus sadamat. Kuna aga Paldiski sadamas jäi üks arendatav osa sadama territooriumilt välja ja meetme määru järgi ei olnud lubatud sellist investeeringut toetada, siis taotlust ei rahuldatud.

62. Praeguseks on välja kuulutatud uus taotlusvoor ning ministeerium oli veendunud, et uues taotlusvoorus saab sama taotleja positiivse otsuse. Riigikontrolli hinnangul püsib ka sobiva taotluse puhul risk, et töödega ei jõuta 2015. aastaks valmis. Senine praktika investeeringute kasutamisel näitab, et ligi pooli ettevõtetud projekte ei suudeta lõpetada kahe aasta jooksul ja soovitakse saada pikendust.

63. Kokkuvõttes võib öelda, et traalpüügisadamate rekonstrueerimise eeltööd olid jäetud n-ö viimasele minutile. Meetme rakendamise ajaline planeerimine programmiperioodi viimasele aastale ja panustamine vaid ühele taotlejale olid ministeeriumi teadlikult võetud riskid. Tööde kuhjumine perioodi lõppu võib kaasa tuua kiirustamise, mille all võib kannatada kvaliteet (projektid peavad lõppema hiljemalt 2015. aastal). Ka on ebatõenäoline, et renoveeritavates sadamates kasvaks lossimiste osakaal ette nähtud ulatuses, kuna kalapüügivõimalused on seni pidevalt vähenenud ning kasv saaks toimuda ainult teistes sadamates lossimise arvelt.

Tootjaorganisatsioonide rajatud kalakülmutuskompleksid töötavad edukalt

64. Tootjaorganisatsioonide teiseks tähtsaks tööõlõiguks sadamate arendamise kõrval oli edendada suurte kalakülmutuskomplekside ehitamist, mis võimaldaks kaluritel saada kala eest soovitud hinda. Eesti kalapüüdjatel oli aastaid see probleem, et kala ladustamise võimalused olid väga halvad. See tähendas, et suuremate saakidega kuudel oli ainuke väljapääs müüa järjest langevate hindadega. EKFi ühistegevuste meetmes (3.1.1) oli selleks ette nähtud 10,0 miljonit eurot, mis on nüüdseks

täielikult ära kulutatud. Tingimuseks seati, et külmutatud kala ladustamise maht on vähemalt 2000 tonni ja külmutamise võimsus vähemalt 200 tonni kala ööpäevas.²²

65. Kolm tootjaorganisatsiooni – Eesti Kutseliste Kalurite Ühistu, Eesti Kalapüügiühistu ja Eesti Traalpüügi Ühistu – taotlesid igaüks eraldi 2009. aasta EKFi meetme „Ühistegevused“ raames toetust tootmis- ja külmhoonete ehitamiseks Haapsalus, Audrus ja Paldiskis. Iga külmhoone võimsuseks oli projekti kohaselt 200 tonni kala ööpäevas ning ladustada sai 3000 tonni kilu ja räime.

EKFi abiga rajatud kompleksid on saavutanud täisvõimsuse, võimaldades kaluritel turustamisel saada oma toodete eest õiglasemat hinda

66. Suurima toetuse, kokku 3,7 miljonit eurot, sai Eesti Kalapüügiühistu, kes ehitas kompleksi Pärnumaale Audrusse. Nüüdseks on see seadistatud ja töötab täiskoormusega. Ühistu liikmetele kuulub Läänemerele 48% Eesti ajaloolisest kilupüügiõigusest ja 43% ajaloolisest räimepüügiõigusest, mida kasutavad 15 kalatraalerit ja 160 rannapaati. Sellega tagatakse külmhoone varustatus kalaga. Kilu ja räime peamised sihtturud on Ukraina, Venemaa, Läti ja Valgevene.

67. Eesti Traalpüügi Ühistu sai külmutuskompleksi rajamiseks toetust 3,1 miljonit eurot; tootmis- ja laokompleks on rajatud Paldiski Lõunasadama naabruses. Suurem osa ettevõtte toodangust eksporditakse.



Eesti Traalpüügi Ühistu külmlaokompleks

Foto: <http://www.estofish.ee/>

68. Audiitorid tutvusid kohapeal Eesti Kutseliste Kalurite Ühistu Haapsalu külmlaokompleksiga, mis sai toetust 3,4 miljonit eurot. Kompleks töötab täisvõimsusel ja seal on kasutusel uusim tehnoloogia. Tehnoloogia hankijaid vahetati tarnimise ajal. Kompleksi tegevjuhi sõnul oli see põhjendatud, sest esialgu polnud teadmisi kõige sobivamate seadmetest. Näiteks selgus, et lubatud parameetrid nagu külmutusaeg ja energiakulu ei sobinud või automaatika ei pakkunud piisavalt võimalusi häirete tuvastamiseks, kuid sooviks oli saada üks töökindlaimad lahendusi. Riigikontrolli hinnangul viitab hankija vahetus kiirustamisele – ei olnud selgelt läbi mõeldud, mida sooviti ja vajati.

69. Tootjaorganisatsioonide küsitlus näitas, et kalakülmutuskompleksi hoone ja tehnilise osa projektiga ning ehitamise kvaliteediga oldi rahul. Kuna meede oli suunatud just tootjatele (püüdjatele), siis on uued kalakompleksid aidanud nende sissetulekut parandada. Kõigil kolmel ühistul suurenes 2012. aasta müügitulu ja kasum võrreldes eelmise aastaga. Samuti suurenes kala eksport. Tänu sellisele külmutuskompleksile ja ladustamisvõimalusele jõuab värske tooraine

²² Põllumajandusministri 27.07.2008. a määrus nr 74 „Euroopa Kalandusfondi 2007–2013 rakenduskava meetme 3.1. „Ühistegevused“ tegevuse „Ühisinvesteeringud“ raames toetuse andmise ja kasutamise tingimused ja kord“

kiiresti külmetappi, on võimalus müüki hajutada ning saada toodangu eest paremat hinda.

70. Külmutuskompleksid pidid suurendama (taotluste põhjal) töötajate arvu 30-ni. See on saavutatud Eesti Traalpüügi Ühistus, kus töötab praegu 44 inimest. Eesti Kalapüügiühistus ja Eesti Kutseliste Kalurite Ühistus on töötajaid vähem (mõlemas 20).

71. Kokkuvõttes on tootjaorganisatsioonide käikuantud objektidega saavutatud häid tulemusi. Kalakülmutuskompleksid on nüüdseks saavutanud projektis ette nähtud võimsuse ja ühistute sissetulekud on suurenenud. Teisalt ei ole suudetud edasi liikuda traalpüügisadamate rekonstrueerimisega, vastavaid projekte pole alustatud.

72. **Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** teha rahastamist vajavate oluliste objektide ettevalmistustööd edaspidi piisava varuga ja meetme rakendamisel mitte teha panust vaid ühele taotlejale.

Põllumajandusministri vastus: soovitus ei ole asjakohane.

Põllumajandusministeerium ei tegele rahastamist vajavate objektide ettevalmistustöödega, vaid töötab välja meetmete rakendamiseks vajaliku õigusraamistiku. Selle väljatöötamisel arvestatakse sektori vajadusi ning eelkõige keskendutakse vajalike struktuursete muutuste soodustamisele.

Riigikontrolli kommentaar: meetme 3.2 rakendamine viibis peamiselt seetõttu, et kokkulepped, milliseid sadamaid arendada, venisid. Põllumajandusministeerium märgib oma vastuskirjas: „Väide, et konkreetsed kalasadamad valisid välja tootjaorganisatsioonid, ei vasta tõele. Tegelikult valiti konkreetsed kalasadamad välja Põllumajandusministeeriumi Kalandusnõukogu poolt [---]“ (vt lisa 2, p 59). Seega tegeles ministeerium sadamate arendamise ettevalmistustöödega.

Kalanduspiirkondade säästev areng

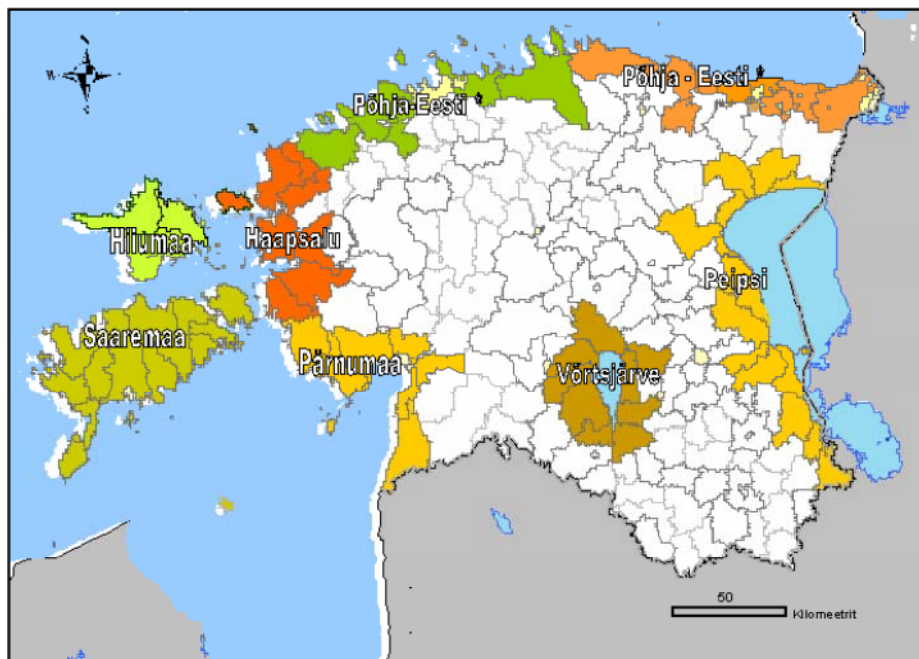
73. Rannikualadel seni olulisel kohal olnud rannakalandus on kalasaagi vähenemise ja kala eest saadava madala hinna tõttu raskustes. Ettevõtjate investeringuvõime on väike, ei suudeta remontida sadamaid ega lossimiskohti, soetada uusi paate ega püüniseid. Rannakalanduse madal tulusus eeldab muid elatusvõimalusi. Toetused ongi suunatud nimetatud kitsaskohtade lahendamiseks.

74. EKFi neljanda prioriteetse suuna „Kalanduspiirkondade säästev areng“ eesmärk on arendada rannaelu. EKFi nõuete kohaselt tuli Eesti jagada kalanduspiirkondadeks, igäühes moodustada tegevusgrupp ja koostada piirkondlik arengustrateegia. Raha jagamine projektidele toimus arengustrateegiate alusel. Tegevusteks nähti ette 25,7 miljonit eurot, millest 31.07.2013. a seisuga on välja makstud 13,6 miljonit ehk 53%.

75. Praeguseks on Eestis moodustatud kaheksa kalanduspiirkonda (vt joonis 5), kus on 1496 ainult rannapüügiga tegelevat kalurit, 535 sisevete püügiga tegelevat kalurit ning 236 nii rannapüügi kui ka sisevete kalandusega tegelevat kalurit. Igas piirkonnas on loodud tegevusgrupp, kus on esindatud piirkonna kutselised kalurid, kalandus- ja muude tegevusalade ettevõtjad, kohalikud omavalitsused ja teised kalandusega

seotud organisatsioonid. Kõikides tegevusgruppides on valminud piirkondlik arengustrateegia.

Joonis 5. Kalanduspiirkondade* kaart



Kalanduspiirkonnad moodustavad MTÜ Harju Kalandusühing, MTÜ Hiiukala, MTÜ Liivi Lahe Kalanduskogu, MTÜ Läänemaa Rannakalanduse Selts, MTÜ Saarte Kalandus, MTÜ Virumaa Rannakalurite Ühing, MTÜ Võrtsjärve Kalanduspiirkond, MTÜ Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu.

Allikas: Eesti kalanduse strateegia 2007–2013

76. Strateegiate kohaselt on kõikide kalanduspiirkondade ühisteks tegevussuundadeks kalasadamate ja lossimiskohtade uuendamine, kalandustoodete töötlemine ning otseturustamine, kalandusega seotud turismi arendamine ja rannakülade taaselustamine ning tegevuste mitmekesistamine ja koolitustegevus (vt tabel 5).

Tabel 5. EKFi perioodi 2007–2013 meetme 4.1. „Kalanduspiirkondade säästev areng“ rahastamine (eurodes)

Meetme 4.1.1. tegevussuunad	Määratud toetus	Makstud toetus	%
Kalandustoodete töötlemine ja otseturustamine	1 706 582	736 025	43,1
Kalandusega seotud turismi arendamine ja rannakülade taaselukamine	2 905 977	1 877 991	64,5
Tegevuste mitmekesistamine	922 149	708 245	76,7
Koolitustegevus	440 848	358 141	81,2
Väikesadamate arendus	10 839 739	7 164 395	66,1
Kokku	16 815 295	10 844 797	64,5

Allikas: PRIA andmed

77. Põhilised EKFi rakenduskavas seatud sihttasemed oli auditi ajaks saavutatud. Nii olid kohalikud kalurid aktiivselt kaasatud tegevusgruppide töösse, kus nende osakaal oli 33% (rakenduskavas oli

kontrolltasemeks seatud 15% ja 2015. aasta sihttasemeks 25%). Kohalike omavalitsuste kaasatus oli hea: nende osakaal tegevusgruppides oli 67% (kontrolltase 30%, sihttase 40%) ning projektidega hõlmatus 68% (20% ja 40%).

78. Võetud kohustuste järgi oli enamus projektiraha läinud mittetulundusühingutele ja sihtasutustele (47%) ning äriühingutele (25%).²³ Füüsilisest isikutest ettevõtjate projektid olid saanud aga 4% rahast ning see näitab, et tegevuste mitmekesistamisega tegeleti vähe.

79. Mittetulundusühingute projektides osalevate kalurite koostöö teiste liikmetega polnud mitmel pool kõige parem: oldi kas liiga passiivsed või ei leitud omavahendeid projektide toetamiseks, nii et mitmel pool oli projektide tarvis võetud laenu.

80. Kokkuvõttes oli kõikides kalanduspiirkondades olemas strateegia ja EKFi rakenduskava sihttasemed olid saavutatud – tulemused ületavad nii kontrolltaset kui ka programmiperioodi sihttaset. See näitab, et kohalikest tegevusgruppidest on moodustunud kalanduse infokeskused, kes esindavad aktiivselt ranna- ja sisevete kalurite huve. Kalurite ja ettevõtjate koostöö jättis mõnel pool siiski soovida.

Väikesadamate uuendamisel ilmnesid ülemäärased kulutused ja ehitiste kehv kvaliteet

81. Auditis vaadati lähemalt meetme 4.1. „Kalanduspiirkondade säästev areng“ esimest tegevussuunda „Väikesadamate rekonstrueerimine“. Rahaliselt oli see kõige mahukam – 10,8 miljonit eurot, moodustades 60% kalanduspiirkondade eelarvest.

82. Kalanduspiirkondade strateegiates oli eesmärgiks seatud saada korrastatud ja toimiv kalasadamate võrgustik, kus on tagatud põhilised teenused, mis on vajalikud kala vastuvõtuks. Väikesadamaid ja lossimiskohti on kalanduspiirkondades kokku üle 500. Tegevusgruppide koostatud strateegiates on perspektiivsena välja toodud 103 sadamat ja lossimiskohta. 2015. aasta lõpuks on kavas uuendada 60 kalasadamat ja lossimiskohta, toetust on määratud 43 sadama arendamiseks.

83. Riigikontroll analüüsis 10 sadama projekti arendamist kajastavat dokumentatsiooni, kulude abikõlblikkust ja projektiga seotud toetuse saaja projekti tegelikku teostamist. Selgus, et pooltes läbivaadatud projektides oli EKFi toetust antud olulises osas ettenähtud mahus ja õigel ajal ning omafinantseering oli tagatud. Ülejäänud sadamaprojektides täheldati aga vajakajäämisi: projektide teostamisel puudusid vajalikud load, projektid ei olnud kvaliteetsed, aktsepteeriti kõrge hinnaga pakkumisi ning töid ei tehtud ettenähtud mahus.

Väikesadamate arendamisel ilmnes nõuete eiramisi

84. EKFi toetus makstakse välja alles siis, kui toetuse saaja on investeringu juba teinud. Toetuse taotlemisel ei pea kõiki lube olema, vaid need peavad olema saadud enne ehitustegevuse algust. Ajaline vahe toetuse taotlemise ning toetuse väljamaksmise vahel võib olla mitu aastat. Selle eest, et ehitustegevuseks vajalikud load oleks õigeaks ajaks saadud, vastutab sadama arendaja, kes alati ei ole aga selle eest hoolitsenud.

²³ EKFi 2007–2013 rakenduskava vahehindamine. Ernst&Young, 2011.

Näiteks hakati Võsu sadamat projekteerima, kui puudusid projekteerimise tingimused ja vee erikasutusluba. Lubasid ei antud seetõttu, et sadamal puudus kinnitatud detailplaneering. Vaatamata sellele väljastas vald ehitusloa.



Võsu sadam 2013.

Foto autor: Riigikontroll

Ühe pakkujaga hangetel võib hind kujuneda põhjendamatult kõrgeks

85. Üldjuhul kujuneb ehitusmaksumus projektis märgitust mõnevõrra kallimaks. Eespool mainitud Võsu sadama puhul oli aga probleemiks, et ainsa pakkuja tehtud pakkumuses oli muuli ehituse maksumus vähemalt kaks korda kõrgem võrreldes sadama esimeses etapis tehtud projektiga. Projekti teinud firma esindaja sõnul oleksid nemad projektikohase hinnaga muuli ka valmis ehitanud, kuid neil puudus info hanke toimumise aja kohta. Sadama arendaja mõõnis, et ehituse maksumus võis ühe pakkujaga hankel olla üle hinnatud, kuid riigihangete seadus ei anna võimalust hanget nurjunuks kuulutada, kui osaleb vaid üks pakkuja.

Mitme projekti kvaliteet oli kehv

86. Pakkujate väike arv võis endaga kaasa tuua kehvade projektide aktsepteerimise: Riigikontroll tuvastas projektitaotlusi ning nende ekspertiisiakte analüüsid, et projektide algne kehv kvaliteet võib tekitada hiljem probleeme nende elluviimisel. Taotlusedokumentide ekspertiiside ning ka tegevusgruppide protokollide põhjal hinnatuna tehti küllaltki palju etteheiteid projekteerijatele oskamatuses leida paremaid tehnoloogilisi lahendusi.

87. Näiteks on mitmele Peipsi sadamale toetuse määramisest möödas kolm aastat, kuid objektid on pooleli (investeeringute tegemise tähtaeg on kaks aastat). Alajõe ranna sadama puhul soovitas ekspert välja vahetada peatöövõtja, kelle senine põhitegevusala oli äriregistri kohaselt rätsepateenuse osutamine. Taotlusele lisatud eksperdihinnangus on tehtud märge, et see tegevusala pole piisav sadama ehitustööde juhtimiseks, kuid seda soovitus ei arvestatud.

88. Mõnel juhul ei tehtud töid ettenähtud mahus, kuid raha maksti välja kogu ulatuses. Nii oli Atla sadama tegelik ehitusmaht väiksem kui

hinnapakkumises, mille alusel PRIA tegi väljamakseid. Ebaõiged tehingumahud selgusid PRIA tellitud ekspertiisi tulemusel ning 20% projekteerimis- ja ehitustöödeks antud rahast nõuti tagasi.

89. Väikesadamate liidu hinnangul on umbes kolmveerandil viimastel aastatel valminud sadamatel probleeme seoses ebakvaliteetse ja pooliku projekteerimisega ja uuringutega. Neid projekteerijaid, kel on vastav töökogemus, on vähe. Nad on teinud sadamate projekteerimisel üksikuid alltöövõtte (koormuste arvutus, side, elekter jms), kuid sadama kui terviku projekteerimise kogemus puudub.

90. Riigikontrolli hinnangul võivad probleemsed projektid ja rutakalt tehtud hanked kaasa tuua lisakulusid, mida algselt ei osata ette näha. Renoveeritud sadamatele antakse üldjuhul 2-aastane garantiiaeg, kuid tegelikult peaksid sadamad vastu pidama aastakümneid. Toetuse saaja ja ehitusettevõtja võiksid kokku leppida pikema garantiiperioodi, kuid eeldatavasti kaasnevad pikema garantiiga täiendavad kulutused tellijale, mistõttu sellest hoidutakse.

Puudub kindlus, et kallilt ehitatud sadamaid suudetakse ülal pidada

91. Mõnes kalanduspiirkonnas (nt MTÜ Liivi Lahe Kalanduskogu) panustati intensiivselt oma piirkonna sadamate arendamisse, mõtlemata, kas need hiljem suudavad end ära majandada. Kui lississetulekud puuduvad, siis üksnes kalurilt laekuvatest tasudest ei piisa hiljem sadama ülalpidamiseks. Teenindava sadama palgale tuleb võtta ka sadamakapten ja täita muid tingimusi, mis tulenevad sadamaseadusest.

92. Põllumajandusministeeriumi selgitusel on Eestis erinevalt muudest riikidest sadamate taristu erastatud. Kalalaevade teenindamisest ei ole võimalik eraettevõtjast sadamaomanikul kasumit teenida, seega on tulevikus suure tõenäosusega vaja riigil sekkuda, et tagada kalandussektorile vajalikud lossimisvõimalused.

93. Kokkuvõtvalt olid vaadeldud väikesadamate probleemideks projekteerimise ja ehitamise kehv kvaliteet, ülepakutud ehitushinnad ja tööde fiktiivne tegemine. Väikesadamad ei pruukinud saada kirjeldatud olukorras võimalikest parimat pakkumust EKFi toetuse kasutamiseks.

94. Riigikontrolli soovitused põllumajandusministrile:

- Toetada ka uuel perioodil 2014–2020 perspektiivsete väikesadamate arendamist, et kujuneks välja kalureid teenindav lossimisvõrk. Eelistada investeeringute tegemisel sadamaid, millel on eeldused multifunktsionaalseks arenguks (nt arendada kalandust ja turismi).
- Tõhustada kontrolli rahastatavate objektide, eelkõige sadamakaide ehitusmahu ja kvaliteedi üle, kasutades vajaduse korral ekspertide abi.

Põllumajandusministri vastus: ettevalmistused 2014–2020 programmeerimisperioodiks on juba alanud, nende käigus hinnatakse ka väikesadamate edasise arendamise vajadust. Samas juhime tähelepanu sellele, et Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi vahendite maht on piiratud ning seetõttu ei ole võimalik multifunktsionaalsete sadamate võrgustiku välja arendamine üksnes nendest vahenditest.

Põllumajandusministeerium on seisukohal, et Euroopa Kalandusfondi juhtimis- ja kontrollisüsteemid on tõhusad ja toimivad. Seda seisukohta kinnitab ka asjaolu, et kõik auditaruande eelnõus välja toodud rikkumised on tuvastatud Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti poolt. Ehitusjärelevalve ning kohalike omavalitsuse tegevuse järelevalve ei kuulu Põllumajandusministeeriumi haldusalasse.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja põllumajandusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Põllumajandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 11.10.2013 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Põllumajandusministri üldised kommentaarid auditori aruande kohta

Püügivõimsuse reguleerimisest. Käesoleval hetkel on peamiseks Euroopa ühist kalanduspoliitikat reguleerivaks õigusaktiks Nõukogu määrus 2371/2002. Nimetatud määruse põhjenduspunkti nr 12 kohaselt: „Ühenduse laevastikku tuleks vähendada nii, et see oleks kooskõlas kasutada olevate kalavarudega, ning selle eesmärgi saavutamiseks tuleks kasutusele võtta eriaabinõud, sealhulgas püügivõimsuse sihttasemed, mida ei tohi ületada, luua ühenduses spetsiaalne kalalaevade lammutamist soodustav süsteem ning riiklikud laevade koosseisu arvamise / koosseisust väljaarvamise kavad.“

Sama määruse peatükis nr III ongi sätestatud püügivõimsuse korrigeerimisega seonduv. Artikli 11 lõike 1 kohaselt on peatükis sätestatud meetmete eesmärgiks: „saavutada püsiv ja alaline tasakaal püügivõimsuse ja püügivõimaluste vahel“. Artikli 11 lõige 3 sätestab selgelt, et toetuse abil registrist eemaldatud püügivõimsust ei tohi asendada ning lõige 4 sätestab, et toetuse abil eemaldatud püügivõimsus arvestatakse maha kalalaevastiku registri sihttasemest. Määruse artikkel 13 sätestab kalalaeva registrisse kandmise ja registrist eemaldamise korra alused. Selle korra rakenduseeskirjad on praegusel hetkel sätestatud Komisjoni määruses nr 1013/2010. Ka nimetatud määrusest nähtub, et püügivõimsuse arvestamisel lähtutakse registri sihttasemetest. Artikli 13 lõike 1 punkti a) kohaselt: „kompenseeritakse kasutuselevõetud uus püügivõimsus, mis ei ole seotud riigiabiga, vähemalt sama koguse varasema riigiabiga hõlmamata püügivõimsuse kõrvaldamise teel“. Määruse 2371/2002 artikkel 13 sätestab selgelt, et uusi kalalaeva võib registrisse juurde tuua tingimusel, et nende püügivõimsuse võrra on enne eemaldatud ilma toetuseta püügivõimsust.

Sellest tulenevalt võib iga ettevõtja igal ajahetkel asendatava püügivõimsuse arvelt uusi kalalaeva registrisse tuua ning seetõttu ei ole saavutatav ka „püsiv ja alaline tasakaal“. Eelpoolt toodust tulenevalt on Põllumajandusministeerium seisukohal, et saavutamaks „püsiv ja alaline tasakaal püügivõimsuse ja püügivõimaluste vahel“ ei saa lähtuda mingil ajahetkel kala püüdivate kalalaevade püügivõimsusest, vaid lähtuma peab kalalaevade registri sihttasemest. Meile ei ole mõistetav, millest tulenevalt hindab audiitor meetme mõju ettevõtete tasandil. Ühestki õigusaktist ei tulene nõuet, et ettevõtte, kes saab toetust kalalaeva püügil eemaldamise eest, peaks lõpetama kalapüügi tegevuse. Tulenevalt Eesti kalalaevastiku struktuurist ei oleks see ka mõistlik, kuna paljudele ettevõtetele kuulub mitu kalalaeva. Määruse 1198/2006 artikkel 23, mis käsitleb püügitegevuse lõplikku peatamist, sätestab selgelt, et tegemist on kalalaeva püügitegevuse peatamisega. Muu hulgas kinnitab seda ka nt 498/2007 lisa 3, mille kohaselt on meetme 1.1 seirenäitajateks püügivõimsus (kW, GT), mitte ettevõtete arv. Püügivõimsuse vähenemine on toodud tulemusindikaatorina ka EKF rakenduskavas, mis on kinnitatud Euroopa Komisjoni otsusega. Erinevalt audiitori arvamusest ei pea Põllumajandusministeerium optimaalseks püügivõimsuseks minimaalset püügivõimsust, mis on vajalik püügivõimaluste ammendamiseks. Kalavarude dünaamikast tulenevalt muutuvad ka püügivõimalused. Kui püügivõimsuse reguleerimisel lähtuda ühe aasta püügivõimalustest, siis kalavarude suurenemisel ei ole enam piisavalt püügivõimsust. Oleme seisukohal, et toetuste abil on praeguseks traalpüügi segmentides eeldusel, et varude olukorras ei toimu järske muutusi, saavutatud tasakaal ning struktuurne ülevõimsus on likvideeritud.

Juhime tähelepanu sellele, et ühise kalanduspoliitika reformi käigus on Euroopa Komisjon, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Parlament kokku leppinud kalapüügi korraldamise jätkumise püügivõimsuse reguleerimise kaudu ning sellega seoses ka kalalaevade registri sihttasemetega säilitamise. Euroopa Liidu ühise kalanduspoliitika määruse eelnõu näeb ette liikmesriikidele kohustuse püügivõimsuse iga-aastaseks hindamiseks ning kui hindamise tulemusena tuvastatakse liigne püügivõimsus, on liikmesriigid kohustatud rakendama meetmeid tasakaalu saavutamiseks püügivõimsuse ning kalavarude vahel. Määruse eelnõu sätestab ka volitusnormi Euroopa Komisjonile püügivõimsuse hindamise juhise välja töötamiseks. Kui riik ei rakenda meetmeid püügivõimsuse vähendamiseks, võib komisjon peatada kogu kalalaevastikule suunatud finantsabi andmise. Samuti on liikmesriigid kohustatud tagama, et alates uue määruse jõustumisest, ei ületaks nende laevastike püügivõimsus ühelgi hetkel püügivõimsuse sihttasemeid. Sama määruse eelnõu reguleerib ka kalalaevade registreerimist kalalaevade registris ning ka selles osas on Euroopa Komisjonil volitused detailsema korra kehtestamiseks. Kalalaevade registrisse kandmise ja registrist eemaldamise kord jääb sisuliselt samaks.

Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi määruse eelnõu sätestab ka mittetoetatavad tegevused, sealhulgas on nimetatud ka uute kalalaevade ehitamine ja kalalaevade import. See, kuidas ettevõtja võib kasutada Euroopa Merendus- ja Kalandusfondist saadud hüvitisi, ei ole määruse eelnõus reguleeritud. Nn „püügivõime“ kontseptsioonist on uutes õigusaktides loobutud.

Põllumajandusministeeriumile ei ole mõistetav, miks on audiitori hinnangul meetme 1.1 raames saadud hüvitise reinvesteeringute ettevõtjate arendamiseks negatiivne, kui on tagatud, et sellega ei kaasne negatiivseid mõjusid kalavarudele. Oleme korduvalt juhtinud tähelepanu asjaolule, et toetuse abil eemaldatud püügivõimsust ei ole asendatud ning kalalaevadega seotud registritoimingute puhul on järgitud Nõukogu määrust 2371/2002, kalapüügiseadust ning muid asjakohaseid õigusakte. Meile ei ole mõistetav, mille alusel audiitor hindab püügivõime suurenemist. Samuti juhime tähelepanu, et meetme 1.1 „Püügivõimsuse reguleerimine“ ei näe ette kohustust investeerida üksnes uue laeva soetamisse või laeva rekonstrueerimisse, vaid see on ettevõtja vaba valik. Sellega seoses jääb selgusetuks, kas ka muud investeeringud, sh selektiivsematesse püügivahenditesse, on audiitori seisukohalt negatiivse mõjuga.

Riigikontroll viitab oma aruandes korduvalt Euroopa Kontrollikoja eriaruandele nr 12. Nimetatud aruandes on välja toodud, et näiteks Taanis oli hüvitise reinvesteeringute uue laeva soetamiseks kohustuslik. Kui selle tulemusena saavutati nimetatud kalalaevastiku segmendi elujõulisus ning sellega ei kaasnenud negatiivseid mõjusid kalavarudele, on see meie hinnangul ühise kalanduspoliitika eesmärkidega kooskõlas. Kuivõrd hüvitiste kasutamise seotud küsimused ei ole reguleeritud Euroopa Liidu tasemel, võib oletada, et ka teistes liikmesriikides on toetuse saajad saanud hüvitised oma ettevõtlusesse investeerinud. Põllumajandusministeerium ei näe põhjust, miks peaks Eesti siseriiklikult reguleerima Euroopa Kalandusfondi raames makstavate hüvitiste kasutamist, keelates saadud hüvitise reinvesteeringute toetuse saaja ettevõtlusesse ja teostama järelevalvet hüvitise kasutamise üle. Audiitori väited, mis viitavad sellele, nagu oleks riik meetme 1.1 raames toetust saanud ja toetust mittedaanud ettevõtjaid ebavõrdsesti kohelnud, ei vasta tõele. Segadust tekitab ka asjaolu, et aruande eelnõus kasutatakse

terminit „vaba püügivõimsus“ erinevas tähenduses, kohati on selle all mõeldud kogu asendatavat püügivõimsust ja kohati üksnes seda, mille arvelt juurdetoomise õigus kalalaeva välja viinud isikul on aegunud. Põllumajandusministeeriumi hinnangul saab nn „vaba püügivõimsusena“ käsitleda üksnes viimast. Samuti juhime tähelepanu sellele, et riigilt on nn „vaba püügivõimsust“ saanud kõik nõuete kohase taotluse esitanud ettevõtjad, olenemata sellest, kas nad on mingit toetust saanud või mitte.

Kalalaevade moderniseerimisest. Kui Põllumajandusministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud auditi plaanist nähtus, et Riigikontrolli eesmärgiks on kalalaevade moderniseerimisele suunatud meetmete mõjude hindamine, siis aruande eelnõust ei selgu, et seda oleks tehtud. Selle asemel on audiitor keskendunud Põllumajandusministeeriumi ja Euroopa Komisjoni vahelise kirjavahetuse kommenteerimisele. Kuigi punktis 56 väidetakse, et Riigikontroll ei võta seisukohta püügivõime suurendamise osas, võib aruande eelnõu punktist 52 selle hinnangu siiski välja lugeda.

Kalasadamate moderniseerimisest. Põllumajandusministeerium ei nõustu audiitori väitega, et traalpüügil kasutatavate sadamate arendamine oleks unarusse jäänud. Põllumajandusministeerium on kalandussektori toimimiseks vajalike sadamate arendamisega tegelenud juba Euroopa Liiduga liitumise alates. Meile teadaolevalt on Eesti üks väheseid riike maailmas, kus ettevõtluse toimimiseks vajalik infrastruktuur sadamate näol on suures mahus erastatud. See asetab sadamatest sõltuva ettevõtluse võrreldes teiste riikidega märgatavalt ebasoodsamatesse konkurentsitingimustesse. Kui muudes riikides tehakse vajalikud infrastruktuuri investeeringud kohaliku riigi või omavalitsuse vahenditest, siis Eestis on need kulutused erasektori kanda. Kuna eraomanduses oleva sadama omaniku eesmärgiks on elukõige kasumi teenimine, siis kaudselt on vajalike infrastruktuuri investeeringute rahastamine asetatud sadamat kasutavate ettevõtjate õlule. Kalandussektori toimimiseks on sadamate võrgustiku olemasolu hädavajalik, samas on selge ka see, et kalurid ei ole võimelised maksma sadamateenuste kasutamisel samaväärseid tasusid huvitegevusega tegelevate isikutega või turistidega. Kuigi 2012. aasta lõpus läbiviidud meetme 3.2 raames ei rahuldatud ühtegi taotlust, on PRIA nüüdseks määranud meetme raames sadamate arendamiseks toetuse summas ligi 5,5 miljonit eurot.

Meetme 3.2 rakendamiseks vajalikud ettevalmistused on käesoleval perioodil olnud kõige keerulisemad, kuna selle meetme rakendamiseks oli vaja laiaulatuslikku konsensust nii kalapüüdjate, sadama omanike kui ka riigiasutuste vahel. Samuti oleme seisukohal, et meetmete rakendamise eesmärgiks ei peaks olema rahaliste vahendite „täielik ära kulutamine“, vaid pigem struktuursete probleemide lahendamisele kaasaaitamine. Meetme rakendamiseks on kolm tootjaorganisatsiooni asutanud Sadamate Haldamise MTÜ. Nimetatud MTÜ hakkab toetuse abil moderniseeritud sadamate operaatoriks, mis omakorda tagab võrdsed tingimused sadamateenuste kasutamisel kõikidele traallaevade omanikele.

Kokkuvõtteks oleme seisukohal, et Põllumajandusministeerium on nii Euroopa Kalandusfondi meetmete rakendamisel kui ka kalalaevade registritoimingute puhul järginud õigusaktides sätestatud nõudeid ning tehtud kalanduspoliitilised valikud on olnud õiged. Vastupidiselt audiitori hinnangule oleme seisukohal, et Eesti on edukalt kasutanud Euroopa Liidu finantsabi kalapüügi sektori restruktureerimisel ning Eesti traallaevastik on tänaseks kasutada olevate püügivõimalustega tasakaalu viidud.

Riigikontrolli soovitus	Põllumajandusministri vastused
Kalalaevastiku kohandamine 57. Soovitused põllumajandusministrile: - Loobuda Euroopa Kalandusfondi uuel programmiperioodil 2014–2020 toetuse maksimisest kalalaeva kalapüügi alaliseks lõpetamiseks. - Juhul kui kalalaeva kalapüügi alalise lõpetamise toetuse maksimist jätkatakse, võtta uuel perioodil ette järgmised tegevused: - Kaaluda Euroopa Kalandusfondi toetuse andmise lõpetamist kaugpüügilaevade kasutamisest kõrvaldamiseks, kuna toetuste motiiveriv mõju selles segmendis oli nõrk. - Näha ette kalalaeva kalapüügi lõpetamise meetme määruuses, et toetusraha pole lubatud reinvesteeri uue laeva soetamiseks. See välistab toetuse nn topeltmaksimise: algul püügikoormuse kava alusel lammutatava laeva eest ja seejärel selle laeva registrist väljaarvamise eest, mis lammutatud laeva asemele toodi. - Algatada kalapüügiseaduse muudatus, mis näeb ette kalalaevaregistri vaba püügivõimsuse müügi avalikul enampakkumisel. - Täiendada esimese prioriteeditelje toetuste taotlusdokumentide kontrolliprotseduure, et vältida ühele ja samale laevale teineteist välistavate toetuste –	Põllumajandusministri vastus: kuigi Põllumajandusministeeriumi hinnangul on praeguseks saavutatud pikaajaline tasakaal püügivõimsuse ja kasutada olevate kalavarude vahel, ei saa välistada, et kalavarude seisundi suurte muutuste korral tekib vajadus püügivõimsuse vähendamiseks. Euroopa Liidu tasemel on otsustatud säilitada kalapüügi korraldamine läbi püügivõimsuse ja kalalaeva registrite sihttasemete ning püügivõimsuse vähendamise vajadus sõltub kalavarude olukorrast. Seetõttu ei saa hetkel ka öelda, kas tulevikus on vaja püügivõimsust vähendada või mitte. Kuigi kaugpüügi segmendis ei saavutatud püügivõimsuse vähendamise eesmärki 100%, ei saa selle mõju nõrgaks pidada. Kas antud segmendis on vajadus püügivõimsuse vähendamiseks, sõltub kalavarude dünaamikast. Põllumajandusministeerium ei näe põhjust, miks peaks siseriiklikult reguleerima erinevate huvitiste kasutamist ettevõtjate poolt ja selle üle järelevalvet teostama. Vastavalt meetme 1.1 tingimuste määrusele saab toetust taotleda äriühing või äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ettevõtja, kes on kalalaeva omanik või rentnik, kes valdab kalalaeva liisingulepingu alusel ning kellele on „Kalapüügiseaduse“ alusel ja korras antud kalalaeva kalapüügiluba püügiks merel. Meile teadaolevalt ei ole ühelegi toetuse saajale makstud 2 korda toetust sama kalalaeva püügilt kõrvaldamiseks. Kui toetust makstakse 2 kalalaeva püügilt kõrvaldamise eest, on ka meetme eesmärk püügivõimsuse vähenemine saavutatud 2 kalalaeva püügivõimsuse võrra. Arvestades sektori vajadusi ning majanduslikke aspekte on praegu kehtiv asendatava püügivõimsuse kasutamist puudutav regulatsioon asjakohane. Analüüsime selle muutmise vajadust pärast seda, kui Euroopa Komisjon kehtestab kalalaevade registri toimingute täpsema korra. Põllumajandusministeeriumi hinnangul on kontrolliprotseduurid piisavad. Juhul, kui toetust taotletakse varasemalt meetme 1.3 raames toetust saanud kalalaeva püügilt kõrvaldamiseks enne viie aasta möödumist toetuse viimase

Riigikontrolli soovitus	Põllumajandusministri vastused
moderniseerimistoetuse ja seejärel kalalaeva kalapüügi alalise lõpetamise toetuse – määramine ja maksmine. Näha toetuste lõpphindamisel ette analüüsida prioriteeditelje raames kalalaevastiku kohandamise meetmete koostamist. Meetmed peavad kaasa aitama prioriteedi eesmärgi saavutamisele. (p-d 20–56)	osa väljamaksimisest, on tegemist sihipärase kasutamise nõude rikkumisega. Sellest tulenevalt võib toetuse tagasi nõuda. Toetuse saajale, kes ei ole varasemalt tagasinõutud toetust tagasi maksnud, ei maksta välja ka uut toetust. Põllumajandusministeerium on hinnanud meetmete eeldatavat mõju eesmärkide saavutamisele nii rakenduskava kui ka meetme tingimuste määruste koostamise käigus. Samuti hinnatakse mõjusid seirearuannete koostamise käigus. Järelhindamine Nõukogu määruse 1198/2006 artikli 50 tähenduses viiakse läbi Euroopa Komisjoni poolt.
Traalpüügisadamate arendamine 72. Soovitus põllumajandusministrile: teha rahastamist vajavate oluliste objektide ettevalmistustööd edaspidi piisava varuga ja meetme rakendamisel mitte teha panust vaid ühele taotlejale. (p-d 59–63)	Põllumajandusministri vastus: soovitus ei ole asjakohane. Põllumajandusministeerium ei tegele rahastamist vajavate objektide ettevalmistustöödega, vaid töötab välja meetmete rakendamiseks vajaliku õigusraamistiku. Selle väljatöötamisel arvestatakse sektori vajadusi ning eelkõige keskendutakse vajalike struktuursete muutuste soodustamisele. Riigikontrolli kommentaar: meetme 3.2 rakendamine viibis peamiselt seetõttu, et kokkulepped, milliseid sadamaid arendada, venisid. Põllumajandusministeerium märgib oma vastuskirjas: „Väide, et konkreetsed kalasadamad valisid välja tootjaorganisatsioonid, ei vasta tõele. Tegelikult valiti konkreetsed kalasadamad välja Põllumajandusministeeriumi Kalandusnõukogu poolt [...]“ (vt lisa 1, p 59). Seega tegeles ministeerium sadamate arendamise ettevalmistustöödega.
Kalanduspiirkondade säästev areng 94. Soovitused põllumajandusministrile: - Toetada ka uuel perioodil 2014–2020 perspektiivsete väikesadamate arendamist, et kujuneks välja kalureid teenindav lossimisvõrk. Eelistada investeeringute tegemisel sadamaid, millel on eeldused multifunktsionaalseks arenguks (nt arendada kalandust ja turismi). - Tõhustada kontrolli rahastatavate objektide, eelkõige sadamakaide ehitismahu ja kvaliteedi üle, kasutades vajaduse korral ekspertide abi. (p-d 81–93)	Põllumajandusministri vastus: ettevalmistused 2014–2020 programmeerimisperioodiks on juba alanud, nende käigus hinnatakse ka väikesadamate edasise arendamise vajadust. Samas juhime tähelepanu sellele, et Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi vahendite maht on piiratud ning seetõttu ei ole võimalik multifunktsionaalsete sadamate võrgustiku välja arendamine üksnes nendest vahenditest. Põllumajandusministeerium on seisukohal, et Euroopa Kalandusfondi juhtimis- ja kontrollisüsteemid on tõhusad ja toimivad. Seda seisukohta kinnitab ka asjaolu, et kõik auditaruande eelnõus välja toodud rikkumised on tuvastatud Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti poolt. Ehitusjärelevalve ning kohalike omavalitsuse tegevuse järelevalve ei kuulu Põllumajandusministeeriumi haldusalasse.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas Euroopa Kalandusfondi rakenduskava 2007–2013 toetuste tulemusena on kalandussektori konkurentsivõime suurenenud, kalurite sissetulekud kasvanud ja kala väärindatakse rohkem.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtuti järgmistest üldisematest kriteeriumitest:

- On olemas ülevaade kalalaevastiku üleliigse püügivõimsuse kohta ja seda vähendatakse riikliku püügikoormuse reguleerimise kavas sätestatud mahu. Kasutuselt kõrvaldatakse üksnes aktiivseid püügilaevu.
- Investeeringud kalalaevadesse muudavad püügi selektiivsemaks, suurendavad töö- ja keskkonnaohutust, kuid mitte laeva kalapüügivõimet. Moderniseeritud laevade osakaal laevastikust moodustab perioodi lõpus 40%.
- Tootjaorganisatsioonid on määranud perspektiivsed traalpüügisadamad, mille külastatavus toetuste mõjul suureneb. Lossimiste osakaal toetust saanud sadamates kasvab perioodi lõpuks 30%.
- Tootjaorganisatsioonid on välja arendanud parima tehnoloogiaga kalakülmutuskompleksid, mis võimaldavad reguleerida ühtlasemalt kala turustamist.
- EKFi toetused on kaasa aidanud kalanduspiirkondade säästvate arengule ja piirkonna elanikel on olemas võimalused töötamiseks.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis vaadeldi perioodi 2007–2013. Meetmete osas oli 2007 kontrollaasta, mille põhjal viidi läbi hindamised, et selgitada 2013. aastaks saavutatud tulemused. Varasemat perioodi vaadeldi taustahinnangu andmiseks.

Auditis ei käsitletud vesiviljelust, kuna selle valdkonna probleemid erinevad merekalandusest ja auditi fookus oleks muutunud liiga laiaks. Riigikontrollil on kavas korraldada eraldi vesiviljelustoetuste audit.

Riigikontroll ei hinnanud PRIA maksete põhjendatust taotlejatele ega lõpptulemuse vastavust kavandatule.

Valimid

Valimitesse kuulusid järgmised meetmed:

- M 1.1. Riigiabi kalanduse lõpetamiseks;
- M 1.3. Kalalaevadesse tehtavad investeeringud ja selektiivsus;
- M 3.1.1. Ühisinvesteeringud;
- M 3.3. Kalasadamate investeeringutoetus;
- M 4.1. Kalanduspiirkondade säästlik areng.

Valimite maht sõltus toetust saanud projektide arvust, varieerudes 20%-st (tegevusgruppide projektid) kuni 100%-ni (kaugpüügilaevade kasutusest kõrvaldamine).

Andmebaasid ja päringud

Riigikontroll kasutas järgmisi allikaid: kalanduse infosüsteemi andmebaas KIS; kalalaevaregister, ELi kalandusfondi register; laevakinnistusraamatu register, äriregister, statistika andmebaas.

Intervjuud, küsitlused

Riigikontroll küsitles järgmisi asutusi: Põllumajandusministeerium, Keskkonnaministeerium, PRIA, Veeteede Amet, Eesti Kutseliste Kalurite Ühistu, Eesti Kalapüügiühistu, Eesti Traalpüügi Ühistu, Reyktal AS, DGM Shipping, Morobell AS, Saare Fisheksport, Keskpunkt OÜ, Novirina Kalaparadiis OÜ, Saare Kalapüügi Ühistu, Tapurla KÜ, Ramsun AS, Hiiu Kalur AS, MTÜ Liivi Lahe Kalanduskogu, MTÜ Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu, MTÜ Läänemaa Rannakalanduse Selts, MTÜ Virumaa Rannakalurite Ühing, MTÜ Dirhami Kalurite Koda, OÜ Monoliit, Eesti Väikesadamate Liit.

Vaatlused

EKFi rahastatud objektidest käidi kohapeal tutvumas Eesti Kutseliste Kalurite Ühistu Haapsalu kalakülmutuskompleksiga ja Dirhami sadamaga.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõppesid 2013. aasta augustis.

Auditi meeskond

Meeskonda kuulusid vanemaudiitor Maidu Lääne ja auditijuht Airi Andresson.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/13/70061/22.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid kalanduse valdkonnas

07.05.2009 – Kalanduse järelevalve Läänemereel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa 1. Lühiülevaade Euroopa Kalandusfondi meetmetest, mis kuulusid auditi valimitesse

Riigiabi kalapüügi alaliseks lõpetamiseks (meede 1.1) Toetuse eesmärk on tagada tasakaal kalalaevastiku püügivõimsuse ja kasutatavate kalavarude vahel. Toetust võib taotleda äriühing või äriregistrisse kantud füüsilisest isikust ettevõtja, kes on kalalaeva omanik või rentnik, kes valdab kalalaeva kapitalirendilepingu alusel või kellele on kalapüügiseaduse alusel antud kalalaeva kalapüügiluba püügiks merel.

Toetust saab taotleda nende merel püüdvate kalalaevade lammutamise või sihtotstarbe lõpliku muutmise jaoks, mis on registreeritud kalalaevade riiklikus registris ja kuuluvad segmenti, mille suhtes kohaldatakse püügikoormuse reguleerimise kava kohaselt kalapüügi alalise lõpetamise abinõusid. Kalalaev peab olema vähemalt kümme aastat vana ja töökorras. Toetuse maksimumsummad sõltuvad laeva kogumahutavusest (GT). Toetuse andmisel lähtutakse paremusjärjestusest, mis moodustatakse vähempakkumise põhimõttel.

Kalalaeva pardal tehtavad investeeringud ja selektiivsus (meede 1.3)

Toetuse eesmärk on ajakohastada merel püüdvate kalalaevade töötingimusi ja tööohutust ning laeva tehnilisi tingimusi. Toetust saavad äriregistrisse kantud vähemalt kolm aastat tegutsenud ettevõtjad, kel on kalalaeva või kaluri kehtiv kalapüügiluba püügiks merel; kelle kalalaev on registreeritud kalalaevade riiklikus registris.

Toetuse spetsiifiliseks eesmärgiks on 1) parandada kalalaeva tehnilisi tingimusi, kalatöötlemistingimusi ning tööolusid ja ohutust kalalaeval ning 2) soodustada selektiivsema püügitehnoloogia kasutuselevõttu.

Maksimaalsete abikõlblike kulutuste suurus ühe kalalaeva moderniseerimiseks sõltub laeva kogumahutavusest (GT). Toetatakse laevakeretööde tegemist, peatekil asuvate tekiehitiste ümberehitamist, navigatsiooniseadmete, päästevahendite ja selektiivsete püügivahendite ostmist jms. Toetust antakse kuni 40% investeeringu abikõlblikust maksumusest.

Ühisinvesteeringud (meede 3.1.1)

Toetuse eesmärk on kalandustoodete kvaliteedi ning tarnete aastaringse stabiilsuse suurendamine tootjaorganisatsioonide arendamise kaudu.

Toetust saab taotleda

- 1) tootjaorganisatsioonide liikmete kala külmutamiseks ja ladustamiseks vajaliku külm- ja laohoone ehitamiseks, mille põhiprojektijärgne võimsus on vähemalt a) 2000 tonni külmutatud kala ladustamisel; b) 200 tonni kala külmutamisel ööpäevas;
- 2) tootjaorganisatsiooni liikmete toodetud vesiviljelustoodangu töötlemiseks (jahutamine, rookimine, pea äralõikamine, külmutamine jms) vajaliku ehitise, sealhulgas külm- ja laohoone ehitamiseks.

Toetust makstakse kuni 75% abikõlblike kulude maksumusest.

Kalasadamate investeeringutoetus (meede 3.3)

Toetuse eesmärk on parendada kalasadamates kalalaevade teenindamisega seotud töötingimusi ja ohutust, kalalaevade hooldus- ja remonditingimusi, jäätmete käitlemise tingimusi ning kütuse, jää, vee ja elektriga varustamise tingimusi kalasadamates.

Toetust võib taotleda mittetulundusühing, kelle liikmeks on vähemalt kolm „Kalandusturu korraldamise seaduse” alusel tunnustatud (kilu- ja räimetoodete) tootjate ühendust. Toetatakse järgmiste kalasadamate

moderniseerimist: Paldiski lõunasadam, Veere sadam, Westmeri sadam, Mõntu sadam, Lehtma sadam, Suursadam.

Toetuse maksimaalne suurus ühe kalasadama kohta on 30% meetme taotlusvooru rahastamise eelarvest. Omafinantseeringu minimaalne määr on 10% toetatava tegevuse abikõlblikust maksumusest.

Kalanduspiirkondade säästev areng (meede 4.1)

Projektitoetust võib taotleda kohaliku tegevusgrupi strateegias toodud tegevuse elluviimiseks. Kalanduspiirkondade ettevõtja, sihtasutus, mittetulundusühing ja kohalik omavalitsus võib projektitoetuse taotluse esitada oma piirkonna tegevusgrupile. Iga tegevusgrupp võtab taotlusi vastu enda määratud tähtajal. Heakskiidetud projektid edastatakse PRIA-le.

Erinevatele tegevustele on ette nähtud erinevad toetuse määrad, mis sõltuvad sellest, kas toetust taotleb ettevõtja, mittetulundusühing või kohalik omavalitsus. Teavet on võimalik saada tegevusgrupi kodulehelt: MTÜ Saarte Kalandus kodulehelt www.saartekalandus.ee; MTÜ Võrtsjärve Kalanduspiirkond kodulehelt www.vortskalandus.ee; MTÜ Peipsi Kalanduspiirkonna Arendajate Kogu kodulehelt www.pkak.ee; MTÜ Liivi Lahe Kalanduskogu kodulehelt www.kalanduskogu.ee; MTÜ Hiiukala kodulehelt www.hiiukala.org; MTÜ Läänemaa Rannakalanduse Selts kodulehelt www.lrs.ee; MTÜ Harju Kalandusühing kodulehelt www.harjukalandus.ee; MTÜ Virumaa Rannakalurite Ühing kodulehelt www.vrky.ee.

Lisa 2. Põllumajandusministeeriumi täiendavad kommentaarid aruande eelnõule

Punktis 1 toodud väide, et aruandes kasutatakse mõisteid määruse 1198/2006, 2371/2002 ja Kalapüügiseaduses toodud tähenduses, ei vasta täielikult tõele. Näiteks erinevad kaluri ja ajaloolise püügiõiguse mõistete definitsioonid viidatud õigusaktides toodud definitsioonidest ning õigusaktides ei ole defineeritud terminit „laeva kalapüügivõime“.

Punkt 16. Juhime tähelepanu asjaolule, et kalalaevastiku püügivõimsuse reguleerimise seisukohast ei oma mingit tähtsust kalalaevade registrist välja kandmine ilma toetuseta, kuna selle tulemusena ei vähene registri sihttase ning see püügivõimsus on asendatav. Püügivõimsuse ja püügivõimaluste tasakaalu hindamisel peab arvestama nii aktiivsete kalalaevade püügivõimsust kui ka asendatavat püügivõimsust.

Punkt 20. Toodud eesmärk ei ole sama, mis viidatud rakenduskava punktis. EKF rakenduskava punktis 6.2 toodud esimese prioriteetse suuna eesmärk on tegelikult: „tagada eelkõige Läänemere traalpüügilaevastiku püügivõimsuse vastavus kalavarudele ning uuendada kalalaevastik, viies see vastavusse kaasaja keskkonna, töötingimuste, ohutuse ja hügieeni nõuetega.“ Oleme seisukohal, et nimetatud eesmärk on suures osas saavutatud.

Punkt 23. Meetme 1.1 eesmärk on toodud EKF rakenduskavas ja selleks on: „tagada tasakaal kalalaevade püügivõimsuse ja kasutusel oleva ressursi vahel.“ Nõukogu määruse 1198/2006 artiklist 23 on selgelt mõistetav, et meede 1.1 ei ole seotud kalapüügi ettevõtete likvideerimisega, vaid kalalaevade lõpliku püügilt kõrvaldamisega.

Punkt 25. Riiklikus püügikoormuse kavas seatud püügivõimsuse vähendamise eesmärgi ja heaks kiidetud taotluste raames püügilt kõrvaldatavate kalalaevade püügivõimsuse vahe on 1030 GT, 1527 kW. Ei ole arusaadav, mis hetke seisuga antud punktis kajastatakse. 01.05.2004 seisuga oli antud segmendis 12 aktiivset laeva, 01.01.2007 seisuga 10 aktiivset laeva. Ajavahemikul 2008-2009 ei olnud antud segmendis rohkem kalalaevu, mis oleks vastanud sätestatud aktiivsuse nõuetele ja mille püügilt kõrvaldamisel ei oleks tunduvalt ületatud püügivõimsuse vähendamise (GT, kW) eesmärki.

Punkt 26. Kaugpüügisegmendis on toetus määratud kahe kalalaeva püügilt kõrvaldamiseks. Mõlema taotluse raames on ettevõtjad esitanud avalduse ajaloolisest püügiõigusest loobumiseks, seega on raske kommenteerida laevaomanike väidet, et „ei soovitud loobuda ajaloolisest püügiõigusest“. Toetuse taotluste hindamine on sätestatud meetme 1.1 tingimuste määruse paragrahvis 12 ning selle aluseks ei ole „majandusväljavaated“, vaid taotletava hüvitise suhe konkreetse kalalaeva maksimaalsesse toetuse määra. Samuti on arusaamatu, mida peetakse silmas keskmise vanusega toetusperioodi ajal ning millest tulenevalt loeb audiitor kaugpüügi kalalaevade kasutuseaks 40 aastat. 1. jaanuar 2009 oli segmendi 4S3 kalalaevade tegelik keskmine vanus 31 aastat. Kui kalalaev eemaldatakse registrist ilma toetuseta, säilib ettevõtjal õigus 3 aasta jooksul uus kalalaev registrisse juurde tuua ning kalalaevastiku sihttase ei vähene. Kalalaeva püügilt kõrvaldamisel toetusega väheneb aga kalalaevastiku sihttase ning selle laeva püügivõimsus ei ole asendatav.

Punkt 28. Mitte ühegi EKFi raames makstava hüvitise kasutamine toetuse saaja poolt ei ole EL tasemel reguleeritud. Meetme 1.1 tingimuste määras sätestas, et üldjuhul pidi toetuse saaja loobuma ka ajaloolisest püügiõigusest. Erandina oli määrukses sätestatud tingimus, et juhul kui ettevõtja on nõus vähemalt saadud hüvitise summas investeerima oma ettevõtte püügitegevusse, ei ole ta kohustatud ajaloolisest püügiõigusest loobuma.

Punkt 29. Antud punktis toodud väited ei ole korrektsed. Meetme valikukriteeriumid kiidab heaks EKF seirekomisjon. Oleme juhtinud Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et Euroopa Komisjon on järelauditi käigus muuhulgas auditeerinud ka M1.1 raames toetatud projekti ning ei ole rikkumisi tuvastanud. Nõuded rakenduskava sisule on toodud EL õigusaktides, rakenduskava on läbinud Euroopa Komisjoni poolt nii vastavus- kui ka kvaliteedi hindamise ning on ka Euroopa Komisjoni poolt kinnitatud. Vastavalt Nõukogu määruse 1198/2006 artikli 20 lõike 1 punktile d) peab rakenduskavas välja tooma üksnes

prioriteetsete suundade rakendamiseks kavandatud põhimeetmete lühikirjelduse, seega ei pea rakenduskavas kajastama isegi kõiki rakendatavaid meetmeid. Allmärkuses nr 9 toodud viide õigusaktile ei ole täpne. Nõukogu määruse 1198/2006 artikli 6 lõige 2 ei sisalda nõudeid rakenduskava sisule. Nimetatud lõige sätestab üldise põhimõtte, mille kohaselt EKFi raames antav toetus peab olema kooskõlas Ühenduse poliitikatega ning teiste rahastamisvahenditega. Sellest tulenevalt on sama määruse artikli 20 lõike 1 punkt (e) kohaselt nõutud ka vastava informatsiooni kajastamine rakenduskavas. EKFi rakenduskavas on nimetatud informatsioon toodud kõikide prioriteetsete suundade kirjelduste all („Vastastikune täiendavus ja eristamine“). Meetme 1.1 raames ei ole toetatud kalalaevade moderniseerimist, vaid kalalaevade püügilt kõrvaldamist. Ei ole mõisteta, millest tulenevalt on Riigikontroll jõudnud seisukohale, et meetme 1.1 raames saadud hüvitise oleks pidanud suunama üksnes kalalaevade rekonstrueerimiseks.

Punkt 30. Juhime veelkord tähelepanu sellele, et tegemist on asendatava püügivõimsusega seotud tehingutega, mis ei oma mõju püügivõimsuse ja püügivõimaluste vahelisele tasakaalule. Samuti ei ole mõisteta, miks Riigikontroll hindab püügivõimsuse vähenemist ettevõtte tasandil, kui Nõukogu määruse 2371/2002 artiklis 11 on selgelt sätestatud, et püügivõimsuse korrigeerimisel lähtutakse kalalaevade registri sihttasemest. Meie andmetel ei ole ka audiitori arvutused õiged. Meetme 1.1 esimene taotlusvoor toimus aastal 2008 ning esimesed väljamaksed tehti 2009 aastal. Kui võtta arvesse kõik perioodil 2009-2013 meetme 1.1 raames toetuse saajate poolt registrisse kantud laevad (7 laeva, arvestusest on välja jäetud laevad, mille sissekandmisotsus oli tehtud enne toetuse määramise otsust) on kokku püügivõimsuseks 742 GT ja 1893 kW. Need ettevõtted kandsid kokku abiga välja 13 laeva (1049 GT 2369 kW).

Punkt 31. Põllumajandusministeeriumi hinnangul ei ole tegemist vastuoludega esimese prioriteetse suuna sees ning rakenduskavas sätestatud eesmärk, „tagada eelkõige Läänemere traalpüügilaevastiku püügivõimsuse vastavus kalavarudele ning uuendada kalalaevastik, viies see vastavusse kaasaja keskkonna, töötingimuste, ohutuse ja hügieeni nõuetega“ on suures osas saavutatud. Juhime tähelepanu, et art 25 punktis 2 nimetatud püügivõime suurendamise keeld on seotud meetme 1.3 rakendamisega. Tegemist on konkreetse meetme rakendamisele kehtestatud nõudega, mis ei laiene teistele meetmetele. Juhime tähelepanu asjaolule, et nn „püügivõime“ ei ole sama, mis Nõukogu määruse 2371/2002 artikli 3 punktis (n) defineeritud „kalapüügi võimsus“. Samuti jääb aruandest selgusetuks, mida käsitletakse „vaba püügivõimsusena“. Kui ühelt poolt käsitletakse „vaba püügivõimsusena“ mingil hetkel ettevõtjatele mitte kuuluvat püügivõimsust, siis joonise 2 pealkirjast võib aru saada, et sellena käsitletakse ka ettevõtjatele kuuluvat asendatavat püügivõimsust. Kui ettevõtja toob registrisse juurde uue kalalaeva, saab ta seda teha üksnes asendatava püügivõimsuse arvelt.

Punkt 32. Toetust ei antud kalalaeva ehitamiseks. Ka nimetatud näites endas on kirjas, et hüvitis määrati kalalaeva püügilt kõrvaldamiseks.

Punkt 33. Meile ei ole mõisteta, milles seisneb nn „vastandlik mõju“. Vastupidiselt audiitori hinnangule oleme seisukohal, et kõik esimese prioriteetse suuna meetmed on olnud suunatud rakenduskavas toodud eesmärgi saavutamisele. Hüvitiste kasutamine ei ole reguleeritud EL tasemel ning seetõttu on võimalik olnud reinvesteerida ka muud Euroopa Kalandusfondi raames makstavad hüvitised.

Punkt 36. Meie hinnangul ei ole tegemist ebavõrdse olukorraga. Esiteks toetust ei makstud uue laeva soetamiseks, vaid kalalaeva püügilt kõrvaldamiseks. Teiseks on kõikidel ettevõtetel võrdsed võimalused nn „vaba püügivõimsuse“ taotlemiseks ning selle eraldamisel ei tehta vahet EKFi toetust saanute või mittesaanute vahel. Riik on nn „vaba püügivõimsust“ eraldanud ka nendele ettevõtetele, kes ei ole saanud toetust meetme 1.1 raames. Riigikontrolli väide, et kõik toetuse saajad said riigilt ka nn „vaba püügivõimsuse“, ei vasta tõele. Väide on vastolus ka joonisel 2 toodud andmetega, mille kohaselt meetme 1.1 raames toetust saanud ettevõtjad omasid ise või soetasid teistelt ettevõtjatelt 43% GT ja 48% kW ulatuses asendatavat püügivõimsust. Punkti sõnastusest võib jääda ekslik mulje, et kõik meetme 1.1 raames toetuse saajad on registrisse juurde toonud uue kalalaeva. Tegelikult on 16-st meetme 1.1

raames toetuse saajast registrisse laevu juurde toonud üksnes 4. Vaba püügivõimsust eraldati nendest 3-le, 2 täies mahus ning 1-le puuduvate kW võrra.

Punkt 37. Meie hinnangul ei ole esimesena laekunud nõuetekohase taotluse rahuldamine ebavõrdust tekitav ning sellist lähenemist kasutatakse ka näiteks toetuste jagamisel.

Punkt 38. Toetust maksti kalalaeva püügilt kõrvaldamise eest ning samale taotlejale ei ole makstud 2 korda toetust sama kalalaeva püügilt kõrvaldamise eest. Väited, et toetusel puudus mõju ja et riik võiks jääda toetust maksma, põhinevad meie hinnangul ekslikul arusaamisel püügivõimsuse arvestamisest ning kalalaevastiku sihttasemest. Toetuse abil püügilt kõrvaldatud kalalaevade püügivõimsuse võrra väheneb kalalaevaregistri sihttase. Seega jõuaks registri sihttase ühel hetkel nullpunkti – olukorda, kus kõik kalalaevad on registrist välja kantud, mistõttu toetuste maksmine sihttaseme edasiseks vähendamiseks oleks võimatu. Kuna kalalaevaregistri summaarne püügivõimsus ei tohi ületada sihttaset, poleks siis võimalik registrisse ka enam laevu juurde kanda. Meile teadaolevalt ei ole ükski Läänemaa ettevõtja aastatel 2009–2012 riiklikkuse kalalaevade registrisse kolme uut kalalaeva juurde toonud.

Punkt 39. Kuna nn „vaba püügivõimsuse“ eraldamisel ei tehta vahet EKFi toetust saanute või mittesaanute vahel, ei saa rääkida ka ettevõtjate ebavõrdsest kohtlemisest. Selle tõestuseks on ka asjaolu, et riik on nn „vaba püügivõimsust“ eraldanud ka nendele ettevõtetele, kes ei ole saanud toetust meetme 1.1 raames.

Punkt 40. Kontrollikoja arvamusele vaatamata on Euroopa Liidu tasemel praeguseks kokkulepitud kalapüügi korraldamine läbi püügivõimsuse reguleerimise ning kalalaevastiku registri sihttasemete säilitamine. Kontrollikoja eriaruandes sisalduvat märkust, nagu muudaks sihttasemete ja aktiivsete laevade summaarse püügivõimsuse vaheline erinevus kalalaevastiku reguleerimise sihttasemete kaudu kasutuks, ei saa laiendada Eestile. Esmalt tuleb meelde, et Kontrollikoja aruanne ei hõlmanud Eesti kalalaevastiku analüüsi ning et sihttaseme ja aktiivsete laevade summaarse püügivõimsuse vahe on igas liikmesriigis erinev. Teiseks moodustab Euroopa Liidu kalalaevade registri andmetel Eesti aktiivsete laevade summaarne kogumahutavus vastavast sihttasemest 69,6% (mis on oluliselt parem nt Küprose vastavast näitajast (34,1%)) ning aktiivsete laevade summaarne peamasina võimsus 90,8% vastavast sihttasemest, mis on oluliselt suurem enamikest Euroopa Liidu liikmesriikidest. Samuti ei ole Eesti püügivõimaluste ja püügivõimsuse tasakaalu hindamisel piirdunud ainult aktiivsete laevade summaarse püügivõimsustega, vaid võtnud arvesse ka asendatavat püügivõimsust. Samuti juhime tähelepanu asjaolule, et Euroopa Liidu kalalaevaregistri andmetel on Eesti kogumahutavuse sihttaseme langus 2007. a jaanuarist kuni 2013. a septembrini olnud liikmesriikidest suurim. Peamasina võimsuse sihttaseme vähenemise osas oleme 18 loetletud liikmesriigist kolmandal kohal.

Punkt 41. Põllumajandusministeerium ei nõustu audiitori hinnanguga - meie hinnangul on saavutatud pikaajaline tasakaal kasutada olevate kalavarude ja kalalaevastiku vahel.

Punkt 42. Oma tegevuses on Põllumajandusministeerium lähtunud kehtivatest õigusaktidest, mis ei näinud ette püügivõimsuse reguleerimist „n-ö paberil“. Ilma meedet 1.1 rakendamata ei oleks vähenenud kalalaevade registri sihttase, kuna ilma toetuseta registrist välja kantud püügivõimsus on asendatav.

Punkt 43. Kalalaeva püügivõimsus ei ole üksnes peamasina võimsus vaid ka kogumahutavus. Joonise nr 3 põhjal võiks väita, et tulenevalt vähenevatest kalapüügivõimalustest, on tekkinud vajadus kalapüügi efektiivsuse tõstmiseks. Ühtlasi juhime tähelepanu sellele, et joonis 3 kajastab ka segmenti 4S2, mille püügivõimsust ei ole toetuse abil vähendatud ning kuhu kanti hoopis püügivõimsust juurde ca 6500 kW ja 3100 GT ulatuses teiste segmentide arvelt.

Punkt 44. Erinevalt audiitorist ei käsitle Põllumajandusministeerium optimaalse püügivõimsusena minimaalset püügivõimsust, mis on vajalik püügivõimaluste täielikuks kasutamiseks. Tulenevalt kalavarude dünaamikast on ka püügivõimalused muutuvad, samas kalalaevastiku sihttaset ei saa suurendada. Seega kui varu madalseisust lähtuvalt vähendada püügivõimsuse sihttaset minimaalse

vajalikuni, jääb varu seisundi paranemisel püügivõimsust puudu. Raske on mõista, milliste arvutustega on saavutatud 70% kasutusaeg, st kuidas on saadud maksimaalne võimalik aeg, mille jooksul oleksid laevad võinud püügis olla. Samuti ei ole selge, milline on alakasutatuks loetud laevade osakaal kogu laevastikust. Ühtlasi piirab traalpüügisegmendis (erinevalt „olümpiapüügist“) püügiaega üldkvoodi ammendumisele lisaks ka konkreetsele ettevõttele kuuluv kvoodiosak. Samuti ei pruugi olla alati seost kalalaeva vähese kasutusaja ning väikse sissetuleku vahel. Nt Peipsi järvel kasutatakse mutniku püügi laevu aasta jooksul üksnes 1 kuu vältel, samas ei saaks väita, et tegemist ei ole kasumliku ettevõtlusega.

Punkt 45. Püügivõimsuse ja varude pikemaajalise tasakaalu arvestamisel ei saa lähtuda üksnes mingi hetke aktiivsete kalalaevade püügivõimsusest, vaid peab arvestama ka asendatava püügivõimsusega. Asendatava püügivõimsuse ulatuses saavad püügiettevõtted igal aja hetkel uusi kalalaevu registrisse juurde tuua. Riigikontroll on oma hinnangutes optimaalseks püügivõimsuseks lugenud Mereinstituudi uuringus toodud minimaalse piiri, alla mille antud segmendi püügivõimsus mingil juhul langeda ei tohiks. Arvestades sellega, et kord langetatud sihttasest enam võimalik tõsta ei ole, ei ole püügivõimaluste ajalise dünaamika tõttu mõistlik vaadelda tasakaalu kitsalt ühe aasta piires ning alandada sihttasemeid minimaalsele ühe aasta püügivõimalusi ära kasutada võimaldavale tasemele.

Punkt 46. Vastupidiselt Riigikontrolli arvamusel oleme seisukohal, et just püsivam tasakaal ongi saavutatud, kuna püügivõimsuse reguleerimise tulemusena on kalalaevade registri sihttase vähenenud. Pigem oleks üksnes aktiivsete kalalaevade arvestamine püügivõimsuse hindamisel välistanud püsiva tasakaalu saavutamise, kuna ettevõtjad oleks saanud aktiivset kalalaevastikku suurendada asendatava püügivõimsuse võrra. Väide, et kõik toetuse saajad ei loobunud oma püügiõigustest, on vale. Samuti ei vasta tõele väide, et kõik meetme 1.1 raames toetust saanud isikud soetasid uusi laevu. Tegelikult on 16-st meetme 1.1 raames toetuse saajast registrisse laevu juurde toonud üksnes 4. Komisjoni määruse 498/2007 artikkel 4 lõike 1 kohaselt tuleb kehtetuks tunnistada kalalaeva tunnistus. Ajaloolisest püügiõigusest loobumine ei ole EL õigusaktide kohaselt nõutud. Riigikontrolli väide nagu oleks riik nn „vaba püügivõimsuse“ taotlemist meetme 1.1 raames toetust saanutele lihtsustanud, ei vasta tõele. „Vaba püügivõimsuse“ taotlemine on olnud reguleeritud Kalapüügiseaduses juba 2004. aastast alates ning kõigil ettevõtjatel on võrdsed võimalused selle taotlemisel.

Punkt 50. Meetme 1.3 tingimuste määrus ei defineeri mõistet „kalapüügivõime“. Samuti ei anna Veeteede Amet hinnangut investeeringute mõju kohta kalapüügivõimele.

Punkt 52. Riigikontrolli hinnang kalapüügivõime suurenemisele ei ole põhjendatud. Eesti ranniku veed on suhteliselt madalad ning seetõttu on kajaloodid olulised seoses ohutusega. Kuna kajalood näitab seda, mis on kalalaeva kere all, ei ole tegemist kalaparvede asukoha määramisel tõhusa tehnikaga. Eriti arvestades, et nii kalaparved kui ka kalalaev liiguvad ning traali sisse laskmine võib võtta 20-30 minutit aega. Infrapunakaamerate paigaldamise eesmärgiks on näha traali täituvust, tagamaks kala paremat kvaliteeti ning optimaalse koguse väljapüüki, mis on võimalik laeva pardale võtta ning vältimaks ülearuse koguse tagasiheitmist. Kalaparvede avastamine nende abil ei ole võimalik. Otsingutuled on seotud ohutusega ning aitavad vajadusel leida üle parda kukkunud meeskonnaliikmeid. Kilu ja räimeparvede asukoha kindlaksmääramine nende abil ei ole võimalik. Radar ehk raadiolokatsiooni seade ei ole tehnoloogiast tulenevalt kasutatav vee all ning seega ei ole temaga võimalik kalaparvi avastada. Traali pardale tõstmisel on olemas optimaalne kiirus, mis tagab kala hea kvaliteedi.

Punkt 55. Meetme 1.3 raames toetust saanud ettevõtetele kehtib toetuse abil soetatud ja parendatud vara sihtotstarbelise kasutamise tähtajaline nõue. Kui toetuse abil moderniseeritud kalalaev eemaldatakse kalalaevade registrist, on tegemist selle nõude rikkumisega ning toetus nõutakse tagasi. Kui toetuse abil moderniseeritud kalalaev kantakse kalalaevade registrist välja meetme 1.1 raames, siis enne kui meetme 1.3 raames tagasi nõutud summa ei ole laekunud, ei maksa PRIA välja ka meetme 1.1 toetust. Meile teadaolevalt ei ole tagasinõudeid antud kontekstis vaidlustatud.

Punkt 56. Kuigi siin punktis väidetakse, et Riigikontroll ei võta seisukohta püügivõime suurenemise osas, siis punktis 52 on hinnang toodud.

Punkt 59. Väide, et konkreetsed kalasadamad valisid välja tootjaorganisatsioonid, ei vasta tõele. Tegelikult valiti konkreetsed kalasadamad välja Põllumajandusministeeriumi Kalandusnõukogu poolt, kuhu kuuluvad kalandussektori esindusorganisatsioonid, teadusasutused ning asjasse puutuvad riigiasutused.

Punkt 61. Asjaolu, et meetme 3.3 raames ei olnud ühtegi taotlust rahuldatud, oli Riigikontrollile teada juba auditi algusest peale. Põllumajandusministeerium juhtis tähelepanu sellele, et antud meetme mõju hindamine on ennatlik, juba auditi plaani kooskõlastamisel.

Punkt 62. Uus meetme 3.3 taotlusvoor toimus 10.–13. juuni 2013. Praeguseks on rahuldatud 1 taotlus.

Punkt 63. Ei ole mõisteta, mida audiitor peab silmas halvasti planeeritud rekonstrueerimise eeltööde all ja kes oleks pidanud nendega tegelema. Põllumajandusministeeriumi hinnangul on meede 3.3 välja töötatud traalpüügi sektori struktuursete probleemide lahendamiseks ning selleks võetud riskid on asjakohased. Tundub, et audiitor ajab segamini lossimismahu (kaal) ja lossimiste osakaalu (%). Vähenevad kalapüügivõimalused ei avalda mõju lossimiste osakaalule. Pigem oleme näinud ette seda, et traalpüügi lossimised koonduvad moderniseeritud kalasadamatesse ning välja arendatud infrastruktuur võimaldab nendes sadamates kala lossida ka teiste liikmesriikide kalalaevadel.

Punkt 64. Põllumajandusministeeriumi hinnangul ei tohiks „eelarve täielik ära kulutamine“ olla eesmärgiks ühegi meetme rakendamisel.

Punkt 70. Tööhõive suurendamine ei olnud meetme tingimustes nõutud. Kuna valdav enamus toodangust turustatakse välisurgudel, on konkurentsivõime seisukohalt esmatähtis efektiivsus.

Punkt 71. Põllumajandusministeerium ei nõustu audiitori hinnanguga, et „ei ole edasi liigutud traalpüügisadamate arendamisega.“ Vastupidiselt oleme seisukohal, et põhjalik ettevalmistustöö on loonud eeldused sektori struktuursete probleemide leevendamiseks. Samuti juhime tähelepanu asjaolule, et toetust oli võimalik taotleda üksnes olemasolevate sadamate arendamiseks, mistõttu ei ole ette näha suuri investeeringuid uute kaide rajamisse.

Punkt 72. Soovitus ei ole asjakohane. Põllumajandusministeerium ei tegele rahastamist vajavate objektide ettevalmistustöödega, vaid töötab välja meetmete rakendamiseks vajaliku õigusraamistiku. Selle väljatöötamisel arvestatakse sektori vajadusi ning eelkõige keskendutakse vajalike struktuursete muutuste soodustamisele.

Punkt 73. Ei ole mõisteta, millest tulenevalt järeldeb audiitor, et kala hind on madal. Meile teadaolevalt on rannakaluri püügi mahud küll vähenenud, aga selle on kompenseerinud saagi esmakokkuostu väärtuse kasv.

Punkt 79. Antud tähelepaneku sisu ei ole mõisteta. Miks järeldeb sellest, et kui projekti elluviimiseks pidi kaasama laenuvahendeid, et MTÜde sisene koostöö oli halb?

Punkt 80. Juhime tähelepanu asjaolule, et ka kõik kutselised kalurid on ettevõtjad. Aruandest ei selgu, mille alusel audiitor hindab ettevõtjate vahelist koostööd ebapiisavaks.

Punkt 83. Meile teadaolevalt ei ole audiitor oma analüüsi käigus uusi rikkumisi tuvastanud ning aruande eelnõus välja toodud rikkumised on tuvastanud PRIA.

Punkt 85. Meile teadaolevalt kujunebki hind hankemenetluse käigus ning kui korrektse hankemenetluse tulemusena esitab pakkumuse üksnes üks ettevõtja, siis see ei anna alust hanke tühistamiseks.

Punkt 93. Ei ole arusaadav, mida peetakse silmas „parima pakkumuse saamise all“. Kas viidatakse võimalikele puudujääkidele hanke regulatsioonis?