LEADER-programmi toetuste jagamine

Kas saab olla kindel, et LEADER-programmist on toetust saanud parimad projektid, projektide valik on olnud läbipaistev ja kontroll toetatavate projektide üle põhjalik?

Riigikontrolli aruanne Riigikogule
Tallinn, 22. juuni 2015

Head lugejad

Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist rahastatav LEADER-programm, mis on mõeldud maapiirkondade arendamiseks, on Eestis hästi käima läinud. Kohalikud tegevusgrupid on olnud aktiivsed ja maapiirkondades ei leia praktiliselt kohta, mis ei ole programmist osa saanud. Eelmisel toetusperioodil 2007–2013 viidi LEADER-programmi rahaga ellu üle 7400 projekti. Toetust sai üle 3200 isiku. Riigi seatud eesmärkide väljund- ja tulemusnäitajad on Põllumajandusministeeriumi kogutud andmete järgi ületatud, mõnel juhul koguni mitmekordselt. Euroopa Komisjonile esitatavate arvude põhjal võib programmi lugeda kordaläinuks.

Vaatamata sellele juhib Riigikontroll tähelepanu, et toetavate projektide valikuprotsessi läbipaistvust on vaja parandada. Oluline on selgemalt põhjendada, miks üks projekt saab raha, kuid teine mitte. Samuti on probleem loodud töökohtadega, mis on programmi edukuse mõõtmisel oluline näitaja. Seirenäitajate järgi on programmi elluviimise käigus loodud hulga töökohti, kuid analüüsitud ühingute majandusaasta aruanded näitavad, et loodud töökohad on pigem ajutise iseloomuga.

Praegusel uuel eelarveperioodil on tähtis eelmise toetusperioodi probleemidest õppida, sest Eesti maapiirkondadel on kuni aastani 2020 programmi abil kasutada isegi rohkem raha kui varem – 86 miljoni asemel *ca* 90 miljonit eurot.

Alar Karis
riigikontrolör

22. juuni 2015

LEADER-programmi toetuste jagamine

Kas saab olla kindel, et LEADER-programmist on toetust saanud parimad projektid, projektide valik on olnud läbipaistev ja kontroll toetatavate projektide üle põhjalik?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll analüüsis toetuste jagamist LEADER-programmist. Programm on suunatud maapiirkondade arendamisele ja sellest toetatakse laias valikus tegevusi alates ettevõtlusest kuni külaelu edendamiseni. Toetuse saajateks on ettevõtjad, omavalitsused, mittetulundusühingud jt.

Auditis hinnati programmis keskset rolli täitnud kohalike tegevusgruppide (kokku 26) ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) tegevust aastatel 2012–2013. Lühidalt oli kohalike tegevusgruppide ülesanne korraldada toetuse taotlusvoore ja valida välja toetamiseks sobilikud projektid. PRIA kontrollis taotleja ja projekti vastavust nõuetele, kiitis projekti heaks ning maksis pärast kulude tegemist toetuse välja. Auditis hinnati, kas toetust saanud projektide valik on tehtud läbipaistvalt ja põhjendatult ning sellega seotud toimingud ja otsused on kooskõlas haldusmenetluse seadusega. PRIA puhul hinnati, kas kontroll projektide nõuetele vastavuse üle on olnud põhjalik.

Hinnanguid andmata analüüsiti samuti toetuse saajate käekäiku. Põhitähelepanu oli küsimusel, kas toetust saanud ühingute tegevus on olnud jätkuv ja seda ilmestavad majandusnäitajad head.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

LEADER-programmi rahastatakse Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist. Eelmisel toetusperioodil 2007–2013 oli LEADER-programmile ette nähtud *ca* 86 miljonit, alanud perioodil *ca* 90 miljonit eurot. On oluline, et programmi elluviimiseks ettenähtud rahaga toetatakse tegevusi, mis lahendavad maapiirkondade arenguprobleeme parimal moel.

LEADER-programmi kandev idee on n-ö alt-ülesse- ja partnerlusel põhinev lähenemine. Võimalus leida probleemidele lahendus maapiirkonnas kohapeal, annab tõuke ka kodanikuühiskonna ja demokraatia arengule. Kuna programmi peetakse Euroopas edukaks, on toetusperioodil 2014–2020 võimalik samu põhimõtteid rakendada ka muude tõukefondidest rahastatavate meetmete korral.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Üldiste näitajate põhjal võib väita, et LEADER-programm on Eestis hästi käima läinud. Kohalikud tegevusgrupid on olnud aktiivsed ja maapiirkondades ei leia praktiliselt kohta, mis ei ole programmist osa saanud.

Eelmisel toetusperioodil viidi LEADER-programmi rahaga ellu üle 7400 projekti. Toetust sai üle 3200 isiku. Riigi seatud eesmärkide väljund- ja tulemusnäitajad on Põllumajandusministeeriumi kogutud andmete järgi ületatud, mõnel juhul koguni mitmekordselt. Arvud, mida Euroopa Komisjonile raporteerida, on head ja programmi võib nende põhjal lugeda kordaläinuks.

Toetust saanud ühingute majandusnäitajad kinnitavad, et toetust saanute tegevus on olnud jätkuv ja tegevusmahud enamasti kasvavas trendis. Jätkuvus on oluline mõjude kestmise seisukohast ja selles vallas on üldpilt hea. Registrist on kustutatud 14 perioodil 2007–2013 toetust saanud isikut, s.o alla 1% toetust saanud isikute koguarvust.

Toetuste jaotamise protsessi sügavuti analüüsides hakkab aga silma probleeme, mis tekitavad üldiste heade tulemuste suhtes kõhklusi või näitavad, et toetuste jaotamine ei ole küllalt ladus. Põhiprobleem on toetatavate projektide valiku vähene läbipaistvus ja põhjendamine, mis ei anna kindlust, et raha on alati saanud parimad projektid.

Probleem on ka loodud töökohtadega, mis on programmi edukuse mõõtmisel oluline näitaja. Seirenäitajate järgi on loodud hulga töökohti, kuid analüüsitud ühingute majandusaasta aruanded näitavad, et programmi elluviimise käigus loodud töökohad on pigem ajutise iseloomuga. Mõju maapiirkondade tööhõivele on seireandmete põhjal petlik.

Riigikontrolli tähelepanekud tegevusgruppide kohta:

- **Projektide paremusjärjestuse kujunemine ei ole arusaadav. Projektide hindamise ja paremusjärjestuse kohta koostatud dokumendid ei veena, et raha on saanud parimad.** Projektide hindamiseks on kasutusele võetud paiguti väga detailsed kriteeriumid, kuid vähe on mõeldud, kuidas kriteeriumitele vastavust mõõta. See on jäetud hindajate meelevalda. Need aga põhjendavad hindeid harva, veel harvem kasutavad põhjendustes asjaolusid, millest selgub, miks üks projekt on teisest parem. Analüüsitud tegevusgruppidest ei olnud hindamine piisavalt läbipaistev pooltel.

- **Otsustest jätta taotlus kinnitamata ehk sisuliselt toetuseta ei selgu otsuse põhjused.** Auditis analüüsitud otsused ei olnud piisavalt motiveeritud 26 tegevusgrupist 19-l.

- **Mõnel juhul ei ole järgitud huvide konflikti vältimise protseduuri.** Iseenda või oma sugulasega seotud taotleja projekti oli hinnatud 5 tegevusgrupis kokku 5 juhul. Üldjoontes on aga kohalikes tegevusgruppides hästi teada, et huvide konflikti formaalseks vältimiseks tuleb hindamisest kõrvale jääda ja sellest peetakse kinni.

- **Probleemne on, et tegevusgrupid esitavad iseendale toetuse taotlusi ja pretendeerivad rahale, mille üle nad ise otsuseid teevad.** Kehtivate reeglite järgi ei ole see keelatud. See ei ole siiski põhimõtteliselt õige, kuna kätkeb suurt huvide konflikti riski. Pealegi peavad otsused avaliku raha kasutamise üle ka näima õiglased ja erapooletud. Perioodil 2012–2013 heakskiidu saanud projektide hulgas oli selliseid kokku 101 (25 tegevusgrupilt).

- **Abikõlblikkuse kulusid kontrollides dubleeriti PRIA-t. See ei ole eesmärgipärane ega efektiivne.** Abikõlblikkuse kontroll ei ole tegevusgrupi ülesanne, kuid seda on teinud kõik tegevusgrupid, kelle tegevust Riigikontroll detailsemalt analüüsis.

Riigikontrolli tähelepanekud PRIA kohta:

- **Kontroll abikõlblikkuse üle on põhjalik.** PRIA-l on detailsed töökorrad, mis katavad kõiki abikõlblikkuse aspekte. Analüüsitud kontrollides oli korda järgitud ning kontrollid põhjalikult dokumenteeritud.

- **Põhjaliku kontrolli varjukülg on pikk taotluste menetlusaeg.** Enamasti kulub taotlustele 60–90 päeva. Seda on oluliselt enam kui mõnes teises Euroopa Liidu toetusi jagavas rakendusüksuses.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Kõik soovitused on adresseeritud maaeluministrile kui LEADER-programmi eest riigi tasandil vastutavale ministrile. Riigikontroll soovitab sätestada meetme määrusega: a) keelu, mille järgi ei tohi tegevusgrupp esitada iseendale projektitoetuste taotlusi, ja b) nõude, mille järgi tuleb tegevusgruppide hindamise töökordades võimalikud hindepunktid selgete faktiliste tunnustega lahti kirjutada. Samuti andis Riigikontroll soovitused tegevusgruppide juhendamise ja menetluse ajakulu kokkuhoiu kohta.

Minister tõi oma vastuses välja, et alanud toetusperioodil on kavas tegevusgrupi projektitoetuse taotluse menetlemise reegleid muuta nii, et tegevusgrupp enam enda taotlusi koos teiste talle esitatud projektitoetuse taotlustega ei hinda. Tegevusgrupi taotlus edastatakse pärast tegevusgrupi üldkoosoleku heakskiitu otse PRIA-le, kes hindab tegevuste ja kulude abikõlblikkust. Minister lubas alanud toetusperioodi LEADER-meetme määruse väljatöötamisel võtta arvesse ka soovitust täiendada nõudeid tegevusgruppide töökordadele, et neis oleks hindamisel kasutatavad võimalikud hindepunktid selgesti lahti kirjutatud.

Abikõlblikkuse kontrollimisel dubleerivate tegevuste vältimiseks tehtud soovituse peale leidis minister, et kuna alanud perioodil ei ole tegevusgrupp enam haldusorgan, vähenevat ka tegevusgrupi roll abikõlblikkuse kontrollimisel. Minister ei pea siiski vajalikuks sätestada määruses täpselt, millised on ootused tegevusgrupile selles protsessis. Menetluse ajakulu kohta PRIA-s märkis minister, alanud perioodil on plaan võtta projektide menetlemisel kasutusele uus andmesüsteem, millega loodetakse muuta ka menetlused kiiremaks.

Sisukord

Valdkonna ülevaade 7

Ülevaade toetuse saajate käekäigust põhiliste majandusnäitajate pinnal 11

Valdav osa toetust saanud ühingutest on jätkuvalt tegutsevad ja majanduslikult aktiivsed 12
Projektide mõju tööhõivele on pigem ajutine 14

Kohalike tegevusgruppide tegevus projektitoetuse taotluste menetlemisel 15

Hinnatud on iseendaga seotud projekte 16
Hindamine on vähe läbipaistev ja rahastatud projektide paremus ei tule selgelt välja 18
Toetuseta jäetud projektide kohta tehtud otsused on vähe põhjendatud ega vasta seadusele 23
Toetuseta jäetud taotleja ärakuulamine on protsessis probleemne koht 26
Riigikontrolli hinnang kohalike tegevusgruppide tegevusele 26

PRIA tegevus projektide abikõlblikkuse kontrollimisel 27

Kohalike tegevusgruppide ja PRIA menetlused dubleerisid üksteist 27
PRIA kontroll projekti abikõlblikkuse üle on põhjalik, kuid ajamahukas 29

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused 32

Auditi iseloomustus 34

Auditi eesmärk 34
Hinnangu andmise kriteeriumid 34

Lisa A. LEADER-programmi õiguslik raamistik Eestis perioodil 2007–2013 37

Lisa B. Auditeeritute vastused auditiaruandele 38

Valdkonna ülevaade

LEADER-programmi olemus

Teadmiseks, et

LEADER-programmi nimetus tuleneb prantsuskeelsest väljendist ***L**iaison **e**ntre **a**ctions de **d**éveloppement de l'**e**conomie **r**urale*, mis tõlgituna tähendab *seosed erinevate maamajanduse arengutegevuste vahel*.

1. LEADER-programm on Euroopa ühise põllumajanduspoliitika üks abinõudest, mille Euroopa Komisjon algatas maapiirkondade arengu toetamiseks 1991. aastal. Programmi rahastatakse Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondist (EAFRD).

2. LEADER-programmi keskne idee on kaasata maapiirkondi oma arengu juhtimisse piirkondliku partnerluse vormis, mille tulemusena määratakse piirkonnas kohapeal kindlaks arenguvajadused ja valitakse välja arengut toetavad projektid, mida programmist rahastada. Idee aluseks on tõdemus, et paljudele kohalikele probleemidele leiab parema lahenduse kohaliku algatuse, teadmiste ja koostööpotentsiaali ärakasutamise kaudu.

3. Partnerluse võtmeroll on kohalikul tegevusgrupil (edaspidi ka KTG), kes võtab vastu kohaliku arengu strateegia ja viib seda ellu. Igas KTG-s on tegevad sama piirkonna avaliku, era- ja kolmanda sektori esindajad, et arengut puudutavad otsused oleksid võimalikult laiapõhjalised ja seoksid piirkonna eri osapoolte huvisid.

4. LEADER-programmi on rakendatud Euroopa põllumajanduspoliitikas kokku neljal perioodil ning selle tähtsus on aja jooksul märgatavalt suurenenud (vt joonis 1).

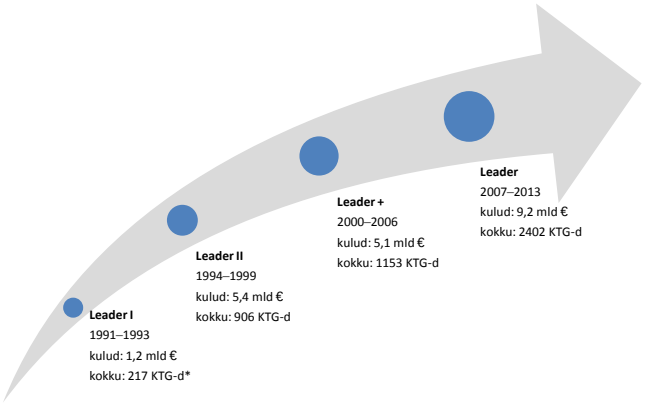
Teadmiseks, et

LEADER-programmil on järgmised põhiprintsiibid:

- probleemide piirkonnapõhine käsitlus,
- altpoolt tulev algatus,
- avaliku ja erasektori partnerlus,
- uuenduslikkuse soosimine,
- integreeritud ja mitut valdkonda hõlmav käsitlus,
- võrgustikutöö edendamine (s.o kogemuste ja oskuste vahetamine),
- koostöö edendamine (s.o ühisprojektid).

Allikas: http://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/maaettevotlus-ja-maaelu/LEADER

Joonis 1. Rakendamisperioodide kaupa LEADER-programmi olulisemad näitajad Euroopa Liidu mastaabis kokku



* KTG – kohalik tegevusgrupp

Allikas. http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/app_templates/enrd_assets/pdf/gateway/axis/Axis4_infographic_en.pdf

5. Euroopa Liidu Nõukogu leiab, et LEADER-programm on olnud edukas, kuna on võimaldanud paremini tuvastada eri sektorite üleseid vajadusi maapiirkondade arendamisel. Ollakse seisukohal, et LEADER-programmile omased põhimõtted peavad edaspidi jääma ELi tõukefondidest rahastatavate maaeluprogrammide kohustuslikuks osaks.[1]

LEADER-programmi rakendamisest Eestis

6. Nagu teisteski 2004. aastal EL-iga liitunud riikides, ei käivitunud LEADER-programm Eestis kohe eraldiseisva programmina. Aastaid 2004–2006 käsitleti kui pilootperioodi, mil programmi viidi ellu riikliku arengukava ühe meetmena. Selleks oli 2006. aastal toetusmeede

[1] Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 1305/2013 (17.12.2013), p 31

Teadmiseks, et

Eesti maaelu arengukavas 2007–2013 on kokku neli toetusmeetmete telge:

I) põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime parandamine (349 miljonit eurot),

II) keskkonna ja paikkonna parandamine (328 miljonit eurot),

III) maapiirkondade elukvaliteedi parandamine ja maamajanduse mitmekesistamine (124 miljonit eurot),

IV) LEADER (86 miljonit eurot).

Lisaks oli tehnilise abi meede summas 38 miljonit eurot. Maaelu arengukava üldine eesmärk on toetada ELi ühise põllumajanduspoliitikaga kaasnevate maaelu arengumeetmete kaudu maapiirkondade tasakaalustatud arengut.

Allikas: maaelu arengukava 2007–2013

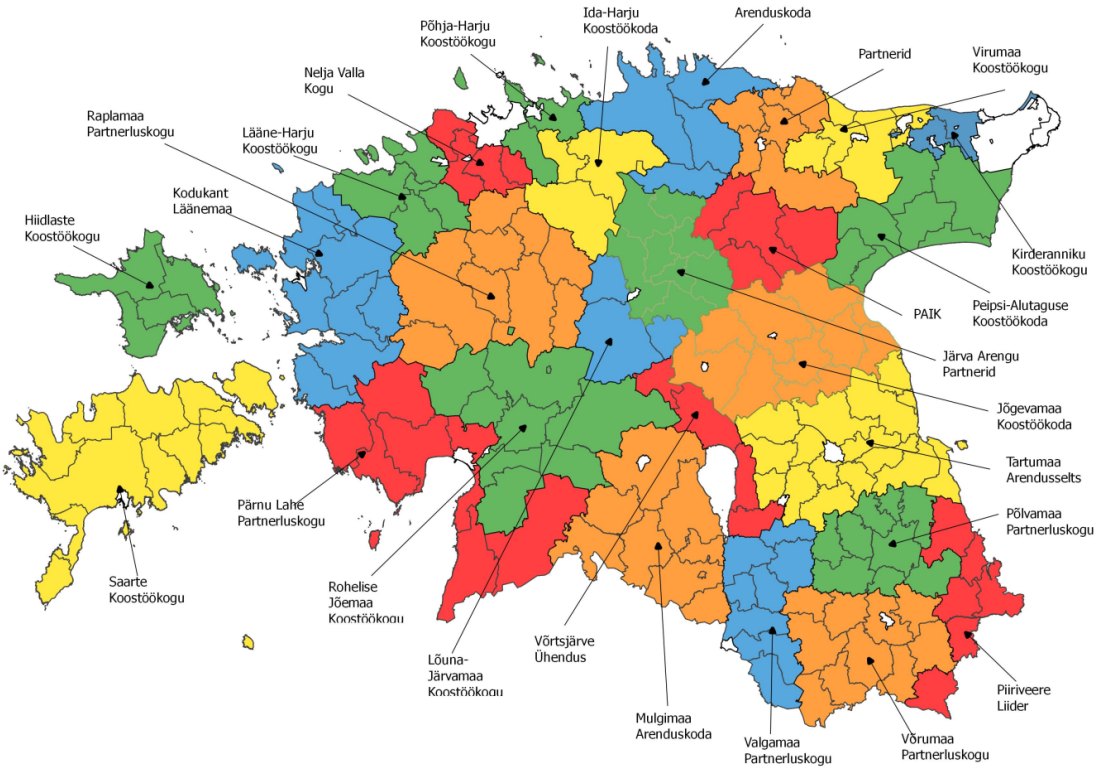
„Kohaliku initsiatiivi arendamine – LEADER-tüüpi meede“, millest rahastati 21 KTG kohaliku arengu strateegia väljatöötamist ja 3 KTG strateegia rakendamist *ca* 1,8 miljoni euro ulatuses.

7. Eraldi programmina toimib LEADER-programm alates 2007. aastast. Sellest alates on programm Eesti maaelu arengukava (MAK) neljandaks toetusmeetmete teljeks, millele eraldati aastatel 2007–2013 MAKi kaudu kokku 86 miljonit eurot (s.o *ca* 10% arengukava eelarvest). LEADER-programm on suunatud puhtalt maapiirkondadele[2].

8. Kui esimese kolme telje puhul otsustatakse toetuse täpsema jaotuse ja saajate üle riigi tasandil, siis LEADER-telje raames teeb sellekohased otsused KTG. Eesmärk on tekitada otsustustasandi allapoole viimise ja kohaliku partnerluse edendamisega võimendust, mis aitab saavutada maaelu arengukava kolme esimese telje eesmärke.

9. Eestis on praegu kokku 26 mittetulundusühinguna tegutsevat KTG-d, mis katavad Eesti maapiirkonnad pea täies ulatuses[2] (vt ka joonis 2). KTG-del on liikmeid kokku üle 1700, neist *ca* 10% on omavalitsused, 37% ettevõtjad ning ülejäänud mittetulundusühingud jms organisatsioonid. Keskmiselt on igal KTG-l veidi üle 60 liikme.

Joonis 2. Kohalike tegevusgruppide tegevuspiirkonnad Eesti kaardil



Allikas: Riigikontroll kohalike tegevusgruppide veebilehtede andmetel

LEADER-programmi õiguslikud alused

10. LEADER-programmi rakendamise õiguslik raamistik rajaneb Euroopa Liidu Nõukogu määrustele, mida täpsustavad vastava liikmesriigi õigusaktid (vt lisa A). Protsessi üksikasjad on kehtestatud põllumajandusministri määrusega. Auditis käsitletud aastatel 2012–2013

[2] Maapiirkonnaks peetakse maaelu arengukava 2007–2013 järgi valdu (sh vallasisesed linnad) ja kuni 4000 elanikuga linnu.

oli neid kaks: 27.9.2010. aasta määrus nr 92 (kehtis kuni 28.9.2012) ning sellest edasi määrus nr 75, mis kehtib praeguseni. Nende põhimõtteline erinevus seisneb KTG kui haldusorgani tegevuse nõuetes, mida varem kehtinud määruses nii detailselt ei olnud. Kehtivas määruses on KTG määratud selgelt avalikku ülesannet täitva üksusena, kes tegutseb halduslepingu alusel ning kellele kohaldub haldusmenetluse seadus.

LEADER-programmi toetuste liigid ja kasutamise statistika

11. Perioodil 2007–2013 maksti LEADER-programmi raames kahte liiki toetust: a) kohaliku tegevusgrupi toetus ning b) projektitoetus.

12. Kohaliku tegevusgrupi toetus on ette nähtud kohaliku arengustrateegia väljatöötamiseks (nt piirkonda puudutavad uuringud, strateegia koostamine) ning strateegia rakendamiseks (nt strateegia elluviimiseks meetmete väljatöötamine, KTG arendamine, koostöö). Projektitoetustega viiakse ellu kohaliku arengustrateegiaga kindlaks määratud meetmeid. Projektitoetust on võimalik taotleda KTG tegevuspiirkonnas tegutseval ettevõtjal, kohalikul omavalitsusel, sihtasutusel, seltsingul ja mittetulundusühingul, sh KTG-l endal.

13. Nii kohaliku tegevusgrupi toetuse kui ka projektitoetuse rahastamiseks eraldati aastatel 2007–2013 igale KTG-le põllumajandusministri käskkirjaga kindel rahasumma, n-ö strateegia rakendamise ja projektitoetuste eelarve. Kohaliku tegevusgrupi toetuse kogusumma võis ulatuda kuni 20%-ni eelarvest.

14. 2013. aasta lõpu seisuga oli tegevusgrupi toetusi välja makstud summas *ca* 11,9 miljonit ning projektitoetuse taotlusi summas *ca* 52,6 miljonit eurot.[3]

15. Projektitoetusi on määratud põhiliselt tegevustele, mis on aidanud kaasa MAK-i 3. telje (s.o maapiirkondade elukvaliteedi parandamine ja ettevõtluse mitmekesistamine) eesmärkide saavutamisele (vt joonis 3). Sellest omakorda on toetatud kõige enam külade uuendamist ja arendamist (kokku *ca* 38 miljoni euroga).

Teadmiseks, et

maaelu arengukavas LEADER-programmiks ette nähtud rahasumma (86 miljonit eurot) jaotati kohalike tegevusgruppide vahel järgmiste kriteeriumite alusel:

1) 20% jagati kohalike tegevusgruppide vahel võrdselt;

2) 70% jaotati, lähtudes kohaliku tegevusgrupi piirkonna sotsiaal-majanduslikest näitajatest: rahvaarv, pindala, üksikisiku tulumaksu laekumine ja omavalitsuse paiknemine saarel;

3) 10% jaotati strateegia kvaliteedi alusel.

Allikas: põllumajandusministri 29.9.2012. aasta määrus nr 75, § 17

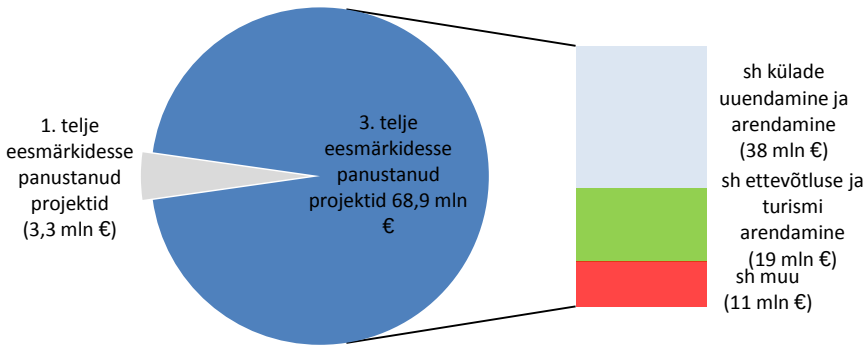
Teadmiseks, et

perioodil 2007–2013 oli LEADER-programmis projektitoetuse maksimumsuurus ühe taotluse kohta 200 000 eurot.

Kuni 2013. aastani (k.a) rahuldatud taotluste põhjal oli keskmine toetus projekti kohta 10 591 eurot.

Allikas: põllumajandusministri 29.9.2012. a määrus nr 75, § 34; 2007–2013 seirearuanne 2013. a kohta, lk 127

Joonis 3. LEADER-programmi toetuste seotus maaelu arengukava teiste telgedega 2013. aasta lõpu seisuga heaks kiidetud projektide põhjal



Allikas: Riigikontroll, toetudes MAK-i 2007–2013 seirearuandele 2013. a kohta

[3] MAK-i 2007–2013 seirearuanne 2013. a kohta (http://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/mak-2007/seire/mak-2007-2013-seirearuanne-2013.pdf), lk 128

LEADER-programmi rakendamise eest vastutajate rollijaotus

16. LEADER-meetme valdkondlik korraldusasutus on Põllumajandusministeerium ja valdkondlik rakendusasutus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA). PRIA on EL-i ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse alusel ühtlasi makseasutus ning LEADER-meetme puhul riikliku järelevalve tegija.

17. LEADER-programmi rakendamisel hõivatud Põllumajandusministeeriumi, PRIA ja KTG olulisemad ülesanded on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Põllumajandusministeeriumi, PRIA ja kohaliku tegevusgrupi (KTG) põhilised ülesanded LEADER-programmi toetuste jagamisel 2007–2013

Osapool	Põhilised ülesanded
Põllumajandus-ministeerium	▪ Kehtestab nõuded KTG-dele, kohaliku arengu strateegiale ja selle meetmetele, toetuse saajale, taotlemise protsessile, toetuse suurusele, tegevuste abikõlblikkusele, aruandlusele ja seirele jms. ▪ Hindab kohaliku arengu strateegiate vastavust nõuetele ja kinnitab need. ▪ Korraldab programmi tulemuste seiret ja riigi tasandil aruandlust.
PRIA	▪ Sõlmib KTG-dega halduslepingud ja teeb lepingute täitmise üle järelevalvet. ▪ Menetleb KTG-de esitatud kohaliku tegevusgrupi toetuse taotlusi ning KTG-s hindamise läbinud ja rahastamiseks välja valitud projektitoetuste taotlusi, kontrollib taotluste vastavust nõuetele, teeb otsuse taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta. ▪ Menetleb toetuse väljamaksetaotlusi (s.o pärast toetuse saaja poolt kulude tegemist), kontrollib väljaminekute vastavust abikõlblikkuse nõuetele, teeb otsuse toetuse maksmise või mittemaksmise kohta. ▪ Kogub projektide kaupa seireinfot.
KTG	▪ Võtab vastu kohaliku arengu strateegia. ▪ Töötab välja strateegia rakendamise meetmed. ▪ Koostab igal aastal strateegia rakendamise kava ja esitab selle PRIA-le. ▪ Võtab vastu korra projektitaotluste menetlemisega seotud dokumentide vastuvõtmiseks ja säilitamiseks, projektitaotluste hindamise töörühma moodustamiseks, projektitaotluste hindamiseks ja paremusjärjestuse koostamiseks, vaiete menetlemiseks. ▪ Korraldab vastavalt meetmetele projektitoetuse taotlusvoore, hindab projekte ja kinnitab rahastamiseks sobilikud projektid, mis strateegia eesmärke parimal moel toetavad. ▪ Edastab PRIA-le projektitaotluste hindamise töörühma koosoleku protokolli, paremusjärjestuse ja projektitaotluste kohta tehtud otsused. ▪ Kogub projektitoetuse saajatelt seireandmeid. ▪ Edastab seireandmed Põllumajandusministeeriumile.

Allikas: Riigikontroll LEADER-määruse põhjal

Teadmiseks, et

kohaliku tegevusgrupi juhtorganid on üldkoosolek ja juhatus. Projekte hindavad töörühmad, mis on meetmete kaupa tihtipeale erinevad. Hindamisel moodustatud paremusjärjestuse kinnitab lõpuks juhatus.

LEADER-programmi oodatavad tulemused ja nende mõõtmine

18. MAK-i perioodil 2007–2013 mõõdeti LEADER-programmi tulemusi kolmel tasandil: väljund-, tulemus- ja mõjunäitajad (vt tabel 2). Osa näitajaid (nt toetatavate KTG-de arv, hõlmatud territoorium, rahastatud projektide arv[4]) on kindlaks määranud Euroopa Komisjon.

[4] Vt täpsemalt Euroopa Komisjoni 15.12.2006. a määrus nr 1974/2006 (lk 72).

Teadmiseks, et

MAK-i rakendamist seiratakse ja hinnatakse järjepidevalt ning antakse sellest Euroopa Komisjonile aru.

Seire on iga-aastane MAK-i meetmete elluviimist iseloomustavate andmete kogumine ja analüüs. Aruanne koostatakse Euroopa Komisjonile 30. juuniks.

Hindamine jaotub püsihindamiseks, vahe- ja järelhindamiseks. Püsihindamine on tulemuste ja mõjude pidev jälgimine, mida teeb Eesti Maaülikool. Vahe- ja järelhindamine on täiendav tulemuste ja mõjude hindamine riigihankega valitud hindaja poolt. Vahehindamine tehti 2010. aastal. Järelhindamine tuleb teha hiljemalt 2016. aasta lõpuks.

Allikas: http://www.agri.ee/et/eesmargid-tegevused/eesti-maaelu-arengukava-mak-2007-2013/seire-ja-hindamine

Tabel 2. LEADER-programmi tulemusi iseloomustavad näitajad ja nende saavutamine

Näitaja tüüp	Näitaja nimetus	Sihtmäär	Saavutustase 2013
Väljundnäitaja	Toetatavate KTG-de arv	26	26
	KTG-dega hõlmatud territoorium	42 000 km^2	42 830 km^2
	KTG-de rahastatud projektide arv	5000	6867
	Toetatud koostööprojektide arv	40	75
	Koostööd tegevate KTG-de arv	20	23
	Kohaliku arengu strateegiate väljatöötamises osalejate arv	750	810
Tulemusnäitaja	Loodud töökohtade arv	80	323
	Edukate koolituste arv	175	659
Mõjunäitaja	Netolisandväärtuse osatähtsus ostujõustandardis	65% (EL-25 keskmisest)	Ei ole veel mõõdetud
	Kaasnevad loodavad täistööajaga töökohad	40	276

* KTG – kohalik tegevusgrupp

Allikas: MAK-i 2007–2013 seirearuanne 2013. a kohta (http://www.agri.ee/sites/default/files/content/arengukavad/mak-2007/seire/mak-2007-2013-seirearuanne-2013.pdf), lk 129; Eesti maaelu arengukava 2007–2013 LEADER-meetme projektitaotluste rakendamistulemuste analüüs 1.1.2007 – 30.6.2013“, lk 21

19. Nagu tabelist 2 nähtub, on LEADER-programmi väljund- ja tulemusnäitajate sihttasemed praeguseks juba saavutatud.

Ülevaade toetuse saajate käekäigust põhiliste majandusnäitajate pinnal

20. Riigikontrolli korraldatud auditis on kaks alateemat, milles ühes analüüsiti, kuidas on toetuse saajatel pärast toetuse kättesaamist läinud, ning teises hinnati KTG-de ja PRIA tegevust projektitoetuse taotluste menetlemisel.

21. Esmalt annab Riigikontroll ülevaate toetuse saajate põhilistest majandusnäitajatest. Eesmärk ei olnud hinnata toetuste tulemuslikkust ega mõju, vaid uurida, kas toetust saanute tegevus on olnud jätkuv ja üldised majandusnäitajad selles arvestuses head. Samuti analüüsiti töökohtade loomist ja püsimist, kuna töökohad on LEADER-programmi mõjude mõõtmisel üks peamisi näitajaid.

22. Analüüsis keskenduti juriidilistele isikutele, kelle taotlus oli saanud heakskiidu enne 2012. aastat ja kellele on toetus välja makstud. Täpsemalt neile, kellel on kohustus esitada äriregistrile majandusaasta aruandeid. Kokku oli neid ühinguid 1987 (61% toetust saanute koguarvust). Vaatluse all olid aastate 2009–2012 majandusaasta aruanded[5].

[5] Andmepäring äriregistrile tehti ajal, kui 2013. a majandusaasta aruandeid ei olnud veel esitatud.

23. Sisendina kasutati äriregistrile esitatud majandusaasta aruannete andmeid. Majandusnäitajate põhjal on tehtud üldistavaid järeldusi toetuse saajate kogumi kohta tervikuna, andmata hinnanguid KTG või toetuse saaja tegevusele.

Toetust saanud ühingute tegevuse jätkuvus

Tulu – äriühingute puhul vaadati kaupade ja teenuste müügist saadud tulu. MTÜ-des kaasati analüüsi ka muud liiki tulud, sh saadud toetused, liikmemaksud jms, kuna MTÜ-de olemusest tulenevalt ei ole müügitulu enamasti nende tegevuse peamine rahastamisallikas.

NB! Tuluna ei ole mõeldud kasumit.

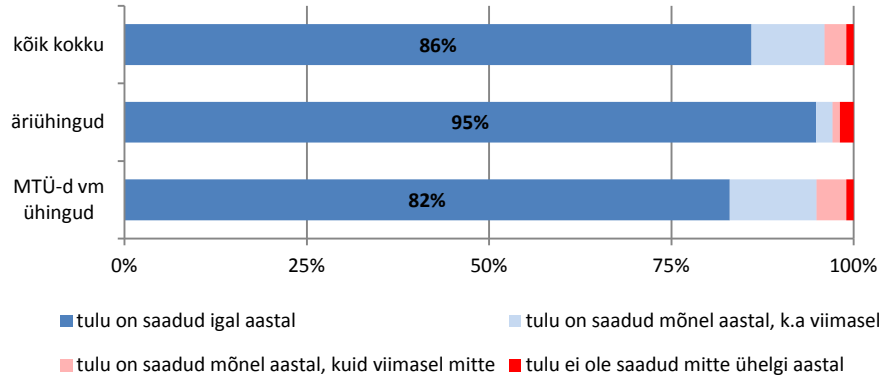
Teadmiseks, et

55% auditis analüüsitud ühingutest on saanud toetust enam kui üks kord.

Valdav osa toetust saanud ühingutest on jätkuvalt tegutsevad ja majanduslikult aktiivsed

24. Analüüsitud 1987 ühingust on 86% teeninud tulu igal aastal alates aastast, millal toetus ühingule esimest korda määrati (edaspidi esimene toetusaasta). Ligikaudu 13% oli saanud tulu mõnel aastal (vt joonis 4). Viimastest oli osa siiski sellised, kellel 2012. aastal ehk analüüsitud perioodi viimasel aastal tulusid ei olnud. Kogu perioodi peale kokku ei olnud tulusid 1%-l ühingutest. Seega on valdav osa toetust saanud ühingutest suutnud teenida püsivalt tulu, et oma tegevust rahastada ja majandustegevust käigus hoida. Püsiv tuluteenimine iseloomustab tegevuse jätkuvust ning näib, et auditis käsitletud ajal on sellest seisukohast läinud toetusraha enamjaolt õigetele isikutele, kuna nende näitajate üldpilt on hea.

Joonis 4. Toetuse saajate osakaal selle järgi, kuidas on alates esimesest toetusaastast teenitud tulu



Allikas: Riigikontroll äriregistri andmete põhjal

25. Tegevuse jätkuvus on oluline toetuse mõjude püsimise seisukohast. Mõju oleneb küll eeskätt toetatava tegevuse iseloomust, näiteks kas tegemist on ühekordse ürituse või vara soetamisega, kuid võib eeldada, et mõju püsimine on toetuse saaja tegevuse jätkuvusega positiivses seoses. Mida lühiajalisem on tegevus, seda tõenäolisem on, et toetuse efekt jääb piiratuks ja toetusest saadavat potentsiaalset võimendust ei suudeta täiel määral ära kasutada. Selle teadmise valguses on oluline välja tuua, et LEADER-programmist teotust saanute hulgas on ka neid, kes on praeguseks oma tegevuse lõpetanud või siis teel selles suunas. Äriregistrist on kustutatud 14 toetust saanud ühingut, 3 on likvideerimisel või pankrotis. Lisaks on 75 n-ö ohutsoonis, kuna neile on tehtud aruannete esitamata jätmise eest kustutamishoiatus.

Teadmiseks, et

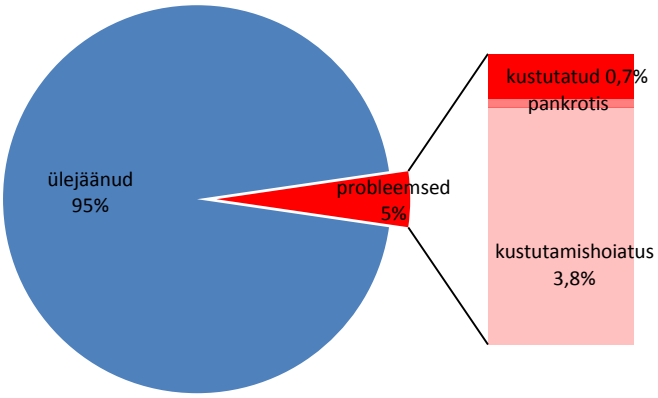
LEADER-määruse kohaselt peab projektitoetust saanud isik säilitama toetusest rahastatud investeeringuobjekti ja kasutama seda sihipäraselt vähemalt viis aastat alates toetuse viimase osa väljamaksmisest.

Allikas: LEADER-määrus, nt 75, § 42 lg 6

26. Tegevuse lõpetanud ühingute osakaal ei ole suur, *ca* 1% toetust saanud ühingutest (vt joonis 5). Praeguseks äriregistrist kustutatud ühingutele on makstud toetust kokku 160 800 eurot. 2 said toetust vara soetamiseks, 3 ehitustöödeks ning ülejäänud üritusteks või muudeks sarnasteks ettevõtmisteks. Kahest vara soetanud toetuse saajast on PRIA

andmetel mõlemaga tegeletud ning ühele on esitatud praeguseks ka toetuse tagasimaksenõue.

Joonis 5. Toetust saanud ühingud, kelle tegevus on lõpetatud või lõpetamisohus (protsentides)



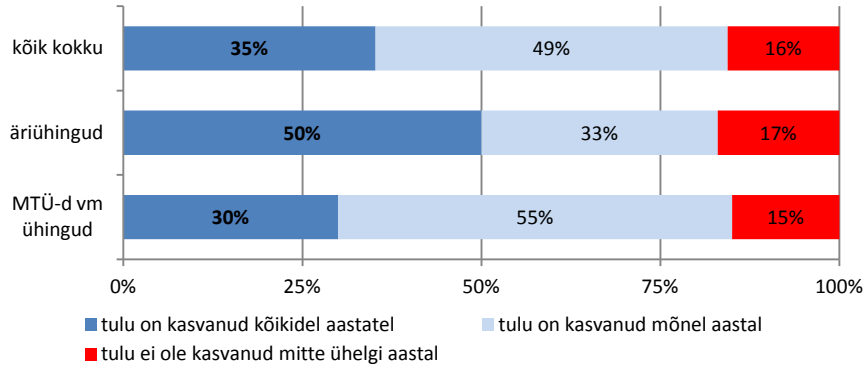
Allikas: Riigikontroll äriregistri andmete põhjal

27. Tulud olid igal aastal pärast esimest toetusaastat suurenenud veidi üle kolmandikul toetust saanud ühingutest (vt joonis 6). Äriühingute hulgas oli see näitaja 50%, mittetulundusühingute puhul mõnevõrra väiksem. Skaala vastaspoolelt selgub, et tulud ei ole kasvanud mitte ühelgi aastal 16%-l toetust saanud ühingutest, s.t tulud olid analüüsitud perioodi igal aastal võrreldes eelneva aastaga kas samad või väiksemad. Arvestatud ei ole neid, kes vaadeldud perioodil tulu üldse ei teeninud (vt joonis 4). Tulude muutuse dünaamika kinnitab üldjoontes juba eelpool tehtud järeldust, et toetust on saanud enamasti ühingud, kelle tegevus on olnud jätkuv. Siinkohal ilmestab seda tegevusmahtude tõusev trend.

Teadmiseks, et

neil ühingutel, kelle tulud olid vaadeldud perioodil järjepidevas kasvus, oli tulude aastane juurdekasv keskmiselt 70%, sh äriühingutel müügikäive keskmine juurdekasv 37%.

Joonis 6. Toetuse saajate osakaal selle järgi, kuidas on muutunud ühingu tulud pärast esimest toetusaastat

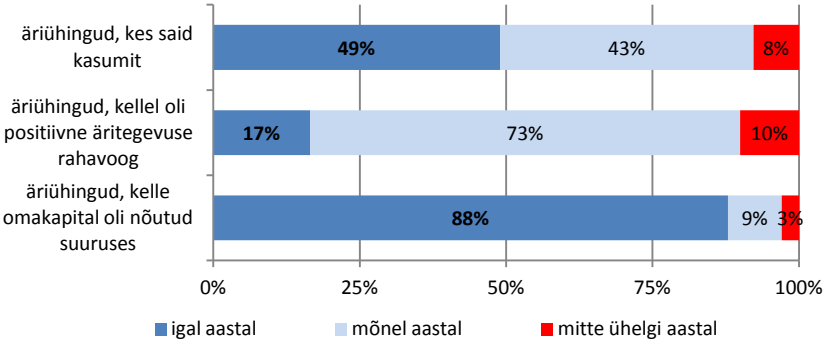


Allikas: Riigikontroll äriregistri andmete põhjal

28. Vaadates eraldi äriühinguid, on igal aastal kasumit teeninud ühinguid veidi alla poole (vt joonis 7). Jätkusuutlikkuse seisukohast on samuti tähtis, et ettevõtte põhitegevuse käigushoidmine ei vaja pidevalt lisaraha laenude, kapitali sissemaksete jms kujul. Seda iseloomustab äritegevuse positiivne rahavoog, mis näitab, et põhitegevuse tulemusena jääb reaalselt raha üle, mitte ei tule sellest puudu. Toetust saanud ühinguid, kellel see näitaja oli positiivne igal aastal, oli 17%. Enamik on olnud kord plussis, kord miinuses (73%). Tegevuse jätkuvust ohustavate riskide maandamiseks on oluline seegi, et ettevõttel on piisavalt omakapitali.

Valdaval osal toetust saanud äriühingutest oli omakapitali kogu analüüsitud perioodi kestel enam kui seadusega minimaalselt vaja. 2012. aasta lõppedes oli seadusega nõutud määral omakapitali 93%-l toetust saanud äriühingutest.

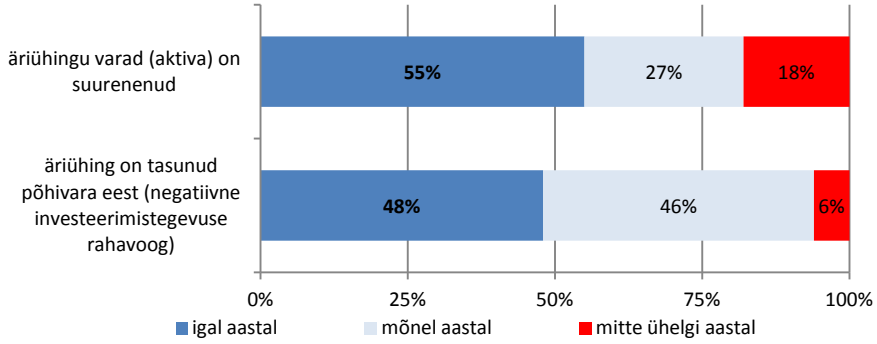
Joonis 7. Mõned olulisemad jätkusuutlikkust iseloomustavad näitajad toetust saanud äriühingute kohta



Allikas: Riigikontroll äriregistri andmete põhjal

29. Täiendavaid investeeringuid varadesse on pärast esimest toetusaastat teinud üle 90% äriühingutest, ligikaudu pool neist igal aastal. Bilansimaht ehk varade raamatupidamislik koguväärtus on kasvanud igal aastal veidi üle pooltel äriühingutel (vt joonis 8). Valdav osa toetust saanud ühingutest on suutnud seega hoida oma ettevõtet laienemise kursil.

Joonis 8. Toetust saanud äriühingute osakaal vastavalt sellele, kuidas on tehtud varadesse investeeringuid pärast esimest toetusaastat



Allikas: Riigikontroll äriregistri andmete põhjal

Projektide mõju tööhõivele on pigem ajutine

Töökohtade loomine

30. Loodud töökohad oli möödunud toetusperioodil olulised nii tulemus- kui ka mõjunäitajate kategoorias. Sihiks oli seatud 80 töökohta, sh 40 täistööajaga. 2013. aasta seirearuande kohaselt oli selleks ajaks jõutud kokku 323 töökohani, millest 276 täistööajaga. Eesmärgid on aruande järgi seega selgelt täidetud. Selge ei ole aga, mis laadi töökohti on tegelikult loodud. Auditis analüüsitud toetust saanud ühingute majandusaasta aruannete põhjal võib väita, et tegemist on olnud pigem lühiajaliste töökohtadega, kuna need aruanded näitavad märksa tagasihoidlikumat juurdekasvu. Majandusaasta aruandes esitatakse nimelt töötajate arv taandatuna täistööajale.

31. Enne 2012. aastat toetust saanud ühingutest, keda auditis analüüsiti, oli seireandmete järgi loonud töökohti väidetavalt 93 ühingut. Ka üldiselt on töökohtade loomine puudutanud suhteliselt väikest hulka toetuse saajaid: 2013. aasta seireandmete järgi 148 isikut (s.o 4% toetust saanutest). Arvestades, et tegemist on ühe põhilise tulemusnäitajaga, on panustajaid sellesse olnud küllaltki vähe.

32. Kolmandikul ühingutest, kes seireandmete põhjal deklareerisid loodud töökohti, ei olnud majandusaasta aruande järgi samal aastal mitte ühtegi täiskohaga töötajat (vt tabel 3). Lisaks ei olnud 40% ühingutest töötajaid juurde palganud või ei olnud neid palganud nii palju, kui võis eeldada seirearuande põhjal.

Tabel 3. Auditis analüüsitud ühingutes juurdeloodud töökohad majandusaasta aruannete *vs* LEADER-programmi seirearuannete järgi

Tuvastatud seis	Ühingute arv	Osakaal
Majandusaasta aruande järgi oli töötajate arv võrreldes eelneva aastaga suurenenud vähemalt sama palju, kui seireandmete järgi lubati töökohti luua programmist rahastatud projekti käigus.	25	27%
Majandusaasta aruande järgi oli töötajate arv suurenenud, kuid mitte nii palju, kui lubati luua töökohti programmist rahastatud projekti käigus.	10	10%
Majandusaasta aruande järgi ei olnud töötajate arv suurenenud.	27	30%
Majandusaasta aruande järgi ei olnud ühingul töötajaid.	31	33%

Allikas: Riigikontroll äriregistri ja PRIA LEADER-programmi seireandmete põhjal

33. Loodud töökohtade arvu kasutatakse LEADER-programmi edukuse mõõtmisel ka alanud toetusperioodil[6]. Põllumajandusministeeriumi väitel muutub aga töökohtade arvestuse metoodika. Arvesse lähevad töökohad, mille kestus on vähemalt üks aasta. Seireandmete vastavust reeglitele hakatakse korrapäraselt kontrollima püsihindamise käigus. Seega peaks alanud toetusperioodil olema paremad eeldused koguda andmeid, mis iseloomustavad toetuste tegelikku mõju maapiirkonna tööhõivele. Selle teadmise valguses ei pea Riigikontroll praegu vajalikuks anda maaeluministrile omalt poolt soovitusi, kuidas projektide tulemusena loodud töökohtade arvestust muuta.

Kohalike tegevusgruppide tegevus projektitoetuse taotluste menetlemisel

Teadmiseks, et

2013. aastal esitati kohalikele tegevusgruppidele kokku 1850 projektitoetuse taotlust, millest kinnitati 1140 (s.o 62%).

Allikas: Põllumajandusministeerium

34. Projektitoetuse taotluse menetlus LEADER-programmis on haldusmenetlus, millele kohaldub haldusmenetluse seadus. Toetusperioodil 2007–2013 olid selles protsessis haldusorgani ülesannetes nii PRIA kui ka KTG. Esimene otsustas taotluste rahuldamise üle, teine tegi eeltöö ja valis kohalikul arengustrateegial põhineva meetme raames välja rahastamiseks parimad projektid. Toetamiseks välja valitud projektide kohta tuli KTG-l koostada taotluste kinnitamise otsus, mis edastati PRIA-le. Projekte, mis ei vastanud meetme tingimustele või millele paremusjärjestuse põhjal toetusraha ei jätkunud, PRIA-le ei

[6] Eesmärgiks 280 töökohta aastaks 2020 (MAK 2014–2020, lk 306).

edastatud. Nende kohta tuli KTG-l koostada taotluse kinnitamata jätmise otsus, millega projekti menetlus sisuliselt lõppes.

35. KTG otsus taotlus kinnitada või mitte on haldusakt, mida tuleb põhjendada. Näiteks peab otsusest selguma, miks projekt rahastamiseks sobilike projektide valikusse ei mahtunud. Kaalutletud ja põhjendatud otsuse tegemine eeldab, et projektitaotluste hindamine on olnud põhjalik, hinded argumenteeritud ja paremusjärjestus arusaadav. Haldusmenetluse seaduse kohaselt tuleb hoiduda ka huvide konfliktist, mis siinkohal tähendab, et ei hinnata iseendaga seotud projekte ega osaleta otsuste tegemisel iseendaga seotud projektide kinnitamise üle.

36. KTG-de tegevust analüüsis Riigikontroll järgmises ulatuses:

- hindamisprotsessi ja paremusjärjestuse kujunemise läbipaistvust hinnati **10 KTG-s** (KTG-de valikupõhimõtteid vt auditi iseloomustusest lk 34);
- hindamisel ja paremusjärjestuse kinnitamisel huvide konflikti vältimist hinnati **kõigis 26 KTG-s**;
- taotluse kinnitamata jätmise otsuste põhjendatust ja vastavust seadusenõuetele hinnati samuti **kõigis 26 KTG-s**.

Hinnatud on iseendaga seotud projekte

Huvide konflikti vältimine

Projekti hindaja ja projektitaotluse esitaja on **haldusmenetluse seaduse mõistes seotud isikud**, kui projekti hindaja: a) on ise projektitaotluse esitaja (nt FIE-na) või esitaja esindaja (nt juhatuse liige), b) on projektitaotluse esitaja või projektitaotluse esitaja esindaja sugulane, abikaasa, hõimlane või perekonnaliige, c) on projektitaotluse esitajast või esitaja esindajast tööalases, teenistuslikus või muus sõltuvuses.

Allikas: haldusmenetluse seadus, § 10 lg 1

37. Kohustus valida välja rahastamiseks sobivad projektid ilma huvide konfliktita lasub nii KTG-l kui ka hindamise töörühma igal liikmel. KTG-l tuleb oma töökorraldusega tagada, et projektide hindaja ja projektitaotluse esitaja ei ole omavahel haldusmenetluse seaduse mõistes seotud isikud.[7]

38. Projektide hindamise töörühma liige loob projekte hinnates ja paremuse põhjal järjestades KTG-le ja toetuse taotlejale õiguslikult siduvaid tagajärgi. Seaduse mõttes tähendab see, et hindaja võtab KTG nimel menetlusest osa. Samas on haldusorgani esindajal keelatud osaleda menetluses, kui ta on menetluse teise poolega seotud.

39. Võimaliku huvide konflikti seisukohast keskenduti auditis perioodil 2012–2013 heaks kiidetud projektidele, mida oli kokku 2586, toetussummaga *ca* 26,3 miljon eurot. KTG-delt, äri- ja rahvastiku-registrist saadud andmete põhjal võeti täpsema vaatluse alla projektid, mille puhul oli kahtlus, et hindamiseks moodustatud töörühma liige võib olla taotluse esitajaga seotud. Uuritud projekte oli kokku 451. Neist 48 juhul oli projekti hinnanud töörühma liige või tema sugulane samal ajal ka projektitaotluse esitaja juhatuse liige ehk seotud isik haldusmenetluse seaduse mõistes.

Teadmiseks, et

alates 29.9.2012 kehtiva LEADER-meetme määruse (nr 72) kohaselt ei saa kohaliku tegevusgrupi juhatuse liige kuuluda enam hindamise töörühma.

40. Enamasti oli tegemist KTG enda projektidega (43), kus KTG oli mõne oma strateegiast tuleneva meetme raames taotlenud n-ö iseendalt toetusraha. Reeglite järgi ei ole see keelatud. KTG võib enda väljatöötatud meetme elluviimiseks ette nähtud raha pärast konkureerida nagu iga teine isik, kes meetme tingimustele vastab. Juhul, kui KTG projekt saab hindamise tulemusena paremusjärjestuses piisavalt kõrge

[7] Põllumajandusministri 21.9.2012. a määrus nr 75, § 11 lg 3

koha, et see kinnitada ja PRIA-le esitada, ei kinnita projekti KTG juhatus (nagu tavaolukorras), vaid üldkoosolek.

41. Ülejäänud juhtumites (5), kus hindaja ja projektitaotluse esitaja olid haldusmenetluse seaduse mõistes seotud, põhjendati hindamisest osavõttu väitega, et hindaja kas ei olnud seosest teadlik (sugulaste puhul) või ei näinud seoses huvide konflikti ohtu. Kõikidel juhtudel oli toetuse taotlejaks mittetulundusühing, mis esindab kogukondlikke huve. Ei peetud reaalseks, et ühingule antud toetusest saab projekti hindaja või tema sugulane isiklikku majanduslikku kasu. Sellest hoolimata on tegemist LEADER-määruse ja seaduse reeglite rikkumisega. Rikkumine tuvastati järgmistes KTG-des:

- Jõgevamaa Koostöökoda,
- Lõuna-Järvamaa Koostöökogu,
- Partnerid,
- Piiriveere Liider,
- Virumaa Koostöökogu.

42. Üldreegel on, et seose ilmnemisel taandab taotlejaga seotud hindaja end töörühma istungilt. Kõrvale ei jääda mitte üksnes iseendaga seotud taotluse, vaid ka teiste sama meetme samas voorus esitatud taotluste hindamisest. KTG enda projektitaotluste suhtes kehtib aga erand. Näiteks kui KTG juhatuse liikme sugulane on samas KTG-s ka projekte hindava töörühma liige, ei pea ta LEADER-määruse järgi töörühma istungilt kõrvale jääma. Ka siis mitte, kui antakse hindeid KTG projektitaotlusele. Erand ei ole Riigikontrolli arvates põhjendatud. Nagu kõiki taotlusi, tuleb ka KTG oma hinnata erapooletult, et taotluse koht paremusjärjestuses kujuneks õiglaselt ja võimalikult objektiivselt. KTG projekt ei ole huvide konflikti seisukohast midagi erilist. Kui hindaja on KTG-ga seotud, ei ole välistatud, et huvid vastanduvad ja hindamine ei ole erapooletu.

Teadmiseks, et

perioodil 2012–2013 rahastatud 2586 projektist 101 olid kohaliku tegevusgrupi oma projektid (*ca* 4%). Kohaliku tegevusgrupi projektide toetuseks kulus LEADER-programmi raha kokku *ca* 1,2 miljonit eurot (*ca* 5%).

Märksa enam on projekte, kus mõne kohaliku tegevusgrupi korraldatud projektitoetuse taotlusvoorudes osales ja sai rahastuse sama tegevusgrupi liige. Kokku oli perioodil 2012–2013 rahastatud projektide hulgas selliseid 892 (*ca* 34%).

43. Riigikontroll leiab samuti, et ainuüksi võimalus, et KTG osaleb iseenda korraldatud taotlusvoorudes, kätkeb endas suurt huvide konflikti riski. Sisuliselt konkureerib KTG rahale, mille jaotuse üle on tal voli otsustada, ja see ei ole põhimõtteliselt õige. Seda vaatamata asjaolule, et projektide hindajad valitakse konkursiga ja sõltumatult. Lõpliku otsuse projektide kinnitamise kohta teeb ikkagi KTG juhatus või üldkoosolek. Riigikontroll ei väida, et KTG ei peaks projekte tegema, kuid kuna tegemist on avaliku rahaga, peab ka näima, et otsustamine selle kasutamise üle on aus ja erapooletu. Seetõttu tuleb alanud perioodil reegleid muuta ja leida lahendus, et KTG-d enam iseendale taotlusi ei esita.

Teadmiseks, et

kohaliku tegevusgrupi toetuse eesmärk on rahastada kulusid, mis seotud toetusmeetme väljatöötamise ja rakendamise korraldamisega, strateegia täiendamisega ja tegevusgrupi arendamisega, sh koostööga.

44. Riigikontrolli arvates on mõistlik, et KTG oma projektide kulud saavad kaetud tegevusgrupi toetusest, mis oli auditis vaadatud perioodil kuni 20% programmi eelarvest. Kui vaja, tuleb kaaluda eelarve suurendamist (Euroopa Komisjoni reeglite järgi on piiriks 25%) ning hinnata vajadust avardada tegevusgrupi toetuse eesmärke ja abikõlblikkuse reegleid.

45. **Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** kehtestada alanud toetusperioodiks reeglid, mis välistaksid, et KTG projektitoetuse taotlusi menetletakse samas KTG-s.

Maaeluministri vastus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 34 punkti 4 kohaselt võib kohalik tegevusgrupp (KTG) ise olla projektitoetuse taotlejaks ja toetuse saajaks tingimusel, et projekt on läbinud läbipaistva ja mittediskrimineeriva valikumenetluse. Võttes arvesse lõppeva perioodi kogemusi ja Teie poolt esitatud tähelepanekut antud küsimuses, kavandame 2014–2020 perioodil muudatust, mille kohaselt KTG ise ei hinda enam oma projektitoetuse taotlust, vaid KTG projekt peab olema sisuliselt heaks kiidetud KTG üldkoosoleku poolt. Seejärel esitatakse projektitoetuse taotlus PRIAle, kes kontrollib kavandatud tegevuste ja kulutuste vastavust abikõlblikkuse tingimustele. Lõpliku KTG projektitoetuse taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse teeb PRIA. Otsustusprotsessi läbipaistvuse huvides peavad KTGd esitama oma iga-aastases rakenduskavas KTG enda algatatud projektide eelarve lahus muude strateegiameetmete eelarvetest.

46. Kokkuvõtteks – formaalses plaanis huvide konflikti vältimise protseduur KTG-des toimib, vajadust hoiduda iseendaga seotud projektide hindamisest või hindamistulemuste kinnitamisest teadvustatakse ja eksimist reeglite vastu esineb harva. KTG-d on loonud töökorralduse, mis kohustab huvide konfliktist KTG-d informeerima. Mitmed kasutavad erapooletuse ja sõltumatuse deklaratsiooni, millega hindaja annab lubaduse, et taandub hindamisest, kui ilmnevad huvide konfliktile osutavad asjaolud. Samuti on KTG-sid, kes koguvad oma algatusel teavet hindajate seoste kohta, kasutades selleks avalikku infot, nagu näiteks ühingute registrikaardi andmeid äriregistris.

Teadmiseks, et

10 kohalikust tegevusgrupist auditis detailsemaks analüüsiks valitud ligikaudu paarisajast projektist oli ligikaudu viiendik sellised, mille hindamise käigus oli mõni hindamistöörühma liige end huvide konflikti riski tõttu taandanud.

Hindamine on vähe läbipaistev ja rahastatud projektide paremus ei tule selgelt välja

47. Selleks, et valida rahastamiseks välja parimad projektid, tuleb hinnata nende vastavust kohalikule arengustrateegiale ja rakenduskavale ning seada projektid valikukriteeriumite alusel paremusjärjestusse. LEADER-määruse kohaselt peab KTG-l olema selleks töökord. Kriteeriumid on KTG enda teha, kuid arvestada tuleb kohaliku arengu strateegia eesmärke ja meetmeid.

Kriteeriumitele vastavuse mõõtmine

48. Projektitaotluste hindamist analüüsiti auditi käigus 10 KTG-s ja seda aastatel 2012–2013 toimunud hindamiste puhul. Kui rakendatud toetusmeetmeid oli neil KTG-del enam-vähem ühepalju (3–5), siis kriteeriumite hulk oli võrdlemisi erinev (vt tabel 4). Enamasti oli ühe meetme kohta kuni 10 kriteeriumit.

Tabel 4. Meetmete ja kriteeriumite arv kümnes auditeeritud kohalikus tegevusgrupis (KTG) perioodil 2012–2013

KTG	Meetmete arv	Kasutatud kriteeriumite arv olenevalt meetmest
Ida-Harju Koostöökoda	3	4–5
Järva Arengu Partnerid	4	20
Jõgevamaa Koostöökoda	3	7
Kirderanniku Koostöökogu	3	6
Nelja Valla Kogu	5	5
Piiriveere Liider	4	6
Pärnu Lahe Partnerluskogu	5	9
Saarte Koostöökogu	3	8–9
Tartumaa Arendusselts	3	5
Valgamaa Partnerluskogu	3	8–13

Allikas: Riigikontroll kohalikelt tegevusgruppidelt kogutud andmete põhjal

Teadmiseks, et

analüüsitud kümnes kohalikus tegevusgrupis rakendati perioodil 2012–2013 kokku 36 meedet. Üldistades meetmete eesmärke, võib väita, et neist 39% oli suunatud kohaliku kogukonna arendamisele, 36% ettevõtluse arendamisele ja 25% elukeskkonna arendamisele. Pea kõikides tegevusgruppides oli mõni meede igas nimetatud valdkonnas.

Kattuvusi on tegevusgruppide vahel ka kriteeriumite sisus. Nt oli projekti jätkusuutlikkuse kohta kriteerium 90%-l auditis vaadeldud tegevusgruppidest, projekti teostatavuse ja taotleja suutlikkuse kohta 80%-l, projekti innovaatilisuse kohta 70%-l, koostöö ja kaasatuse kohta 60%-l tegevusgruppidest.

Allikas: Riigikontroll tegevusgruppide andmete põhjal

49. Kriteeriumid peavad olema selged ja võimaldama välja valida projektid, mis meetme eesmärke parimal moel toetavad. Kriteeriumite asjakohasust auditis ei analüüsitud, kuid vaadati, kuidas mõõdetakse projekti vastavust kriteeriumitele ja millised juhised on selleks hindajatele töökordades antud.

50. Vastavuse mõõtmiseks kasutati peamiselt hindeskaalat. Nagu kriteeriumite hulk, varieerub KTG-des ka hindeskaala ulatus. Enamasti kasutati kuni 5-pallist skaalat, kuid oli ka 10-palliseid skaalasid. Ühes ja samas KTG-s oli skaala kõigi meetmete ja kriteeriumite kohta üldiselt ühesugune. Oluline on märkida, et ka juba väga väike erinevus projekti punktiskooris võib saada määravaks ja jätta projekti toetuse saajate hulgast välja. Auditeeritud KTG-des oli mitmeid näiteid, kus otsustavaks sai väiksem kui ühepunktine erinevus (nt punktiskoor 66,4 *vs* 66).

51. Riigikontrolli hinnangul on KTG-de hindamise töökordades kriteeriumite selgitused enamasti üldsõnalised ja neist ei selgu asjaolud, mis võimalikke hindepunkte üksteisest eristavad. Näiteks ei tule välja, mille poolest on hinne 3 parem hindest 2 jne. Hinde sisustamine on jäetud seega suuresti hindaja meelevalda. Igale võimalikule hindele vastavat seisundit väljendavad asjaolud olid lahti kirjutatud 5-l KTG-l 10-st (vt tabel 5).

Tabel 5. Projektitaotluste hindamise töökordades hinnete kohta antud selgituste ulatus kümnes auditeeritud kohalikus tegevusgrupis

Hindamise töökorras hinnete kohta välja toodud asjaolude ulatus	KTG-d
Asjaolude kirjeldus oli kõikide hinnete kohta kogu hindeskaala ulatuses.	1) Ida-Harju Koostöökoda, 2) Jõgevamaa Koostöökoda, 3) Nelja Valla Kogu, 4) Piiriveere Liider, 5) Tartumaa Arendusselts.
Asjaolude kirjeldust ei olnud kõikide hinnete kohta (nt oli vaid maksimaalse või minimaalse võimaliku hinde kohta).	1) Kirderanniku Koostöökogu, 2) Pärnu Lahe Partnerluskogu, 3) Valgamaa Partnerluskogu, 4) Järva Arengu Partnerid, 5) Saarte Koostöökogu.

Allikas: Riigikontroll kohalikelt tegevusgruppidelt kogutud andmete põhjal

52. Kuigi enamasti oli püütud iga võimalikku hinnet töökordades iseloomustada, kohtas faktiliste tunnustega sisustatud selgitusi harva. Seetõttu ei olnud ka hinnete sisuline erinevus tihtipeale mõistetav. Näiteks rakendas üks KTG projektide hindamisel kriteeriumit „Kaasatus“, millele vastavust mõõtis 5-palli skaalal järgmiselt:

> hinne 1: projekti ei ole kaasatud partnereid;
>
> hinne 2: projekti on kaasatud partnereid lähtuvalt projekti iseloomust liiga vähe;
>
> hinne 3: projekti on kaasatud partnereid keskmisel määral;
>
> hinne 4: projekti on kaasatud mõned partnerid olenevalt projekti iseloomust;
>
> hinne 5: projekti on kaasatud olenevalt projekti iseloomust piisavalt partnereid.

53. Eeltoodud näites on küll hindajale iga võimaliku hinde kohta suunised antud, ent võib kahelda, kas neist tegelikult kasu on, sest hinnete 2–5 hulgast sobiva valimine oleneb hindaja tunnetusest (*Millal on partnereid piisavalt?*). Samas oli ka näiteid hästi sisustatud mõõtkavast, kus hinnete erinevus tuli faktiliste asjaolude pinnalt selgelt välja. Näiteks kasutas Ida-Harju Koostöökoda ühes ettevõtluse edendamise meetmes kriteeriumit „Uute toodete või teenuste lisandumine“, millele vastavuse mõõtmiseks olid töökorras järgmised selgitused:

> hinne 1: projekti tulemusena ei lisandu uusi tooteid ja/või teenuseid;
>
> hinne 2: projekti tulemusena täieneb toodete ja/või teenuste valik. Toote ja/või teenuse sihtgrupp on suunatud tegevuspiirkonna kuni 3 asulale;
>
> hinne 3: projekti tulemusena täieneb toodete ja/või teenuste valik. Toote ja/või teenuse sihtgrupp on suunatud kogu tegevuspiirkonnale;
>
> hinne 4: projekti tulemusena täieneb toodete ja/või teenuste valik. Toote ja/või teenuse sihtgrupp on suunatud lisaks tegevuspiirkonnale kogu Eestile;
>
> hinne 5: projekti tulemusena täieneb toodete ja/või teenuste valik. Toote ja/või teenuse sihtgrupp on suunatud kogu Eestile ja eksportturgudele.

54. Riigikontrolli arvates on võimalikke hindeid üksteisest eristavate asjaolude lahtikirjutamine töökordades hea mitmel põhjusel. Esiteks annab see hindajale parema teadmise, milliseid näitajaid peab KTG kriteeriumile vastavuse seisukohast oluliseks, vähendades seeläbi riski, et hindaja lähtub teabest, mis ei ole asjakohane. Viimati toodud näites väljendab seda hinnetele lisatud tingimus uute kaupade ja teenuste sihtturu ulatuse kohta, millele hindaja peab tähelepanu pöörama. Teiseks suurendab lahtikirjutamine hindamise läbipaistvust, sest hinne on seotud kindla asjaolude kogumiga, mille esinemises tuleb veenduda ja mille paikapidavust saab vajaduse korral ka tagantjärele kontrollida (nt siis, kui projektide paremusjärjestus vaidlustatakse).

Hinnete põhjendamine hindamise dokumentides

55. Auditis analüüsiti samuti, kuidas on hindeid põhjendatud hindamise kohta koostatud dokumentides. Lähtuti eeldusest, et kui KTG hindamisjuhistes ei ole selgelt lahti kirjutatud, mille poolest ühe kriteeriumi piires võimalikud hinded üksteisest erinevad, peaks vähemalt hindamise kohta koostatud dokumentidest selguma, millistel kaalutlustel on hindaja oma valiku võimalike hinnete vahel teinud. Vastasel korral ei saa olla kindel, et projektide paremusjärjestus on piisavalt põhjendatud ja sealt edasi ka KTG otsus, millega jäetakse osa projektitoetuse taotlusi kinnitamata.

Projektitaotluste tehniline kontroll: kohaliku tegevusgrupi büroo teostatav hindamiseelne kontroll taotluse vorminõuete järgimise, info täielikkuse, meetmesse sobivuse jms üle. Taotluses esinenud puudusi sai taotleja etteantud aja jooksul kõrvalda. Hindamisele edastati üksnes nõuetekohased taotlused.

56. Auditis vaadeldud KTG-des toimus hindamine üldjoontes sarnaselt. Pärast projektitaotluste tehnilist kontrolli edastati kontrolli edukalt läbinud taotlused hindamise töörühmale. Töörühma liikmed tutvusid taotlustega ja kui tekkis vajadus lisainfo järele, oli võimalik teha projektitaotluse esitajale järelepärimisi, korraldada objektide paikvaatlusi jms. Töörühma töövormiks oli koosolek, kuid enamikus KTG-des hinnati projekte esmalt individuaalselt, s.t töörühma iga liige täitis iga projekti kohta vormikohase hindamislehe juba enne koosolekut. Toimingu tegemiseks oli mitmel pool kasutusele võetud eraldi infosüsteem, kuhu sai hindeid, märkusi jms infot sisestada. Individuaalse hindamise järel toimus töörühma koosolek, kus arutati projektide hindeid, selgitati vastastikku oma seisukohti, lahendati eriarvamusi, tehti varasemates hinnangutes vajaduse korral korrektuure ja pandi paika projektide paremusjärjestus. Oli ka neid, kus hindamiselehed täideti alles töörühma koosolekul pärast arutelu ja projektitaotluse esitaja ärakuulamist. Nimelt pakkus enamik KTG-dest projektitaotluse esitajale võimaluse tulla koosolekule oma projekti lühidalt tutvustama. Töörühma koosolekud protokolliti.

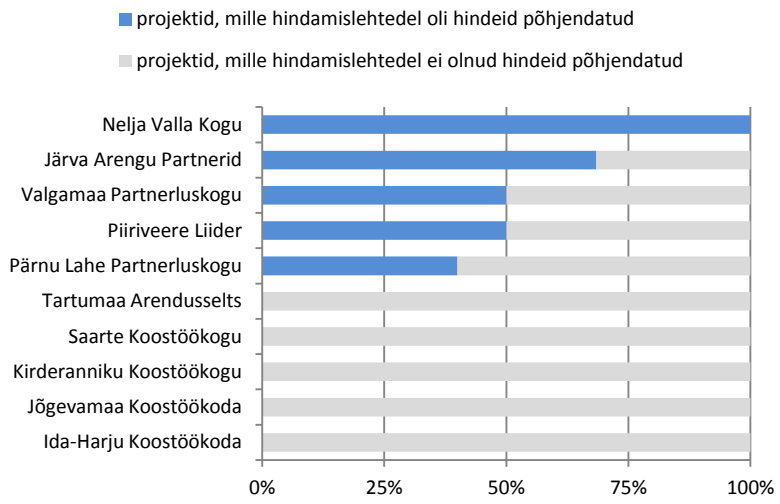
Teadmiseks, et

projektide hindamiseks loodud töörühmade suurus oli nii kohalike tegevusgruppide kui ka ühe tegevusgrupi eri meetmete kaupa väga erinev. Auditis käsitletud projektide hulgas oli nii neid, mida oli hinnanud 3, kui ka neid, mida oli hinnanud 14 inimest.

57. Hindamise töökordades oli nõue projektidele antud hindeid hindamislehel kirjalikult põhjendada reguleeritud 6-l KTG-l (10-st auditeeritust). Selgitusi nõuti üldiselt projekti kui terviku, mitte iga kriteeriumi kohta. Alati ei kehtinud kohustus ka kõikide projektide kohta. Näiteks tuli Piiriveere Liidris hindajal lisada selgitused hindamislehele siis, kui projektile antud punktid ei ületanud minimaalset vajalikku punktisummat (n-ö lävendit) või olid töörühma liikmete hinded mõne kriteeriumi piires üksteisest väga erinevad. Viimast nõuti ka Valgamaa Partnerluskogus.

58. Hindamislehtede põhjal võib järeldada, et projektile antud hindeid põhjendatakse hindamislehel harva. Auditeeritud 10 KTG-s võis hindamislehtedelt leida selgitusi 5-s ning sealgi enamasti mitte kõikide projektide kohta (vt joonis 9) ega kõikide hindajate poolt. Projektide puhul, mille hindamislehtedel oli hindeid põhjendatud, olid põhjendusi lisanud kõik töörühma liikmed Pärnu Lahe Partnerluskogus ja Valgamaa Partnerluskogus. Ülejäänud juhtudel pidas selgitusi vajalikuks vaid osa töörühma liikmetest.

Joonis 9. Auditis analüüsitud projektide jaotus selle järgi, kas hindamislehel on hindeid põhjendatud või mitte



Allikas: Riigikontroll kohalikelt tegevusgruppidelt kogutud andmete põhjal

Teadmiseks, et

üks auditi käigus küsitletud kohaliku tegevusgrupi esindaja on selgitanud hinnete põhjendamist nii:

„Hindamislehe täitmise puhul on hindajatel võimalus kirjutada iga projekti iga kriteeriumi juurde märkused, millest hinne tuleneb. Samas saame väga hästi aru, et tegemist on vabatahtliku tööga, kus kuu aja jooksul tuleb lugeda ja hinnata 60–70 projekti ning ajanappusel jäävad märkused tihti kirjutamata. Enamiku põhjendusi hinnete kohta saame kätte hindamiskoosolekul, kus protokollitakse hindajate arvamused.“

59. Üldistades saab samuti järeldada, et kui hindamislehtedele oligi selgitusi lisatud, olid need napisõnalised ega kirjeldanud faktilisi asjaolusid, mis hinnet mõjutasid. Hindajate ülestähendused stiilis „Projekti sihtgrupp on ebamäärane“ või „Kavandatud tegevustega on eesmärkide saavutamine kaheldav“ või siis retoorilised küsimused stiilis „Kas projekt ikka sobib LEADER-programmi?“, ei ava eriti hindaja kaalutluse käiku ega fakte, mis konkreetse hindeni viisid.

60. Sama kehtib üldjoontes ka töörühmade koosolekute protokollide kohta. Positiivseks erandiks oli Valgamaa Partnerluskogu, kus on 2013. aasta protokollides selgitatud kriteeriumite kaupa iga projekti koondhinnet. Ülejäänud KTG-de protokollides nii detailset teavet ei olnud. Küll oli mitmel kirjeldatud protokollides hindajate arvamusi projekti üldistest tugevatest ja nõrkadest külgedest, üsna põhjalikult näiteks Nelja Valla Kogul. Teisalt oli ka neid, kus protokolli sisustas vaid lühike konstateering hindamise tulemuste kohta ja projekte iseloomustavatel asjaoludel ei peatutud (nt Tartumaa Arendusselts, Saarte Koostöökogu).

61. Jättes projektile antud hinded põhjendamata, ei saa Riigikontrolli arvates olla kindel, et toetamiseks valitakse parimad projektid, rääkimata taotlusprotsessi läbipaistvusest ja taotlejate võrdsest kohtlemisest. Projektide tulemusena tehtud otsused peavad olema tõenduspõhised ja kaalutletud. Auditis vaadeldud hindamiste põhjal ei saa enamiku KTG-de puhul selles kindel olla. Et olukorda muuta, tuleb projektide hindamise reeglid LEADER-määruses üle vaadata. Head näited KTG-de enda praktikast on kinnituseks, et sisukamad hinnangud on võimalikud.

62. Riigikontroll leiab, et püüdes tuua hindamisesse senisest enam põhjendatust, kuid soovimata suurendada ülearust bürokraatiat, on mõistlik suunata reeglite ülevaatamisel põhitähelepanu projektide valikukriteeriumitele. Asjakohane oleks KTG-delt nõuda, et hindamise töökorras tuleb võimalike hinnangute kaupa kirjutada lahti faktilised asjaolud, mis hinnanguid üksteisest eristavad. Olgu tegemist kas konkreetse hindepunktiga hindeskaalal või jah-/ei-vormis vastavushinnanguga. On mõistetav, et kõike olulist ei ole võimalik

hindamisjuhendis ette näha, kuid edasiminek läbipaistvuse suunas on seegi, kui iga kriteeriumi piires on võimaliku hindepunkti või vastavushinnangu juures toodud välja võtmenäitajate väärtused (vt punktis 54 kirjeldatud Ida-Harju Koostöökoja näide).

63. Sisukamad valikukriteeriumite rakendamise suunised vähendavad vajadust esitada hiljem pikki põhjendusi hindamislehtedel ja protokollides. Samuti tagavad need ühesuguste asjaolude korral universaalse lähenemise ja on ka projekti esitajale olulised, et mõista, mis tegurid hindamisel rolli mängivad.

64. **Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** kehtestada alanud toetusperioodiks nõue, mille järgi on KTG-l kohustus kirjutada projektide hindamise töökorras iga kriteeriumi kohta lahti faktilised tunnused, mis selle kriteeriumi puhul antavaid võimalikke hindeid üksteisest selgelt eristavad.

Maaeluministri vastus: arvestame soovitusega määruse „LEADERi kohaliku arengu strateegia heakskiitmise täpsem kord ja LEADER-lähenemise kohaliku arengu strateegia rakendamise toetuse andmise ja kasutamise tingimused ning kord“ välja töötamisel.

Toetuseta jäetud projektide kohta tehtud otsused on vähe põhjendatud ega vasta seadusele

Otsuste tegemine kinnitamata jäetud taotluste kohta

65. Haldusaktina peavad KTG juhatuse otsused nii projektitoetuse taotluse kinnitamise kui ka kinnitamata jätmise kohta olema põhjendatud, s.t otsusest peab selguma selle õiguslik alus ja faktilised asjaolud. Samuti tuleb otsuses välja tuua kaalutlused, millest KTG juhatus on lähtunud, ning selgitada otsuse adressaadile, kuidas saab otsust soovi korral vaidlustada (s.o otsuses peab olema vaidlustamisviide).[8] Tehtud otsusest tuleb projektitaotluse esitajat teavitada.[9] Kõike seda on vaja, et projektitaotluse esitaja mõistaks, kuidas KTG otsus tema õigusi mõjutab ja ta saaks vajaduse korral oma õigusi kaitsta. Puudulikult motiveeritud otsus võib riivata paljude õigusi ning põhjustada asjatuid vaidlusi ja kulusid. Et seda vältida, on oluline, et KTG otsused on algusest peale kaalutletud ja motiveeritud.

Teadmiseks, et

auditeeritud perioodil 2012–2013 kehtinud LEADER-meetme määruse kohaselt võis projektitoetuse taotluse jätta kinnitamata vaid järgmistel põhjustel:

a) taotlus ei vastanud kohaliku tegevusgrupi strateegiale ega rakenduskavale;
b) taotlus ei vastanud hindamis-kriteeriumite miinimumnõuetele, kui tegevusgrupp oli miinimumnõuded ette näinud;
c) rakenduskavas nimetatud strateegia meetmele ettenähtud eelarveraha ei jätkunud enam ühegi projekti toetamiseks.

66. Auditi käigus analüüsiti haldusmenetluse seaduse taustal 26 KTG otsuseid, millega oli viimases taotlusvoorus perioodil 2012–2013 jäetud projektitaotlus kinnitamata. N-ö positiivseid otsuseid ei analüüsitud.

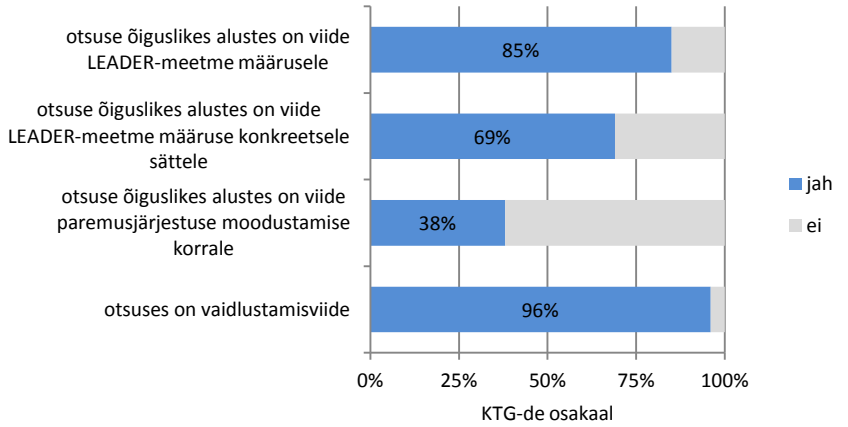
67. Ilmnes, et seadusenõuetest ei ole tihtipeale kinni peetud ja otsuste kvaliteet on õiguslikus tähenduses KTG-de kaupa väga ebaühtlane. Probleeme ei täheldatud üksnes taotlejate informeerimisega taotluse kinnitamata jätmisest, mida oli kõikidel juhtudel tehtud kas otsuse või otsuse asjaoludest eraldi kirja saatmisega. Ülejäänud nõuete täitmisega oli KTG-del rohkemal või vähemal määral probleeme.

68. Ligikaudu kolmandikul KTG-dest ei olnud otsustes välja toodud korrektseid õigusaktide sätteid, millest lähtudes taotlus kinnitamata jäeti (vt joonis 10). Seis oli parem vaidlustamisviite osas, mis puudus otsusest vaid ühel KTG-l.

[8] Haldusmenetluse seadus, § 56, 57

[9] Haldusmenetluse seadus, § 62

Joonis 10. Õiguslik alus ja vaidlustamisviide auditis analüüsitud otsustes, millega kohaliku tegevusgrupi (KTG) juhatus jättis projektitaotluse kinnitamata



Allikas: Riigikontroll kohalikelt tegevusgruppidelt kogutud andmete põhjal

69. Haldusaktis esitatud põhjenduste ja kaalutluste piisavust ei saa universaalselt mõõta. Piisavuse määr oleneb iga üksikjuhtumi asjaoludest, mida akti andja peab arvestama. Vaidluse tekkimisel otsustab lõppastmes kohus, kas põhjendus on küllaldane. KTG-de otsuste analüüsimisel lähtuti auditis Riigikohtu seisukohast kaasuses[10], kus vaidlus käis otsuse põhjendatuse üle LEADER-programmiga sarnases toetuse jaotamise protsessis.

70. Kohus leidis selles kaasuses, et juhul, kui taotlus jäetakse rahuldamata põhjusel, et projektile raha ei jätku, ei piisa põhjendusena otsuses üksnes selle tõdemuse väljatoomisest. Põhjendamine peab tagama õige ja õiglase otsuse, kuid peab olema ka otstarbekohane. Kui kogu põhjenduse esitamine aktis ei ole mõistlik, tuleb viidata dokumendile, kus on põhjalikumad selgitused ja mis on samas menetlusosalisele kättesaadav. Viidatud kaasuses märkis kohus siiski, et muude põhjenduste kõrval oleks tulnud otsuses välja tuua ka projektile antud punktid, koht paremusjärjestuses ja projektide arv, mida paremusjärjestuse alusel otsustati toetada. See tagab taotluse esitaja esmase informeerituse otsuse tagamaadest. Detailide täpsustamiseks saab taotleja soovi korral pöörduda otsuse tegija poole eraldi.

Teadmiseks, et

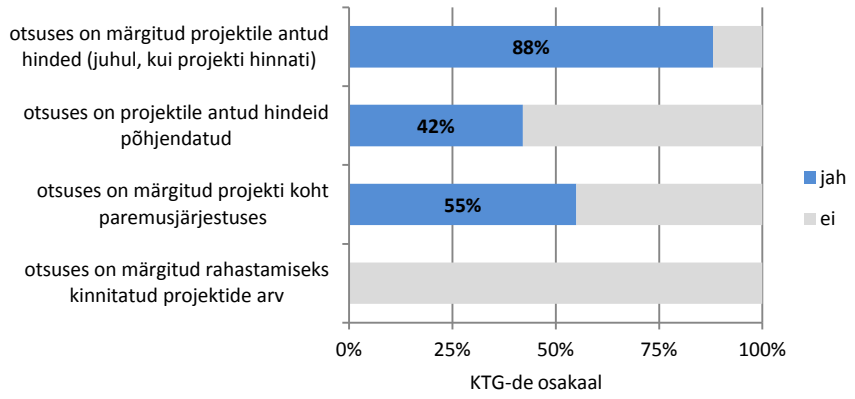
kohalike tegevusgruppide peale kokku jäeti 2013. aastal kinnitamata 730 taotlust (39%). 57%-l juhtudel oli see tingitud sellest, et meetme eelarve piires enam raha ei jätkunud, ning 28%-l juhtudel oli põhjuseks see, et projekt ei vastanud miinimumnõuetele.

Allikas: Põllumajandusministeerium

71. Auditis analüüsitud otsustes olid kõik KTG-d toonud välja taotluse kinnitamata jätmise põhjuse. Pooltel juhtudel oli selleks asjaolu, et projekt ei kogunud hindamisel minimaalset vajalikku punktisummat, ülejäänud juhtudel fakt, et projekti koht paremusjärjestuses oli sedavõrd taga, et toetusraha enam ei jätkunud. Enamasti oli otsuses märgitud samuti projektile antud keskmine hinne (vt joonis 11). Märksa harvem võis otsustest leida teavet, milline oli projekti koht või millega põhjendati projekti suhteliselt kehva asetust paremusjärjestuses. Mingis ulatuses olid selgitused ligikaudu pooltel KTG-del. Mitte üheski otsuses ei olnud aga infot, kui palju oli kokku projektitaotlusi, mis otsustati samas taotlusvoorus kinnitada. Seega võib väita, et põhjenduste ulatuse kohapealt ei ole KTG-de otsused eelkirjeldatud Riigikohtu seisukohtadega kooskõlas ja otsustest ei ole tihti aru saada, mis olid sisulised põhjused, miks taotlus jäeti kinnitamata.

[10] Riigikohtu 27.2.2007. a otsus nr 3-3-1-93-06

Joonis 11. Põhjenduse piisavus otsustes, millega kohaliku tegevusgrupi (KTG) juhatus jättis projektitoetuse taotlus kinnitamata



Allikas: Riigikontroll kohalikelt tegevusgruppidelt kogutud andmete põhjal

72. Otsuse motiveerimise põhjalikkuse osas väärib esiletoomist Mulgimaa Arenduskoda, Ida-Harju Koostöökoda ja Valgamaa Partnerluskogu. Kõikidel neil oli otsuses kirjas projektile kriteeriumite kaupa antud keskmised hinded, koht paremusjärjestuses ja esitatud võrdlemisi sisukad selgitused projekti nõrkuste, kuid ka tugevuste kohta. Valgamaa Partnerluskogul olid põhjendused iga hinde kohta eraldi, lisaks veel selgitused hindamise kohta. Paljudel olid selgitused siiski üldsõnalised, sarnased projektide hindamisdokumentides sedastatud järeldustega. Väljendid nagu ebapiisav mõju, vähene innovatsioon, tulemused kaheldavad jms leidsid ka siin sageli kasutust, kuid sarnaselt hindamisega ei kinnitatud neid väiteid faktidega.

73. Ebapiisava põhjenduse tõttu on nii mõnelgi KTG-l seljataga taotlejaga peetud kohtuvaidlus, mis lahendati KTG kahjuks ning kohustati teda vaatama taotlus uuesti läbi. Teoreetiliselt võib asja taasavamine viia muudatusteni projektide paremusjärjestuses, mis omakorda võib põhjustada proteste nende hulgas, kes on varem tehtud otsuste põhjal toetusraha võimalusega juba arvestanud. Vaadates KTG otsuseid 2013. ja 2012. aasta võrdluses, on põhjenduste puhul täheldatav otsuste kvaliteedis edasiminek. Osalt on selleks kindlasti andud tõuke kohtuasjadest saadud kogemus. Üldises plaanis jätab otsuste kvaliteet haldusaktina siiski suuremal osal KTG-dest endiselt soovida.

Teadmiseks, et

PRIA-lt saadud info kohaselt on uuel perioodil kavas välja töötada ja rakendada ühtne infosüsteem, kus toimub projektide menetlus algusest lõpuni. Süsteem hõlmaks projektide hindamist kohalikus tegevusgrupis ning pärastist menetlust PRIA-s. Idee kohaselt jäädvustuks süsteemis ka projektidele tegevusgruppides antud hinded ja põhjendused. Millised saavad olema tegevusgruppide kohustused seoses kavandatava süsteemiga, ei ole veel teada.

74. EL-i toetuste perioodil 2014–2020 KTG-d projektitoetuse taotluse kinnitamise ja kinnitamata jätmise enam otsuseid ei tee. Endistviisi tuleb KTG-l valida esitatud taotluste alusel välja toetuseks sobilikud projektid, kuid paremusjärjestuse otsustamine on viidud PRIA-sse. KTG teeb PRIA-le paremusjärjestuse kinnitamiseks ettepaneku.[11]

75. Muudatus võtab küll formaalses plaanis KTG-lt vastutuse otsuste nõuetekohasuse eest, kuid otsuse sisulised põhjendused saavad jätkuvalt tulla vaid KTG-lt. Seega, KTG roll otsuste põhjendamisel sisuliselt ei muutu. Põhjendades projekti mittetoetamist näiteks kehva koha tõttu paremusjärjestuses, saab PRIA lähtuda vaid selgitustest, mille on andnud KTG. Riigikontrolli arvates tuleb hästi läbi mõelda, millist infot vajab PRIA otsuste motiveerimiseks KTG-delt.

[11] Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus, § 70

Veel mõningaid probleeme haldusmenetlusega

Toetuseta jäetud taotleja ärakuulamine on protsessis probleemne koht

76. Otsuste motiveerimise kõrval on haldusmenetluse mõttes probleemseks kohaks samuti taotleja ärakuulamine enne, kui KTG teeb otsuse projektitoetuse taotluse kinnitamata jätmise kohta. Nimelt tuleb anda isikule võimalus esitada arvamusi ja vastuväiteid, kui on kavas teha otsus, mis võib tema õigusi kahjustada.[12] Auditis analüüsitud otsustes oli viide sellekohasele toimingule kahes KTG-s (Piiriveere Liider, Võrtsjärve Ühendus). Selgus ka, et mõnel pool pakutakse ärakuulamise võimalust enne lõpliku otsuse tegemist KTG juhatuse koosolekul (nt Kirderanniku Koostöökogus).

77. Mitme KTG esindajad arvasid samas, et kuna hindamise töörühma koosolekul on taotlejal niigi võimalus oma projekti tutvustada ja kaitsta, ei ole selleks veel ühe võimaluse pakkumine õiglane nende suhtes, kes on kõik vajalikud tõendid esitanud õigel ajal. Pärast hindamist korraldatud ärakuulamine võib viia muudatusteni paremusjärjestuses, kui ilmneb, et olulised asjaolud on jäänud tähelepanuta. Eelnimetatud kahes KTG-s seda ei juhtunud, kuid põhimõtteliselt on see võimalik. Seega näevad KTG-d ohtu, et paremusjärjestuse muutmine võib tekitada uued n-ö ärakuulatavad ja nii võib projektide kinnitamine ebamõistlikult pikale venida. Kannatajaks need, kes on esitanud kohe adekvaatsed andmed.

78. Riigikontrolli arvates vajavad KTG-d juhiseid, kuidas korraldada ärakuulamistoiming projektitaotluse kinnitamata jätmise otsuse eel mõistlikult, nii et see arvestaks LEADER-programmi eripärasid. Maaeluminister peaks analüüsima, kas ja kuidas on võimalik hindamisprotsessi ajal pakutud projekti tutvustamise võimalust käsitleda haldusmenetluse seaduse nõuete täitmisena. Küsimuse aktuaalsus ei kao ka alanud toetusperioodil, kui otsuseid hakkab tegema PRIA.

79. **Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** kaaluda KTG-dele selgitava juhise andmist, kuidas korraldada pärast projektitoetuse taotluste paremusjärjestuse moodustamist nende taotlejate ärakuulamine, kelle projekt jäi toetatavate projektide hulgast välja.

Maaeluministri vastus: perioodil 2014–2020 teeb lõpliku projektitoetuse taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse PRIA. Seega on nende taotlejate, kelle projekt jääb välja toetatavate projektide hulgast, ärakuulamine PRIA ülesandeks, kellel on piisav kogemus taotlejate ärakuulamisel.

Riigikontrolli hinnang kohalike tegevusgruppide tegevusele

80. KTG-de tegevust hinnati kolme küsimuse alusel. Nagu juba aruandes eespool märgitud, oli auditeeritute hulk küsimuste kaupa erinev (vt tabel 6). Auditis kasutatud hinnangukriteeriumeid tutvustati enne audititoiminguid KTG-dele. Vastuväiteid auditiküsimuste, kriteeriumite ega metoodika kohta KTG-d ei esitanud. Riigikontrolli kokkuvõttev hinnang KTG-dele on tabelis 6.

[12] Haldusmenetluse seadus, § 40

Tabel 6. Riigikontrolli hinnang auditeeritud kohalikele tegevusgruppidele (KTG) auditiküsimuste kaupa

Auditiküsimus	KTG-de arv	Hinnangukriteeriumitele vastavus (olulises osas)	
		JAH	EI
Kas projektide hindamisel ja tulemuste kinnitamisel on KTG-s välditud huvide konflikti?	26	Ida-Harju Koostöökoda, Lääne-Harju Koostöökogu, Arenduskoda, Hiidlaste Koostöökogu, Järva Arengu Partnerid, Kirderanniku Koostöökogu, Kodukant Läänemaa, PAIK, Peipsi-Alutaguse Koostöökoda, Põhja-Harju Koostöökogu, Raplamaa Partnerluskogu, Saarte Koostöökogu, Valgamaa Partnerluskogu, Võrtsjärve Ühendus, Võrumaa Partnerluskogu, Mulgimaa Arenduskoda, Nelja Valla Kogu, Põlvamaa Partnerluskogu, Pärnu Lahe Partnerlus-kogu, Rohelise Jõemaa Koostöökogu, Tartumaa Arendusselts (kokku 21)	Jõgevamaa Koostöökoda, Lõuna-Järvamaa Koostöökogu, Partnerid, Piiriveere Liider, Virumaa Koostöökogu (kokku 5)
Kas projektitaotluste paremusjärjestus on KTG-s moodustatud arusaadavalt ja läbipaistvalt?	10	Ida-Harju Koostöökoda, Nelja Valla Kogu, Piiriveere Liider, Tartumaa Arendusselts, Valgamaa Partnerluskogu (kokku 5)	Järva Arengu Partnerid, Jõgevamaa Koostöökoda, Kirderanniku Koostöö-kogu, Pärnu Lahe Partnerluskogu, Saarte Koostöökogu (kokku 5)
Kas toetuseta jäänud projektitaotluste kohta on KTG-s tehtud põhjendatud otsused ja neist taotlejaid teavitatud?	26	Ida-Harju Koostöökoda, Kirderanniku Koostöökogu, Valgamaa Partnerluskogu, Võrtsjärve Ühendus, Mulgimaa Arenduskoda, Pärnu Lahe Partnerluskogu, Rohelise Jõemaa Koostöökogu (kokku 7)	Hiidlaste Koostöökogu, Jõgevamaa Koostöökoda, Järva Arengu Partnerid, Lõuna-Järvamaa Koostöökogu, Lääne-Harju Koostöökogu, Arenduskoda, Kodukant Läänemaa, PAIK, Partnerid, Peipsi-Alutaguse Koostöökoda, Nelja Valla Kogu, Piiriveere Liider, Põhja-Harju Koostöökogu, Põlvamaa Partnerluskogu, Raplamaa Partnerlus-kogu, Saarte Koostöökogu, Tartumaa Arendusselts, Virumaa Koostöökogu, Võrumaa Partnerluskogu (kokku 19)

PRIA tegevus projektide abikõlblikkuse kontrollimisel

81. Lisaks KTG-dele hinnati auditis ka PRIA tegevust taotlejate ja projektide abikõlblikkuse kontrollimisel. Analüüsiti kontrolliprotsessi ülesehitust ja toimivust, et veenduda, kas kontroll on piisavalt põhjalik ja tasakaalus toetuse taotleja õigustega.

Kohalike tegevusgruppide ja PRIA menetlused dubleerisid üksteist

Menetluse efektiivsus

82. Haldusmenetluse üldiste põhimõtete kohaselt tuleb menetlus viia läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides menetlusosalisele üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi.[13] Toimingud, mis menetluse eri etappides üksteist dubleerivad, ei ole selle põhimõttega kooskõlas.

83. Nagu aruandes eespool märgitud, pidi toetuse saamiseks LEADER-programmi raames esitama esmalt taotluse KTG-le ning seejärel PRIA-le. Taotlemisel tuli esitada nii KTG-le kui PRIA-le muude dokumentide hulgas ka ühel ja samal vormil avaldus, millega koguti andmeid taotleja, kavandatava projekti sisu, tegevuste, nende maksumuse ja võetud hinnapakkumuste kohta, samuti mitmesugused taotlejapoolsed kinnitused

[13] Haldusmenetluse seadus, § 5

Abikõlblikkus on kompleks nõudeid, millele toetuse taotleja, tema tegevus ja tehtud kulud peavad vastama.

Näiteks ei tohi taotlejal olla maksuvõlga, ta ei tohi olla saanud samale tegevusele toetust riigieelarvest või EL-i rahast. LEADER-määruses on loetletud kulud, mida ei ole lubatud toetusest katta (nt sõiduauto soetamise, raamatupidamisteenuse kulud, omavalitsuse ülesande asendamise kulud).

nõuetele vastavuse kohta.[14] LEADER-määruse järgi ei ole projekti abikõlblikkuse kontroll otsesõnu KTG, vaid PRIA ülesanne. Sellest hoolimata kontrollisid projektitaotluse abikõlblikkust mingis ulatuses kõik auditis detailsemalt analüüsitud KTG-d[15], kas siis projektitaotluse tehnilise kontrolli või hindamise käigus. Näiteks selgitati välja, kas taotleja on võtnud vajalikul hulgal hinnapakkumusi.

84. Eeltoodu kehtib samuti kuludeklaratsiooni kohta, mis esitatakse pärast väljaminekute tegemist KTG-le seireandmete kogumiseks ja samal vormil PRIA-le toetuse väljamakse tegemiseks. Siingi on näiteid, kus KTG on kontrollinud deklaratsiooni nõuetele vastavust. Ometi määrus seda KTG-lt ei eelda. Ühtepidi võib mõista KTG-de soovi aidata projekti rahastamisele igakülgselt kaasa ja kõrvaldada rahastamist ohustavad puudused juba enne PRIA-t, kuid sellele vaatamata ei tohiks haldusmenetluses olla dubleerivaid toiminguid. See ei ole eesmärgipärase ja efektiivse protsessi tunnuseks.

85. Alanud toetusperioodil on reeglid mõnevõrra muutunud. Projektitoetuse taotlus esitatakse vaid KTG-le, kes toimetab selle pärast hindamist edasi PRIA-le. Taotluse ühekordne esitamine on Riigikontrolli arvates mõistlik ja vähendab liigset bürokraatiat. KTG ja PRIA täpne rollijaotus uuel perioodil ei ole siiski teada, kuna meetme määrust ei ole veel vastu võetud. Riigikontroll leiab, et määruses tuleks KTG-de ülesannete hulgas määrata selgelt kindlaks ka tegevus taotleja ja taotluse vastavuse kontrollimisel. Kui KTG-le selles plaanis ootusi ei ole, tasuks see määruses välja tuua, et asi oleks üheselt selge. Olukord, kus KTG võtab haldusmenetluses endale ise ülesandeid, kuigi tal ei ole selleks volitusi, võib protsessi efektiivsuse probleemi kõrval viia ka vastuoluni menetluse seaduslikkuse põhimõttega. Seda tuleb Riigikontrolli arvates vältida.

Seaduslikkuse põhimõte on põhiseadusest tulenev üldine nõue teostada avalikku võimu üksnes seaduse alusel. Haldusmenetluse kohapealt on haldusmenetluse seadusega sätestatud, et isiku subjektiivseid õigusi võib menetluses piirata vaid seaduse alusel (§ 3). Seega, kui LEADER-määrusega ei ole kohalikule tegevusgrupile antud õigust abikõlblikkust kontrollida, ei tohi ta selles küsimuses toetuse taotlejat menetlustoimingutega koormata.

86. **Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** töötada välja ja kehtestada LEADER-meetme määruses reeglid, mis välistaksid KTG ja PRIA dubleerivad toimingud projektide abikõlblikkuse kontrollimisel, et vähendada taotleja halduskoormust.

Maaeluministri vastus: kuna programmiperioodiks 2014–2020 ei sõlmita KTGdega enam halduslepinguid ning nad ei ole enam haldusmenetluse seaduse mõistes haldusorganid, siis väheneb ka KTGde roll abikõlblikkuse kontrollimisel. Samas ei pea me vajalikuks sätestada LEADER-meetme määruses keelavat regulatsiooni, sest oleme siiski arvamusel, et KTGde panus PRIAle esitatavate dokumentide ülevaatamisel on pigem vähendanud projektitoetuse taotlejate ja toetuse saajate halduskoormust läbi selle, et on lühenenud dokumentide menetlemise aeg PRIAs. Lisaks märgime, et määruse (EL) 1303/2013 art 34 punkti 3 (a) kohaselt on KTGdel ülesanne suurendada taotlejate ja toetuse saajate suutlikkust, mis muuhulgas tähendab ka projektide ettevalmistamise ja elluviimise etappides taotlejate nõustamist.

[14] LEADER-määrus, lisa 6

[15] Auditis detailsemalt analüüsitud KTG-de nimed on aruandes eespool tabelis 4.

Projekti abikõlblikkuse kontroll

PRIA kontroll projekti abikõlblikkuse üle on põhjalik, kuid ajamahukas

87. Auditis vaadeldud ajal kehtinud reeglite järgi pidi KTG 10 päeva jooksul pärast projektitoetuse taotluse kinnitamist teavitama sellest taotluse esitajat ja edastama kinnitamisotsuse ka PRIA-le. Taotlejal oli seejärel aega kuni 40 päeva, erandjuhul kuni 80 päeva, et esitada projektitoetuse taotlus PRIA-le.

88. Abikõlblikkust kontrollis PRIA esmalt projektitaotluse ning hiljem väljamaksetaotluse läbivaatamise etapis. Projektitaotluse rahuldamise küsimuses pidi PRIA jõudma otsuseni 60 päeva jooksul. Vajaduse korral võis aega pikendada 90 päevani. 2013. aastal esitati LEADER-programmi raames PRIA-le kokku 1041 projektitoetuse taotlust, millest rahuldati 1028 (s.o 99%).

89. Pärast projektile PRIA-lt heakskiidu saamist oli taotlejal projekti elluviimiseks kaks aastat, mille kestel oli võimalus esitada PRIA-le kokku kuni neli taotlust toetuse väljamaksmiseks. Väljamakseid sai taotleda pärast projektiga seotud kulude ja investeeringute tegemist ja selleks tuli esitada PRIA-le vormikohane kuludeklaratsioon koos väljaminekuid tõendavate dokumentidega. PRIA-l oli aega väljamakse tegemiseks kuni kolm kuud alates nõuetekohaste dokumentide saamisest. Eespool märgitud 2013. aastal heakskiidu saanud 1028 projektitoetuse taotlusega seoses esitati samal aastal kokku 1236 väljamaksetaotlust.

90. Riigikontroll analüüsis PRIA tegevust projektide abikõlblikkuse kontrollimisel. Ühelt poolt hinnati, kas PRIA-s loodud töökorraldus katab kontrollitoimingute osas kõik LEADER-määrusest tulenevad abikõlblikkuse küsimused, ning teisalt, kas kontrollitoimingud on tegelikkuses läbi viidud.

91. Selgus, et PRIA-l on välja töötatud küllaltki põhjalik töökord, mis käsitleb eri toiminguid projektitaotluste ja väljamaksetaotluste menetlemisel (n-ö LEADER-meetme menetlemise käsiraamat). Toimingute dokumenteerimiseks on kasutusel erisugused kontroll-lehed ja paikvaatluse aktid, mis hõlmavad kõiki küsimusi, mida LEADER-määrus abikõlblikkuse kohta reguleerib. Kontrolli käigus loodav info koos kontroll-lehtede ja aktide, taotlejaga peetava infovahetuse, tehtud otsuste ja muu sellisega on koondatud ühtsesse infosüsteemi MAIT[16]. Projektide nõuetele vastavust analüüsitakse kahes astmes: kontrollitoiminguid taotleja suhtes teevad ja dokumenteerivad piirkondlikud bürood, kelle tegevuse kooskõla protsessinõuetega analüüsib iga taotluse korral omakorda PRIA keskasutus.

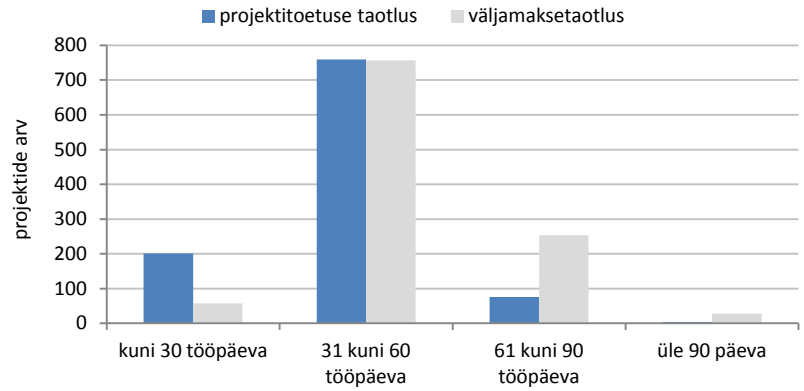
92. Auditis valikuliselt vaatluse alla võetud projektide põhjal võib väita, et töökordades nõutud toimingud olid tehtud ja nõutud viisil dokumenteeritud. Kokkuvõtvalt ei täheldanud Riigikontroll midagi, mille põhjal võiks järeldada, et PRIA kontroll kulude abikõlblikkuse üle ei ole piisavalt põhjalik.

Menetluse ajakulu

93. Põhjalik kontroll on samas ajamahukas. Vaadates 2013. aasta andmeid, kulub ära enamasti kogu aeg, mida LEADER-määrus selleks võimaldab. Nii projektitaotluste kui ka väljamaksetaotluste menetlemisele kulus PRIA-l 2013. aastal enamasti 61–90 tööpäeva (vt joonis 12).

[16] Maaelu arengukava ja kalandusfondi toetuste menetlemise infosüsteem

Joonis 12. LEADER-programmi raames 2013. aastal PRIA-le esitatud taotluste menetlemise ajakulu PRIA infosüsteemi MAIT andmete põhjal



Allikas: Riigikontroll PRIA andmete põhjal

94. Projektide pikka menetlusaega PRIA-s nimetasid probleemina ka mõned auditis usutletud KTG-de esindajad. Vastukaaluks märkisid PRIA ametnikud, et põhjuseks on taotluste kehv kvaliteet. Väidetavalt olevat keskeltläbi 20-st taotlusest vaid 1 selline, millega seoses ei tule teha taotlejale täiendavaid järelepärimisi. Järelepärimiste sagedust kinnitavad ka auditis valikuliselt käsitletud projektide andmed. PRIA lisas samas, et menetluse ajakulu on plaanis edaspidi järk-järgult vähendada, kuid kuidas täpsemalt, ei ole veel teada.

Kohalike avalike teenuste arendamise meede oli üks aastatel 2007–2013 tõukefondide kasutamise strateegia meetmetest, mis oli suunatud kvaliteetsete avalike teenuste kättesaadavuse parandamisele maapiirkondades. Toetust sai taotleda Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuselt investeeringute kavasse kantud projektidele. Investeeringute kava jaoks valiti sobilikud projektid välja maakondades moodustatud komisjonides, kus reastati projektid kriteeriumite alusel antud hinnete põhjal.

Kokku rahastati 198 projekti summas 142 miljonit eurot.

95. LEADER-programmi taotluste võrdlemisi pikk menetlusaeg tuleb esile ka võrdluses mõne teise EL-i toetusest rahastatud meetmega. Näiteks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse kaudu korraldatud kohalike avalike teenuste arendamise meetme puhul, mis oli protsessi ülesehituselt suhteliselt sarnane LEADER-programmiga, oli menetlusaeg oluliselt lühem. Projektitaotluse läbivaatamisele kulus keskmiselt 19 ja maksetaotlustele 7 tööpäeva. Maksetaotluse esitamise eelduseks oli vahe- või lõpparuande heakskiitmine, kuid nendegi menetlus ei võtnud rohkem kui keskmiselt 10–15 tööpäeva. Mõistagi ei ole meetmed kõigis üksikasjades üks-ühele võrreldavad, ent need ei ole ka nii erinevad, et see selgitaks menetluse ajakulu suuri vahesid.

96. Pikk menetlusaeg on olulisel määral tingitud LEADER-programmiga hõivatud PRIA töötajate suurest koormusest. Kõrgperioodil tuli ühe töötaja kohta nädalas kuni 18 väljamaksetaotlust, mida on PRIA arvates palju. Haldusmenetluse üks põhimõtetest on kiire menetlus ehk menetlusosaline peab saama loota, et haldusorgan teeb toimingud ja otsuse nii kiiresti kui võimalik. Taotleja õiguste seisukohast ei saa pikemat menetlusaega õigustada PRIA suure töökoormuse või muu töökorraldusest tuleneva eripäraga. Sestap leiab Riigikontroll, et maaeluminister peaks koostöös PRIA-ga analüüsima, kuidas alanud toetusperioodil menetlusaegu lühendada, ja koostama menetlus-aegade lühendamiseks konkreetse tegevusplaani.

97. **Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:** analüüsida koostöös PRIA-ga võimalusi, kuidas vähendada projektide menetlusaega PRIA-s, ning planeerida tegevused menetlusaja vähendamiseks toetusperioodil 2014–2020.

Maaeluministri vastus: juhime tähelepanu, et LEADER-meetme raames esitatavate projektide arv on oluliselt suurem muude analoogsete meetmete raames esitatavate projektide arvust. Uue andmesüsteemi väljatöötamise ja rakendumise järgselt eeldame, et menetlusaeg PRIAs siiski lüheneb.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Põllumajandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Minister saatis 15.6.2015 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Maaeluministri ja kohalike tegevusgruppide kommentaarid auditiaruande kohta
Maaeluminister hindas üldise kommentaarina koostööd Riigikontrolliga konstruktiivseks ning nõustus enamiku auditis tehtud järeldustega. Aruandele esitasid oma seisukoha ka Ida-Harju Koostöökoda, Piiriveere Liider, Saarte Koostöökogu ning Valgamaa Partnerluskogu. Järgnevalt on välja toodud seisukohad, millega Riigikontrolli järeldusi või aruandes esitatud infot mingil moel vaidlustati ning esitatud Riigikontrolli selgitused neile. **Ida-Harju Koostöökoda** märkis oma vastuses (vt lisa B) muu hulgas, et auditiaruandel on eksitav alapealkiri „Kas saab olla kindel, et LEADER-programmist on toetust saanud parimad projektid, projektide valik on olnud läbipaistev ja kontroll toetatavate projektide üle põhjalik?“, kuna audit keskendus toetuste jaotamise protsessis vaid haldusmenetlusele. Selle pealkirja sõnastus annab Ida-Harju Koostöökoja väitel põhjust eeldada, et auditis tullakse välja ka sisulise analüüsiga ja vastustega küsimustele, kas haldusmenetlus on sedalaadi toetusmeetmete puhul üldse asjakohane ja kas ELi toetusmeetmetele ei võiks olla eriseadust. Sellist analüüsi aruandest ei leia. **Riigikontrolli selgitus:** alapealkiri võtab lühidalt kokku, milles kohalike tegevusgruppide ja PRIA tegevust hinnati. Küsimusi ja hinnangu andmiseks kasutatavaid kriteeriumeid tutvustati enne audititoimingute algust kõikidele tegevusgruppidele ja PRIA-le. Kuna haldusmenetluse sobivuse hindamine LEADER-programmis ei olnud eesmärgiks, ei ole sellele küsimusele ka vastust otsitud. **Ida-Harju Koostöökoda** märgib veel, et auditiaruandes projekti abikõlblikkuse kontrolli kohta esitatud asjaolude kirjeldus (vt aruande p-d 83–84) ei vasta tegelikule olukorrale. Koostöökoda väidab, et tegevusgruppidel ei olnud kohustust abikõlblikkust kontrollida, kuid PRIA olevat seda neilt siiski nõudnud ja heitnud ette dokumentide ebapiisavat kontrolli. **Riigikontrolli selgitus:** aruande viidatud punktides ei peetud vajalikuks kirjeldada, kuidas on jõutud seisu, et tegevusgrupid ja PRIA abikõlblikkuse kontrollimisel teineteist dubleerivad. Olulisemaks peeti vajadust tuua välja, miks dubleerimine ei ole hea ja milliste põhimõtetega on see vastuolus. **Ida-Haru Koostöökoda** avaldas oma vastuses samuti arvamust, kuidas võiks abikõlblikkuse kontrolli puhul toimida alanud programmiperioodil (vt täpsemalt lisa B). **Saarte Koostöökogu** leidis oma vastuses, et kuigi Riigikontrolli üldine järeldus Saarte Koostöökogu hindamissüsteemi kohta on õige (vt tabel 6), ei ole Riigikontroll arvesse võtnud Saarte Koostöökogu hindamissüsteemi eripära. Hindamine toimib kahes etapis ning projektide tugevate ja nõrkade külgede hindamisele pööratakse rohkem tähelepanu just esimeses etapis. Koostöökogu leidis, et nende kasutatav lahendus on piisavalt läbipaistev ja arusaadav, mida kinnitab ka vaiete ja kohtuvaidluste puudumine. **Riigikontrolli selgitus:** Riigikontroll soovib esmalt rõhutada, et Saarte Koostöökogu ei vaidlusta Riigikontrolli kokkuvõtvat järeldust hindamissüsteemi kohta. Projektide paremusjärjestuse arusaadavuse ja läbipaistvuse küsimuses analüüsiti auditis muu hulgas, kas projektide hindamine on dokumenteeritud ja projektide paremusjärjestus koostatud viisil, mis võimaldab tuvastada asjaolud, mille poolest rahastuse saanud projektid rahastuseta jäänud projekte edestavad. See oli üks hinnangukriteeriumitest, mida enne audititoimingute algust auditeeritavatele ka tutvustati. Auditis analüüsiti auditeeritute esitatud dokumente nagu hindamist käsitlevad töökorrad, täidetud hindamislehed, hindamise töörühma protokollid. Nende alusel kujundati seisukoht, kas dokumentides kirjapandu põhjal tulevad hästi välja asjaolud, mis paremusjärjestusse seatud projekte üksteisest eristavad. Saarte Koostöökogu puhul leidis Riigikontroll, et need asjaolud selgelt välja ei tule. **Valgamaa Partnerluskogu** arvates peaks auditiaruandes joonisel 2 kohalike tegevusgruppide piirkondade kohta esitatud kaart kajastama auditeeritud perioodil olnud seisu, kui Valgamaa Partnerluskogu liikmete hulka kuulusid ka Helme, Hummuli ja Põdrala vallad ning Tõrva linn. **Riigikontrolli selgitus:** kaardi väljatoomise eesmärk ei ole näidata arenguid tegevusgruppide liikmeskonnas, vaid luua ettekujutus, kui suurt piirkonda Eesti territooriumist tegevusgrupid katavad. Seetõttu peeti vajalikuks koostada kaart vaid aruande koostamise aja seisuga.

Riigikontrolli soovitused	Maaeluministri vastused
Huvide konflikti vältimine projektide hindamisel **45. Soovitus maaeluministrile:** kehtestada alanud toetusperioodiks reeglid, mis välistaksid, et KTG projektitoetuse taotlusi menetletakse samas KTG-s. **(p-d 37–44)**	**Maaeluministri vastus:** Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 34 punkti 4 kohaselt võib kohalik tegevusgrupp (KTG) ise olla projektitoetuse taotlejaks ja toetuse saajaks tingimusel, et projekt on läbinud läbipaistva ja mittediskrimineeriva valikumenetluse. Võttes arvesse lõppeva perioodi kogemusi ja Teie poolt esitatud tähelepanekut antud küsimuses, kavandame perioodil 2014–2020 muudatust, mille kohaselt KTG ise ei hinda enam oma projektitoetuse taotlust, vaid KTG projekt peab olema sisuliselt heaks kiidetud KTG üldkoosoleku poolt. Seejärel esitatakse projektitoetuse taotlus PRIAle, kes kontrollib kavandatud tegevuste ja kulutuste vastavust abikõlblikkuse tingimustele. Lõpliku KTG projektitoetuse

Riigikontrolli soovitused	Maaeluministri vastused
	taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse teeb PRIA. Otsustusprotsessi läbipaistvuse huvides peavad KTGd esitama oma iga-aastases rakenduskavas KTG enda algatatud projektide eelarve lahus muude strateegiameetmete eelarvetest.
Projektide paremusjärjestuse arusaadavus ja moodustamise läbipaistvus **64. Soovitus maaeluministrile:** kehtestada alanud toetusperioodiks nõue, mille järgi on KTG-l kohustus kirjutada projektide hindamise töökorras iga kriteeriumi kohta lahti faktilised tunnused, mis selle kriteeriumi korral antavaid võimalikke hindeid üksteisest selgelt eristavad. **(p-d 47–63)**	**Maaeluministri vastus:** arvestame soovitusega määruse „LEADERi kohaliku arengu strateegia heakskiitmise täpsem kord ja LEADER-lähenemise kohaliku arengu strateegia rakendamise toetuse andmise ja kasutamise tingimused ning kord“ väljatöötamisel.
Muud probleemid haldusmenetlusega **79. Soovitus maaeluministrile:** kaaluda KTG-dele selgitava juhise andmist, kuidas korraldada pärast projektitoetuse taotluste paremusjärjestuse moodustamist nende taotlejate ärakuulamine, kelle projekt jäi toetatavate projektide hulgast välja. **(p-d 76–78)**	**Maaeluministri vastus:** perioodil 2014–2020 teeb lõpliku projektitoetuse taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse PRIA. Seega on nende taotlejate, kelle projekt jääb välja toetatavate projektide hulgast, ärakuulamine PRIA ülesandeks, kellel on piisav kogemus taotlejate ärakuulamisel.
Projekti abikõlblikkuse kontroll **86. Soovitus maaeluministrile:** töötada välja ja kehtestada LEADER-meetme määruses reeglid, mis välistaksid KTG ja PRIA dubleerivad toimingud projektide abikõlblikkuse kontrollimisel, et vähendada taotleja halduskoormust. **(p-d 82–85)**	**Maaeluministri vastus:** kuna programmiperioodiks 2014–2020 ei sõlmita KTGdega enam halduslepinguid ning nad ei ole enam haldusmenetluse seaduse mõistes haldusorganid, siis väheneb ka KTGde roll abikõlblikkuse kontrollimisel. Samas ei pea me vajalikuks sätestada LEADER-meetme määruses keelavat regulatsiooni, sest oleme siiski arvamusel, et KTGde panus PRIAle esitatavate dokumentide ülevaatamisel on pigem vähendanud projektitoetuse taotlejate ja toetuse saajate halduskoormust läbi selle, et on lühenenud dokumentide menetlemise aeg PRIAs. Lisaks märgime, et määruse (EL) 1303/2013 art 34 punkti 3 (a) kohaselt on KTGdel ülesanne suurendada taotlejate ja toetuse saajate suutlikkust, mis muuhulgas tähendab ka projektide ettevalmistamise ja elluviimise etappides taotlejate nõustamist.
97. Soovitus maaeluministrile: analüüsida koostöös PRIA-ga võimalusi, kuidas vähendada projektide menetlusaega PRIA-s, ning planeerida tegevused menetlusaja vähendamiseks toetusperioodil 2014–2020. **(p-d 87–96)**	**Maaeluministri vastus:** juhime tähelepanu, et LEADER-meetme raames esitatavate projektide arv on oluliselt suurem muude analoogsete meetmete raames esitatavate projektide arvust. Uue andmesüsteemi väljatöötamise ja rakendumise järgselt eeldame, et menetlusaeg PRIAs siiski lüheneb.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Eesmärgiks oli hinnata kohalike tegevusgruppide (KTG) ja PRIA tegevust LEADER-programmi toetuste jagamisel aastatel 2012–2013.

KTG-des hinnati projektitoetuste taotluse menetlemise ja kinnitamise protsessis haldusmenetluse seaduse nõuetest kinnipidamist, samuti projektide paremusjärjestuse moodustamise läbipaistvust.

PRIA-s hinnati projektitoetuse abikõlblikkuse kontrolli vastavust LEADER-määruses ja PRIA sisekordades kindlaks määratud ulatusele.

Hinnangu andmise kriteeriumid

KTG-de tegevuse hindamisel lähtuti järgmistest küsimustest ja kriteeriumitest.

1) Kas projektitaotluste hindamisel ja tulemuste kinnitamisel on KTG-s välditud huvide konflikti?

Kriteerium: projektitaotluste hindamisel ja tulemuste kinnitamisel on hoidutud huvide konfliktist. See tähendab, et projektide hindamisest ja tulemuste kinnitamisest ei ole osa võtnud isik, kes ise või kelle sugulane oli samal ajal projektitaotluse esitaja (FIE) või esitaja juhatuse liige.

Aluseks haldusmenetluse seadus, § 10; alates 29.9.2012 põllumajandusministri määrus nr 75 „Kohaliku tegevusgrupiga halduslepingu sõlmimise taotlemise ja taotluse menetlemise kord, nõuded kohaliku tegevusgrupi kohta ning Leader-meetme raames antava kohaliku tegevusgrupi toetuse ja projektitoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ (edaspidi määrus 75), § 11 lg 3 p 8; perioodil 3.10.2010–28.9.2012 põllumajandusministri määrus nr 92 „Leader-meetme raames antava kohaliku tegevusgrupi toetuse ja projektitoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ (edaspidi määrus 92), § 18 lg 3 p 8.

2) Kas toetuseta jäänud projektitaotluste kohta on KTG-s tehtud põhjendatud otsused ja sellest taotlejaid teavitatud?

Kriteerium: rahuldamata jäänud projektitaotluste kohta on tehtud põhjendatud otsus ja see on taotlejale nõuetekohaselt teatavaks tehtud. Põhjendatud on otsus, milles on toodud taotluse rahuldamata jätmise faktilised ja õiguslikud alused ning kaalutlused. Muu hulgas peab otsusest selguma projektile hindamisel antud punktisumma, koht projektide paremusjärjestuses ja taotlusvoorus rahastatud projektide arv.

Aluseks haldusmenetluse seadus, 4. ptk, § 25; Tartu Ringkonnakohtu otsus asjas nr 3-09-1804, p-d 10–11; Riigikohtu otsus asjas 3-3-1-93-06, p 15; määrus 75, § 36 lg 5 ja lg 9, määrus 92, § 30 lg 4 ja lg 5.

3) Kas projektitaotluste paremusjärjestus on KTG-s moodustatud arusaadavalt ja läbipaistvalt?

Kriteeriumid: **A)** Projektide hindamispõhimõtted ja hindamistulemused on avalikud. Aluseks haldusmenetluse seadus, § 7, mille kohaselt on haldusmenetlus avalik. Hindamispõhimõtete avalikustamise nõue on sätestatud täiendavalt ka määruses 75, § 11 lg 3. **B)** Projektide hindamine on dokumenteeritud ja projektide paremusjärjestus on koostatud viisil, mis võimaldab tuvastada asjaolud, mille poolest rahastuse saanud projektid rahastuseta jäänud projekte edestavad. **C)** Hindamise tulemusena saadud projektide paremusjärjestust ei ole KTG juhatus muutnud. Alus: põhimõtet projektide rahastamiseks hindamisel saadud paremusjärjestuse alusel on väljendatud määruses 75, § 36 lg 2–3 ning määruses 92, § 30 lg 2–3.

PRIA tegevuse hindamisel oli aluseks järgmine küsimus ja kriteerium:

1) Kas PRIA kontroll toetusraha eest tehtud kulude abikõlblikkuse üle on piisav?

Kriteerium: PRIA on enne projektitaotluse ja toetuse väljamaksetaotluse rahuldamist veendunud, et a) toetusraha eest tehtavad kulud on abikõlblikud (määrus 75, § 32); b) toetatava tegevuse või investeeringu kohta on võetud nõuetekohased hinnapakkumused (määrus 75, § 33) ja kulud on tehtud kooskõlas riigihangete seadusega; c) toetuse saaja ei kavanda ega ole teinud keelatud tehinguid seotud osapooltega (määrus 75, § 33).

Auditi ulatus ja käsitlusviis

1. auditiküsimuses olid hinnatavateks kõik 26 KTG-d. Huvide konflikti riski väljaselgitamiseks küsiti esmalt KTG-delt isikute nimed, kes olid määratud auditeeritud perioodil projektitaotlusi hindavate töörühmade koosseisu (hindajad). Edasi esitati päring rahvastikuregistrisse ja äriregistrisse, et teha kindlaks hindajate lähisugulased ja eraõiguslikud ühingud, mille juhtorganite liikmeks olid 2012–2013 kas hindajad ise või nende lähisugulased. Saadud ühingute nimekirja kõrvutati toetust saanute nimekirjaga (andmed PRIA-lt), tehti kindlaks hindajate ja nende sugulastega seotud ühingud, kes olid saanud samalt KTG-lt toetust. Seejärel küsiti KTG-delt konkreetselt nende ühingute projektitaotlusi hinnanud isikute nimed ning selgitati välja, kas töörühma liige oli hinnanud iseendaga seotud projekte või mitte.

2. auditiküsimuses analüüsiti ja hinnati samuti 26 KTG tegevust. Igalt KTG-lt võeti viimasest taotlusvoorust perioodil 2012–2103 näide taotluse kinnitamata jätmise otsuse kohta ning analüüsiti selles esitatud motivatsiooni vastavust haldusmenetluse seaduse nõuetele.

3. auditiküsimuses anti hinnang 10 KTG-le. Analüüsiti KTG-de hindamise läbiviimise ja paremusjärjestuse koostamise töökordasid, hindamise töörühmade protokolle ning KTG-des kohapeal perioodil 2012–2013 korraldatud taotlusvoorudes koostatud hindamislehti. Igas KTG-s vaadati hindamislehti 20 toetust taotlenud projektiga seoses. Projektid valiti juhuslikult arvestusega, et osa oleks 2012. ja osa 2013. aastast.

10 KTG väljavalimise põhiline kriteerium oli hindamiskordades antud hindamisjuhiste detailsus. Samuti arvestati hindamistulemuste kohta esitatud vaiete hulka ja KTG LEADER-programmi eelarve suurust. Valik püüti kujundada eeltoodud näitajate poolest vastandlikest KTG-dest, et leida probleemide kõrval ka häid praktikaid ja probleemidele lahendusi n-ö süsteemi seest.

PRIA tegevuse kohta püstitatud auditiküsimuses analüüsiti PRIA-s abikõlblikkuse kontrolli kohta kehtestatud töökordasid ning PRIA infosüsteemis MAIT 10 projekti abikõlblikkuse kontrolli protsessi ning koostatud ja üleslaaditud dokumente (kontroll-lehed, aktid, järelepärimised, kuludokumendid jms).

Auditi lõpetamise aeg

Viimased auditoimingud tehti aprillis 2015.

Auditi meeskond

Auditeerisid audiitorid Marek Kübarsepp, Mari Mandel-Madise ning auditijuht Tambet Drell.

Kontaktandmed

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

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

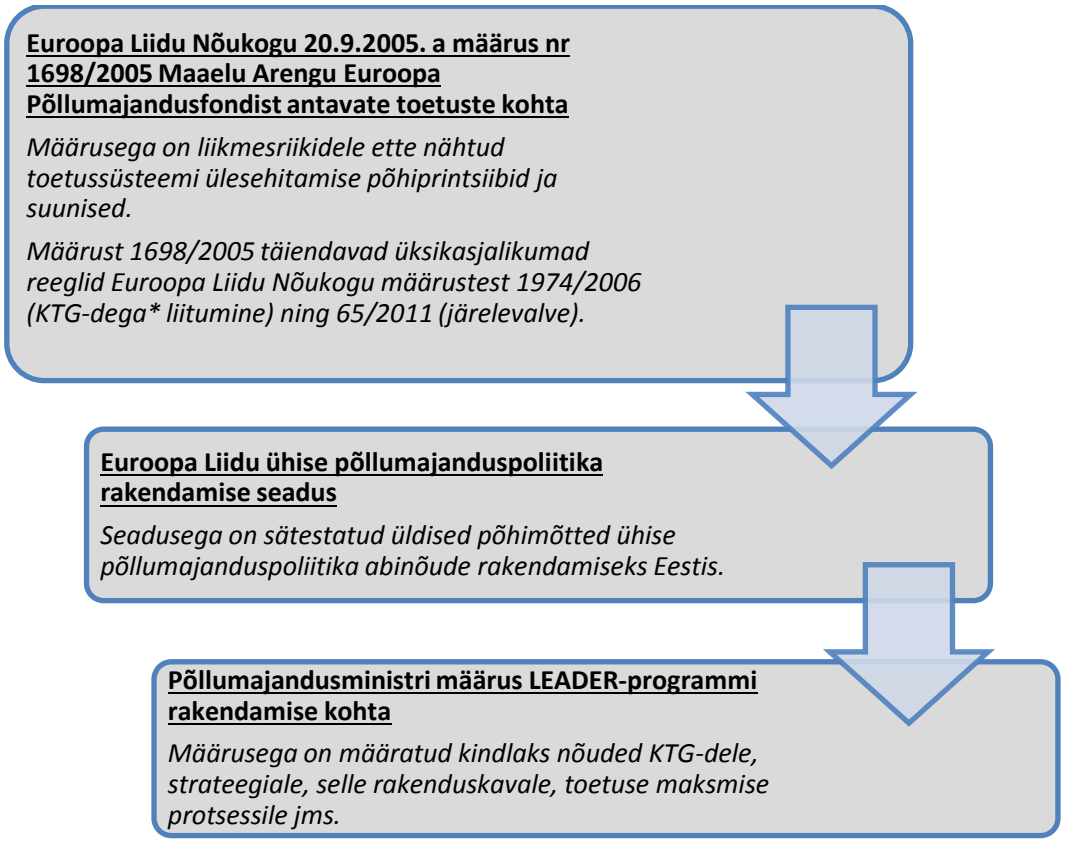
Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/15/50072/90.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Lisa A. LEADER-programmi õiguslik raamistik Eestis perioodil 2007–2013



* KTG – kohalik tegevusgrupp

Lisa B. Auditeeritute vastused auditiaruandele

Aruandele esitasid vastused maaeluminister ning kohalikest tegevusgruppidest Ida-Harju Koostöökoda, Saarte Koostöökogu, Piiriveere Liider ning Valgamaa Partnerluskogu.

PÕLLUMAJANDUS-
MINISTEERIUM

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
Märge tehtud: 08.06.2015
Kehtib kuni: 08.06.2020
Alus: Avaliku teabe seadus § 35 lg 2 p 2
Teabevaldaja: Põllumajandusministeerium

Pr Airi Mikli
Peakontrolör
Riigikontroll
riigikontroll@riigikontroll.ee
tambet.drell@riigikontroll.ee

Teie: 02.06.2015 nr 2-2.9/15/50072/62

Meie: Kuupäev digiallkirjas nr 1.5-4/5258-1

Kontrolliaruande eelnõu "LEADER-programmi toetuste jagamine"

Austatud Airi Mikli

Olete saatnud Põllumajandusministeeriumile kontrolliaruande eelnõu " LEADER-programmi toetuste jagamine". Põllumajandusministeerium tänab auditi raames tehtud konstruktiivse koostöö eest ja nõustub enamusega aruandes toodud järeldustest.

Punktis 45 teete ettepaneku kehtestada alanud programmiperioodiks reeglid, mis välistaksid kohaliku tegevusgrupi (KTG) projektitoetuse taotluste menetlemise samas KTG-s.

Vastus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 34 punkti 4 kohaselt võib kohalik tegevusgrupp (KTG) ise olla projektitoetuse taotlejaks ja toetuse saajaks tingimusel, et projekt on läbinud läbipaistva ja mittediskrimineeriva valikumenetluse. Võttes arvesse lõppeva perioodi kogemusi ja Teie poolt esitatud tähelepanekut antud küsimuses, kavandame 2014-2020 perioodil muudatust, mille kohaselt KTG ise ei hinda enam oma projektitoetuse taotlust, vaid KTG projekt peab olema sisuliselt heaks kiidetud KTG üldkoosoleku poolt. Seejärel esitatakse projektitoetuse taotlus PRIAle, kes kontrollib kavandatud tegevuste ja kulutuste vastavust abikõlblikkuse tingimustele. Lõpliku KTG projektitoetuse taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse teeb PRIA. Otsustusprotsessi läbipaistvuse huvides peavad KTGd esitama oma iga-aastases rakenduskavas KTG enda algatatud projektide eelarve lahus muude strateegiameetmete eelarvetest.

Punktis 64 teete ettepaneku kehtestada alanud programmiperioodiks nõue, mille järgi on KTG-l kohustus kirjutada projektide hindamise töökorras iga kriteeriumi kohta lahti faktilised tunnused, mis selle kriteeriumi korral antavaid võimalikke hindeid üksteisest selgelt eristavad.

Vastus: Arvestame soovitusega määruse „LEADERi kohaliku arengu strateegia heakskiitmise täpsem kord ja LEADER-lähenemise kohaliku arengu strateegia rakendamise toetuse andmise ja kasutamise tingimused ning kord“ välja töötamisel.

Punktis 79 teete ettepaneku kaaluda KTG-dele selgitava juhise andmist, kuidas korraldada pärast projektitoetuse taotluste paremusjärjestuse moodustamist nende taotlejate ärakuulamine, kelle projekt jäi toetatavate projektide hulgast välja.

Vastus: Perioodil 2014-2020 teeb lõpliku projektitoetuse taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse PRIA. Seega on nende taotlejate, kelle projekt jääb välja toetatavate projektide hulgast, ärakuulamine PRIA ülesandeks, kellel on piisav kogemus taotlejate ärakuulamisel.

Punktis 86 teete ettepaneku töötada välja ja kehtestada LEADER-meetme määruses reeglid, mis välistaksid KTG ja PRIA dubleerivad toimingud projektide abikõlblikkuse kontrollimisel, et vähendada taotleja halduskoormust.

Vastus: Kuna programmiperioodiks 2014-2020 ei sõlmita KTGdega enam halduslepinguid ning nad ei ole enam haldusmenetluse seaduse mõistes haldusorganid, siis väheneb ka KTGde roll abikõlblikkuse kontrollimisel. Samas ei pea me vajalikuks sätestada LEADER-meetme määruses keelavat regulatsiooni, sest oleme siiski arvamusel, et KTGde panus PRIAle esitatavate dokumentide ülevaatamisel on pigem vähendanud projektitoetuse taotlejate ja toetuse saajate halduskoormust läbi selle, et on lühenenud dokumentide menetlemise aeg PRIAs. Lisaks märgime, et määruse (EL) 1303/2013 art 34 punkti 3(a) kohaselt on KTGdel ülesanne suurendada taotlejate ja toetuse saajate suutlikkust, mis muuhulgas tähendab ka projektide ettevalmistamise ja elluviimise etappides taotlejate nõustamist.

Punktis 90 teete ettepaneku analüüsida koostöös PRIA-ga võimalusi, kuidas vähendada projektide menetlusaega PRIA-s, ning planeerida tegevused menetlusaja vähendamiseks programmiperioodil 2014–2020.

Vastus: Juhime tähelepanu, et LEADER-meetme raames esitatavate projektide arv on oluliselt suurem muude analoogsete meetmete raames esitatavate projektide arvust. Uue andmesüsteemi väljatöötamise ja rakendumise järgselt eeldame, et menetlusaeg PRIAs siiski lüheneb.

Aruande punktis 6 palume täpsustada, et 2004-2006 perioodi meetme „Kohaliku initsiatiivi arendamine – LEADER-tüüpi meede“ raames rahastati 21 KTG strateegia väljatöötamist ja 3 KTG strateegia rakendamist.

Aruande punktis 7 palume täpsustada, et LEADER-programm on suunatud KTGde tegevuspiirkonnale, mille moodustavad vallad, vallasisesed linnad ja kuni 4000 elanikuga linnad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Urmas Kruuse
Maaeluminister

Anneli Kimmel
625 6531 anneli.kimmel@agri.ee

IDA-HARJU
KOOSTÖÖKODA

Riigkontroll
Narva mnt 11a
Tallinn 15013

15.06.2015
Vastuseks Teie 2.06.2015 nr 2-2.9/15/50072/73

Lp Airi Mikli

Kõigepealt tänan MTÜ Ida-Harju Koostöökoja poolt kontrolliaruande eelnõu saatmise eest. Lisaks väljendan, et koostöö Riigikontrolliga auditi läbiviimisel oli meie organisatsiooni jaoks meeldiv ja õpetlik kogemus.

Omalt poolt palun kõigepealt võimalusel korrigeerida meie organisatsiooni nime järgnevates punktides:
Punktid 53, 58 (joonis 9), 62, 72 – palun parandada meie organisatsiooni nimi. Kirjas on Ida-Harju Koostöökogu, olema peab Ida-Harju Koostöö**koda.**

Alljärgnevalt esitame oma arvamuse:

1. Aruande pealkirjas sisaldub*: "Kas saab olla kindel, et Leader programmis on toetust saanud parimad projektid, projektide valik on olnud läbipaistev ning kontroll toetusest tehtud kulude üle põhjalik."*

   Hinnanguliselt on see pealkiri eksitav. Dokumendi reaalne sisu keskendub peamiselt (et mitte öelda ainult) haldusmenetluse reeglite järgimise analüüsile. See asjaolu võiks kajastuda ka pealkirjas.

   Pealkirja järgi ootaks rohkem sisulist analüüsi (sh argumenteerimist, kas haldusmenetluse seadus on kõige õigem lahendus toetuste määramise kontekstis).

   Riigikontrolli poolt näeks hea meelega analüüsi, kas EL toetuste puhul oleks mõistlik luua eriseadus projektitoetuse taotluste menetlemiseks.

2. Kommentaar punktide 84 ja 85 osas:
Kahjuks ei kajastu aruande nendes punktides reaalne olukord möödunud programmperioodist. Seaduse järgi KTG-l küll ei olnud kohustust kuludeklaratsioonide abikõlblikkuse kontrolliks, kuid PRIA on omalt poolt käesoleval perioodil KTG-delt nõudnud dokumentide kontrolli ning heitnud ette KTG-de poolset dokumentide ebapiisavat kontrolli.
Nõustume Riigikontrolli ettepanekuga välja töötada parem regulatsioon dubleerimise vältimiseks. Samas soovime rõhutada, et uus väljatöötatav regulatsioon peaks paremini jagama vastutust KTG ja PRIA vahel, mitte KTG-lt õigusi ja kohustusi vähemaks võtma. Uue regulatsiooni puhul peaks eriti hoolega jälgima, et kaduma ei läheks Leader 7 põhimõtet ning võimalikult palju otsuseid tehtaks siiski taotlejale kõige lähemal (ehk KTG) tasandil.

Meie tegevusgrupi seisukoht on, et KTG ja PRIA rollijaotus näeks ette, et PRIA jagab KTG-ga kontroll-lehti ning kontrolliprotseduuride läbiviimise juhiseid ning dokumentide tehniline kontroll viiakse (osaliselt) läbi KTGs. Vajadusel võib PRIA sõlmida KTG-ga antud protseduuride läbiviimiseks eraldi lepingu. Nõnda saaks oluliselt kokku hoida menetlusele kuluvat aega ning KTG tegevusele rohkem sisu anda.
Kuna KTG on esmane dokumentide vastuvõtja, siis on loogiline, et tehniline kontroll tehakse võimalikult

ANIJA MÕIS, ANIJA KÜLA, ANIJA VALD
74411 HARJUMAA
INFO@IDAHARJU.EE
WWW.IDAHARJU.EE
+372 56 987 017
+372 56 673 174
REGISTREERIMISKOOD: 8027830
A/A: SAMPO PANK 333250330006

varases etapis. Nõnda välistame võimalikult palju tehniliselt vigaseid projekte juba eos.

Samuti soovime rõhutada, et Leader-määrus ja regulatsioon peab olema võimalikult selge ja üheselt mõistetav nii ministeeriumile, PRIA-le kui ka KTG-le. Määrus peab jätma võimalikult vähe tõlgendamise võimalusi, seda eriti abikõlblike/mitteabikõlblike kulude ning esitatavate dokumentide osas. Samuti peaks regulatsiooniga mitte seadma põhjendamatuid kitsendusi (kui muud riiklikul tasandil kehtestatud õigusaktid on tegevustele/maksumustele seadnud piirid, siis ei ole mõistlik neid veel eraldi kitsendada).

Lugupidamisega,

Tiina Sergo

Juhatuse liige
MTÜ Ida-Harju Koostöökoda
tel +372 56 945 871
tiina.sergo@idaharju.ee

Piiriveere Liider
BORDERLANDS LEADER

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 02.06.2015

Meie: 15.06.2015 nr 216

Tere,

Vaatasime kontrolliaruande eelnõu nr 2-1.9/15/50072/61 (AK) läbi. Vabandan tagasisidega veidi hilinemise pärast.

Üks parandus:

57. *Hindamise töökordades oli nõue projektidele antud hindeid hindamislehel kirjalikult põhjendada reguleeritud 6-l KTG-l (10st auditeeritust). Selgitusi nõuti üldiselt projekti kui terviku, mitte iga kriteeriumi kohta. Alati ei kehtinud kohustus ka kõikide projektide kohta. Näiteks tuli Piiriveere Liidris hindajal lisada selgitused hindamislehele vaid siis, kui projektile antud punktid ei ületanud minimaalset vajalikku punktisummat (n-ö lävendit). Valgamaa Partnerluskogus peeti selgitusi vajalikuks juhtudel, kui töörühma liikmete hinded olid mõne kriteeriumi piires üksteisest väga erinevad.*

Juhime tähelepanu, et ka Piiriveere Liideril on täiendavaid selgitusi vaja siis kui töörühma liikmete hinded mõne kriteeriumi piires üksteisest väga erinevad.

Väljavõte hindamiskorrast:
9.3. Komisjoni koosolekul vaadatakse paremusjärjestus üle ning juhul kui Komisjoni liikmete poolt projektitaotlusele antud hindepunktide keskmised on oluliselt erinevad teiste Komisjoni liikmete hindepunktide keskmisest, peab Komisjoni liige erinevust põhjendama. Komisjoni koosolekul saadud lisateabe ja ühise arutelu alusel on Komisjoni liikmel õigus oma Hindamislehel hindepunkte muuta. Komisjoni liige peab oma hindepunktide muutmist põhjendama. Muudatused Komisjoni liikme hindepunktides ja muutmise põhjendus protokollitakse.

Lugupidamisega,

/*allkirjastatud digitaalselt/*

Kaidi-Mari Liping
Tegevjuht

Tel 55 655 172

Otepää, Valga põik 3, 67403 Valga maakond
Registrikood 80237785
Pangakonto EE24101 10220060084014
+372 730 4071, +372 5349 1195
info@valgaleader.ee
www.valgaleader.ee
MTÜ Valgamaa Partnerluskogu

Airi Mikli
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 02.06.2015 nr 2-2.9/15/50072/72

Meie 12.06.2015 nr V/K-10

Seisukohad kontrolliaruande eelnõu
"LEADER-programmi toetuste jagamine" kohta

Austatud peakontrolör

Täname võimaluse eest esitada oma seisukohti kontrolliaruande eelnõu kohta.

Mittetulundusühing Valgamaa Partnerluskogu juhib tähelepanu järgmistele asjaoludele:

1) Kontrolliaruandes olev kaart (lk 6) kajastab tegevusgruppide tegevuspiirkondi praegusel ajal. Kuna audit hõlmab osa toetusperioodist 2007–2013, siis peame õigeks, et lk 6 toodud kaart kajastaks Mittetulundusühing Valgamaa Partnerluskogu tegevuspiirkonda auditeeritud perioodil, mil meie tegevuspiirkonda kuulusid ka Helme, Hummuli ja Põdrala vallad ning Tõrva linn.

2) Ka Mittetulundusühing Valgamaa Partnerluskogu hinnangul on toetuseta jäetud taotleja ärakuulamine protsessis probleemne koht. Siiani on selgusetu, kas ärakuulamist tuleb rakendada hindamisrühma koosolekul või enne lõpliku otsuse tegemist juhatuse koosolekul või lausa mõlemal korral. Kui ärakuulamisega kaasnevad muudatused paremusjärjestuses, siis tekivad tõepoolest n-ö uued ärakuulatavad. Samas on osa taotlejaid esitanud tähtaegselt kogu nõutava taotlusdokumentatsiooni, aga osa saab puudulikku dokumentatsiooni kompenseerida võib-olla isegi mitmel korral ärakuulamisõiguse kasutamisega – suuliselt oma taotlust kaitsta, esitada täiendavaid andmeid. Kui ärakuulamisõiguse kaudu muutub ka toetuste pingerida, siis on see meie hinnangul kindlasti ebaõiglane taotlejate suhtes, kes on tähtaegselt esitanud korrektse taotlusdokumentatsiooni. Ärakuulamisõigus peab olema rakendatav selliselt, et taotlejate suhtes kehtiks võrdse kohtlemise printsiip. Kuidas ärakuulamisõigust praktikas rakendada, on küsimus, mis vajab selgeid juhiseid selleks pädevust omava organi poolt.

3) Mittetulundusühing Valgamaa Partnerluskogu leiab, et abikõlblikkuse kontroll uuel toetusperioodil peab olema korraldatud selliselt, et tegevusgrupi hindamiskomisjon ei oleks sunnitud hindama ka mitteabikõlblikke taotlusi. Taotluse ja taotleja abikõlblikkus peab olema välja selgitatud enne hindamist. Ei ole mõistlik hindamiskomisjonide liikmeid koormata mitteabikõlblike taotluste hindamisega, see on aja- ja rahakulu tegevusgruppide jaoks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Monika Rogenbaum
juhatuse esimees

SAARTE KOOSTÖÖKOGU

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 02.06.2015 nr 2-2.9/15/50072/68
Meie 11.06.2015

Kontrolliaruande eelnõule seisukohtade esitamine

Lugupeetud Airi Mikli,

Käesolevaga soovib MTÜ Saarte Koostöökogu anda oma seisukoha kontrolliaruande eelnõus väljatoodu osas.

Tabelis 5 on üksikute küsimuste osas toodud kontrollküsimuste vastused meie hindamissüsteemi osas õiged, kuid lõppjärelduse tegemisel ei ole arvestatud Saarte Koostöökogu hindamissüsteemi eripära - kaheosalist hindamist, vaid on lähtutud ainult hindamise teise osast, milles tekib taotluste pingerida. Samas esimene osa - vastamine üldistele hindamikriteeriumitele, on meie süsteemis olulisem ning selgitasime seda põhjalikult ka Teie poolt läbi viidud intervjuul.

Meie poolt kasutusel olev lahendus on arusaadav ja läbipaistev. Seda kinnitab eelkõige meie süsteemis hinnatud taotluste tulemuste osas vaiete ning kohtuvaidluste puudumine. Ka PRIA on meie hindamiskomisjoni poolt hinnatud projektidest tagasi lükatud kogu eelmise perioodi jooksul vaid ühe taotluse ja seda tehnilisel põhjusel.

Samuti annab meie hindamissüsteem, just selle esimene – üldiste hindamiskriteeriumitele vastavuse osa, taotlejale selge sõnumi selles osas, millises osas taotlus nõuetele ei vastanud, mida on vaja muuta ja täiendada, et taotlus jõuaks positiivse tulemuseni. Need põhjendused kõik on ka protokollitud. Kinnituseks süsteemi otstarbekuse ja asjakohasuse kohta on esimesel korral negatiivse tulemuse saanud projektitaotluste järgmisse vooru esitamisel (näiteid on rohkelt) hindamise edukas läbimine.

Lugupidamisega,
/allkirjastatud digitaalselt/

Simmo Kikkas
Juhatuse esimees

MTÜ Saarte Koostöökogu
Tallinna tn. 58
93818 Kuressaare

Tel. +372 56 229 699
E-mail: info@skk.ee
http://www.skk.ee/

A/a: 10220061500018
Reg. nr. 80236024