

# Eriaruanne Euroopa Liidu toetusraha kasutamisest Eestis aastatel 2004–2006

*Kas Eesti riik on tulnud Euroopa Liidu toetusraha  
kasutamise hästi toime?*



# Eriaruanne Euroopa Liidu toetusraha kasutamisest Eestis aastatel 2004–2006

*Kas Eesti riik on tulnud Euroopa Liidu toetusraha kasutamisega hästi toime?*

---

## Kokkuvõte

### Mida me tegime?

Riigikontroll koostas eriaruande, et saada ülevaade Euroopa Liidust Eestile makstud toetusraha kasutamisest. Seejuures oli eesmärgiks selgitada välja, kuidas Eesti riik on toetusraha kasutanud ja kas selle põhjal saab Euroopa Komisjonile deklareerida, et rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad ning Euroopa Liidu toetusraha kasutatakse kooskõlas reeglitega. Riigikontroll peab oluliseks rõhutada, et tegu on ülevaatearuandega, mis toob välja valdkonna peamised probleemid ja ei esita liigselt kirjeldavaid detaile.

Selleks et saada ülevaade, kuidas on Eestis Euroopa Liidu toetusraha kasutatud, tuleb külastada mitmeid kodulehekülgi Internetis, lugeda hulgaliselt erinevaid aruandeid jm dokumente ning küsida arusaamatuste vältimiseks ametnikelt selgitusi ja täpsustusi. Kuid isegi siis ei pruugi ülevaadet saada. Põhjusi selleks on mitmeid: dokumendid on kirjutatud raskes keeles, neid on väga palju ning ammendavat loetelu pole kusagil, dokumendid on spetsiifilised ja detailiderohked, mis ajavad mitteasjatundja segadusse ja tekitavad rohkem küsimusi, kui annavad vastuseid.

Riigikontroll ei saanud ülevaadet kõikidest summadest, mis Euroopa Liidult Eestile tervikuna on laekunud, kuna paljud toetused laekuvad reeglite järgi otse taotlejale, kes ei pruugi olla riigiasutus, ning nende summade üle Eestis keskselt arvet ei peeta. Seetõttu käsitletakse aruandes rahalises mõttes kolme suurimat toetust, mida Eesti riigile makstakse ja mille kasutamist planeeritakse riigi strateegiatega: toetused struktuuri-fondidest ja Ühtekuuluvusfondist ning Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamiseks.

Aruande koostamise aluseks olid enamikus avalikult kättesaadavad materjalid (nt õigusaktid, välisabi ülevaated, seirearuanded, hindamis-aruanded, Euroopa Kontrollikoja aruanded, Euroopa Liidu struktuuri-fondide auditeerimise aastaraamatud). Samuti ka mõned Riigikontrolli enda tehtud auditid. Riigikontroll küsis asjasse puutuvatelt asutustelt ka nende sisemisi kordasid ning küsitles valdkonnaga tegelevaid ametnikke. Spetsiaalselt eriaruande tarvis süsteemi- ega muid auditeid Riigikontroll ei korraldanud, vaid tugines ministriumide ja nende allasutuste, seirekomisjonide ning väliste hindajate tehtud tööle. Kõik allpool toodud järeldused ja tähelepanekud toetuvad eelnimetatud materjalidele.

Aruande koostamisel keskendus Riigikontroll eelkõige toetusraha kasutamise juhtimis- ja kontrollisüsteemidele, aruandlusele ning toetusraha eelarvesse planeerimisele ja tegelikule kasutamisele perioodil

## Miks on see maksumaksjatele oluline?

2004–2006. Juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetekohane rakendamine on oluline seetõttu, et toetuse kasutamise reeglid on määranud Euroopa Liit ning nende täitmisest kõrvalekaldumine võib kaasa tuua toetusraha tagasinõudmise. Toetusega seatud eesmärkide saavutamisele pöörab Euroopa Komisjon vähem tähelepanu võrreldes formaalsete kriteeriumite täitmisega. Vaatamata sellele tuleb Eesti riigil jälgida mõlemat, nii kasutamiskeelsete reeglite täitmist kui ka soovitud eesmärkide saavutamist, et saavutada maksimaalne võimalik kasu tema käsutusse antud rahast ning vältida toetuste tagasimaksmist. Ehk teisiti öelduna tuleb neisse ressursidesse suhtuda niisama heaperemehelikult kui oma riigi maksumaksjate rahasse. Seda enam, et Euroopa Liidust makstav raha ja Eesti riigi enda eelarveraha on riigi eelarvestrateegia kaudu omavahel seotud.

Perioodil 2004–2006 on Eestil olnud võimalus kasutada Euroopa Liidu fondidest toetusraha kokku ca 20 mld krooni ulatuses. Uuel finantseerimisperioodil (2007–2013) kasvab summa ca 65 miljardi kroonini. Neile summadele lisandub veel ka Eesti riigi poolne kaasrahastamine.

Selleks et kindlustada Euroopa Liidu toetusraha efektiivne ja reeglitekohane kasutamine, peab olema loodud tõhus ja toimiv kontrollisüsteem. Selle eest vastutab maksumaksja ees Vabariigi Valitsus.

Riigikontroll juhib tähelepanu, et avalikkusele maksumaksja raha, sh Euroopa Liidu toetusraha kasutamisest ülevaate andmine on üheks hea valitsemise põhiprintsiibiks. Ja see on Vabariigi Valitsuse ülesanne.

## Mida me leidsime ja järeldasime?

**Riigikontrolli hinnangul on Eesti tulnud üldjoontes hästi toime Euroopa Liidu toetusraha kasutamisega ajavahemikul 2004–2006. Juhtimis- ja kontrollisüsteemid toetusraha menetlemiseks on loodud ning need on olulises osas Euroopa Komisjoni nõuetega vastavuses. Toetuste kasutamise juhtimisel ja kontrollimisel esineb siiski mitmeid puudusi ja toetuste kasutamise tulemuslikkust ei analüüsita piisavalt. Sellest annavad tunnistust järgmised tähelepanekud ja järeldused:**

- Audititega hinnatakse vaid juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimivust ning kuludokumentide õigsust. Tähelepanu ei pöörata sellele, kas toetusi kasutatakse eesmärkide kohaselt ja tulemuslikult. Sarnaselt audititega keskenduvad seire ja hindamised eelkõige süsteemi analüüsimisele ja selle probleemide väljatoomisele. Samale probleemile viitab Riigikontroll ka oma reoveeauditis.
- Rahastatud tegevuse tulemuslikkuse mõõtmiseks sätestatud näitajad ei ole alati mõõdetavad ega üheselt tõlgendatavad.
- Heaks kiidetud projektid sisaldasid puudusi ega olnud täies mahus abikõlblikud.
- Korraldusasutusele antud kinnitused selle kohta, et rakendusasutus on struktuurifondide toetusi kasutanud abikõlblike kulude tarvis ja sihipäraselt, on suures osas formaalsed, mitte sisulised (sest kinnitus anti enamasti mingeid toiminguid tegemata).
- Uuel finantsperioodil tuleb komisjonile esitada igal aastal kinnitus selle kohta, et juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldused on

vastavuses Euroopa Liidu õigusaktidega ja toimivad ning komisjonile deklareeritud kulud on õiged ja nende aluseks olevad tehingud seaduslikud. Riigikontrolli arvates rõhutab see vajadust määrata selgemalt protsessis osalejatele toetuste rakendamise kaasnev vastutus ning kontrollida sätestatud nõuete täitmist.

- Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet pole kontrollinud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamisel delegeeritud ülesannete nõuetekohast täitmist, kuigi määrus selleks teda kohustab. Ainuüksi protseduurireeglite ülevaatamine ja kinnitamine ei taga Riigikontrolli arvates ülesannete tegelikku täitmist.
- Ühise põllumajanduspoliitika alusel makstavate toetuste kasutamise käigus ilmnenud suur vigade hulk viitab taotlejate vähesele informeeritusele, mis võib olla tingitud Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti puudulikust teavitustegevusest.

**Riigikontrolli arvates tuleb toetuste kavandamiseks ja kasutamiseks rakendatavaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme täiendada, kusjuures enim vajab täiendamist põllumajandustoetuste maksmise süsteem.**

- Toetuste maksmiseks ja selle kasutamise üle arvestuse pidamiseks on loodud mitmeid registreid, kuid samas ei ole neid maksimaalselt kasutatud ega puuduste ilmnemisel loodud täiendavaid võimalusi info sisestamiseks ja selle töötlemiseks. See probleem esines kõigi toetuste puhul.

Andmebaasidel on süsteemis oluline roll, sest nende efektiivne kasutamine võimaldab juhtimis- ja kontrollisüsteeme tugevdada ning kontrollitoiminguid paremini planeerida ja seeläbi aega säästlikult kasutada.

- Põllumajandusministeeriumil ei ole Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti üle järelevalve tegemiseks piisavalt infot, sest praeguse korralduse kohaselt ei pea amet Euroopa Komisjonile esitatavaid aruandeid (nt kulude, rikkumiste aruanne) ministeeriumile ei ülevaatamiseks ega ka lihtsalt teadmiseks esitama.
- Põllumajandusministeeriumile pole nõuetekohaseid poolaasta aruandeid auditite ja nende käigus tehtud ettepanekute rakendamise kohta enamasti esitatud. Esitatud aruanded erinevad ulatuse ja põhjalikkuse poolest.
- Kuigi välisaudiitor annab kinnituse põllumajandustoetuste aastaaruande õigsuse kohta, ei hõlma see hinnangut toetuste sihipärase kasutamise kohta.

**Riigielarvesse planeeritud Euroopa Liidu toetusraha tegelik kavakohane kasutamine on aastate jooksul oluliselt paranenud** (kasutamine on suurenenud keskmiselt 53%-lt 73%-ni). Võrreldes Eesti riigi enda rahaga, millest kasutatakse keskmiselt 97%, on Euroopa Liidu toetusraha kasutamise aktiivsus tunduvalt madalam – 73%. Toetuste kasutamise finantsjuhtimise parandamisele tuleb senisest enam tähelepanu pöörata, et saadaolev raha maksimaalselt ja tulemuslikult ära kasutada. Vajadusele kasutada raha aktiivsemalt, viitab ka see, et Euroopa

Komisjoni meile eraldatud summast oli 2006. aasta lõpuks kasutamata 1,4 miljardit krooni (ehk 7%), mis toob uue finantsperioodi alguses kaasa suurema administratiivse koormuse.

Senised probleemid seoses administratiivse suutlikkusega on olnud järgmised: eelarve halb planeerimine, keerulised protseduurireeglid, projektide halb ettevalmistamine, taotlejate ebapiisav nõustamine ning suur tööjõu voolavus.

**Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule esitatud aruanded juhtimis- funktsiooni täitmiseks ja järelevalve tegemiseks ei sisalda kogu vajalikku infot.** Näiteks puudub ülevaade, kas struktuuritoetuste ja põllumajandustoetustega saavutati plaanitud eesmärgid või millised probleemid on kerkinud esile põllumajandustoetuste maksimisega.

**Eestis rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteem võimaldab esitada struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi toetusraha kasutamise kohta riikliku deklaratsiooni Euroopa Komisjonile.** Küll aga tuleb olemasolevat juhtimis- ja kontrollisüsteemi tõhusamaks muuta. Seevastu ühise põllumajanduspoliitika alusel makstavate toetuste kasutamise juhtimis- ja kontrollisüsteem ei toeta veel täielikult riikliku deklaratsiooni esitamist.

Samas leiab Riigikontroll, et kui liikmesriigil tekib kohustus esitada Euroopa Komisjonile deklaratsioon raha eesmärgipärase ja tulemusliku kasutamise kohta, peab igal riigil olema õigus rakendada selliseid juhtimis- ja kontrollisüsteeme, mida ta ise õigeks peab, et saada soovitud kindlustunne ning võtta vastutus. Komisjoni roll peaks selles osas jääma senisest tagasihoidlikumaks.

#### **Riigikontrolli peamised soovitusel rahandusministrile:**

- Hinnata senisest enam toetuste kasutamise tulemuslikkust ja eesmärkide saavutamist. Seejuures kaaluda, kas oleks vajalik kohustada rakendusametuste ja -üksuste siseaudiitoreid spetsialiseeruma osaliselt tulemusaudititele, et hinnata perioodiliselt toetuste kasutamise tulemuslikkust.
- Kehtestada õigusaktis, mida peavad sisaldama Euroopa Liidu toetuste kasutamise kohta Vabariigi Valitsusele esitatavad aruanded ja kui tihti tuleb neid esitada. Siduda tegevusaruandlus strateegilise planeerimisega selliselt, et riigi tegevusaruandest selguks, mida on iga ministerium Euroopa Liidu toetusrahaga teinud ja millised tulemused strateegiliste eesmärkide osas saavutatud.
- Kaaluda Euroopa Komisjonile riikliku deklaratsiooni esitamist selle kohta, et struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi osas Eestis rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad ning neid Euroopa Liidu toetusi on kasutatud kooskõlas sätestatud reeglitega.
- Kasutada maksimaalselt ära toetuste andmebaasi võimalused. Vajaduse korral arendada andmebaasi selliselt, et struktuuritoetuse registris kajastuksid muu hulgas ka juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditite tulemused ning andmed järelevalve (sh paikvaatluste) käigus tuvastatud puuduste ja nende täitmise kohta.

- Parandada toetuste kasutamise finantsjuhtimist, et Euroopa Liidu toetusraha edaspidi maksimaalselt ja tulemuslikult ära kasutada. Administratiivse suutlikkuse paremaks muutmiseks kasutada esimesel rahastamisperioodil saadud kogemusi, ennetades samade probleemide tekkimist uuel perioodil.
- Täiendada sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks tagatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide rakendamine, sh luua kinnituste andmiseks vajalik õiguslik raamistik, kehtestada enne kinnituse andmist rakendatavad kontrollimeetmed.

#### **Riigikontrolli peamised soovitud põllumajandusministrile:**

- Korraldada, et hinnataks maaelu arengukava toetuste kasutamise tulemuslikkust ja eesmärkide saavutamist.
- Kehtestada õigusaktis, mida peavad sisaldama maaelu arengukava toetuste kasutamise kohta Vabariigi Valitsusele esitatavad aruanded ja kui tihti tuleb neid esitada.
- Luua selline toetusraha juhtimis- ja kontrollisüsteem, mis võimaldab Euroopa Komisjonile kinnitada, et ühise põllumajanduspoliitika elluviimiseks makstavaid toetusi on kasutatud reeglitekohaselt ja sihipäraselt.
- Tagada, et Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet kasutaks ja arendaks toetuste rakendamise ülevaate saamiseks loodud andmebaase. See võimaldaks toetuste rakendamise kohta koguda infot süsteemselt, seda eri viisil analüüsida ning selle tulemusel juhtimis- ja kontrollisüsteeme tugevdada ning kontrollitegevusi paremini ja efektiivsemalt planeerida.
- Tagada, et ministeeriumis oleks Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti üle järelevalve tegemiseks piisavalt infot, nõudes ameti poolt Euroopa Komisjonile esitatavatest aruannetest koopiaid teadmiseks või vajaduse korral ka ülevaatamiseks. Määratleda ministeeriumi ja ameti rollid ja vastutus õigusaktis.
- Ühtlustada tehtud auditite kohta ministeeriumile esitatava aruande sisu ja esitamise korda, sh pannes aruande jaoks info kogumise ja selle tervikuna esitamise kohustuse Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile, kellel peab makseagentuuri ülesannete tõttu olema info auditite käigus leitud probleemidest.
- Kaaluda välisaudiitorilt ühise põllumajanduspoliitika alusel makstavate toetuste sihipärase kasutamise kohta iga-aastase hinnangu tellimist. See võib toimuda ka aastaaruande sertifitseerimisauditi raames.
- Parandada sisekontrollisüsteemi, sh
  - tagada, et Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti siseaudiitorid korraldaksid kontrolliasutustes pistelisi auditeid, et saada kindlustunne delegeeritud kontrollitegevuse korrektse ja sisulise täitmise kohta; kontrolliasutustes, kes teevad kontrollitoiminguid oma

põhimääruse alusel, seada sisse makseagentuurile oma tegevuse kohta kinnituse andmise süsteem.

- Selgitada välja, millest on tingitud suur vigade hulk toetuste kasutamisel ja võtta tarvitusele meetmed nende vähendamiseks.

### **Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused:**

Rahandusminister nõustus enamiku Riigikontrolli soovitustega. Paljusid neist on Rahandusministeerium juba omal initsiatiivil rakendanud või kavandab neid rakendada lähitulevikus. Vabariigi Valitsusele esitatava aruandluse asjus kavatakse teha koostööd Põllumajandusministeeriumiga.

Põllumajandusminister nõustus poolte Riigikontrolli soovitustega. Ülejäänul osas leidis minister, et soovitud pole õige või probleeme ei esine. Üks soovitus oli ka juba aruande allkirjastamise hetkeks täidetud.

Riigikontroll jääb põllumajandusministriga eriarvamusele. Riigikontrolli kommentaarid on toodud põhitekstis ettepanekute vastuste juures.



## Sisukord

<b>Euroopa Liidu toetused Eestile</b>	<b>8</b>
Euroopa Liidu poliitika olulisemad valdkonnad	8
Regionaalpoliitika ja ühise põllumajanduspoliitika toetused	8
Toetused Eestile Eesti esimesel programmiperioodil (2004–2006)	9
Olulisemad valdkonda reguleerivad õigusaktid	10
Akrediteerimine ja toetuste taotlemise algus	10
Toetuste planeerimine perioodiks 2007–2013	11
Uus finantsperiood – uus finantsreeglistik	14
Ühtsed sisekontrolli põhimõtted	14
Riiklikud deklaratsioonid süsteemi toimivuse ja raha õiguspärase kasutamise kohta	15
<b>Euroopa Liidu toetusraha kasutamise juhtimine ja kontroll Eestis</b>	<b>16</b>
Struktuurifondide kasutamise juhtimine ja kontroll	17
Ühtekuuluvusfondi kasutamise juhtimine ja kontroll	25
Põllumajandustoetuste kasutamise juhtimine ja kontroll	27
Euroopa Liidu finantshuvide kaitse korraldus Eestis	35
Aruandlus Vabariigi Valitusele ja Riigikogule	36
<b>Euroopa Liidu toetusraha kasutamine Eestis</b>	<b>40</b>
ELi toetuste kasutamine	40
Rakendatud kontrollimeetmete peamised tulemused	46
Euroopa Komisjoni auditite peamised järeldused Eesti kohta	60
Euroopa Kontrollikoja auditite peamised järeldused Eesti kohta	61
Rikkumised ELi raha kasutamisel	62
Riigikontrolli auditid ELi raha kasutamise kohta Eestis	66
<b>Riigikontrolli soovitusel ning rahandusministri ja põllumajandusministri vastused</b>	<b>73</b>
<b>Eriaruande iseloomustus</b>	<b>83</b>
<b>Lisa 1. Rakendusasetused ja -üksused perioodil 2004–2006</b>	<b>85</b>
<b>Lisa 2. Rakendusasetused ja -üksused perioodil 2007–2013</b>	<b>87</b>
<b>Lisa 3. Struktuurifondide kasutamise kontrollimine</b>	<b>89</b>
<b>Lisa 4. Struktuurifondide kasutamise kohta tehtud auditite peamised leiud</b>	<b>90</b>
<b>Lisa 5. Ühtekuuluvusfondi kasutamise kohta tehtud auditite peamised leiud</b>	<b>91</b>

## Euroopa Liidu toetused Eestile

### Euroopa Liidu poliitika olulisemad valdkonnad

**Regionaalpoliitika** eesmärgiks on majandusliku, sotsiaalse ja ühiskondliku arengutaseme ühtlustamine ning tasakaalustatud arengu saavutamine. Regionaalpoliitika hõlmab osa integratsiooni-, struktuuri- ja konkurentsipoliitikast.

**Ühise põllumajanduspoliitika** eesmärgiks on tagada elanikkonna stabiilne varustamine ohutu toiduga ja ELi põllumajandustootjatele normaalne elatustase, põllumajandustööstuse moderniseerimine ja arenemine; põllumajanduse jätkumine kõigis ELi piirkondades.

### Regionaalpoliitika ja ühise põllumajanduspoliitika toetused

1. Peatüki eesmärk on kirjeldada Euroopa Liidu eelarvest rahastatavat kahte olulisemat valdkonda – regionaalpoliitikat ja ühist põllumajanduspoliitikat, selgitada nende rahastamis põhimõtteid ning toetatavaid valdkondi. Samuti antakse ülevaade perioodil 2004–2006 Eestile antud toetustest ja nende saamiseks tehtud ettevalmistustest. Põgusalt kirjeldatakse ka uueks rahastamisperioodiks (2007–2013) tehtud ning finantsjuhtimises toimunud arengut.
2. ELi üheks ülesandeks on ühisturu ning liikmesriikide majanduspoliitika järkjärgulise lähendamise kaudu edendada ühenduse kõigis osades harmoonilist majandustegevust, jätkuvat ja tasakaalustatud laienemist, suurendada stabiilsust, kiirendada elatustaseme parandamist ja tihendada ühendusse kuuluvate riikide omavahelisi suhteid. Need sihid on suuremalt jaolt saavutatud kaupade, inimeste, teenuste ja kapitali vaba liikumisega, ausa konkurentsi tagamisega ja tarbijate huvide kaitsega.
3. Et võimaldada kõigil majandusvaldkondadel Euroopa kõigis piirkondades neist saavutustest kasu saada, rahastab EL nende valdkondade arendamist. Soov vähendada vahet rikkamate ja vaesemate piirkondade vahel tõi kaasa **regionaalpoliitika** väljakujundamise, mille rahastamine moodustab iga aastaga järjest suurema osa ELi üldeelarvest, moodustades 2006. aastal ELi väljaminekutest 32% ning perioodil 2007–2013 juba 36%. Vähem kui pool ehk 45% ELi väljaminekutest läheb aga **ühise põllumajanduspoliitika** rakendamiseks. Viimase osatähtsus ELi väljaminekutest järjest väheneb (jõudes 34,9%-ni uue perioodi jooksul), sest ühelt poolt on saavutatud põllumajandusreformidega kulude kokkuvõid ning teisalt on laienenud ELi muud tegevusalad. Võib öelda, et eelarve seisukohalt on ELi poliitikast suurima tähtsusega regionaalpoliitika ja ühine põllumajanduspoliitika.
4. **Regionaalpoliitika** raames makstakse toetusi ebasoodsas olukorras olevatele piirkondadele ja elanikkonna rühmadele: mahajäänud piirkondade arendamiseks, vanade tööstuslinnakute ümberkujundamiseks, noorte ja pikaajaliselt töötute töö leidmise hõlbustamiseks, põllumajanduse ajakohastamiseks ja vähem soodsate maapiirkondade abistamiseks. Raha makstakse eri fondidest vastavalt seatud kriteeriumitele või eesmärkidele: Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF), Euroopa Sotsiaalfond (ESF), Kalanduse Arendusrahastu (FIFG) ja Euroopa Põllumajanduse Arendusrahastu (EAGGF Arendusrahastu) kaudu. Neile neljale fondile lisaks on regionaalpoliitika elluviimiseks ka Ühtekuuluvusfond (ÜF), kust rahastatakse suuremahulisi keskkonna- ja transpordinvesteeringuid (projekte maksumusega alates 10 miljonist eurost).
5. **Ühise põllumajanduspoliitika** (edaspidi ka ÜPP) raames ergutatakse põllumajandustootjaid kasutama tootmisviise, mis ei saasta keskkonda ning hoiavad loodust. Maarahva rolliks on hoida tootmist alal mingis mahus kõigis piirkondades ja säilitada Euroopa maastikuline mitmekesisus. ÜPP elluviimiseks makstakse otsetoetusi, turutoetusi ja eksporditoetusi ning neid rahastatakse Euroopa Põllumajanduse Tagatisrahastu (EAGGF Tagatisrahastu) kaudu.

**Põllumajandusministri kommentaar:** Palume Riigikontrollil nii antud punktis kui ka aruandes läbivalt ÜPP puhul teha vahet ÜPP-ga kaasnevatel maaelu arengu toetustel ja teistel ÜPP toetusabinõudel (sh turukorralduslikud toetused).

ÜPP eesmärgid on sätestatud Euroopa Ühenduse Asutamislepingus – tõsta põllumajanduse tootlikkust tehnilise progressi edendamise ning põllumajandusliku tootmise ratsionaalse arengu tagamise ja tootmis-tegurite, eelkõige tööjõu optimaalse kasutamise teel; selle kaudu kindlustada põllumajandusega tegeleva rahvastikuosa rahuldav elatustase, eelkõige põllumajanduses töötavate inimeste isikutulu suurendamise teel; stabiliseerida turud; tagada toiduainetega varustamine; tagada mõistlikud tarbijahinnad. 2003. aasta ühise põllumajanduspoliitika reformiga on sellele lisandunud eesmärgid – keskkonnahoid; toiduohutus; loomade tervishoid ja heaolu; suurem turule orienteeritus.

**Riigikontrolli selgitus:** Riigikontrolli eriaruande puhul on tegu ülevaate-aruandega ning seda on rõhutatud ka aruande kokkuvõttes ja iseloomustuses. Aruandes tuuakse välja valdkonna peamised probleemid ja ei laskuta liigselt kirjeldavatesse detailidesse.

6. Uuel finantseerimisperioodil 2007–2013 rahastatakse Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika ja kalanduse turukorraldusabinõusid Euroopa Põllumajanduse Tagatisfondist (EAGF) ning põllumajanduse ja maaelu arengu meetmeid Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD). Kalandust toetatakse Euroopa Kalandusfondist (EFF).

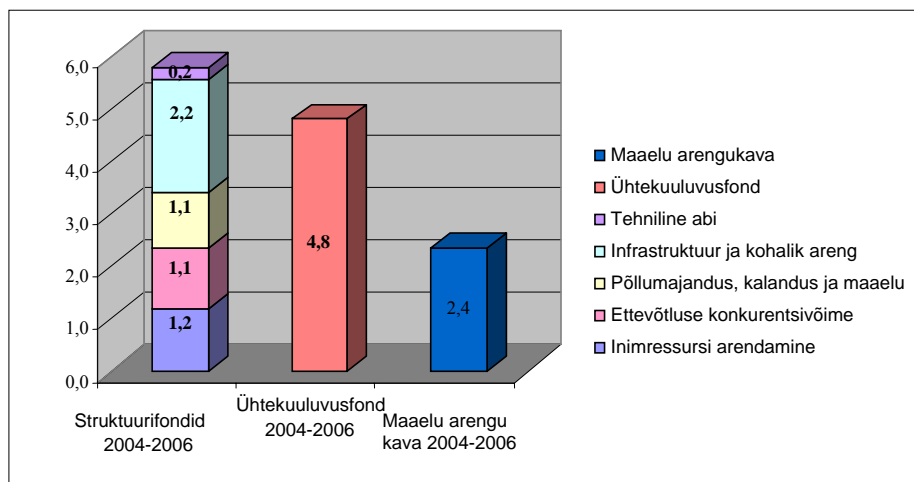
7. Pärast ühinemist ELiga 1.05.2004. a on Eestil võimalus osaleda ELi poliitika elluviimisel ja saada seeläbi osa ELi toetustest. Abi saamiseks ja kasutamiseks peab Eesti koostama asjakohased mitmeaastased programmdokumendid ning kindlustama programmi nõuetekohaseks elluviimiseks vajalikud haldusstruktuurid ja -toimingud.

8. Eestile ELi regionaalpoliitika raames antud toetus esimesel programmiperioodil on *ca* 10,6 miljardit krooni, millest moodustavad **struktuurifondid** 5,8 ning Ühtekuuluvusfond 4,8 miljardit krooni (vt joonis 1). Kui Ühtekuuluvusfondist toetuste jagamine toimub keskkonna ja transpordi valdkonnas koostatud strateegiate alusel, siis struktuurifondide kasutamise alused sätestab “Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006” (edaspidi ka RAK). Olulisemad struktuurifondidest rahastatud valdkonnad on infrastruktuur ja kohalik areng (2,2 mld kr) ning inimressursi arendamine (1,2 mld kr).

## Toetused Eestile Eesti esimesel programmiperioodil (2004–2006)

**Struktuurifondid** – peamised rahalised vahendid ELi eri piirkondade vahelise majandusliku ja sotsiaalse ebavõrdsuse leevendamiseks.

Joonis 1. Struktuurifondide ning maaelu arengu toetuste suurus perioodil 2004–2006 (mld kr)



Allikas: Riigikontroll Rahandus- ja Põllumajandusministeeriumi andmetel põhjal

9. ÜPP raames on Eesti perioodil 2004–2006 saanud maaelu arengu toetamiseks üle 2,4 miljardi krooni (vt joonis 1). Toetuste rakendamiseks koostas Eesti programmdokumendi “Eesti maaelu arengukava 2004–2006” (edaspidi ka maaelu arengukava või MAK), mis hõlmab ainult maaelutoetusi. Ülejäänud ÜPP raames antavaid toetusi (turu- ja eksporditoetused) eraldatakse vastavalt taotlustele ja nende rahastamisotsustele. Nende kohta programmdokumenti ei koostata ja summat kokku ei lepita. Turukorraldustoetusi rahastatakse 100% ulatuses ELi eelarvest. Maaelu arendamiseks on olnud olulisemad põllumajanduslik keskkonnatoetus (887 mln kr) ja nõuetega vastavusse viimise toetus (437 mln kr).

## Olulisemad valdkonda reguleerivad õigusaktid

10. Struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise alused, toetuse andmise ja kasutamisega seotud subjektide õigused ja kohustused ning järelevalve kord kehtestati Eestis perioodiks 2004–2006 struktuuritoetuse seadusega, mis jõustus 2004. a 1. jaanuarist.

11. ÜPP rakendamise korra ja rakendavad asutused, riigiabina antavate täiendavate otsetoetuste andmise alused ning riikliku järelevalve korra ja ulatuse kehtestab Eestis ÜPP rakendamise seadus, mis jõustus 2004. a 1. maist. Euroopa Kalandusfondi rakendamist reguleerib kalandusturu korraldamise seadus. Asjakohaste seaduste ning Euroopa Komisjoni määruste alusel on kehtestatud veel mitmed Eesti-sisesed ELi toetusraha kasutamist reguleerivad õigusaktid.

## Akrediteerimine ja toetuste taotlemise algus

**Akrediteerimine** – struktuuritoetuse seaduse kohaselt rakendusasutuste ning üksuste juhtimis- ja kontrollisüsteemide vastavaks tunnistamine ELi õigusaktides sätestatud nõuetele.

12. Eesti riik otsustas 2004. aastal toetuste kasutamist reguleerivaid seadusi vastu võttes kontrollida, kas asjakohased asutused Eestis on valmis taotluste menetlemiseks ning toetusraha välja maksmiseks, et selgitada välja võimalikud puudused enne, kui toetustega tegelema hakatakse. Struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondiga tegelevaid asutusi akrediteeris Rahandusministeerium ning ÜPP toetuste osas Põllumajandusministeerium.

13. Ühise põllumajanduspoliitika elluviimiseks rakendatavate toetusmeetmete eel-akrediteerimise auditi käigus leidis välisaudiitor, et esineb olulisi puudusi kirjalike kokkulepete sõlmimisel (nt ei olnud ladudega lepinguid sõlmitud, puudus PRIA ning Maksu- ja Tolliameti

vaheline koostöö kord), samuti ei olnud protseduurireeglites järgitud ELi regulatsioonidest tulenevaid nõudeid ning puudusi esines rikkumiste dokumenteerimisel.

14. Välisaudiitor ei andnud PRIA rakendusüsteemi valmisolekule ja vastavusele positiivset hinnangut, kuna kõiki selleks vajalikke auditi-toiminguid ei olnud võimalik sooritada. PRIA akrediteerimistingimustele vastavuse kohta tegid Põllumajandusministeeriumi siseaudiitorid kaks järeldauditit, mille käigus leiti, et PRIA on varasemaid soovitusi arvestanud ja toiminguid täiendanud, v.a aruandluse dokumenteerimisega seonduvas. Siseaudiitorite hinnangul vastas PRIA auditeeritud ulatuses makseagentuuri akrediteerimiseks kehtestatud nõuetele.

**Juhtimis- ja kontrollisüsteem** – terviklik abinõude kogum, millega tagatakse struktuurifondide usaldusväärne finantsjuhtimine ning toetuse sihipärane ja põhjendatud maksmine. Juhtimis- ja kontrollisüsteem peab tagama ülesannete selge kindlaksmääramise ja jaotamise ning nende täitmisel tegevuse lahususe printsiibi rakendamise.

15. Struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi akrediteerimisaudititega alustati 2003. aasta oktoobris ja need tuli lõpetada 2004. a maikuuks. Seatud tähtjaks olid akrediteerimisaudititest tehtud vaid ligikaudu pooled ning 18st struktuurifondide rakendusasutustest ja -üksustest akrediteeritud 5 asutust. Sellise olukorra tingis asjaolu, et rakendusasutustel ja -üksustel kulus **juhtimis- ja kontrollisüsteemide** loomiseks planeeritust kauem aega.

16. Akrediteerimisauditite käigus tuvastati peamiselt puudusi õiguslikus raamistikus (õigusaktid ja meetme määrused olid kinnitamata ja kohati ebatäpsed), protseduurireeglites (need puudusid või olid liiga üldisõnalised) ning asutuste põhimäärustes ja ametijuhendites (ei sisaldanud struktuurifondide administreerimisest tulenevaid töövaldkondi ega ülesandeid). Enne akrediteeringu andmist oli Rahandusministeeriumi ülesandeks analüüsida, et akrediteerimisauditi käigus tuvastatud olulised puudused oleksid likvideeritud.

17. Esimene väljamakse struktuurifondidest tehti 11.06.2004. a (tehnilise abina). 23.07.2004. a maksti välja esimene toetus ettevõtjale investeringuks põllumajandustootmisse. 2004. a augusti alguseks oli alustanud taotluste vastuvõtmist poolte RAKis ettenähtud meetmete ja osameetmetest rahastamiseks. Maaelu arengu rahastamiseks sai alates 2004. aastast taotleda nelja liiki toetust: ebasoodsamate piirkondade toetus, põllumajanduslik keskkonnatoetus, elatustalude kohanemise toetus, nõuetega vastavusse viimise toetus.

## Toetuste planeerimine perioodiks 2007–2013

18. Uuel finantseerimis perioodil saab Eesti struktuurifondidest (sh Ühtekuuluvusfondist) ca 53,3 miljardi krooni ning maaelu arengu ja kalanduse toetusi vastavalt 11,2 ja 1,3 miljardi krooni ulatuses (perioodil 2007–2013 ei ole maaelu ja kalanduse toetused enam struktuuritoetuste osaks). Rahalisest aspektist on olulisemad struktuuritoetust saavad valdkonnad elukeskkonna (25 miljardit krooni) ja majanduskeskkonna (22 miljardit krooni) arendamine. Maaelu arengu strateegia keskendub põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõime parandamisele; keskkonna ja elukvaliteedi parandamisele; maapiirkondade majanduse mitmekesistamisele.

**Põllumajandusministeeriumi kommentaar:** Tegemist on maaelu arengu strateegia eesmärkide pisut ebatäpse käsitlemisega. Maaelu arengu strateegia ja arengukava koostamise aluseks on nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, mille artikli 4 kohaselt on maaelu arengu toetus suunatud järgmistele eesmärkidele:

- a) põllumajanduse ja metsanduse konkurentsivõime parandamine;
- b) keskkonna ja paikkonna parandamine;
- c) maapiirkondade elukvaliteedi parandamine ja majandustegevuse mitmekesistamise soodustamine.

Nimetatud eesmärgi rakendatakse nelja telje (rühm meetmeid, mis panustab eespool nimetatud eesmärkide saavutamisse) abil.

Aruande praegusest sõnastusest võiks järeldada, et keskkonna ja elukvaliteedi parandamise puhul on tegemist ühega maaelu arengu eesmärkidest/telgedest.

**Riigikontrolli selgitus:** Riigikontrolli eriaruande eesmärk on anda valdkonnast ülevaade, mitte üksikasjalik kirjeldus, ning seda on rõhutatud ka aruande kokkuvõttes ja iseloomustuses. Seetõttu ei käsitle Riigikontroll oma aruandes nn telgesid, vaid annab ülevaate maaelu arengu strateegia põhisuundadest. Seesugune käsitlus ei muuda kuidagi auditi järeldusi.

19. Kui perioodil 2004–2006 sätestati **ELi regionaalpoliitika toetuste** kasutamine riiklike arengukavadega ning Ühtekuuluvusfondi kasutamine keskkonnastrateegia ja transpordistrateegiaga, siis perioodil 2007–2013 asendab neid ühtne riiklik strateegiline raamdokument „Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013”, mille koostamise aluseks on riigi eelarvestrateegia perioodiks 2007–2010. Lisaks strateegiale on koostatud valdkondlikud rakenduskavad, millega täpsustatakse rahastatavad tegevused.

20. Struktuuritoetuste kasutamise strateegia väljatöötamiseks toimusid 2006. aasta kevadel riigisisised läbirääkimised, kus partnerid ja teised huvipooled said esitada oma ettepanekuid eelnõu esimesse versiooni. Kokku laekus 21 partnerilt 169 ettepanekut ja märkust, millest vastutavad ministriumid võtsid ca 60% planeerimise käigus arvesse.

**Põllumajandusministri kommentaar:** ÜPP ja sellega kaasnevate maaelu arengu toetuste spetsiifika mõistmiseks teeme ettepaneku täiendada antud lõiku järgmise sõnastusega:

Maaelu arengukava 2007–2013 koostamise käigus esitati erinevate partnerite poolt ligikaudu 350 ettepanekut, millest arvestati või osaliselt arvestati üle 60%.

**Riigikontrolli kommentaar:** Põllumajandusministri vastuskirjas toodud andmeid Riigikontrollile auditi käigus ei esitatud. Kuna ministri kommentaarina on täpsustus tekstis olemas ja tegemist ei ole auditi järelduste suhtes olulise täiendusega, ei pidanud Riigikontroll vajalikuks teksti muuta.

21. Riikliku struktuuritoetuste kasutamise strateegia perioodiks 2007–2013 ja valdkondlike rakenduskavade eelhindamise eksperdirühm andis strateegia ja kavade kohta positiivse koondhinnangu. Muu hulgas tegi eksperdirühm eelhindamise käigus järgmised järeldused:

Hindamise korraldas Tallinna Tehnikaülikool. **Eelhindamise eksperdirühma** juhtis Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna dekaan professor Enn Listra.

- Programmi eesmärkide saavutamiseks ettenähtud tegevused on vajalik paremini esile tuua.
- Varasema perioodi kogemust (periood 2004–2006) on arvesse võetud vähesel määral.
- Seosed strateegia osiste vahel on heal tasemel.
- Strateegia koostöla raha jaotusega ja teiste regionaalsete, riiklike ja ühenduse poliitikatega pole sisuline, vaid deklaratiivne.
- Saavutatavuse seisukohalt ei ole strateegia tulemuste arvulised näitajad hinnatavad.
- Puudused rakendussüsteemi kvaliteedis võivad oluliselt mõjutada strateegia eesmärkide saavutamist.
- Hetkeolukorra analüüsis pole käsitletud, mil määral on arvestatud ühenduse prioriteete ja vajadust maksimeerida ühendusele lisandväärtust.

22. Rahandusministeeriumi sõnul on tehtud ettepanekuid võimaluse korral järgitud.

23. **Maaelu arengu toetuste** jagamiseks uuel perioodil on koostatud strateegiadokument “Eesti maaelu arengu strateegia 2007–2013” ning selle põhjal välja töötatud programmdokument “Eesti maaelu arengukava 2007–2013”. Selle on Vabariigi Valitsus kinnitanud. Vabariigi Valitsuse heakskiidetud dokument on saadetud Euroopa Komisjonile kinnitamiseks.

24. Avalikkuse huvide selgitamiseks konsulteeris Põllumajandusministeerium arengukava koostamisel põllumajanduse ja maaelu arengu nõukoguga ning 2005. a 1. septembril arengukava ettevalmistamiseks moodustatud nõuandva juhtkomisjoniga. Paralleelselt nende ühisistungitega toimusid regulaarselt maaelu arengukava meetmete väljatöötamiseks töörühmade koosolekud, kuhu olid kaasatud erinevad maaeluorganisatsioonid ja huvirühmad, aga ka valdkonna eksperdid.

25. Maaelu arengukava osas korraldati samuti eelhindamine, mille käigus hinnati arengukava vastavust vajadusele ja kokkulepitud eesmärkidele ning kontrolliti rakendamise korraldust ja vastavust ÜPP-le. Hindamise tulemusena leiti, et hetkeolukord on maaelu arengukavas piisava põhjalikkusega kirjeldatud; kirjeldatud meetmed toetavad olulisel määral püstitatud eesmärkide täitmist, võttes arvesse jaotatava raha piiratust ning sihtrühmade kriitilisi vajadusi. Samas soovitati meetmete põhjendusi konkretiseerida. Järeldati ka, et maaelu arengu koostamisel on vajalikul määral arvesse võetud asjassepuutuvaid ühenduse eesmärke ning kirjeldatud seiresüsteem vastab üldjoontes nõukogu määruses esitatud nõuetele. Samas leidis hindaja, et seiret ja hindamisi peaks kirjeldama süsteemsemalt.

26. Uuel rahastamisperioodil Euroopa Liidust toetuste taotlemiseks ja jagamiseks jõustus 2007. a 1. jaanuarist perioodi 2007–2013 struktuuri-toetuste seadus ja ühise põllumajanduspoliitika elluviimiseks muudeti eelmisel perioodil kehtinud seadust.

Hindamise viis läbi InterAct Projektid & Koolitus OÜ koostöös Eesti Maailikooli ja Audacon Eesti OÜ-ga

27. Erinevalt Eesti esimesest rahastamisperioodist, akrediteeritakse uuel perioodil vaid rakendusüksuste ülesandeid täitvad asutused.

Akrediteeringu annab Rahandusministeeriumi ettepanekul Vabariigi Valitsus. Koos akrediteeringuga volitatakse asutus täitma rakendusüksuste ülesandeid. Kui asutus ei täida talle pandud ülesandeid korrektselt, on Vabariigi Valitsusel õigus volitused kas osaliselt või täielikult peatada.

## Uus finantsperiood – uus finantsreeglistik

28. Uuel finantsperioodil võetakse kasutusele uued programmid ja reeglid. Reeglid on ette valmistanud Euroopa Komisjon ja heaks kiitnud Euroopa Parlament ning liikmesriigid. Komisjoni hinnangul muudavad uued finantsreeglid ELi fondid läbipaistvamaks ja lihtsustavad nende kasutamist. Peamised muudatused on järgmised:

- **Lihtsamad reeglid** – paberimajanduse vähendamise ja toimingute lihtsustamisega (nii toetuste taotlemisel kui ka hangetes osalemisel) tehakse ELi fondid kättesaadavamaks väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele, koolidele, uurimiskeskustele ja omavalitsustele.
- **Parem avalik kontroll** – ELi finantshuvide kaitsmiseks hakatakse avalikustama põllumajanduse- (2008. a eelarveaastast) ja struktuurifondidest (2007. a eelarveaastast) abisaajate nimesid. Nimede avalikustamine ja andmebaasi loomine, kuhu liikmesriigid sisestavad nn mustas nimekirjas olevad asutused, aitab komisjonil ennetada pettusi ja korruptsiooni. Kõigile ELi raha jagavatele institutsioonidele luuakse juurdepääs nimetatud andmebaasile ning ühtlasi õigus sealset infot kasutada. Samuti on kavas muuta liikmesriikide aruandlussüsteemi. ELi liikmesriigi asutused, kes juhivad ELi fondidest saadud raha kasutamist, peavad vastutama sisekontrollisüsteemide tõhusa toimimise ja vajalike kontrollitoimingute sooritamise eest. Liikmesriikide sellekohaste aastaaruannete esitamise kaudu soovib komisjon saada suuremat kindlustunnet, et ELi eelarveraha kasutatakse korrektselt.

## Ühtsed sisekontrolli põhimõtted

29. 15.07.2005. a otsustas Euroopa Komisjon muuta sisekontrolli põhimõtteid, suurendades liikmesriigi vastutust eelarveraha kasutamisel. Ühtse sisekontrolli eesmärk on saada Euroopa Kontrollikojal positiivne kinnitus selle kohta, et ELi eelarvest sooritatakse tehinguid eeskirjadega vastavuses ja usaldusväärselt. Peamised meetmed, mida selleks soovitakse kasutusele võtta, on järgmised:

- Lihtsustada kehtivaid kontrollimeetmeid bürokraatia ja kulude vähendamiseks ning kehtestada ühised kontrollipõhimõtted.
- Liikmesriikide riiklikud deklaratsioonid fondide kasutamise korrektsuse kohta ja kõrgeimate kontrolliasutuste (nagu Eesti Riigikontroll) arvamus liikmesriigi deklaratsiooni kohta, et parandada järelevalvet ja kontrolli.
- Ühekordse auditeerimise põhimõtte (kontseptsioon *single audit*) rakendamine, kus lähtutakse nn auditi püramiidist, et vähendada auditeerimise kulusid.



## Riiklikud deklaratsioonid süsteemi toimivuse ja raha õiguspärase kasutamise kohta

30. Ettepaneku kehtestada ühtne sisekontrolli raamistik, tegi Siim Kallas (Euroopa Komisjoni asepresident haldusküsimuste, auditi ja pettusevastase võitluse alal), tuginedes suures osas Euroopa Kontrollikoja asjakohastele ettepanekutele. Ettepanek on tihedalt seotud tõsiasjaga, et üle 70% ELi eelarvest kulutatakse liikmesriikides, mistõttu peab suurenema liikmesriikide vastutus loodud kontrollisüsteemide toimimise ning saadud raha sihipärase kasutamise eest.

31. Komisjon on teinud liikmesriikidele ettepaneku hakata esitama kontrollisüsteemide toimimise ning saadud raha sihipärase kasutamise kohta riiklikku deklaratsiooni. Praegu ei ole veel kokku lepitud deklaratsiooni sisu ja selle esitamise korda, kuid komisjoni arvates peaks deklaratsiooni kinnitama liikmesriigi kõrgeim kontrolliorganisatsioon. Liikmesriigi kinnitus süsteemi toimivuse ja õiguspärase rahakasutuse kohta ei muuda Euroopa Kontrollikoja kohustust anda hinnang ELi eelarve täitmise kohta. Tegemist oleks vaid komisjonile antava täiendava kinnitusega.

32. Kuna deklaratsiooni esitamine ei ole veel kohustuslik, siis on komisjoni algatusega seni osaliselt kaasa läinud vaid kaks riiki – Holland ja Taani.

33. Hollandis koostab deklaratsiooni Rahandusministeerium ja sellele annab oma arvamuse Hollandi Kontrollikoda. Deklaratsioon koos arvamusega esitatakse esmalt oma riigi parlamendile ja seejärel Euroopa Komisjonile. 2007. a deklaratsioon hõlmab ELi põllumajandustoetusi, 2008. aastal ja edaspidi juba kõiki jagatud juhtimise all olevaid ELi eelarvest makstavaid toetusi. Nimetatud deklaratsiooniga antakse hinnang

- finantsjuhtimise ülesehitusele tervikuna ning
- tehingute vastavusele reeglitele ja seadustele.

34. Taani Riigikontroll esitab oma arvamuse ELi raha kasutamise kohta koos riigi aastaaruandele hinnangu andmisega. 2005. aastal andis Taani hinnangu ELi raha kasutamise ja kajastamise (sh nii saadud kui ka antud toetused) kohta järgmiselt:

- aastaaruandes kajastamise õigsusele tervikuna;
- tehingute reeglipärasusele ja seaduslikkusele tervikuna;
- põllumajandustoetuste juhtimis- ja kontrollisüsteemi ülesehitusele ja toimimisele.

Taanil on kavas hinnangut edaspidigi anda, muutuda võib vaid selle sisu. 2006. aasta rahakasutuse kohta on hinnangut oodata 2007. aasta lõpuks.

35. **Riigikontrolli arvates** võimaldab Eestis rakendatav juhtimis- ja kontrollisüsteem anda Euroopa Komisjonile riiklik deklaratsioon selle kohta, kas struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi toetusraha kasutatakse õiguspäraselt ning juhtimis- ja kontrollisüsteem toimivad hästi.

36. Riigikontrolli hinnangul on deklaratsioonide esitamine mõttekas, kuid igal riigil peab olema õigus rakendada selliseid juhtimis- ja kontrollisüsteeme, mida ta ise õigeks peab, et saada soovitud kindlustunne ning

võtta vastutus. Komisjoni roll peaks selles osas jääma senisest tagasihoidlikumaks.

**37. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Kaaluda Euroopa Komisjonile riikliku deklaratsiooni esitamist selle kohta, et struktuuri- ja Ühtekuuluvusfondide osas Eestis rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad ning neid Euroopa Liidu toetusi on kasutatud kooskõlas sätestatud reeglitega.

**Rahandusministri vastus:** Perioodi 2004–2006 kohta esitab auditeeriv asutus hiljemalt 2010. aasta alguses Euroopa Komisjonile toetuse lõpetamise deklaratsiooni, mis hõlmab hinnangut kogu perioodi ja kõikide fondide lõikes. Läbiviidud juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite käigus on hinnatud, kas rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid on toimivad ning kas Euroopa Liidu (EL) toetusi on kasutatud kooskõlas sätestatud reeglitega. Vastavad süsteemiauditid on läbi viidud vähemalt kord kolme aasta jooksul igas asutuses ja iga-aastane kokkuvõte (järelendus) on toodud struktuurifondide auditeerimise aastaaruandes.

Perioodil 2007–2013 on kõikide liikmesriikide auditeerivatel asutustel vastavalt EL Nõukogu määruse 1083/2007 artiklile 62 kohustus esitada Euroopa Komisjonile koondülevaade tehtud auditite tulemustest ja arvamus selle kohta, kas juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib tõhusalt ning see annab piisava kindlustunde, et Euroopa Komisjonile esitatud kuluaruanded on õiged ja nende aluseks olnud tehingud on seaduslikud ja korrektsed. Seega on uuel programiperioodil iga-aastase arvamuse esitamine Euroopa Komisjonile auditeeriva asutuse ülesanne. Hetkel on alustatud meetodika loomist selle kinnituse andmiseks. Meetodika loomise juures analüüsib Rahandusministeerium ka seda, kas deklaratsiooni andmist sarnasel kujul on mõistlik ja võimalik rakendada vahetult enne programiperioodi 2004–2006 sulgemist.

Nõustume, et siseriikliku hinnangu andmise protsessi sisuline ülesehitamine on väga vastutusrikas ja ressursimahukas ülesanne. See eeldab head koostööd erinevate osapoolte vahel, et riiklikust deklaratsioonist oleks Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja jaoks maksimaalne kasu jõudmaks Euroopa Komisjoni asepresidendi Siim Kallase seatud eesmärgini saavutada Euroopa Liidu eelarvele Euroopa Kontrollikoja poolt märkusteta hinnang.

## **Euroopa Liidu toetusraha kasutamise juhtimine ja kontroll Eestis**

**38.** Peatüki eesmärgiks on anda ülevaade struktuurifondide, Ühtekuuluvusfondi ja ühise põllumajanduspoliitika toetusraha maksmiseks Eestis rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemidest. Selles ja järgmises peatükis on ÜPP alusel makstavate toetuste süsteemi ja kasutamist kirjeldatud loetavuse huvides ülevaatlikult (ilma liigsesse detailsusesse laskumata). Enam on keskendunud maaelu arengukava alusel makstavatele toetustele, kuna nende kasutamiseks on koostatud kava (MAK), mis määrab kindlaks arendatavad valdkonnad ja saavutatavad eesmärgid. Samuti kirjeldatakse Euroopa Liidu finantshuvide kaitse korraldust Eestis ja aruandlust Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule. Lisaks on Riigikontroll teinud soovitusel süsteemi parandamiseks.

## Struktuurifondide kasutamise juhtimine ja kontroll

### Toetuste kasutamise juhtimissüsteem

39. Riikliku arengukava elluviimiseks loodi Eestis perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse seadusega riiklik struktuur, kuhu kuuluvad korraldusasutus, makseasutus, auditeeriv asutus, rakendusasutused ja rakendusüksused. Loodi ka riiklik struktuuritoetuse register, kus peetakse arvestust toetuse andmise ja kasutamise üle. Igapäevase seire käigus kontrollitakse, kas struktuurifondide kasutamise juhtimisstruktuurid toimivad, tulemused ja eesmärgid saavutatakse ning raha kasutatakse õiguspäraselt. Toetusraha kasutamist seiratakse registri, juhtkomiteede ja seirekomisjoni ning seirearuandluse kaudu.

40. **Korraldusasutus** juhib struktuurifondide kasutamise ettevalmistamist, planeerimist, rakendamist, seiret, hindamist, järelevalvet ja avalikustamisega seotud tegevusi. Eestis on üks korraldusasutus ja selle ülesandeid täidab Rahandusministeerium.

41. **Makseasutuse** ülesandeks on tagada nõuetekohane raha kasutamise juhtimine ja vastutada toetuse sihipärase kasutamise ning kulude abikõlblikkuse eest. Selleks taotleb makseasutus komisjonilt raha, tagab väljamaksete tegemise, kontrollib teatud ulatuses kulude abikõlblikkust, väljamaksete korrektsust jms. Samuti peab makseasutus komisjonile tagastama alusetult väljamakstud summad. Makseasutusi on samuti üks ning selle ülesandeid täidab Rahandusministeerium.

42. **Rakendusasutuse** ülesandeks on toetuste kavandamine, strateegiline planeerimine, seire tegemine, rakendusüksuse nõustamine ja tema üle järelevalve tegemine jms. Rakendusasutused jagunevad meetme ja prioriteedi rakendusasutusteks. Neid on kokku kaheksa ja need on ministeeriumid ning Riigikantselei (vt lisa 1).

43. **Rakendusüksus** täidab projektide elluviimisega seotud ülesandeid. Näiteks menetleb projektitaotlusi, võtab vastu toetuse rahuldamise otsused, edastab makseasutusele väljamakse korraldusi (sh kontrollib kuludokumente), kogub seireks vajalikke andmeid, teeb järelevalvet toetuse saaja üle. Lisaks vastutab rakendusüksus selle eest, et alusetult väljamakstud toetused saaksid komisjonile tagastatud. Rakendusüksusi on kolmteist ja nende hulgas on nii riigiasutusi kui ka sihtasutusi (vt lisa 1).

44. **Auditeeriva asutuse** ülesandeks on korraldada ELi õigusaktides määratud auditid ning anda struktuurifondide toetuse lõppemisel kinnitus kulutuste sihipärase kasutamise kohta.

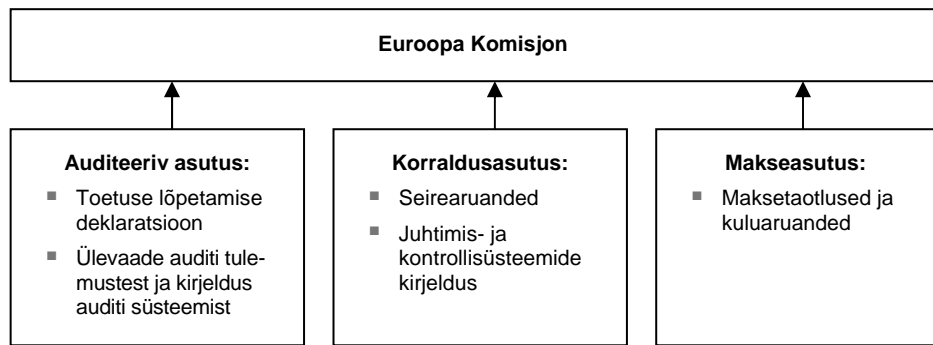
45. **Uuel finantsperioodil** jääb juhtimissüsteem üldjoontes samaks kui esimesel rahastamisperioodil. Erinevalt varasemast perioodist täidavad mõned rakendusasutused ka rakenduskavade **juhtministeeriumi** ülesandeid, vastutades rakenduskavade väljatöötamise ning elluviimise eest. Uue perioodi rakendusasutused ja üksused arenduskavade kaupa on toodud lisas 2.

46. Aruandlus komisjonile toimub mitme asutuse kaudu, esitades eri aruandeid. Hõlmatud asutused ja esitatavad aruanded on toodud joonisel 2.

**Juhtministeeriumid** – Haridus- ja Teadusministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Nende roll on jälgida rakenduskavade elluviimist uuel perioodil.

## Aruandlus Euroopa Komisjonile

## Joonis 2. Euroopa Komisjonile raporteerimine



Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal

47. Enne kui Euroopa Komisjon teeb liikmesriigile viimase toetusraha ülekande, peab auditeeriv asutus koostama ja esitama iga struktuurifondi kohta eraldi deklaratsiooni struktuuritoetuse kasutamise lõpetamise kohta (vt joonis 2). Sellega kinnitatakse, et makseasutuse kuludeklaratsioon on õige ja selle aluseks olnud tehingud seaduslikud ja korrektsed. Kuna RAKi elluviimine on veel pooleli ja lõppmakseteni pole jõutud, siis lõpetamise deklaratsioone siiani koostanud ei ole.

48. Lisaks eelpool nimetatud deklaratsioonile peab auditeeriv asutus iga aasta 30. juuniks esitama Euroopa Komisjonile kirjelduse riiklikust toetuste auditeerimise korraldusest ja eelneval perioodil tehtud auditite tulemustest ülevaate, kus antakse koond hinnang juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisele. Koos nimetatud ülevaatega esitatakse Euroopa Komisjonile ka juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus, mille koostab korraldusasutus (vt joonis 2)

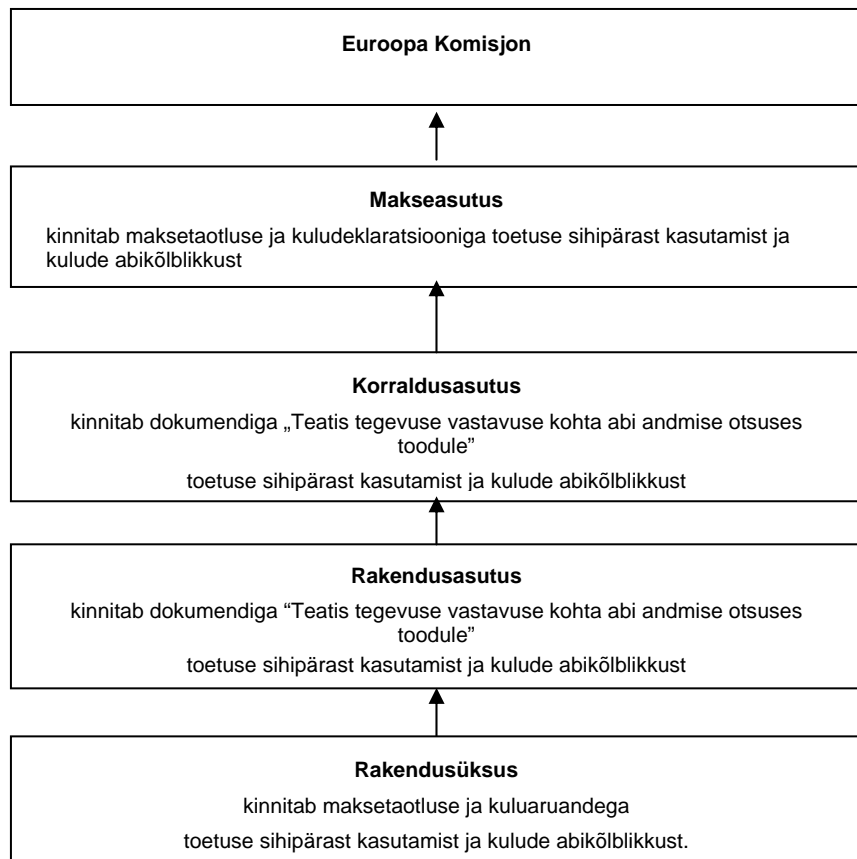
49. Struktuurifondidest taotletakse raha makseasutuse kaudu, kes on aruandekohustuslik Euroopa Komisjoni ees. Makseasutus esitab komisjonile kuluaruande ja maksetaotluse, millega ühtlasi kinnitab, et toetusi on kasutatud eesmärgipäraselt ja välja makstud abikõlblike kulude katteks (vt joonis 2).

50. Selleks et makseasutus saaks kinnitada kulude abikõlblikkust ja eesmärgipärasust kasutamist, on loodud Eestis kord, kuidas toimub väljamaksete eesmärgipärasuse kinnitamine (vt joonis 3). Korraldusasutus võtab oma kinnituse andmisel aluseks rakendusametustelt saadud kinnitused toetuse kasutamise eesmärgipärasuse ja kulude abikõlblikkuse kohta.

51. Vastavad aruanded, millega korraldusasutus, rakendusamet ja üksus peavad kinnitama toetuse eesmärgipärasust ja kulude abikõlblikkust, on kehtestatud rahandusministri 8.03.2004. a määrusega nr 29 "Struktuuritoetuse kasutamise finantsaruannete esitamise kord"<sup>1</sup>. Ei nimetatud määruses ega mujal regulatsioonides pole sätestatud nõuet teha enne kinnituse andmist vajalikud kontrollitoiminguid.

<sup>1</sup> Alates 2007. a 2. aprillist Vabariigi Valitsuse määrus nr 22 „Perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse väljamaksmise ja kasutamise finantsaruannete esitamise kord ja aruannete vormid”

### Joonis 3. Väljamaksete eesmärgipärasuse kinnitamine (2004–2006)



Allikas: Riigikontrolli Rahandusministeeriumi andmetel

52. Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt on kontrollitegevused, mida tehakse enne kirjaliku kinnituse andmist, sätestatud korraldusasutuse, rakendusasutuse ja -üksuse protseduurireeglites.

53. Kinnituste andmisega seotud puudustele on viidanud ka hindaja (AS PricewaterhouseCoopers) oma aruandes. Intervjuude käigus selgus, et enamik rakendusasutusi ei tee mingeid tegevusi kinnituse väljaandmisel, v.a Keskkonnaministeerium, kes täidab enne kinnituse väljastamist väga lühikese ja pealiskaudse kontrolli-lehe, ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kes küsib samasugust kinnitust Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuselt, kuigi kohustust selleks rahandusministri määruse kohaselt ei ole. Kuni 2006. aasta alguseni puudus ka korraldusasutusel kord, mida tuleb teha enne teatise väljastamist. Hindamisaruande valmimise ajaks oli korraldusasutusel kord välja töötatud ning osaliselt rakendatud.

54. **Uuel finantseerimisperioodil** jääb kinnituste andmise kord üldjoontes samaks. Lisaks kulude abikõlblikkuse ja toetuse eesmärgipärase kasutamise kinnitamisele hakkavad osapooled makseasutusele andma kinnitusi ka selle kohta, et juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad.

55. **Riigikontrolli arvates** on oluline, et riigis loodaks korrektn kinnituse andmise süsteem, sh selleks vajalikud kontrollisüsteemid. Seda eeskätt seetõttu, et Rahandusministeeriumil oleks võimalik oma

aruandluskohustust täites tugineda kehtestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemis alluvatelt asutustelt saadavatele kinnitustele. Teisalt on oluline, et eespool nimetatud kinnituste andmise vajadust mõistetakse ning kinnitused oleksid sisulised, mitte formaalsed. Riigikontrolli hinnangul võimaldab kehtiv süsteem suhtuda kinnitusse kui formaalsesse toimingusse.

**56. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Luua kinnituste andmiseks vajalik õiguslik raamistik ning kehtestada enne kinnituse andmist rakendatavad kontrollimeetmed. Seejuures analüüsida, kas on vajalik täiendada kinnituse andmise süsteemi.

**Rahandusministri vastus:** Juhime tähelepanu sellele, et lisaks auditeeriva asutuse poolt antavatele kinnitustele, mida oleme käsitlenud antud vastuskirja punktis 1, on praegu olemas täiendavad mehhanismid toetuse andmise ja kasutamise asjakohasuses veendumiseks. Selleks et veenduda Euroopa Komisjonile deklareeritavate kulude abikõlblikkuses ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimivuses, on loodud eraldi protseduur, mis on kehtestatud Rahandusministeeriumi määrusega „Perioodi 2004–2006 kohta esitab auditeeriv asutus hiljemalt 2010. aasta alguses Euroopa Komisjonile toetuse lõpetamise deklaratsiooni, mis hõlmab hinnangut kogu perioodi ja kõikide fondide lõikes. Läbiviidud juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite käigus on hinnatud, kas rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid on toimivad ning kas Euroopa Liidu (EL) toetusi on kasutatud kooskõlas sätestatud reeglitega. Vastavad süsteemiauditid on läbi viidud vähemalt kord kolme aasta jooksul igas asutuses ja iga-aastane kokkuvõte (järelendus) on toodud struktuurifondide auditeerimise aastaaruandes.

Perioodil 2007–2013 on kõikide liikmesriikide auditeerivatel asutustel vastavalt ELi Nõukogu määruse 1083/2007 artiklile 62 kohustus esitada Euroopa Komisjonile koondülevaade tehtud auditite tulemustest ja arvamus selle kohta, kas juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib tõhusalt ning see annab piisava kindlustunde, et Euroopa Komisjonile esitatud kuluaruanded on õiged ja nende aluseks olnud tehingud on seaduslikud ja korrektsed. Seega on uuel programmiperioodil iga-aastase arvamuse esitamine Euroopa Komisjonile auditeeriva asutuse ülesanne. Hetkel on alustatud meetodika loomist selle kinnituse andmiseks. Meetodika loomise juures analüüsib Rahandusministeerium ka seda, kas deklaratsiooni andmist sarnasel kujul on mõistlik ja võimalik rakendada vahetult enne programmiperioodi 2004–2006 sulgemist.

Nõustume, et siseriikliku hinnangu andmise protsessi sisuline ülesehitamine on väga vastutusrikas ja ressursimahukas ülesanne. See eeldab head koostööd erinevate osapoolte vahel, et riiklikust deklaratsioonist oleks Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja jaoks maksimaalne kasu jõudmaks Euroopa Komisjoni asepresidendi Siim Kallase seatud eesmärgini saavutada Euroopa Liidu eelarvele Euroopa Kontrollikoja poolt märkusteta hinnang.” (viimane versioon pärineb 2. aprillist 2007). Seega on vajalik õiguslik raamistik kulude abikõlblikkuse, sh õiguspärasuse kinnitamiseks olemas (paralleelselt on sarnane kord kehtestatud ka perioodiks 2007–2013). Antud protseduuri kohaselt toimub kulude abikõlblikkuses veendumine ning selle kinnitamine etapiviisiliselt rakendussüsteemi tasandi kaupa, alates rakendusüksuse tasandilt läbi rakendusasutuse ja korraldusasutuse makseasutuseni.

Viimase kinnituse Euroopa Komisjonile annab makseasutus. Iga tasand teostab vastavalt oma pädevusele ning ülesannetele ka kontrollitoiminguid nii kulude kui juhtimis- ja kontrollisüsteemide osas.

Kinnituse andmise lihtsustamiseks muudeti aprillis 2007. a kinnituse („teatise”) vormi nii, et see sisaldaks igale asutusele vajalikku baaskontroll-lehte. Seega on täpsustatud, milliste toimingute teostamise ja asjakohasuse kohta peab kinnituse andma. Menetluse loogika kohaselt peavad asutused kinnituste andmisel tuginema peamiselt oma jooksvatele kontrollidele. Rakendusüksuse tasandi kontrollide kohta on juhendmaterjale Rahandusministeeriumi poolt antud juba alates 2003. aastast. Rakendusasutuste poolsete kinnituste andmisel ja dokumenteerimisel tehtavate toimingute ühtlustamiseks andis Rahandusministeerium 25. juunil suunised rakendusasutuse poolt rakendusüksuse üle teostatava järelevalve korraldamise osas.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll pidas oma soovitusena silmas eesmärgi saavutamist, et kinnituse andmise ei suhtutaks kui formaalsusesse ning oleksid määratud kindlad eelnevad kontrollitoimingud. Ning kui muu abinõu ei aita, siis tuleks kehtestada kinnituse andmise kord Vabariigi Valitsuse määrusega. Kui uus kehtestatud kord arvestab eelpool toodud, siis on peamised vajakajäämised Riigikontrolli hinnangul likvideeritud.

### Toetuste kasutamise kontrollisüsteem

57. Peamisteks struktuuritoetuste kontrollimeetmeteks on akrediteerimine, seire, hindamine, järelevalve ja auditeerimine. Diagramm kontrollimise kohta (auditeerimine, järelevalve ja seire) on toodud lisa 3.

### Toetuste kasutamise seire

58. Seire eesmärgiks on jälgida toetuse rakendamist ja tulemuslikkust. Seiret teevad korraldusasutuse juhtimisel rakendusasutused ja -üksused vastavalt oma pädevusele. Seiret tehakse meetme, prioriteedi ja arengukava tasemel. RAKi seirearuanne esitatakse seirekomisjonile heakskiitmiseks. Heakskiidetud aruande esitab korraldusasutus Euroopa Komisjonile kinnitamiseks (vt joonis 2). Komisjon hindab seirearuande põhjal arengukava elluviimiseks rakendatud meetmete piisavust.

59. Korraldusasutus on saatnud Euroopa Komisjonile 2004. ja 2005. aasta seirearuanded, mis on komisjonilt saanud heakskiitva hinnangu. 2006. aasta aruanne on komisjonile esitatud, kuid lõplikku arvamust selle kohta pole saadud.

60. Kui Eesti esimesel rahastamisperioodil oli üks RAKi seirekomisjon, siis **uuel finantseerimisperioodil** on seirekomisjone kolm – iga rakenduskava seiramiseks moodustatakse eraldi komisjon. Seirekomisjonide tööd hakkavad juhtima juhtministeeriumid, kes vastutavad rakenduskavade seirearuannete koostamise eest. Sarnaselt esimese perioodiga tuleb rakenduskava muudatustepanekud esitada komisjonile kinnitamiseks pärast seirekomisjoni ja Vabariigi Valitsuse heakskiitu.

### Toetuste kasutamise hindamine

61. Rakenduskavade elluviimise ja nende seiramise hindamine võimaldab tulemusi ja mõju analüüsides saada sõltumatu ja tervikliku hinnangu selle kohta, kui edukalt on toetusprogrammi ellu viidud.

Hindamise põhjal saab teha soovitusi rakenduskava tulemuslikumaks elluviimiseks ja seatud eesmärkide saavutamiseks.

**62.** RAKi hindamiste korraldamise eest vastutab korraldusasutus. Korraldusasutuse juhtimisel koostatakse hindamiste tööplaan, mille kinnitab seirekomisjon. Hindamiste käigus tehtud soovitude elluviimise eest vastutavad hindamiste tellijad, kelleks võivad olla lisaks korraldusasutusele ka rakendusasutused või -üksused.

**63.** 31.12.2006. a seisuga on tellitud RAKi eelhindamine ning 10 täiendavat hindamist. Täiendavad hindamised on teinud valdavalt pakkumised võitnud välised eksperdid nagu näiteks PricewaterhouseCoopers AS, Ernst&Young Baltic AS ja CyclePlan OÜ. Peamised hindamiste tulemused on välja toodud p-s 195–205.

**64. Uuel finantseerimisperioodil** hakkavad rakenduskavade hindamisi korraldama rakendusüksused ja -asutused. Korraldusasutus jääb vastutama selle eest, et hinnataks struktuuritoetuste kasutamise strateegiat. Sarnaselt varasema rahastamisperioodiga vastutab Eesti-poolse koordineerimise eest nendel järelhindamistel, mida korraldab Euroopa Komisjon, ka uuel perioodil korraldusasutus.

**65.** Järelevalve eesmärgiks on kontrollida toetuse andmise ja kasutamise eesmärgipärasust ja õigusaktidele vastavust. Järelevalvesüsteem on üles ehitatud mitmetasandiliselt.

**66.** Rakendusasutus kui juhtimisstruktuuris rakendusüksusest kõrgemal seisev asutus teeb järelevalvet tema tegevuse üle. Järelevalve käigus on rakendusasutuse järelevalveametnikul õigus muu hulgas kontrollida toetuse andmisega seotud andmeid, teha paikvaatlusi ning kontrollida rakendusüksuse tegevust järelevalve teostamisel toetuse saaja üle.

**67.** Rakendusüksus teeb järelevalvet toetuse saaja tegevuse üle. Järelevalve käigus on järelevalveametnikul õigus muu hulgas kontrollida toetuse kasutamisega seotud andmeid ja dokumente, tutvuda toetuse abil loodud objektidega ja teha paikvaatlusi. Järelevalveametnikul on õigus teha ettekirjutus toetuse kasutamisega kaasnenud rikkumise kohta ning kohaldada vajaduse korral [sunniraha](#).

**68.** Lisaks rakendusasutusele kontrollib rakendusüksuse tegevust makseasutus. Makseasutus kontrollib, kas rakendusüksuse sisestatud maksetaotlus on korrektselt vormistatud ning maksetaotlusel olev kulu kirjeldus vastab abikõlblikkuse kriteeriumitele. Kui makseasutusel tekib kahtlus, siis võib ta seda kohapeal kontrollida.

**69.** Erinevalt Eesti esimesest rahastamisperioodist ei kontrolli makseasutus uuel perioodil enam kõiki rakendusüksuste esitatud väljamaksetaotlusi, vaid teeb seda vastava metoodika alusel pisteliselt.

**70.** Auditite eesmärgiks on teha kindlaks, kas struktuurifondidest makstud toetusi on kasutatud otstarbekalt ja kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktidega. Selle tegevuse eest vastutab auditeeriv asutus, kes teeb selleks koostöös rakendusasutuste ja -üksuste siseaudiitoritega [juhtimis- ja kontrollisüsteemide](#) ning [kuludokumentide auditeid](#) ning annab tulemustest aru Euroopa Komisjonile (vt joonis 2).

## Järelevalve toetuste andmise ja kasutamise üle

**Sunniraha** – kindlaksmääratud summa, mille peab isik tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida.

## Toetuste kasutamise auditeerimine

**Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi** käigus hinnatakse ja analüüsitakse toetuse andmise ja kasutamisega seotud isikute juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõhusust.

**Kuludokumentide auditi** käigus kontrollitakse viimase väljamakse tegemise hetkeks vähemalt 5% kõigist tegelikelt väljamakstud abikõlblikest kulutustest.



71. Erinevalt kuludokumentide auditist ei sisestata rakendusasutustes ja -üksustes tehtavaid juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditite aruandeid struktuuritoetuse registrisse. Seda ei tehta põhjusel, et register on arendatud projekti haldussüsteemiks, kus andmeid kajastatakse projektide kohta ning projektide kaupa. Kuna juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid ei ole seotud ühegi konkreetse projektiga ning aruandeid registrisse ei sisestada, puudub siiani võimalus kajastada neid andmeid rakendusasutuste ja -üksuste kaupa.

**72. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Tagada, et struktuuri-toetuste registris peetaks arvestust juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite üle. See muudatus võimaldab hoida kokku aega ja analüüsida kogu infot süsteemselt.

**Rahandusministri vastus:** Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite aruandeid ja andmeid tõepoolest struktuuritoetuse registris ei ole. Antud register on projekti haldussüsteem, kus kõik andmed on sisestatud projektide lõikes ning registri eesmärgiks on hõlbustada projektide haldamist ning projektide baasil aruannete ning statistika koostamist. Tulenevalt asjaolust, et juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid ei ole seotud konkreetsete projektidega, ei ole nende andmete kajastamine registris võimalik.

Antud asjaolu ei tähenda, et puuduks ülevaade juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite kohta. Kõik juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid kajastuvad auditeeriva asutuse poolt koostatavas auditi plaanis ning aruanded on lisaks auditeeritavatele olemas ka auditeerival asutusel ja korraldusasutusel. Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite aruanded on liigitatavad rakendusasutuste ja -üksuste kaupa, sest iga auditi aruanne on seotud konkreetse auditeerivaga. Rahandusministeerium (korraldusasutus) kontrollib ühtlasi süstemaatiliselt juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite raames tehtud tähelepanekute elluviimist ning omab seega head ülevaadet puuduste kõrvaldamise kohta. Lisaks tuleb nentida, et juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite arv ei ole suur (võrreldes projekti tasandi audititega), mistõttu nende kajastamine eraldi infosüsteemis või eraldi mooduli arendamine struktuuritoetuse registrisse nende haldamiseks, ei ole majanduslikult otstarbekas.

73. Kui Eesti esimesel rahastamisperioodil pidid lisaks auditeerivale asutusele tegema juhtimis- ja kontrollisüsteemide ning kuludokumentide auditid rakendusasutuste ja -üksuste siseaudiitorid, siis **uuel rahastamisperioodil** siseaudiitoritel sellist kohustust enam ei ole. Eesti esimesel rahastamisperioodil tehtud auditid ei anna hinnangut selle kohta, kas toetust kasutati eesmärkidega vastavuses ja tulemuslikult. Riigikontrolli hinnangul võimaldaks siseaudiitorite vähenev töökoormus spetsialiseeruda edaspidi tulemuslikkuse ja mõju hindamisele, mida praegu ei tehta piisaval määral (seda eriti Ühtekuluvusfondi puhul, vt p 94).

**74. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Hinnata senisest enam toetuste kasutamise tulemuslikkust ja eesmärkide saavutamist. Seejuures kaaluda, kas oleks vajalik kohustada rakendusasutuste ja -üksuste siseaudiitoreid spetsialiseeruma osaliselt tulemusaudititele, et hinnata perioodiliselt toetuste kasutamise tulemuslikkust.

**Rahandusministri vastus:** Struktuuritoetust on Eestis jagatud 2004. a kevadest ehk veidi üle kolme aasta. Kuna Eesti ühines Euroopa Liiduga programmiperioodi keskel (programmiperiood ise kestab seitse aastat e. 2000–2006) ning programmide vahehindamine oli Euroopas selleks ajaks juba lõpetamisel, siis ei seatud struktuurivahendite kasutamisele vaheesmärke. Tulenevalt struktuurivahendite üldmäärusest (EL Nõukogu määrus nr 1260/1999) on liikmesriikidel aega kasutada struktuurivahendeid kuni kaks aastat pärast programmiperioodi lõppu ehk siis 2000–2006 perioodi puhul kuni 2008. a lõpuni. Kuna toetuse väljamakseid teostatakse 2008. a lõpuni, ei saa ka lõplike eemärkide saavutamist ja tulemuslikkust hinnata sellele eelnevalt. Sellest tulenevalt on tulemuslikkuse mõõtmisele suunatud uuringute ja hindamiste arv ja ulatus olnud siiani tagasihoidlik, kuigi mingil määral tehti sellelaadseid uuringuid ja hindamisi sisendina perioodi 2007–2013 planeerimise protsessi ning teatud osas on tulemuslikkuse hindamine rutiinne. Muu hulgas on Riigikantselei juba läbi viinud riikliku arengukava meetme 1.4 “Haldussuutlikkuse tõstmine” tulemuslikkuse ja mõjude hindamise, on uuritud investeeringute mõju Eesti kalandussektorile ning parajasti on käimas Sotsiaalministeeriumi poolt korraldatud meetme 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul” tulemuste uuring sihtgrupi tasandil. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus on korraldanud riiklike ettevõtluse tugimeetmete mõjude hindamise ning jätkab starditoetuse meetme osa järelhindamisega, mille raames küsitletakse kõiki starditoetust saanud kolm korda kolme aasta jooksul pärast toetuse saamist. Täiendavalt nõutakse mitmete meetmete puhul järelaruandeid projektide pikemaajaliste tulemuste kohta, mille baasilt viiakse regulaarselt läbi analüüse.

Jagame siiski Riigikontrolli seisukohta, et järgneva kahe aasta jooksul on tulemuslikkuse mõõtmisele suunatud hindamised ja uuringud üha enam päevakorras.

Juhime lisaks tähelepanu sellele, et tulemuslikkuse mõõtmist toetab auditi funktsioon ka praegu. Toetuste kasutamise tulemuslikkust hinnatakse käesoleval perioodil kuludokumentide auditite käigus vastavalt Euroopa Komisjoni juhenditele ja auditeeriva asutuse koostatud metoodikale ja samuti uuel perioodil projektiauditite ühe osana. Lähtudes sellest, et toetuste kasutamine on kaetud vajalikus mahus EL nõuetest ja siseriiklikest õigusaktidest tulenevate auditite toimingutega, mis sisaldavad ka muu hulgas tulemuslikkuse hindamist, ei näe auditeeriv asutus vajadust kohustada rakendusasutuste ja -üksuste siseaudiitoreid teostama tulemusauditeid. Siseaudiitoritel on võimalus tulemusauditeid tööplaani lisada vastavalt riskide hindamise tulemustele. Perioodi 2007–2013 kohta esitab auditeeriv asutus üheksa kuu jooksul alates rakenduskavade kinnitamisest Euroopa Komisjonile auditeerimisstrateegia, kus määratletakse auditi valimi koostamise metoodika ja auditeerimise esialgne kava. Perioodil 2007–2013 puudub siseaudiitoritel kohustus auditeerida struktuuritoetusi. Auditeeriv asutus koostab igal aastal struktuuritoetuse tööplaani, protsessi kaasatakse ka siseaudiitoreid.

**75. Kui esimesel rahastamisperioodil** olid auditite tegemisse kaasatud peale auditeeriva asutuse ka rakendusasutuste ja -üksuste siseaudiitorid, siis uuel perioodil on kohustus teha ELi õigusaktiga ettenähtud auditeid ja raporteerida tulemustest vaid auditeerival asutusel.

76. Uuel perioodil lisandus auditeerivale asutusele nõue esitada igal aastal komisjonile kinnitus selle kohta, et

- rakenduskavade juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldused on vastavuses ELi õigusaktidega;
- juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad ning seega on komisjonile deklareeritud kulud õiged ja nende aluseks olevad tehingud seaduslikud.

77. **Riigikontrolli arvates** on nimetatud nõude tõttu vajalik defineerida selgemalt protsessis osalejatele toetuste rakendamisega kaasnev vastutus ning kontrollida sätestatud nõuete täitmist. See tähendab ka punktides 50–54 kirjeldatud kinnituse andmise süsteemi ülevaatamist ja täpsustamist.

## Ühtekuuluvusfondi kasutamise juhtimine ja kontroll

### Ühtekuuluvusfondi kasutamise juhtimine ja aruandlus Euroopa Komisjonile

78. Ühtekuuluvusfondi juhtimissüsteem on struktuurifondidega sarnane. Suurimaks erinevuseks on Ühtekuuluvusfondi toetuse jagamisel osalevate asutuste arv ja raha jagamise viis. Kui struktuurifondide raha suunatakse liikmesriigile RAKi alusel, siis Ühtekuuluvusfondist jagatakse toetusi projektipõhiselt. See tähendab, et liikmesriik esitab projektitaotlused Ühtekuuluvusfondist raha saamiseks Euroopa Komisjonile, kes otsustab nende rahastamise.

79. Sarnaselt struktuurifondidega korraldavad Ühtekuuluvusfondist toetuste taotlemist ja nende kasutamise kontrollimist korraldusasutus, makseasutus ja auditeeriv asutus, kelle ülesandeid täidab samuti Rahandusministeerium.

80. Korraldusasutus vastutab juhtimis- ja kontrollisüsteemide loomise eest, kontrollib projektitaotluste nõuetele vastavust ning esitab need seejärel Euroopa Komisjonile.

81. Rakendusasutus vastutab projektide korrektse ja nõuetekohase administratiivse juhtimise, järelevalve ning toetuse sihipärase kasutamise eest. Rakendusasutuse peamiseks ülesanneteks on koostada Ühtekuuluvusfondi kasutamise kavad, võtta vastu projektitaotlused, sõlmida toetuse saajatega lepingud ja kontrollida väljamaksetaotluse põhjal Euroopa Komisjonile edastatavat kuluaruannet ning maksetaotlust.

82. Rakendusüksus vastutab kulude abikõlblikkuse eest. Rakendusüksuse peamiseks ülesanneteks on kontrollida projektitaotlusi, esitada makseasutusele väljamaksetaotlused, koguda seireks vajalikud andmed ja teha järelevalvet toetuse saaja üle.

83. Erinevalt struktuurifondidest on Ühtekuuluvusfondi puhul rakendusasutusi vaid kaks: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Keskkonnaministeerium ning rakendusüksusi viis: SA Keskkonna Investeeringute Keskus, Maanteeamet, Raudteeinspeksioon, Veeteede Amet ja AS Tallinna Lennujaam.

84. Erinevalt struktuurifondidest ei kasutatud Ühtekuuluvusfondist toetuste jagamise ja nende kasutamise kohta andmete kogumiseks elektroonilist infosüsteemi. Rahandusministeeriumi sõnul valmis

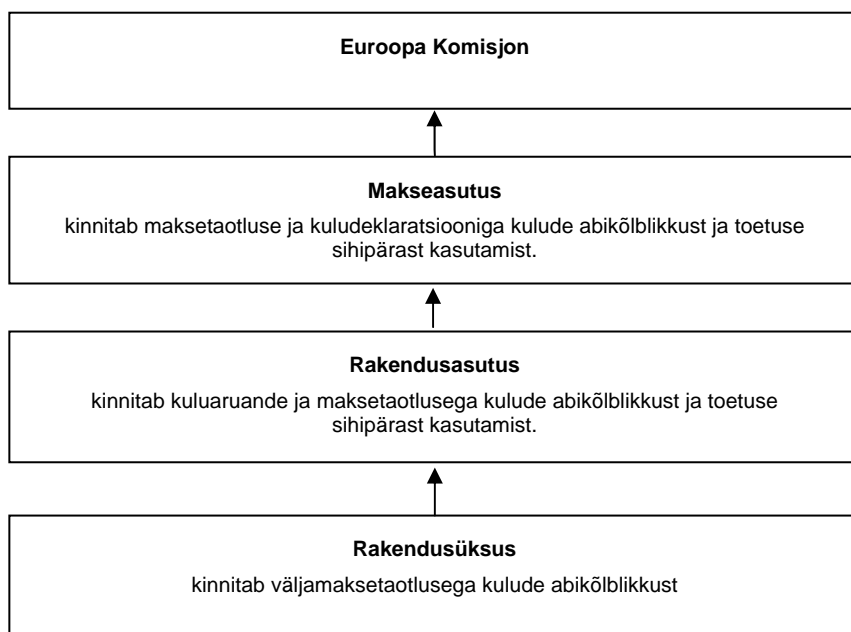
elektroniline register 2006. a sügisel, kuid seda ei ole kasutusele võetud, kuna see pole kasutajasõbralik.

85. Ühtekuuluvusfondist saadud toetuste kohta anti esimesel rahastamis-perioodil Euroopa Komisjonile aru struktuurifondidest pisut erineval moel. Kui struktuurifondide puhul peab auditeeriv asutus andma kinnituse iga struktuurifondi lõppemise korral, siis Ühtekuuluvusfondi puhul peab auditeeriv asutus koostama toetuse lõpetamise deklaratsiooni iga projekti kohta. Samuti peavad auditeeritud kulud enne toetuse viimase väljamakse tegemist hõlmama vähemalt 15% kõigist realselt väljamakstud abikõlblikest kuludest.

86. Sarnaselt struktuurifondidega käib Ühtekuuluvusfondist raha taotlemine makseasutuse kaudu, kes on aruandekohustuslik Euroopa Komisjoni ees. Makseasutus esitab komisjonile kuluaruande ja maksetaotluse, millega kinnitab seejuures, et toetust on kasutatud eesmärgipäraselt ja välja makstud abikõlblike kulude katteks.

87. Ühtekuuluvusfondi puhul on riigisisese kinnituse andmine veidi erinev struktuurifondide puhul rakendatavast. Nimelt ei anna makseasutusele kinnitust mitte korraldusasutus, vaid rakendusasutus (vt joonis 4).

**Joonis 4. Kinnituse andmine ÜFi väljamaksete eesmärgipärasuse kohta (2004–2006)**



Allikas: Riigikontrolli

88. Sarnaselt struktuurifondidega pole ka Ühtekuuluvusfondi puhul rahandusministri määruses ega mujal sätestatud, milliseid kontrollitoiminguid tuleb enne väljamakse kohta kinnituse andmist teha. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgitusel kontrolle sisuliselt siiski tehakse. (Vt ka p 53)

89. Uuel finantseerimisperiodil esitab suurprojektide projektitaotlusi komisjonile rakendusasutus. Alla suurprojektide piiri jäävate projektide korral teeb rahastamisotsuseid rakendusasutus ise.

**Suurprojektid** – investeerimisprojektid, mille maht ületab 25 mln eurot keskkonnavaldkonnas või 50 mln eurot teistes valdkondades.

90. Uuel perioodil jagatakse toetusi Ühtekuuluvusfondist struktuuri-fondidega ühiste rakenduskavade alusel, mis muudab juhtimis- ja kontrollisüsteemide ülesehituse sarnaseks struktuurifondidega. Samuti hakatakse Rahandusministeeriumi sõnul Ühtekuuluvusfondi toetuste kasutamise üle arvestust pidama struktuuritoetuste registris.

91. Uuel perioodil toimub Ühtekuuluvusfondi sihipärasest kasutamisest, kulude abikõlblikkusest ja juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisest raporteerimine ning kinnitamine sama moodi kui struktuurifondide puhul (vt p-d 50–54).

### **Toetuste kasutamise kontrollimine**

92. Kuna Ühtekuuluvusfondi puhul on tegemist rahaliselt mahukate projektidega, siis lisaks struktuurifondide rakendamisel kasutatud kontrollimeetmetele peavad toetuse saajad läbima hangete eelkontrolli, et kooskõlastada hankedokumentatsioon rakendusasutuse ja -üksusega.

93. Kui struktuurifondide kohta koostatakse RAKi seirearuanne kord aastas, siis Ühtekuuluvusfondi kohta koostatakse seirearuanne kaks korda aastas. Seirearuanded koostatakse iga projekti kohta ning need koondatakse Ühtekuuluvusfondi projektide rakendamise seirearuandeks, mis annab koondülevaade kõikide projektide hetkeseisust ja üldisest progressist.

94. Ühtekuuluvusfondi projektide hindamisi võib tellida nii korraldus-asutus kui ka Euroopa Komisjon. Kuigi 31.12.2006. a seisuga on lõppenud 6 investeringuprojekti, neist 4 keskkonna- (peamiselt vee- ja reoveekäitlussüsteemid, jäätmemajandus jms) ja 2 transpordisektoris (maanteed rekonstrueerimine), pole siiani ühegi projekti kohta hindamist algatatud. (vt ka p-d 73–74)

95. Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt on uuel finantsperioodil plaanis hangete eelkontrollisüsteemi lihtsustada ja võimaluse korral loobuda eelkontrolli funktsioonist.

### **Ühise põllumajanduspoliitika alusel makstavate toetuste juhtimissüsteem**

96. Ühise põllumajanduspoliitika juhtimis- ja kontrollisüsteem erineb oluliselt struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist. ÜPP rakendamiseks moodustatud struktuur koosneb korraldusasutusest, makseagentuurist ja sertifitseerimisasutusest. Makseagentuur täidab struktuurifondide mõistes nii rakendusasutuse, -üksuse kui ka makseasutuse ülesandeid. Toetuse andmise ja kasutamise üle peetakse arvestust peamiselt neljas erinevas infosüsteemis. ÜPP toetuse kasutamise üle tehakse igapäevast seiret infosüsteemide, seiretöörühma ja -komisjoni ning seirearuandluse kaudu. Seirekomisjon hindab maaelu arengukava rakendamist ja teeb ettepanekuid selle tõhusamaks rakendamiseks.

**Põllumajandusministri kommentaar:** Ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga, et makseagentuur täidab struktuurifondide mõistes rakendusasutuse ülesandeid. Teatud struktuurifondide mõistes rakendusasutuse ülesanded (nt meetmete väljatöötamine, projektide valikukriteeriumide väljatöötamine jne) on korraldusasutuse pädevuses.

ÜPP toetusabinõude puhul seirearuandlust nimetatud kujul ei tehta.

## **Põllumajandustoetuste kasutamise juhtimine ja kontroll**

Palume Riigikontrollil täpsustada, mida on silmas peetud seiretöörühma all. MAK kohaselt moodustatakse keskkonnatoetuse seiretöörühm. Vastava töörühma ülesandeid on täitnud põllumajandusliku keskkonnatoetuse töörühm.

**Riigikontrolli selgitus:** Riigikontroll rõhutab, et tegu on ülevaate-aruandega, mis toob välja valdkonna peamised probleemid ja ei esita liigselt kirjeldavaid detaile.

Põllumajandusminister ei ole oma kirjas kirjeldanud, kuidas seirearuannet tehakse. Riigikontroll ei saa aru ministri kommentaaridest seire kohta. Eriaruande punktis 100 on kirjas, et seiratakse ja hinnatakse ainult ÜPP ühte osa, maaelu arengu toetusi (MAK), muude toetuste (nt toetused põllumajandusturgude stabiliseerimiseks) osas seda ei tehta. Riigikontrolli töömehoodika kohaselt kooskõlastab ja täpsustab Riigikontroll fakte auditeeritava (antud juhul Põllumajandusministeeriumi ja selle allasutuse PRIAga). Seire kohta ei laekunud Riigikontrollile faktide kontrollimise käigus mingit infot.

**Korraldusasutus** vastutab ÜPP rakendamise koordineerimise ning maaelu arengukava tõhusal, tulemuslikul ja korrektsel viisil juhtimise ja rakendamise eest.

**Makseagentuur** vastutab kulude abikõlblikkuse eest.

**Sertifitseerimisasutus** vastutab makseagentuuri juhtimis- ja kontrollisüsteemide sertifitseerimise, samuti selle raamatupidamise aastaaruannetele hinnangu andmise eest.

Euroopa Nõukogu määruse (nr 1258/1999) kohaselt võib ühendus rahastada üksnes liikmesriikide poolt **akrediteeritud makseagentuuri** kulutusi.

**Sertifitseerimisauditi** käigus hinnatakse sisekontrollisüsteemi tõhusust ja toetusega seotud andmete kajastamist raamatupidamises.

97. **Korraldusasutus** koordineerib maaelu arengukava ettevalmistamist, väljatöötamist ja hindamiste läbiviimist, kogub seireks vajalikku teavet, täidab avalikustamisega seotud ülesandeid jms. Korraldusasutuse ülesandeid täidab Põllumajandusministeerium.

98. **Makseagentuur** täidab toetuse rakendamisega seotud ülesandeid – menetleb taotlusi, teeb toetuse määramise ja väljamakse otsused ning edastab maksekorraldusi, tegeleb infosüsteemide hoolduse, seireandmete kogumise, töötlemise ja säilitamisega. Makseagentuuri ülesandeid täidab Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (edaspidi ka PRIA). Agentuur on oma kontrolliülesandeid (nt taotluses olevate andmete tingimustele vastamise kontroll) delegeerinud nn kontrolliasutustele: Taimetoodangu Inspeksioonile, Põllumajandusuringute Keskusele, Maksu- ja Tolliametile. Makseagentuuri kontrolliülesandeid täidavad ka Veterinaar- ja Toiduamet ning Tarbijakaitseamet (vastavalt oma põhimäärusele).

99. **Sertifitseerimisasutuse** (kelle nimetab ametisse korraldusasutus) ülesandeid on perioodil 2004–2006 täitnud AS PricewaterhouseCoopers.

### Toetuste kasutamise kontrollimine

100. Peamisteks kontrollitegevusteks ÜPP rakendamisel on akrediteerimine, sertifitseerimine, seire, hindamine, järelevalve ja auditeerimine. Seiret ja hindamist viiakse läbi ainult ÜPP ühe osa, maaelu arengu toetuste (MAK) osas, muude toetuste (nt toetused põllumajandusturgude stabiliseerimiseks) osas seda ei tehta. Auditeeritakse korraldusasutuse, **makseagentuuri** ja kontrolliasutuste juhtimis- ja kontrollisüsteeme ning taotlejaid kontrollitakse kohapeal. Kuna enamik ÜPP toetusi eraldatakse teatud nõuete täitmisel alusel toetuse taotluse esitamisel, siis erinevalt struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist ei tehta ÜPP toetuste osas kuludokumentide auditeid.

101. Lisaks akrediteerimisele on korraldusasutuse ülesandeks korraldada makseagentuuri sertifitseerimine, tellides igal aastal sõltumatult asutuselt **sertifitseerimisauditi**. Sertifitseerimisasutus kinnitab kord aastas sertifikaadiga, et PRIA aastaaruanne kajastab olulises osas õigesti ja

õiglaselt makseagentuuri tehtud makseid. Seniste sertifitseerimisauditite käigus on auditeeritud ka kontrolliasutusi: Maksu- ja Tolliametit, Põllumajandusuuringute Keskust, Veterinaar- ja Toiduametit.

**102.** Korraldusasutus ei ole vaadeldud perioodil sertifitseerimisasutuselt tellinud ning sertifitseerimisasutus ei ole toetuste sihipärase kasutamise kohta hinnangut andnud.

**103. Riigikontrolli arvates** on oluline saada aastaaruande sertifitseerimise kõrval kindlustunne sõltumatult välisaudiitorilt ka toetuse sihipärase kasutamise kohta. See on eriti tähtis seetõttu, et toetuse mittesihipärase kasutamise korral võidakse makstud toetus tagasi nõuda.

**104. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Kaaluda välisaudiitorilt ühise põllumajanduspoliitika alusel makstavate toetuste sihipärase kasutamise kohta iga-aastase hinnangu tellimist. See võib toimuda ka aastaaruande sertifitseerimisauditi raames.

**Põllumajandusministri vastus:** Juhime tähelepanu, et erinevate toetusliikide vahel tuleb siinkohal selget vahet teha ning kõikide ühise põllumajanduspoliitika toetusmeetmete puhul ei saa hinnata kasutamise sihipärasust. Nt otsetoetuste eesmärk ei ole anda põllumajandustootjale toetust teatud tulevikus läbiviidava tegevuse jaoks (nagu nt investeeringu-toetuse puhul traktori ostmiseks), vaid hüvitada põllumajandustootjale tema majandusüksuses põllumajanduslikust tegevusest tekkinud kulusid (aluseks pindala hektarites või loomade arv), et katta hinnakõikumisi ja tagada tootja suuremat konkurentsivõimet. Sellisel juhul on võimalik hinnata, kas PRIA poolt makstud summad on makstud reeglitekohaselt ja sihipäraselt (toetust maksti reaalselt olemasolevate loomade ja maa eest, mis on ka nõuete kohaselt hooldatud).

Lisaks ei saa aruandest selgelt aru Riigikontrolli soovitusel põhjendatusest. Sertifitseerimisauditi ulatus on määratud EK määrusega nr 885/2006 artiklis 5. Lisaks on Komisjon välja andud suunised raamatupidamisarvestust atesteeriva auditi jaoks, millest suunis nr 3 käsitleb täpsemalt auditi strateegiat. Selle kohaselt tehakse sertifitseerimisauditi käigus muu hulgas ka vastavuskontrolle. Seega hõlmab sertifitseerimisauditi ulatus makseagentuuri (PRIA) tegevuste (sh väljamaksete) õigsusele või eesmärgipärasusele hinnangu andmise. Põllumajandusministerium hindab piisavaks iga-aastase sertifitseerimisauditi raames toimuvaid vastavustestimisi kõikide toetuste lõikes.

Toetuste puhul, kus on ette nähtud toetusraha kasutamise otstarve, kontrollib PRIA enne või peale toetusraha maksmist toetatava tegevuse läbiviimist, seega toetusraha sihipärasest kasutamist. Toetuste puhul, kus on ette nähtud teatud tingimuste säilitamine ettenähtud aja jooksul (nt keskkonnatoetuse puhul kohustusperiood 5 aastat), kontrollib makseasutus kohustusperioodi jooksul pisteliselt kohustuse täitmist.

Sertifitseerimisaudit omakorda kinnitab PRIA kontrollisüsteemi vastavuse ühenduse eeskirjadele.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll on ÜPP toetustest detailsemalt kirjutanud punktides 1–27 ja peab oluliseks juhtida tähelepanu sellele, et eriaruande puhul on tegemist üldistusega. Soovitusel oleme rõhutanud toetuste sihipärase kasutamise hindamise

vajalikkust. Loomulikult käib soovitus hinnata toetuste kasutamise sihipärasust nende toetuste kohta, kus sihipärasust hinnata on võimalik.

Riigikontroll ei jaga põllumajandusministri seisukohta sertifitseerimis-auditi ulatusest. Euroopa Komisjoni määruse nr 885/2006 artikli 5 punkt 3 ütleb, et sertifitseerimisasutus koostab tõendi, mis sisaldab eelkõige arvamust selle kohta, kas komisjonile edastatavad aruanded on tõesed, täielikud ja korrektsed ning kas sisekontrollisüsteem toimib rahuldavalt. Sellest tulenevalt esitatakse praktikas komisjonile hinnang aastaaruande õigsuse kohta, mis mh sisaldab ka hinnangut sisekontrollisüsteemi selle osa kohta, mis hõlmab aruande kujunemist ja koostamist. Vastavustestid selle tarvis on tehtud eelkõige eesmärgiga tuvastada, kas nimetatud sisekontrollisüsteemi osa toimib või mitte ehk siis leida, kas aruandes kajastatud finantsinfo on õige (vt ka p 101, kus on senine praktika toodud).

Riigikontrolli arvates on hea, et PRIA on loonud sellise sisekontrollikeskkonna, kus toetuse sihipärasust kasutamist pisteliselt kontrollitakse. Küll aga peab Riigikontroll oluliseks, et selle kohta annaks oma arvamuse ka sõltumatu välisaudiitor. Eelkõige peab Riigikontroll seda vajalikuks riigisisese kindlustunde saavutamiseks.

**105.** Korraldusasutus vastutab ka seireinfo kogumise ja seirearuandluse eest. Makseagentuurilt saadud seireinfo alusel paneb korraldusasutus kokku kord aastas seirearuande, milles annab hinnangu maaelu arengukava rakendamisele, ning edastab selle seiretöörühmale ülevaatamiseks ja seirekomisjonile heakskiitmiseks. Seejärel esitatakse seirearuanne Euroopa Komisjonile. Eesti esimesel rahastamisperioodil on Euroopa Komisjonile esitatud kolm seirearuannet.

**106.** Korraldusasutus koostöös maaelu arengukava hindamiskomisjoniga koordineerib arengukava hindamiste tellimist sõltumatutel ekspertidel. Korraldusasutus tellis 2003. aastal maaelu arengukava eelhindamise. Vahehindamisi pole Eestis esimesel rahastamisperioodil tehtud. Sarnaselt struktuurifondidega peab korraldusasutus koostöös Euroopa Komisjoniga tellima maaelu arengukava järelhindamise kahe aasta jooksul pärast rahastamisperioodi lõppemist.

**107.** Kui esimesel rahastamisperioodil polnud vahehindamised nõutud, siis uuel perioodil on need kohustuslikud.

**108.** Korraldusasutuse, makseagentuuri ja kontrolliasutuste juhtimis- ja kontrollisüsteeme auditeerivad oma pädevuse piires nii korraldusasutuse kui ka makseagentuuri siseaudiitorid.

**109.** Eriaruande koostamise käigus leidis Riigikontroll, et korraldatud auditite tulemusi ja peamisi leidusi ei sisestata ühessegi toetuse rakendamisel kasutusel olevasse registrisse.

**110. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Tagada, et Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet kasutaks ja arendaks toetuste rakendamisest täieliku ülevaate saamiseks loodud andmebaase. See võimaldaks toetuste rakendamise kohta koguda infot süsteemselt, seda eri viisil analüüsida ning selle tulemusel juhtimis- ja kontrollisüsteeme tugevdada ning kontrollitegevusi paremini ja efektiivsemalt planeerida.



**Põllumajandusministri vastus:** EL ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse alusel on moodustatud põllumajandustoetuste ja põllumassiivide register, mille suhtes teostatakse toetuste ristkontrolle. Käesoleval aastal menetleb PRIA 47 erinevat toetusmeedet. Erinevaid toetusgruppe menetletakse vastava toetusgrupi jaoks spetsiaalselt väljatöötatud menetlusprogrammis. Erinevate meetmegruppide programmide andmebaasidest on alati võimalik teostada vajalikke infopäringuid.

Oleme nõus Riigikontrolli seisukohaga, et toetuste rakendamisest täieliku ülevaate saamiseks kasutatakse ja arendatakse loodud andmebaase. Vastavalt rahaliste vahendite võimalustele ja olemasolule saab andmebaase arendada ning paindlikumaks muuta.

**Riiklik järelevalve** – asjakohastes Eesti ja ELi regulatsioonides sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimine, mida tehakse esitatud dokumentide, andmekogude ning kohapealsete kontrollide jm põhjal.

111. Põhiline järelevalve organ, kes teeb riiklikku järelevalvet toetuse saajate üle, on makseagentuur. Makseagentuuri üle teeb järelevalvet korraldusasutus.

112. Makseagentuur teeb halduskontrolli kõikide esitatud taotluste üle ning igal aastal paikvaatlust keskmiselt 5% taotlejate juures. Makseagentuuri üheks ülesandeks on teha järelevalvet ka kontrolliasutustele delegeeritud ülesannete täitmise üle.

113. Eriaruande koostamise käigus selgus, et makseagentuur pole kontrolliasutusi sisuliselt kontrollinud. PRIA selgituste kohaselt on kontrolliasutused töötanud välja sisemised tegevuseeskirjad ja juhendid neile delegeeritud ülesannete täitmiseks. Nimetatud toimingud on edastatud PRIA-le, kes on need üle vaadanud ja heaks kiitnud. PRIA hinnangul annab taoline kontrollitoiming piisava kindluse, et kontrolliasutused on delegeeritud ülesanded täitnud, ja tagab järelevalve nende funktsioonide täitmise üle. Samuti leiab PRIA, et tema tegevus on kooskõlas ELi õigusaktidega, kuna seda on korduvalt auditeeritud nii sertifitseerimisauditite kui ka Euroopa Komisjoni auditite raames.

114. Riigikontroll ei jaga PRIA seisukohta järelevalve piisavuse üle. Ainuüksi protseduurireeglite ülevaatamine ja kinnitamine ei taga nende tegelikku täitmist.

115. **Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Tagada, et PRIA siseaudiitorid korraldaksid kontrolliasutustes pistelisi auditeid, et saada kindlustunne delegeeritud kontrollitegevuste korrektse ja sisulise täitmise kohta. Kontrolliasutustes, kes teevad vajalikku kontrolli oma põhimääruse alusel, seada sisse makseagentuurile oma tegevuse kohta kinnituse andmise süsteem.

**Põllumajandusministri vastus:** Juhime tähelepanu, et kõik kontrolliasutused on nimetatud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduses. Makseagentuuri (PRIA) ning delegeeritud kontrolliasutuste (MTA, VTA ja PMK) ülesanded turukorraldustoetuste rakendamisel on määratud kindlaks Vabariigi Valitsuse 16. augusti 2007. a määrusega nr 210 "Makseagentuuri ja kontrolliasutuste koostöö täpsem kord" (mis asendab enne kehtinud VV 29. aprilli 2004. a määrust nr 160). Ülejäänud kontrolliasutused täidavad kontrolliülesandeid tulenevalt teistest seadustest.

PRIA peab lähtuma oma töös Euroopa Komisjoni määrusest 885/2006, millega on ette nähtud nii makseasutuse kui teiste organite akrediteerimine. Sertifitseeriva asutuse poolt funktsioonide delegeerimisele hinnangu andmine toimus perioodil 2004–2006 EK suuniste *Guideline N°9 – Delegation of tasks to other bodies or services* ja *Guideline N°10 – Physical examinations* põhjal.

Vastavalt EK määruses 885/2006 toodud akrediteerimistingimustele peab makseasutus tagama, et kõnealuses asutuses või organis on toimivad süsteemid, mis kindlustavad ülesannete rahuldava täitmise.

Kindlus delegeeritud asutuste protseduuride akrediteerimistingimustele vastavuse osas saavutatakse esmalt läbi protseduuride PRIAga kooskõlastamise. Lisaks superviseerib PRIA delegeeritud asutuste tööd järgnevalt:

- Delegeeritud asutuste poolt läbiviidud kontrollid, mis kajastuvad kontroll-lehtedes, vaadatakse PRIA vastutava ametniku poolt üle.
- PRIA ametnikel on võimalik alati osaleda delegeeritud asutuse poolt läbiviidavas kontrollis veendumaks, et delegeeritud asutused järgivad oma protseduure.

Samuti peab vastavalt EK määrusele 885/2006 makseasutus vaatama delegeeritud ülesanded perioodiliselt läbi, et tagada nende rahuldav täitmine ja ühenduse eeskirjade järgimine.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 16. augusti 2007. a määrusele nr 210 määratleb ning järjestab PRIA koostöös delegeeritud kontrolliasutustega tähtsuse järgi vastavate asutustega seotud riskid iga aasta 30. novembriks. Sellest tulenevalt esitab PRIA auditi teemad kontrolliasutustele auditi aasta tööplaani koostamise alusena. Kontrolliasutused edastavad PRIA-le oma auditi aasta tööplaani. Peale delegeeritud asutuse auditi toimumist peab läbiviidud auditi tulemused edastama PRIA-le. Need tegevused aitavadki tagada delegeeritud asutuste üle järelevalvet.

Delegeeritud asutuste poolt läbiviidavate kontrollide spetsiifika tõttu võtab PRIA arvesse pädeva delegeeritud asutuse siseauditi auditite tulemused ja vajadusel viib ka PRIA siseaudit ise läbi delegeeritud asutuste auditeid. Perioodil 2004–2006 vaatas PRIA siseaudit üle PMK kontrollitegevuse teravilja sekkumiskokkuostu auditi raames. Uuel finantsperioodil viib PRIA siseaudit läbi kõikide uute delegeeritud asutuste valmisoleku auditid.

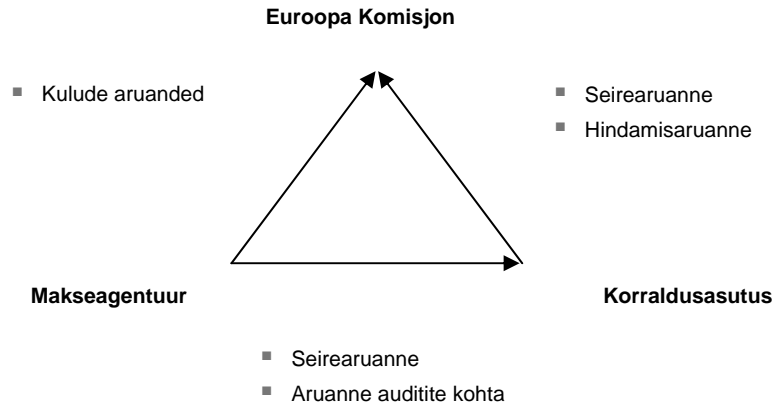
**Riigikontrolli kommentaar:** Vaatamata sellele, et õigusaktide järgi (nii ELi kui ka siseriiklikud) ei ole kohustuslik teha auditeid aruandes nimetatud kontrolliasutustes, on Riigikontroll arvamusel, et põllumajandusministri nimetatud toimingud ei ole piisavad, et tagada järelevalvet delegeeritud kontrollitegevuste korrektse ja sisulise täitmise üle.

Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab, et kontrolliasutustes, kes teevad vajalikku kontrolli oma põhimääruse alusel, tuleb seada sisse makseagentuurile oma tegevuse kohta kinnituse andmise süsteem, täiustades selleks vajaduse korral asjakohaseid riigisiseseid õigusakte. Praegu taolist süsteemi loodud ega õigusaktides nõutud ei ole.

## Aruandlus Euroopa Komisjonile

116. Joonisel 5 on toodud olulisemad aruanded, mis esitatakse Euroopa Komisjonile. Nagu eelnevalt mainitud, liiguvad korraldusasutuse kaudu Euroopa Komisjonile seire- ja hindamisaruanded. Makseagentuur esitab komisjonile kulude nädala-, kuu- ja aastaaruanded. Nimetatud aruannetega kinnitab ta muu hulgas ka kulude abikõlblikkust.

Joonis 5. Olulisemate aruannete liikumine asutuste vahel



Allikas Riigikontroll

117. Erinevalt struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist, kus funktsioonid on enam-vähem võrdselt jagunenud, on ÜPP rakendamisel komisjoni olulisemaks partneriks makseagentuur, kellel on täielik ülevaade toetuste taotlemisest ja väljamaksmisest. Eriaruande koostamisel selgus, et Põllumajandusministeeriumil on asjade seisu kohta märkimisväärselt vähem infot, kui ministeeriumil sisuliseks juhtimiseks vaja oleks. Samuti on vastutus ÜPP rakendamise eest riigisisestes õigusaktides üsna ebaselgelt defineeritud.

**Põllumajandusministri kommentaar:** Juhime tähelepanu, et Euroopa Liidus on ÜPP suures osas reguleeritud liikmesriikidele tervikuna õiguslikult siduvate ja vahetult kohaldatavate määrustega. Nende rakendamiseks on välja töötatud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. Nimetatud seadus sätestab muu hulgas ÜPP toetuste rakendamise korra ja neid rakendavad asutused ning riikliku järelevalve teostamise alused ja ulatuse. Vabariigi Valitsus või põllumajandusminister võib oma pädevuse piirides kehtestada ÜPP kohaldamiseks õigusakte küsimustes, mille otsustamise õigus on vastavalt Euroopa Liidu õigusaktidele liikmesriigil.

**Riigikontrolli selgitus:** Riigikontrollile jäi põllumajandusministri kommentaar selgusetuks. Oleme seisukohal, et Põllumajandusministeeriumile igakülgse info edastamise nõude sätestamine riigisisestes õigusaktides on liikmesriigi enda otsustada ega ole vastuolus liidu õigusaktidega.

118. **Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Tagada, et ministeeriumis oleks Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti üle järelevalve tegemiseks piisavalt infot, nõudes ametilt Euroopa Komisjonile esitatavatest aruannetest koopiaid teadmiseks või vajaduse korral ka ülevaatamiseks. Määrata kindlaks ministeeriumi ja ameti rollid ja vastutus õigusaktis.

**Põllumajandusministri vastus:** PRIA poolt käskkirjadega vormistatud otsustest saadetakse koopiad Põllumajandusministeeriumisse (s.h. toetuste maksmise ja tagasinõudmiste kohta tehtud otsused). Nimetatud otsuste alusel koostatakse Euroopa Komisjonile esitatavad aruanded. Pöörame nimetatud valdkonnale suuremat tähelepanu oma edaspidises töös, samuti kaalume erinevatest PRIA poolt Euroopa Komisjonile edastavatest dokumentidest koopiade saamise vajalikkust.

119. Vabariigi Valitsuse 29.04.2004. a aasta määruse nr 160 „Makseagentuuri ja kontrolliasutuste koostöö täpsem kord” kohaselt peavad makseagentuur ja kontrolliasutused esitama kaks korda aastas korraldusasutusele poolaasta aruande põllumajanduspoliitika toetuste auditite tulemustest.

120. Eriaruande koostamisel selgus, et korraldusasutusele pole nõuetekohaseid poolaasta aruandeid auditite ja nende käigus tehtud ettepanekute rakendamise kohta esitatud (v.a Maksu- ja Tolliamet, kes on aruandeid Põllumajandusministeeriumi väitel esitanud). Samas on saadud selgituste kohaselt korraldusasutust auditite tulemustest jooksvalt teavitatud. Samuti on makseagentuur koostanud tabeli kujul ülevaate auditite tähelepanekute ja nende põhjal tehtud soovitude rakendamise kohta. Riigikontroll leidis eriaruande koostamise käigus, et nimetatud ülevaade ei hõlma kõiki ÜPP raames tehtud audititeid.

121. **Riigikontrolli soovitus põllumajandusministriale:** Ühtlustada tehtud auditite kohta ministeeriumile esitatava aruande sisu ja esitamise korda. Muu hulgas panna aruande jaoks info kogumise ja selle tervikuna esitamise kohustus Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile, kellel peab makseagentuuri ülesannete tõttu olema info auditite käigus leitud probleemide kohta.

**Põllumajandusministri vastus:** Vabariigi Valitsuse 16. augusti 2007. a määrusega nr 210 “Makseagentuuri ja kontrolliasutuste koostöö täpsem kord” on ühtlustatud tehtud auditite kohta ministeeriumile esitatava aruande sisu ning kehtestatud asjakohane vorm. Esitamise korra muutmist ei pea vajalikuks.

122. **Riigikontrolli soovitus põllumajandusministriale:** Luua selline toetusraha kasutamise juhtimis- ja kontrollisüsteem, mis võimaldab Euroopa Komisjonile kinnitada, et ühise põllumajanduspoliitika elluviimiseks makstavaid toetusi on kasutatud reeglitekohaselt ja sihipäraselt.

**Põllumajandusministri vastus:** Alates 2007 finantsaastast esitab makseagentuuri juht koos aastaaruandega kinnitava avalduse (1290/2005 art 8 lõige 1 punkt c alapunkt iii), milles ta kinnitab, et (885/2006 lisa II):

- Esitatud andmed annavad tõese, täieliku ja korrektse ülevaate eespool nimetatud eelarveaasta kuludest ja tuludest. Aruannetes on kajastatud kõik teadaolevad võlad, ettemaksud, tagatised ja varud ning kõik seoses EAGF ja EAFRDga sissenõutud tulud on nõuetekohaselt kantud asjaomaste fondide arvele.
- On kehtestatud süsteem, millega tagatakse piisavalt eelarvekirjete aluseks olevate tehingute õiguspärasus ja korrektsus, sealhulgas see, et nõuete vastuvõetavuse hindamise ja maaelu arenguks abi

eraldamise korra juhtimine, kontrollimine ja dokumenteerimine on ühenduse eeskirjadega kooskõlas.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontrolli hinnangul ei hõlma ülalnimetatud kinnitav avaldus raha sihipärase kasutamise kinnitamist. Vaatamata sellele, et Euroopa Liidu õigusaktides ei ole seda kohustust liikmesriigile pandud, tuleb Eestil sellele enam tähelepanu pöörata ning kindlustunde saamiseks vastavaid tegevusi planeerida ning seejärel ellu viima hakata.

## Euroopa Liidu finantshuvide kaitse korraldus Eestis

**ELi finantshuvide kaitse** eesmärgiks on tagada ELi maksumaksja raha parim kasutamine. Selleks peavad liikmesriigid teatama kõikidest aset leidnud pettustest ja muudest rikkumistest, mis kahjustavad ühenduse finantshuve.

**123. ELi finantshuvide kaitseks** on loodud Euroopa Komisjoni juurde Euroopa Pettustevastane Amet (edaspidi OLAF). Eestis täidab OLAFi koostööpartneri ülesandeid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond, kes teavitab rikkumistest struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kasutamisel, tagab muu hulgas infovahetuse ja koostöötegevuse ning tõstab ELi finantshuvide kaitsega seotud asutuste teadlikkust. Ühise põllumajanduspoliitika valdkonnas teeb koostööd OLAFiga Põllumajanduse Informatsiooni ja Registrate Amet.

**124. Rikkumistest teavitamise süsteem** toimub nii operatiivse teavitamise kui ka regulaarse aruandluse kaudu: struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi rikkumiste puhul peab vastavalt rakendusasutus või -üksus teavitama rikkumisest või rikkumise kahtlusest Rahandusministeeriumi. Lisaks sellele peab rakendusüksus esitama kord kvartalis rakendusasutusele rikkumiste kohta aruande ning teavitama rakendusasutust kord aastas tagasimaksmisele kuuluvatest rahadest. Rakendusasutus kinnitab need aruanded ning esitab Rahandusministeeriumile.

**125. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond** peab kord kvartalis teavitama OLAFit 10 000 euro piiri ületavatest rikkumistest (kuni 2006. aastani oli piiriks 4000 eurot).

**126. ÜPP toetustega seotud rikkumistest teavitab makseagentuur** ise kord kvartalis OLAFit, kusjuures vastava kirja koopia saadetakse ka Rahandusministeeriumile ja eksporditoetustega seotud rikkumiste tuvastamise korral Maksu- ja Tolliametile. Samas puudub makseagentuuril kohustus teavitada rikkumistest korraldusasutust.

**127. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Nõuda, et rikkumiste aruande koopia esitataks ka korraldusasutusele.

**Põllumajandusministri vastus:** Kõikide PRIA poolt käskkirjadega vormistatud otsustest saadetakse koopiaid Põllumajandusministeeriumisse (s.h. toetuste maksmise ja tagasinõudmiste kohta tehtud otsused). Edaspidi nõuame ka Ühise põllumajanduspoliitika rikkumiste aruannete koopiade esitamist korraldusasutusele.

**128. Rikkumiste korral nõuab toetuse saajalt toetuse tagasi toetuse rahuldamise otsuse teinud isik:** struktuurifondide puhul enamasti rakendusüksus, Ühtekuuluvusfondi puhul rakendusasutus ja ühise põllumajanduspoliitika toetuste puhul makseagentuur.

**129. Struktuurifondide ja ÜPP toetuste tagasinõudmisel** nõutakse toetuse saajalt toetus tagasi ning makseasutus või -agentuur taotleb Euroopa Komisjonilt tagasilaekunud summa võrra vähem raha. Seega kasutatakse

toetuse saajalt tagasi saadud raha uute taotluste alusel toetuste väljamaksmiseks.

130. Ühtekuuluvusfondi puhul on olukord erinev, sest toetuse saajalt tagasinõutud raha liikmesriik teiste toetuste väljamaksmisel kasutada ei tohi. Kõik tagasilaekunud summad tuleb Euroopa Komisjonile tagastada, mis riigile tähendab sisuliselt toetusest ilmajäämist.

## Aruandlus Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule

### Vabariigi Valitsusele esitatud aruanded

131. Vabariigi Valitsuse 30.04.2004. a määruse nr 169 “Välisabi taotlemise, kasutamise, järelevalve ning hindamise kord” kohaselt pidi Rahandusministeerium aastatel 2004 ja 2005 esitama valitsusele heakskiitmiseks kord aastas **koondaruande välisabi kasutamise ja selle tulemuslikkuse kohta** aruandeaastal. Lisaks sellele esitati **kvartaalseid ülevaateid**.

132. Seoses õigusakti muudatusega esitab Rahandusministeerium 2006. aastast alates vaid kvartaalseid ülevaateid välisabi kasutamise kohta. Koondaruannet enam esitada pole vaja.

133. 2004. aasta kohta koostatud koondaruandes anti ülevaade Euroopa Liidu eelstruktuuritoetuste ja kahepoolsete abiprogrammide kohta, sh esitati nimekiri Eestile eraldatud toetustest ja summadest, kirjeldati rakendamise ja järelevalve korraldamist ning hinnati välisabiprojektide rakendamise tulemuslikkust. Aruandes ei kajastatud infot struktuuri-fondide, Ühtekuuluvusfondi ega ühise põllumajanduspoliitika toetuste rakendamise kohta, kuna eelpool nimetatud määrus neile fondidele ei kohaldunud.

134. 2005. a koondaruanne sisaldas infot ka struktuurifondidest, Ühtekuuluvusfondist ning ühise põllumajanduspoliitika alusel makstavate toetuste kohta. Saadud selgituste kohaselt esitati 2005. a aruanne koos kvartaalse aruandega, mistõttu oli käsitletud ka teisi fonde hõlmavaid teemasid.

135. 2005. aasta koondaruandes toodi välja finantsinfo ja peamised rakendamise seotud probleemid (liiga väiksed väljamaksed jms). Samas ei sisaldunud aruandes infot selle kohta, kas toetusraha kasutades täideti seatud eesmärgid (tulemusnäitajate täitmine). Sisuliselt on info tulemusnäitajate täitmise kohta küll [seirearuannetes](#) olemas, kuid kokkuvõtet selle info kohta Vabariigi Valitsusele ei esitatud. Rahandusministeerium põhjendas seda selliselt, et seirearuanded on avalikud, kõigil huvitatutel on võimalus neid struktuurifondide koduleheküljelt lugeda ja pealegi on need mahukad dokumendid.

136. Lisaks välisabi koondaruannetele on Rahandusministeerium alates 2004. aastast esitanud jooksvalt Vabariigi Valitsusele 12 korral keskmiselt kord kvartalis ülevaateid välisabi kasutamisest. Ülevaated on keskendunud eelkõige Euroopa Liidu toetuste (struktuurifondid, ühtekuuluvusfond, programm „Schengen Facility”, v.a ÜPP toetused) rakendamisele.

137. Kvartaalsetes ülevaadetes kirjeldatakse toetusraha kasutamist finantsnäitajate kaudu (mis seisus projektid on, mis ulatuses on taotlusi rahuldatud ja väljamakseid tehtud jmt) ning tuuakse välja jooksvad

[Seirearuannetes](#) antakse ülevaade majanduse olukorrast, rakendamise progressist, finantsinfost, poliitikatest, finantskontrollist jms.

lahendamist vajavad probleemid. Ka kvartaalses ülevaates ei informeerita Vabariigi Valitsust välisabi tulemuslikkusest ja seatud eesmärkide täitmisest.

138. ÜPP toetuste osas on välisabi kvartaalse ülevaate lisades ära toodud vaid info raha kasutamise ning leitud rikkumiste kohta. Samas puudus info toetusraha kasutamisel üleskerkinud peamiste probleemide ja seatud eesmärkide saavutamise (tulemusnäitajate täitmise) kohta. Sellekohast infot pole Vabariigi Valitsus Põllumajandusministeeriumilt küsinud ning Põllumajandusministeerium pole seda ka omal initsiatiivil Vabariigi Valitsusele esitanud.

139. Vabariigi Valitsuse 14.10.2004. a kabineti nõupidamisel otsustati, et siseminister esitab edaspidi valitsuskabineti nõupidamisel iga kuu ülevaate programmi „Schengen Facility” raha kasutamise kohta samal ajal, kui rahandusminister annab ülevaate välisabi kasutamisest. Otsuse tingis asjaolu, et Vabariigi Valitsus, kelle tähelepanu oli rahandusminister oma välisabi ülevaates juhtinud „Schengen Facility” raha kasutamist puudutavatele probleemidele, leidis, et programmi piiratud ajaraame arvesse võttes on ettenähtud summade täies mahus kasutamine vähe tõenäoline.

140. Alates 2004. a oktoobrist on siseminister esitanud Valitsusele ülevaateid „Schengen facility” raha kasutamisest 10 korral. Siseminister informeeris ülevaadetes Vabariigi Valitsust esilekerkinud probleemidest ja ettevõetavatest abinõudest.

141. Vabariigi Valitsus on võtnud teadmiseks rahandusministri ja siseministri esitatud ülevaated välisabi (sh „Schengen facility”) rakendamise kohta ja teiste ministrite seisukohad antud küsimustes. Samuti on Valitsus kiitnud heaks struktuuritoetuste kasutamist reguleerivad rakendusaktid. Juhul kui välisabi kasutamise kvartaalsetes ülevaadetes on välja toodud probleeme või võimalikke riske, siis on Vabariigi Valitsus andnud oma otsustega ministritele konkreetsed ülesanded toodud puuduste likvideerimiseks.

142. Seega sõltub Vabariigi Valitsusel olemasolev info ja selle põhjal rakendatavad meetmed talle esitatavate aruannete sisust ja kvaliteedist. Samuti näitab väljakujunenud praktika, et eri fondide kasutamise kohta esitatakse erineva ulatusega informatsiooni.

143. Vabariigi Valitsuse 22.12.2006. a määruse nr 276 „Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seire ja hindamise ning seirekomisjoni moodustamise kord” kohaselt koostab Rahandusministeerium koostöös rakendusametustega riikliku strateegia elluviimise kohta 2009. ja 2012. aasta lõpuks kokkuvõtliku aruande. Aruanne peab põhinema rakenduskavade seire aastaaruannetel jm asjakohastel allikatel ning Rahandusministeerium esitab need heakskiitmiseks Vabariigi Valitsusele ja seejärel Euroopa Komisjonile. Nimetatud aruande heakskiitmiseks peab Vabariigi Valitsusel olema põhjalik ülevaade, kuidas toetusrahadid Eestis on kasutatud.

144. **Riigikontrolli hinnangul** on oluline, et Rahandusministeerium või juhtministeeriumid informeeriks kord aastas Vabariigi Valitsust lisaks finantsnäitajatele ja lahendamist vajavatele probleemidele ka eesmärkide saavutamisest – raha kasutamise tulemuslikkusest. Põllumajandus-

ministeerium aga peaks lisaks finantsnäitajate ja rikkumiste ülevaatele esitama kvartaalselt ka ülevaate maaelu arengukava rakendamise probleemidest ja kord aastas seatud eesmärkide saavutamisest.

**145. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Kehtestada õigusaktis, mida peavad sisaldama ELi toetuste kasutamise kohta Vabariigi Valitsusele esitatavad aruanded ja kui tihti tuleb neid esitada.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeeriumi arvamuse kohaselt peab Vabariigi Valitsust jooksvalt informeerima Euroopa Liidu toetuste rakendamise hetkeseisust, rakendamises esinevatest tõrgetest, võimalikest reageerimist vajavatest probleemidest ning teistest toetuste andmist ja kasutamist puudutavatest olulistest küsimustest. Oleme nõus Riigikontrolli arvamusega, et edaspidi peaks Vabariigi Valitsusele esitatavates ülevaadetes vähemalt korra aastas, seirearuannete valmimisele järgnevalt, andma koondülevaate ka rakendamise hetkeseisust ja tulemuslikkusest olulisemate seirenäitajate abil, seda hoolimata asjaolust, et iga-aastased seirearuanded on avalikud ning kättesaadavad kõikidele soovijatele. Juhul kui aasta jooksul on läbiviidud hindamisi või uuringuid, mille raames on tulemuslikkust mõõdetud, peaks andma ülevaate ka nende järeldustest.

Juhime siiski tähelepanu asjaolule, et perioodil 2004–2006 eksisteerivad suhteliselt suured erinevused struktuurifondide, ühtekuuluvusfondi ja ühtse põllumajanduspoliitika instrumentide vahel, seetõttu on loogiline, et instrumentide lõikes käsitletavat teemat olnud ka mõnevõrra erinevad.

Oleme nõus, et oleks kasulik, kui Rahandusministeerium ja Põllumajandusministeerium vaataksid käesoleva aruande valguses üle Vabariigi Valitsusele esitatavate ülevaadete sisu ning ühtlustaks neid maksimaalsel võimalikul määral.

Samas oleme arvamusel, et teabe esitamine peab olema korraldatud võimalikult paindlikult ühelt poolt selleks, et ülevaated sisaldaksid parajasti sellel ajahetkel aktuaalset ning vajalikku informatsiooni, teisalt selle tõttu, et Vabariigi Valitsusel peab olema võimalus küsida täiendavat teavet ning anda jooksvalt korraldusi esitatava teabe sisu ja ulatuse osas.

Oleme ühtlasi seisukohal, et protsesside reguleerimine üldaktide tasandil ei ole eesmärk omaette, vaid peaks tulenema objektiivselt vajadusest eriti, kui reguleeritakse suhteid riigi enda institutsioonide ja asutuste vahel, mitte kolmandate osapooltega.

**146. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Kehtestada õigusaktis, mida peavad sisaldama maaelu arengukava toetuste kasutamise kohta Vabariigi Valitsusele esitatavad aruanded ja kui tihti tuleb neid esitada.

**Põllumajandusministri vastus:** Maaelu arengukava iga-aastaste seirearuannete ja lõpparuande nõuded on sätestatud komisjoni määruse (EÜ) nr 817/2004 artiklis 61. Sellest tulenevalt peab seirearuanne sisaldama ülevaadet programmi üldtingimuste muutustest, programmi arengust seoses püstitatud eesmärkidega, programmi rahalisest teostamisest, programmi rakendamisest (mh hindamise meetmed, tehnilise abi kasutamine, esilekerkinud probleemid ja teavitustegevus), vastavusest Ühenduse muude poliitikatega. Seirearuanded on kättesaadavad Põllumajandusministeeriumi veebilehel. Lisaks sellele antakse



perioodiliselt MAK rakendamises ülevaateid Riigikogu maaelukomisjonis. Kaalume nimetatud aruannete esitamise sageduse kehtestamise vajadust õigusaktiga.

### **Vabariigi Valitsuse aruandlus Riigikogule**

147. Perioodil 2004–2006 on Riigikogu saanud Vabariigi Valitsuselt infot ELi toetusraha kasutamise kohta peamiselt Vabariigi Valitsuse menetletud ja seejärel edastatud välisabi ülevaadete, finantstabelite ning riigi majandusaasta koondaruande kaudu. Ühise põllumajanduspoliitika toetuste kohta on Põllumajandusministeerium Riigikogu maaelukomisjonile esitanud infot vastavalt komisjonilt laekunud küsimustele.

148. Vabariigi Valitsus edastas ELi asjade komisjoni soovil 09.07.2004. a ülevaate ELi toetusrahade kasutamise kohta 2004. a I poolaastal.

149. 2005. a novembri istungil otsustas ELi asjade komisjon, et Rahandusministeerium peab hakkama komisjonile edastama iga kuu finantstabeli ning kord kvartalis ülevaate toetusraha kasutamise kohta. Rahandusministeerium on alates 2005. a novembrist edastanud ELi asjade komisjonile iga kuu kõik finantstabelid ja koostatud välisabi ülevaated, mis Valitsuse kabineti nõupidamisel arutlusel on olnud. ELi asjade komisjonis on arutlusel olnud ülevaated ELi toetusraha kasutamise kohta alates 2004. aastast neljal korral.

150. 2006. a detsembris ELi asjade komisjoni ja väliskomisjoni ühisistungil, kus arutleti ELi uue finantsraamistiku teemal, otsustati, et Vabariigi Valitsus informeerib ELi asjade komisjoni jooksvalt läbirääkimiste käigust.

151. Lisaks arutab Riigikogu riigi majandusaasta koondaruannet, mis sisaldab riigi kui terviku tegevusaruannet ja finantsaruandeid ning sh ka raamatupidamises kajastatud infot saadud ja antud välistoetuste kohta.

152. 2004. a riigi koondaruande tegevusaruandes on märgitud, et riikliku arengukava läbirääkimised on edukalt ja õigeaegselt lõpetatud ning valmisolek ELi toetusraha administreerimiseks tagatud. Samuti on märgitud, et on jõustunud ELi ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus ning toimunud põllumajanduse ja maaelu arengu nõukogu istungid.

153. 2005. a riigi koondaruande tegevusaruandes on strateegilise eesmärgina märgitud Eesti riigi ja ELi finantshuvide kaitse tagamine. Selgituse kohaselt auditeeriti selleks 2005. aastal EList saadud raha kasutamist 600 mln krooni ulatuses ja raporteeriti Euroopa Komisjonile 24 rikkumisest (sh tehti tagasimakseid Euroopa Komisjonile 41,8 mln kr ulatuses). Samuti on aruandes kirjeldatud, et ühise põllumajanduspoliitika turukorraldusabinõude ja toetusmeetmete rakendamise tõttu on põllumajandustootjate arv ning struktuur stabiliseerumas, suurenenud on põllumajandusliku tootmise ja toiduainetetööstuse vaheline koostöö ning hoogustunud on uute tehnoloogiate levik.

154. Nagu öeldud ei sisalda ELi toetusraha kasutamise ülevaated kogu vajalikku infot: neis pole infot, kas struktuuritoetuste ja põllumajandus-toetustega saavutati plaanitud eesmärgid või millised probleemid on kerkinud esile põllumajandustoetuste maksmisega.

**155. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Siduda tegevusaruandlus strateegilise planeerimisega selliselt, et riigi tegevusaruandest selguks, kuidas on iga ministeerium ELi toetusraha kasutanud ja millised tulemused strateegiliste eesmärkide osas saavutanud.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeeriumi eestvedamisel on algatatud ministeeriumidevahelises koostöös Eesti finantsjuhtimise süsteemi terviklik uuendamisprotsess, mis käesoleval aastal keskendub finantsjuhtimise arendamise kontseptsiooni ehk uuendamiskava täpsemale väljatöötamisele. Sellesse töösse on kaasatud ka Riigikontrolli esindajad. Finantsjuhtimissüsteemi uuendamise peamiseks sihiks on üleminek tulemus- ja tegevuspõhisele ning tekkepõhisele süsteemile, mille raames on kavas vastavalt arendada ka riigi aruandluse sisu ja protsessi. Aruandluse osas on lisasihiks koondada sarnaselt toimivale ühtsele planeerimisele kogu riigi aruandlus üheks tervikuks, sh ühildada võimalikult riigieelarveliste vahendite kasutamise koondaruandlus välisvahendite kasutamise (koond)aruandlusega. See toimuks eelkõige just riigi tegevusaruandluse arendamise raames – rahaliste vahendite kasutamise tulemuslikkusest parema ülevaate saamiseks ja edastamiseks. Seega oleme juba kavandamas samme Riigikontrolli poolt tehtud soovitusel rakendamise suunas. Aruandluse ühildamise täpne vorm ja sisu ning kasutuselevõtu ajaraamistik selguvad edaspidi finantsjuhtimise arendamise protsessi järgmiste etappide käigus.

Märgime ka Riigikontrolli aruandes leheküljel nr 29 punktis 144 esitatud hinnangu kohta, et ülalkirjeldatud ühtse aruande kaudu on lisaks Riigikogule ka Vabariigi Valitsusel võimalik saada kord aastas terviklik ülevaade rahaliste vahendite kasutamise tulemuslikkusest korraga nii riigitulude kui ka välisvahendite osas. Riigi tegevusaruannet arutab esmalt Vabariigi Valitsus, kes ta heakskiitmise korral seejärel Riigikogule esitab. Eraldiseisval iga-aastaselt välisvahendite kasutamise täiendaval koondaruandel ei näe me otstarvet.

## Euroopa Liidu toetusraha kasutamine Eestis

**156.** Peatüki eesmärk on anda ülevaade ELi toetusraha kasutamisest nii numbrilise kui ka sisulise poole pealt, tuues seejuures välja peamised probleemid toetuste menetlemisel ning tuvastatud rikkumised. Lühidalt käsitletakse Eestit puudutavate Euroopa Komisjoni ja Kontrollikoja auditite tulemusi. Samuti tuuakse kokkuvõttes teemat käsitlevatest Riigikontrolli audititest.

### ELi toetuste kasutamine

**157.** Riigikontroll soovis saada ülevaadet, kui palju on Eesti kokku saanud perioodil 2004–2006 ELi eelarvest toetusi.

**158.** Euroopa Komisjoni arvestuse<sup>2</sup> kohaselt on Eestile 2004. aastal antud toetusi kokku summas 201,8 mln eurot (3,2 mld krooni) ja 2005. aastal summas 248,7 mln eurot (3,9 mld krooni). Rahandusministeeriumi andmete kohaselt on Eestile 2004. aastal laekunud 199 mln eurot ja 2005. aastal 234,7 mln eurot. Seega ei lange Rahandusministeeriumi ja komisjoni andmed omavahel kokku (vt tabel 1). Riigikontroll püüdis

---

<sup>2</sup> “Allocation of 2005 EU expenditure by Member State”, EK september 2006

erinevuse põhjuseid selgitada, pöördudes selleks Euroopa Komisjoni poole. Küsitud infot Riigikontroll ei saanud.

159. Tõenäoliselt on erinevuse põhjuseks see, et Rahandusministeeriumil on info vaid nende toetuste kohta, mis laekusid Riigikassasse, ja puudub info summade kohta, mis laekusid otse abitaotleja pangaarvele (nt toetused programmide „Socrates“, „Leonardo da Vinci“, „Youth“). Samuti võib üheks erinevuse põhjuseks olla ajaline viivitus, mis tekkis sellest, et komisjon võib olla arvestanud kulude hulka summad, mis kanti aasta lõpus Eestile üle, kuid mis Eesti arvestuse kohaselt laekusid järgmisel aastal.

**Tabel 1. Eestile laekunud toetuste võrdlus Euroopa Komisjoni arvestusega (mln eurodes)**

Fond	Eestile laekunud 2004	EK maksnud 2004	Vahe	Eestile laekunud 2005	EK maksnud 2005	Vahe
Põllumajandus*	15,6	15,6	0,0	76,3	76,5	-0,2
Struktuuri-toetused, sh	37,1	37,5	-0,4	67,9	72,0	-4,1
EAGGF	5,7	5,7	0,0	21,0	21,0	0,0
FIFG	1,2	1,2	0,0	2,1	2,2	-0,1
ERDF	22,6	22,6	0,0	40,2	40,2	0,0
ESF	7,6	8,0	-0,4	4,6	4,8	-0,2
ÜF	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	-3,8
<b>Kokku</b>	<b>52,7</b>	<b>53,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>144,2</b>	<b>148,5</b>	<b>-4,3</b>
Muud**	146,2	148,7	-2,5	90,5	100,2	-9,7
<b>KOKKU</b>	<b>199,0</b>	<b>201,8</b>	<b>-2,8</b>	<b>234,7</b>	<b>248,7</b>	<b>-14,0</b>

\*EAGGF tagatisfond

\*\*Eesti arvestuses: eelstruktuuritoetused, „Transition Facility”, „Equal”, „Schengen Facility”, kompensatsioonid; EK arvestuses: sise poliitika (sh „Socrates”, „Leonardo da Vinci”, „Schengen Facility”, „Transition Facility”), administratiivkulud, eelstruktuuritoetused, kompensatsioonid

Allikas: Riigikontrolli Rahandusministeeriumi andmete ning EK väljaande „Allocation of 2005 EU expenditure by Member State” põhjal

160. ELi fondidest oli Eestil finantseerimis perioodil 2004–2006 võimalik kasutada kokku ca 20 mld krooni, millest struktuurifondide, Ühtekuuluvusfondi ja EAGGF tagatisfondi, programmide „Equal” ning „Schengen Facility” maht moodustab kokku 17,5 mld krooni.

161. Eestile laekus samal perioodil toetusi kokku 50% ulatuses toetuste kogumahust ning väljamakseid tehti 49% toetuste kogumahust. Kusjuures toetus „Schengen Facility” programmist laekus täies mahus ja toetused EAGGF arendusfondist laekusid 87% ulatuses. Kõige vähem laekus Ühtekuuluvusfondi toetusi – 29% kogumahust.

162. Väljamakseid tehti kõige enam EAGGF arendusfondist ja FIFGist, vastavalt 64% ja 66% toetuste mahust, ning kõige vähem ESFist ja Ühtekuuluvusfondist, vastavalt 29% ja 38% toetuste mahust. Toetuste kogumahuga võrreldes on 31.12.2006. a seisuga välja maksmata 8,9 mld krooni, s.o 51% rahast.

163. Välisabi kasutamise reegli (n + 2) kohaselt saab toetusi kasutada kaks aastat pärast finantseerimis perioodi lõppemist ehk 2008. aastani (v.a

Ühtekuuluvusfond, mida võib kasutada 2010. aastani), seejuures tohib taotlusi menetleda ja rahastamisotsuseid teha kahe aasta jooksul alates summa eraldamisest. Eraldamise aluseks on RAKis toodud finantstabel aastate kaupa ehk 2004. aastaks eraldatud raha pidid olema kasutatud 2006. aasta lõpuks, 2005. aasta oma aga 2007. aastal. 31.12.2006. a seisuga moodustavad rahuldatud taotlused 92% fondide kogumahust (vt tabel 2).

**Tabel 2. Toetuste maht ja eelarve, laekumised, taotluste rahuldamine ja kasutamine 2004–2006 (mln kr)**

Fond	Eestile kasutada võimaldud fondi kogumaht*	Eesti riigi-eelarvesse planeeritud kulud	Fondi mahu ja eelarvesse planeeritu vahe	Eestile laekunud fondide kogumahust %	Taotlusi rahuldatud fondide kogumahust %	Kasutatud fondide kogumahust %**
ESF	1 084	920	-164	40	87	29
ERDF	3 643	3 201	-442	50	91	45
EAGGF Arendusfond	889	878	-11	87	84	64
FIFG	195	195	0	66	93	66
<b>RAK KOKKU</b>	<b>5 811</b>	<b>5 193</b>	<b>-617</b>	<b>54</b>	<b>89</b>	<b>46</b>
Schengen	1 205	1 412	207	100	100	50
Equal	64	50	-14	45	88	40
ISPA/ ÜF	6 709	4 093	-2 616	29	101	38
<b>KOKKU</b>	<b>13 788</b>	<b>10 748</b>	<b>-3 040</b>	<b>46</b>	<b>96</b>	<b>42</b>
EAGGF Tagatisfond (MAK)***	3 716	4 489	772	67	81	73
<b>KÕIK KOKKU</b>	<b>17 504</b>	<b>15 236</b>	<b>-2 268</b>	<b>50</b>	<b>92</b>	<b>49</b>

\*Fondi kogumaht – finantsperioodi 2004–2006 jooksul Eestil kasutada võimaldatud toetuste maht

\*\*Sh [sildfinantseerimine](#)

\*\*\*Fondi maht hõlmab turukorralduse- ja otsetoetused; rahuldatud taotlused hõlmab maaelu arengukava perioodil 2004–2005

Allikas: Riigikontroll (aluseks Rahandusministeeriumi koostatud finantstabelid seisuga 31.12.2004, 31.12.2005 ja 31.12.2006 ning PRIA andmed EAGGF tagatisfondi mahu ja rahuldatud taotluste kohta)

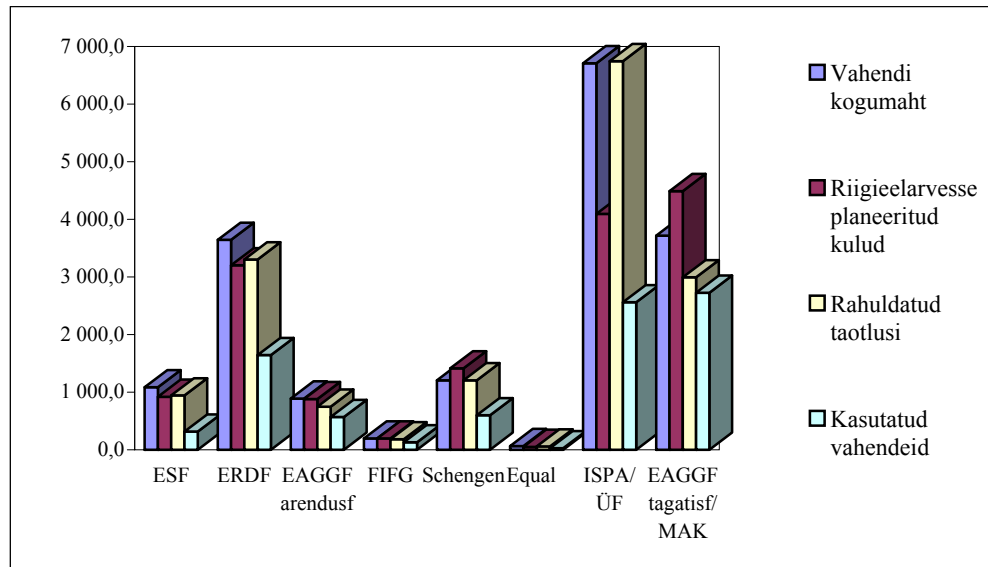
**Sildfinantseerimine** – Eesti katab oma eelarverahast toetuste arvel tehtavaid kulusid enne vastavate summade Euroopa Komisjonilt laekumist.

**164.** 31.12.2006. a seisuga ei olnud rahuldatud taotlustega kaetud 1,4 mld krooni ehk 8% toetuste kogumahust. Seejuures on struktuurifondide toetustest taotlustega katmata veidi üle 600 miljoni krooni. See tähendab, et lisaks uue perioodi toetuste taotluste menetlemisele tuleb menetleda veel ka vana perioodi toetuste taotlemiseks esitatud toetusi, mis mõistagi suurendab administratiivset koormust.

**165.** Joonisel 6 on näha toetuste kogumaht ja planeerimine võrrelduna rahuldatud taotluste ja tehtud väljamaksetega. Joonisel näidatud planeeritud eelarve summa võib ületada toetuste kogumahtu, kui riigieelarvesse planeeritud, kuid kasutamata jäänud raha on üle kantud järgmisse aastasse, nt „Schengen Facility“ ja maaelu arengukava toetused. Rahuldatud taotluste maht võib ületada riigieelarvesse

planeeritu (nt ESF ja ERDF) seetõttu, et eelarvesse planeeritakse toetuste summad arvestuslikult.

**Joonis 6. Toetuste kogumaht, riigieelarvesse planeeritud kulud, rahuldatud taotlused ja toetusraha kasutamine perioodil 2004–2006 (mln kr)**



Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi andmetel

166. Järgnevas tabelis on esitatud toetuste eelarvesse planeerimine ja kasutamine Riigikantselei ning ministeeriumide valitsemisalade kaupa. Enim toetusi on eelarvesse planeerinud Põllumajandusministeeriumi valitsemisala, summas 5,6 mld krooni (s.o 37% toetusrahast), järgnevad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala 3,8 mld krooniga (25%), Keskkonnaministeeriumi valitsemisala 2,2 mld krooniga (15%) ja Siseministeeriumi valitsemisala 1,9 mld krooniga (12%).

**Tabel 3. Toetuste eelarve ja kasutamine 2004–2006 valitsemisalade kaupa (mln kr)**

Toetusraha jaotus ministeeriumide kaupa	Riigieelarvesse planeeritud kulud 2004–2006	Kasutatud toetusraha* 2004–2006	Eelarve täitmise %
<b>Riigikantselei, sh</b>	<b>41</b>	<b>16</b>	<b>40</b>
ESF	37	15	40
ERDF, sh TA	3	1	38
Equal	1	0	29
<b>Haridus- ja Teadusministeerium, sh</b>	<b>833</b>	<b>381</b>	<b>46</b>
ESF	460	72	16
ERDF, sh TA	371	309	83
ISPA/ÜF**	1	0	0
<b>Keskkonnaministeerium, sh</b>	<b>2 247</b>	<b>1 018</b>	<b>45</b>
ERDF, sh TA	153	89	58
ISPA/ÜF	2 094	930	44

<b>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, sh</b>	<b>3 829</b>	<b>2 067</b>	<b>54</b>
ESF	56	42	75
ERDF, sh TA	1 776	793	45
ISPA/ÜF	1 998	1 231	62
<b>Põllumajandusministeerium, sh</b>	<b>5 602</b>	<b>3 446</b>	<b>62</b>
EAGGF arendussektsioon	878	568	65
FIFG	195	128	66
ERDF, sh TA	40	25	62
EAGGF tagatissektsioon, sh MAK	4 489	2 725	63
<b>Rahandusministeerium, sh</b>	<b>46</b>	<b>32</b>	<b>70</b>
ERDF, sh TA	44	25	56
ÜF, sh TA***	0	7	0
Schengen	1	1	100
<b>Siseministeerium, sh</b>	<b>1 887</b>	<b>953</b>	<b>51</b>
ERDF, sh TA	515	370	72
Schengen	1 372	583	43
<b>Sotsiaalministeerium, sh</b>	<b>714</b>	<b>245</b>	<b>34</b>
ESF	367	186	51
ERDF, sh TA	298	34	11
EQUAL	49	25	51
<b>Välisministeerium, sh</b>	<b>39</b>	<b>15</b>	<b>38</b>
Schengen	39	15	38
<b>KOKKU</b>	<b>15 236</b>	<b>8 173</b>	<b>54</b>

\*Reaalsed väljamaksed, k.a sildfinantseering

\*\*Haridus- ja Teadusministeeriumi eelarvesse olid ISPA/ÜFi toetused planeeritud ainult 2004. a, kuid siis neid ei kasutatud

\*\*\*Rahandusministeeriumi ÜFi tehnilise abi eelarve kohta andmed puuduvad, kajastatud on ainult kasutamise summas 6,3 mln kr.

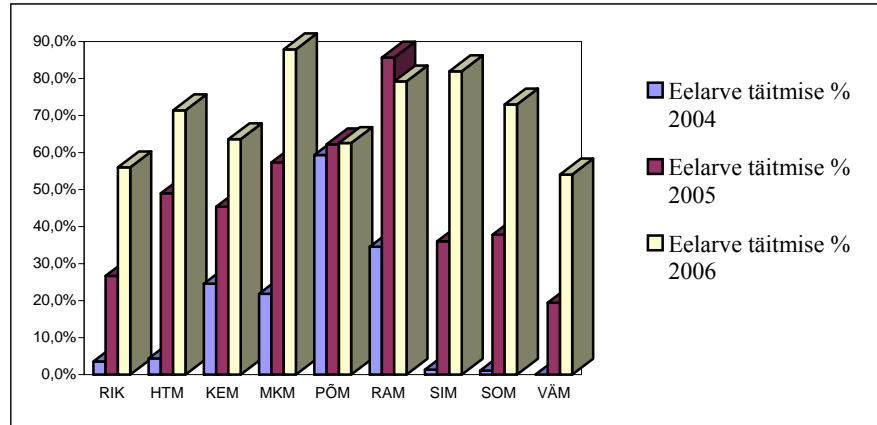
Allikas: Riigikontroll (aluseks Rahandusministeeriumi koostatud finantstabelid seisuga 31.12.2004, 31.12.2005 ja 31.12.2006; PRIA andmed EAGGF-i tagatissektsiooni vahendite kasutamise kohta)

**167.** Riigieelarvest planeeriti perioodil 2004–2006 kulutada 15 mld krooni, tegelikult kasutati sellest 54% (vt tabel 3).

**168.** Kõige usinamalt rakendas planeeritud toetusi Põllumajandusministeerium, kes kasutas ministeeriumi eelarvesse kavandatud toetusrahast keskmiselt 62%. Üle 50% eelarvesse kavandatud toetusrahast kasutasid lisaks Põllumajandusministeeriumile ära ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium ja Siseministeerium.

169. Riigikontroll analüüsis eelarve planeerimist ja täitmist kolmel aastal. Analüüsi tulemusena võib väita, et eelarve planeerimine on aasta-aastalt muutunud täpsemaks (vt joonis 7). Erandiks on Põllumajandusministeerium, kelle eelarve täitmine on perioodil 2004–2006 olnud ühtlaselt 60% ringis.

**Joonis 7. Riigieelarvesse planeeritud ja kasutatud toetusraha perioodil 2004–2006 valitsemisalade kaupa (%)**



Allikas: Riigikontroll (aluseks Rahandusministeeriumi koostatud finantstabelid seisuga 31.12.2004, 31.12.2005 ja 31.12.2006; PRIA andmed EAGGF-i tagatisseksiooni raha kasutamise kohta)

170. Kui 2004. aastal oli mitmes valitsemisalas suutlikkus eelarvet kasutada suhteliselt kasin, siis 2005. aastal oli keskmine eelarve täitmine 53% ja 2006. a juba 73%, mis näitab, et eelarve planeerimise täpsus on oluliselt paranenud. Perioodi 2004–2005 eelarve alatäitmise põhjused olid järgmised:

- puudus varasem kogemus (v.a Põllumajandusministeerium);
- viibis toetusi rakendavate asutuste akrediteerimine ja seetõttu taotluste vastuvõtmine;
- taotlejad ei olnud võrdselt suutelised taotlusi kvaliteetselt ette valmistama,
- ebapiisav teavitustegevus,
- probleemid riigihangete korraldamisega jms.

Toetuste alakasutamist on põhjustanud kindlasti ka teadmine, et finantsperioodil 2004–2006 ettenähtud toetusi on võimalik välja maksta ka kaks aastat pärast perioodi lõppu. Samas on Eesti riigi enda eelarveraha kasutamise aktiivsus tunduvalt kõrgem – keskmiselt 97%.

171. **Riigikontrolli arvates** tuleb toetuste kasutamise juhtimise parandamisele senisest enam tähelepanu pöörata, et saadaolev toetusraha edaspidi maksimaalselt ja tulemuslikult ära kasutada (vt ka punktid 193–194).

## Rakendatud kontrolli-meetmete peamised tulemused

### Struktuurifondide kasutamise kohta tehtud auditid

172. Kokku on struktuuritoetuste kasutamise kohta tehtud 188 auditit, millest 15% (48 tk) käsitlevad juhtimis- ja kontrollisüsteemi (sh akrediteerimisauditid) ja 75% (140 tk) kuludokumente (vt tabel 4). Valdava osa nimetatud audititest on teinud auditeeriv asutus ja siseaudiitorid. Lisaks mõningatele akrediteerimisaudititele on välisaudiitoritelt tellitud kaks auditit ning on tehtud kaks ühisauditit audiitorfirmadega.

Tabel 4. Struktuurifondide kasutamise kohta tehtud auditid prioriteetide kaupa

Prioriteet	Tehtud auditid kokku	Juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditid	Kuludokumentide auditid	Auditi käigus tehtud tähelepanekute arv
1. Inimressursi arendamine (1,2 mld)	61	16	45	47
2. Ettevõtluse konkurentsivõime (1,1 mld)	50	4	46	35
3. Põllumajandus, kalandus ja maaelu (1,1 mld)	43	18	25	42
4. Infrastruktuur ja kohalik areng (2,2 mld)	29	8	21	43
5. Tehniline abi (0,2 mld)	5	2	3	5
<b>KOKKU</b>	<b>188</b>	<b>48</b>	<b>140</b>	<b>172</b>

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete alusel, seisuga 31.12.2006

173. Kõige enam on auditeeritud inimressursi arendamisele suunatud toetusrahasid (61 auditit), kus on tehtud 16 juhtimis- ja kontrollisüsteemi ning 45 kuludokumentide auditit (vt tabel 4). Kõige vähem aga on auditeeritud tehniliseks abiks mõeldud toetusi, mis tundub mõistlik, sest võrreldes teiste prioriteetidega on selle valdkonna toetusraha hulk kõige väiksem.

174. Kõigi auditite peale kokku on tehtud 172 tähelepanekut (vt tabel 4). Auditite tulemusena välja toodud tähelepanekud jagunevad esimese 4 prioriteedi vahel suhteliselt võrdselt. Peamised auditileiud prioriteetide ja tähelepanekute kaupa on esitatud lisa 4.

175. Auditite käigus leiti läbivaid puudusi

- juhtimis- ja kontrollisüsteemide loomisel ja järgimisel, nt protseduurireeglid puudusid/vajasid täiendamist ning nendest ei peetud hiljem kinni;
- õiguslikus raamistikus, nt määrused, meetme rakendamise tingimused, ametijuhendid vajasisid täiendamist;
- langetatud otsustes, nt ei ole rakendusüksused projekti menetlemisel otsuseid piisavalt põhjendanud;
- projektide sisulises hindamises, nt on kaheldav projektide konsultantide objektiivsus taotluste hindamisel;



- raamatupidamiskorralduses, nt polnud toetuse saaja raamatupidamisarvestus vastavuses kehtivate õigusaktidega ja struktuuri-fondide raha liikumine ei olnud raamatupidamises selgelt eristatav;
- riigihangete korraldamisel ja dokumenteerimisel, nt ei olnud kõikidel juhtudel võetud kolme võrreldavat hinnapakumist;
- dokumentide vormistamises (puudulikud taotlused, aruanded jms), nt olid taotlejad esitanud ja rakendusüksused rahuldanud taotlusi, milles esines olulisi puudusi;
- elektroonilistes infosüsteemides (sh struktuuritoetuste registris), nt projektide kohta puudulikud andmed struktuuritoetuse registris;
- avalikustamiskoostööde täitmisel, nt puudusid objektidelt vajalikud kleebised;
- kulude abikõlblikkusest kinnipidamises, nt pakuti projekti käigus koolitust, mida meetme raames rahastada ei saa.

176. Mitmed auditite käigus tuvastatud puudused juhtimis- ja kontrolli-süsteemides on saanud ja võivad ka tulevikus saada otsustavaks Euroopa Komisjoni poolt raha tagasinõudmisel.

### Struktuurifondide kasutamise kohta tehtud paikvaatlused

177. Eesti esimesel rahastamisperioodil on rakendusüksused 31.12.2006. a seisuga teinud järelevalve käigus kokku 4308 paikvaatlust. Tabelis 5 on kokkuvõtvalt esitatud rakendusüksuste kohapealsetest kontrollidest ülevaade RAKi prioriteetide kaupa.

**Paikvaatluse** ehk kohapealse kontrolli eemärgiks on tuvastada, kas projekt reaalselt eksisteerib ning seda viiakse ellu vastavalt abi andmise otsuses toodule. Kontrollitakse nt sedagi, kas deklareeritud kulutused on tehtud; kas kulutused on abikõlblikud, õigusaktidega kooskõlas ning dokumentaalselt tõestatud.

**Tabel 5. Rakendusüksuste tehtud paikvaatlused 31.12.2006. a seisuga**

Prioriteedi nimetus	Paikvaatluste arv
1. Inimressursi arendamine (1,2 mld)	215
2. Ettevõtluse konkurentsivõime (1,1 mld)	246
3. Põllumajandus, kalandus ja maaelu (1,1 mld)	3651
4. Infrastruktuur ja kohalik areng (2,2 mld)	182
5. Tehniline abi (0,2 mld)	14
<b>KOKKU</b>	<b>4308</b>

Allikas: Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ja Rahandusministeerium

178. Tabelist on näha, et esimese, teise ja neljanda prioriteedi osas on tehtud ca 200 ja viienda prioriteedi osas 14 paikvaatlust. Kolmanda prioriteedi ehk põllumajandus-, kalandus- ja maaelutoetuste kasutamise paikvaatlused moodustavad 85% (3651 kontrolli) kõigist korraldatud paikvaatlustest. Prioriteedi rakendusüksus – Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet – on kokku teinud nii palju paikvaatlusi põhjusel, et toetusraha kasutamist on ette nähtud kontrollida maksetaotluse põhjal ning peale selle tehakse veel ka eelkontrolle enne taotluse rahuldamist ja järelkontrolle pärast projekti lõppemist ning vajaduse korral ka lisakontrolle. Arvestades prioriteedi rahalist mahtu on Riigikontrolli hinnangul korraldatud ilmselgelt liiga suures mahus paikvaatlusi. PRIA

**ASi Pricewaterhousecoopers**  
**hindamisaruanne** "Riikliku arengukava rakendussüsteemi ja selle toimivuse hindamine", 7. juuli 2006

**Euroopa Komisjoni** 1260/1999 art 30 lg 4 kohaselt võib liikmesriik määrata toetuse juhul, kui on tagatud toetusraha sihipärane kasutamine **viie aasta jooksul**.

liiga suurele kohapealsete kontrollide arvule on viidanud oma **hindamisaruandes** ka hindaja.

**179.** Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt on PRIA alates 2006. aasta II kvartalist muutnud kohapealsete kontrollide süsteemi maksetaotlusepõhisest taotlejapõhiseks, mis peaks vähendama paikvaatluste hulka ilma järelevalve eesmärki kahjustamata. Kohapeal kontrollitakse iga projekti investeeringu teostamist üks kord. PRIA järelkontrollide läbiviimisest loobuda ei soovi, kuna see on nende hinnangul parim viis kontrollida **viie aasta jooksul** toetusraha sihipärast kasutamist. **Riigikontrolli arvates** on järelkontrollil sama mõte, sisu ja ulatus mis kuludokumentide auditil.

**180. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Kaaluda järelkontrollide sidumist kuludokumentide auditiga, et kasutada ressursi efektiivselt ning tülitada toetuse saajaid vähem.

**Põllumajandusministri vastus:** Juhime tähelepanu, et investeeringu-toetuste puhul makstakse toetus kasusaajale välja pärast kuludokumentide esitamist. Reeglina tuleb projekt ellu viia kahe aasta jooksul, mis tähendab, et selle aja jooksul esitatakse ka kuludokumendid. Nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 kohaselt peab liikmesriik tagama EL struktuurfondide panuse viie aasta jooksul pärast toetuse otsuse tegemist, mis tähendab, et objekti tuleb 5 aastat sihipäraselt kasutada. Arvestades, et väljamakse tehakse reeglina oluliselt varem kui 5 aasta jooksul, ei ole võimalik järelkontrolli ja kuludokumentide auditit omavahel siduda.

PRIA poolt teostatavad kontrollmahud on kooskõlas komisjoni määrusega nr 1975/2006, millega on sätestatud käesolevaks programmiperioodiks minimaalsed kontrollmäärad. Antud määruse kohaselt on investeeringumeetmete puhul iga projekti osas vajalik teha vähemalt üks kohapealne kontroll, et kontrollida investeeringu tegelikku teostamist, kohustus teostada järelkontroll peale toetuse väljamaksmist vähemalt 1% ulatuses väljamakstud abikõlblikest kulutustest ning täiendav kohustus läbi viia kuludokumentide kohapealset kontrolli 5% osas väljamakstud abikõlblikest kulutustest.

**181.** Eesti esimesel rahastamisperioodil on makseasutus 31.12.2006. a seisuga enda andmetel teinud rakendusüksustes 21 paikvaatlust. Kohapealse kuludokumentide kontrollimisel selgus, et peamiselt on puudusi juhtimis- ja kontrollisüsteemi reeglite järgimises.

**182.** Riigikontrollil polnud võimalik kõiki paikvaatluste käigus tuvastatud puudusi koondada ja analüüsida järgmistel põhjustel:

- Struktuuritoetuste register ei sisalda infot makseasutuse, rakendusasutuste ja kõigi rakendusüksuste poolt tehtud paikvaatluste kohta (puuduvad Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ning Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti andmed).
- Rakendusüksused pole kõigi registrisse sisestatud paikvaatluste kohta sisestanud vaatluse käigus tuvastatud puudusi.
- Registrist pole võimalik teha sellist päringut, mis võimaldaks korraga kõiki paikvaatlusi koondada ja analüüsida.

- Registris ei ole loodud võimalust, et makseasutus saaks enda tehtud paikvaatlusi sisestada.

**183. Riigikontroll leiab**, et struktuuritoetuse register, kus peetakse arvestust toetuse andmise ja kasutamise üle ning mida kasutatakse toetuste rakendamise üle seire tegemisel, peab sisaldama andmeid kõigi järelevalvetegevuste (sh paikvaatluste) kohta. Sarnaselt auditileidudega tuleb struktuuritoetuste registris pidada arvestust järelevalve käigus tuvastatud puuduste täitmise üle.

**184. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Tagada, et struktuuritoetuste registris peetakse arvestust järelevalve (sh paikvaatluste) käigus tuvastatud puuduste täitmise üle, arendades selleks vajaduse korral andmebaasi.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeerium jagab Riigikontrolli arvamust, et struktuuritoetuse registri poolt võimaldavaid funktsionaalsusi tuleb kasutada ära maksimaalselt. Juhime tähelepanu, et registrit arendatakse jätkuvalt seoses vajadusega andmeid efektiivsemalt edastada, töödelda ning analüüsida. Seega on struktuuritoetuse registri kasutamise võimaluste arv aja jooksul märkimisväärselt kasvanud. Olulist rõhku pannakse ka sellele, et suurendada registri kasutajasõbralikkust ning võimaldada registris teostavate toimingute läbiviimist võimalikult lihtsal ning aegasäästval moel.

Struktuuritoetuse register on projektihaldussüsteem, seega kogu teave on registris kajastatud projektide lõikes. Projektide lõikes sisestatu baasil on omakorda võimalik andmeid koondada ning kajastada statistiliste aruannetena. Andmeid järelevalvetoimingute ja avastatud puuduste kohta sisestatakse registrisse rakendamise algusjärgust alates, seega baasinfo järelevalve paikvaatluste kohta projektide lõikes on ka praegu olemas. Küll aga on käesoleval hetkel (august 2007) arenduses registri täiendused, mis võimaldaks avastatud puuduseid klassifitseerida (ning antud andmeid kasutada analüüsi ning riskide hindamise jaoks) ning registreerida tehtud ettekirjutuste täitmine. Ühtlasi on arenduses mitmed paikvaatlusi puudutavad aruanded, mis muu seas võimaldavad kasutajal lihtsal moel saada koondandmeid selle kohta, kui palju on paikvaatlusi teostatud, kui suur on paikvaatlustega kaetud vahendite maht jne.

Seega on Rahandusministeerium Riigikontrolli soovituslega nõus ning on selle arvesse võtnud.

### Struktuurifondide kasutamise seire tulemused

**185.** 31.12.2006. a seisuga on koostatud viis RAKi seirearuannet ning üks seireinfo kokkuvõte.

**186.** Korraldusasutus on seirearuannetes andnud RAKi senisele rakendamisele hea hinnangu: hoolimata viivitustest mõningate toetuste taotluste vastuvõtmisel ja rakendamisel ilmnunud probleemidest, pole need korraldusasutuse hinnangul ohustanud meetme ja prioriteetidega seatud eesmärkide saavutamist.

**187.** Kokkuvõtvalt nimetatakse seirearuannetes peamiste probleemidena järgmist:

**Seirearuanded:** nr RAK2004–2006/2004/nr01, 2. detsember 2004; nr RAK2004–2006/2004/A/02, 30.mai 2005; nr RAK2004–2006/2005/P/03, 8. detsember 2005; nr RAK2004–2006/2005/A/04, 8. juuni 2006; nr RAK2004–2006/2006/A/05, 7 juuni 2007

**Seireinfo kokkuvõtte** eesmärgiks on anda lühiülevaade ELi struktuurifondide rakendamise olulisematest arengutest ja probleemidest perioodil 1.01.2004 – 30.09. 2006.

- taotlejate kõikumine suutlikkus ja vähene teadlikkus taotluse ettevalmistamisel ja aruandluse esitamisel (nt puudulike dokumentide esitamine);
- riigihangetega seotud puudused (nt lihtmenetluste korraldamata jätmise, riigihangete ebaõnnestumine);
- avalikustamismõnede rikkumine;
- nõuete täpsustamise vajadus, mis eeldab õigusaktide muutmist (nt meetme määruste täpsustamine);
- struktuuritoetuse registri mittekorrektne rakendumine (sh mõningate rakendusüksuste elektrooniliste süsteemide mitteühitamine struktuuritoetuse registriga);
- taotluste hindamiskriteeriumide erinev tõlgendamine ekspertide ja hindajate poolt;
- suur personalivoolavus ja raskused uue personali leidmisel jmt.

188. Prioriteedi „Inimressursi arendamine” peamiseks probleemideks seirearuannete kohaselt olid: väiksed väljamaksed (meetme 1.1 väljamaksed moodustasid 31.12.2006. a seisuga vaid 14% eelarvest); keeruline ja ajamahukas väljamaksete menetlemine; eelarve ebatäpne planeerimine, mis väljendub väikeste väljamaksete tõttu raha ümbersuunamises teise meetmesse (meetme 1.1 eelarvest on 107 mln kr ümber suunatud meetmetele 4.3).

189. Prioriteedi „Ettevõtluse konkurentsivõime” peamiste probleemidena nimetati taotlejatele ebaselgeid kulude abikõlblikkuse tõendamise ja arvestamise põhimõtteid ning infosüsteemide mitteühitumist.

190. Prioriteedi „Põllumajandus, kalandus ja maaelu” peamiste probleemidena toodi välja pikad taotlusvoorud ja menetlemistoimingud; taotluste rohkus ja sellega seotud ajanappus taotluste menetlemisel; eraldatud raha nappus, sest taotlusi esitati tunduvalt rohkem kui eelarvesse oli planeeritud, mistõttu tekkis vajadus täiendavate rahaliste vahendite järele; infosüsteemide mitteühitumine.

**Põllumajandusministri kommentaar:** Palume täpsustada, mida on antud väitega mõeldud. Aruandes on Põllumajandusministeeriumile ette heidetud vähest teavitustööd ja taotlejate vähest teadlikkust meetmete tingimustest. Samas pikad taotlusvoorud peaksid andma taotlejatele aega meetmete tingimustega tutvuda ning taotlusi põhjalikumalt ette valmistada.

**Riigikontrolli selgitus:** Riigikontroll vabandab faktivea eest, mis on jäänud aruandesse. Tegelikult oli prioriteedi peamiste probleemidena toodud muu hulgas lühikesed (mitte pikad) taotlusvoorud ja pikad menetlemistoimingud.

191. Prioriteedi „Infrastruktuur ja kohalik areng” peamiseks probleemideks olid projektide rakendamist pidurdanud ehitushangete kallinemine (meede 4.4); tagasihoidlik taotluste hulk, projektide halb kvaliteet,

ajaplaanidest mittekinnipidamine (meede 4.2); riigihangetega kaasnenud vaidluste hulk (meede 4.5); esitatud taotluste vähesus (meede 4.6).

**192.** Tehnilise abi prioriteedi puhul esines probleeme enamasti kulude abikõlblikkusega.

**193. Riigikontrolli arvates** viitab seire käigus tuvastatu probleemidele haldussuutlikkusega: eelarve halb planeerimine, keerulised protseduurireeglid, projektide halb ettevalmistamine, taotlejate ebapiisav nõustamine ning suur tööjõu voolavus.

**194. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Pöörata enam tähelepanu administratiivse suutlikkuse tõstmisele, kasutades esimesel rahastamisperioodil saadud kogemusi ja ennetades samade probleemide taastekkimist uuel perioodil.

**Rahandusministri vastus:** Kahtlemata on vaja tagada EL toetuste andmiseks ja kasutamiseks vajalik haldussuutlikkus. Eriaruandes kajastatud probleemid on suures osas tuvastatud seire käigus, seega on nii Rahandusministeerium kui ka seirekomisjon olnud nendest teadlikud ning nendele on reageeritud.

Muu hulgas on nii Rahandusministeerium kui rakendusasutused ja -üksused jooksvalt tegelenud kommunikatsiooni, avalikustamise, teavitamise ja informeerimisega selleks, et tõsta nii avalikkuse kui ka taotlejate ning toetuse saajate teadlikkust struktuurivahenditest ning nende kasutamisega seotud reeglitest. Riigihangete valdkonnas korraldatakse jätkuvalt koolitusi ning korraldusasutus valmistab ette juhendmaterjale – seda tehakse ka mitmete teiste teemade puhul.

Struktuuritoetuse registri ning Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ja Põllumajanduse Registri ja Informatsiooni Ameti infosüsteemide omavahelise ühilduvusega seotud kitsaskohad on valdavalt kõrvaldatud ning struktuuritoetuse registris kajastuvad nüüd kõikide rakendusüksuste projektide andmed.

Olukorras, kus toetuse andmine ja kasutamine on oma olemuselt projektipõhine, tekib muutuvates tingimustes osade projektide puhul alati viivitusi ning rakendamisega seotud probleeme. Mis on oluline, on see, et on olemas administratsioon, kes need probleemid suudab (seire, auditi, hindamise vm protsessi käigus) tuvastada ning nende lahendamiseks vajalikul moel reageerida.

Rahandusministeerium jälgib rakendamist igapäevaselt ning on orienteeritud sellele, et probleemid avastataks ning kõrvaldataks kõige efektiivsemal võimalikul moel. Loomulikult oleme nõus sellega, et perioodil 2004–2006 saadud kogemusi tuleb arvestada perioodiks 2007–2013 ettevalmistusi tehes ning seda on paljudes küsimuses ka tehtud.

### **Struktuurifondide kasutamise hindamise tulemused**

**195.** 31.12.2006. a seisuga on lisaks RAKi makromajanduslikule analüüsile<sup>3</sup> ja kalandussektori investeeringute mõju uuringule

<sup>3</sup> „The Macro Impacts of SPD 2004–2006 on the Estonian Economy” (The Economic and Social Research Institute, 23 February 2006)

„Investeeringute mõju Eesti kalandussektorile” (AS Helmes/OÜ HansaUuringud, september 2006) jõudnud lõpule ka väliste ekspertide järgmised hindamised:

- RAKi rakendamise hindamine (PricewaterhouseCoopers AS, 12.12.2005);
- RAKi 1. prioriteedi hindamine (Ernst&Young Baltis AS, 30.06.2006);
- RAKi rakendussüsteemi ja selle toimivuse hindamine (PricewaterhouseCoopers AS, 7.07.2006);
- RAKi ülesehituse, rakendamise ja projekti valikukriteeriumite hindamine (CyclePlan OÜ, 31.07.2006).

**196. RAKi rakendamise hindamise** eesmärgiks oli anda hinnang seiresüsteemile. Hindamise tulemusena selgus, RAKi seiresüsteem toimib rahuldavalt hoolimata tuvastatud puudustest. Hindajad leidsid, et

- ebaotstarbekas on koostada seirearuandeid kaks korda aastas, kuna nende koostamiseks kulub liiga palju aega;
- erinevad osapooled võivad näitajaid erinevalt tõlgendada, kuna RAKist ei selgu, mida nende all täpselt mõeldakse ja kust vajalik info kogutakse;
- seirearuanded ei anna piisavalt sisendit tulevasteks juhtimisotsusteks, kuna seal ei hinnata pooleliolevate projektide osas seatud eesmärkide saavutamist;
- struktuuritoetuste register ei tööta korralikult ning ei ole piisavalt kasutajasõbralik.

**197.** Hindaja tegi soovitusi seiresüsteemis tuvastatud kitsaskohtade lahendamiseks, millest enamikuga on uue rahastamisperioodi planeerimisel arvestatud.

**198. RAKi 1. prioriteedi hindamise** eesmärgiks oli hinnata selle kooskõla “Eesti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskavaga aastateks 2005–2007” (edaspidi *tegevuskava*). Hindamise tulemusena selgus, et RAKi 1. prioriteet on olulises osas kooskõlas tegevuskava eesmärkidega. Hindaja tuvastas ka mõningaid puudusi ning leidis, et

- eesmärgid pole konkreetselt piiritletud, mistõttu on tegevusvaldkonnad liiga suure ulatusega;
- riigi initsiatiiv projektide algatamiseks ning rahastamispoliitika suunamiseks pole olnud piisav, mistõttu pole tagatud kõigi oluliste valdkondade süsteemne arendamine;
- ei koguta infot ega võrrelda, kas projektid on vastavuses strateegiliste kavade ja poliitikaga;
- näitajad ei võimalda piisavalt adekvaatselt hinnata toetuse kasutamise tulemuslikkust.

**RAKi eesmärkide** saavutamist hinnatakse näitajate (koguselised kui ka kvalitatiivsed andmed) abil, mida kogutakse seire käigus.

**Näitajad** – eesmärkide saavutamise mõõtmiseks seatud näitarvud, mida seire käigus võrreldakse saavutatud tulemustega.

**199.** Hindaja tegi tegevuskava ja struktuurifondide raha kasutamise paremaks ühitamiseks soovitusi, millega on olulises osas arvestatud. Sotsiaalministeeriumi sõnul jäävad kavandatud tegevused ka uuel rahastamisperioodil üldsõnaliseks, kuna kõiki tööturul toimuvaid muutusi pole võimalik pika perioodi (2007–2013) peale täpselt ette planeerida.

**200. RAKi rakendussüsteemi hindamise** eesmärgiks oli hinnata olemasolevat rakendussüsteemi. Hindaja leidis, et hoolimata tuvastatud puudustest toimib RAKi rakendussüsteem rahuldavalt. Tulevikus peab pöörama rohkem tähelepanu rakendussüsteemi efektiivsusele ning keskenduma sisekontrollisüsteemi keerukamatele valdkondadele (nt riigiabi järelevalve).

**201.** Hindamise käigus tõi hindaja välja järgmist:

- enim puudusi on tuvastatud Tööturuameti projektide puhul, mis on tulenenud kahe eri funktsiooni (nii rakendusüksus kui ka -asutus) kattumisest.
- RAKi õiguslik raamistik ei ole piisavalt paindlik, sest meetme rakendamise määruste muutmiseks kulub üle 3 korra rohkem aega kui vaja (1–1,5 kuu asemel 3–6 kuud);
- Eestis puudub tsentraalne vähese tähtsusega abi ja riigiabi andmebaas, mistõttu eksisteerib oht, et osa taotlejatest on saanud üle lubatud määra riigiabi;
- enamik rakendusasutusi ei tee mingeid kontrollitoiminguid toetuse sihipärase kasutamise kohta kinnituse andmisel („Teatis tegevuse vastavuse kohta”), mistõttu puudub korraldusasutusel sisuline kindlus, et rakendusasutused teevad järelevalvet rakendusüksuse üle;
- maksetaotluste menetlemiseks kulub liiga palju aega (keskmiselt 40–50 päeva);
- kuludokumentide auditite läbiviimine on killustatud eri asutuste vahel ning nende on arv suhteliselt väike, mistõttu pole kõikidel rakendusasutuste ja -üksuste siseaudiitoritele piisavat koormust;
- PRIA teeb liiga palju kohapealseid kontrolle, kusjuures järelkontroll kattub suures ulatuses kuludokumentide auditi mõtte ja ulatusega;
- Maakondlikke arenduskeskusi kaasab ainult Ettevõtluse Arendamise SA, kuigi nende esialgne idee oli toetada kogu RAKi rakendamist regionaalsel tasemel;
- Asutused mõistavad rikkumisi erinevalt. Näiteks tõlgendavad Põllumajanduse Informatsiooni ja Registrate Amet ning Ettevõtluse Arendamise SA rikkumisi jäigemalt kui mõned teised rakendusüksused.

**202.** Hindaja tegi rakendussüsteemi paremaks ühitamiseks soovitusi, millega on olulises osas arvestatud.

**203. RAKi ülesehituse, rakendamise ja projekti valikukriteeriumite hindamise** eesmärgiks oli anda hinnang RAKi eesmärkidele, meetmete struktuurile, valikukriteeriumidele ja -süsteemile. Hindamise tulemusena jõuti järeldusele, et RAK on käivitunud rahuldavalt – rakendussüsteemid töötavad ning väljamaksed on võrreldes teiste liikmesriikidega heal tasemel. Samas leidis hindaja, et RAKil puudub selge fookus, mille tõttu kannatab programmi selgus ning selle elluviidavus. Peamine ülesanne struktuurifondide rakendussüsteemi edukamaks muutmisel ei seisne hindaja sõnul mitte uute lahenduste väljamõtlemises, vaid pigem olemasoleva struktuuri parendamises.

**204.** Peamiste puudustena tõi hindaja esile järgmist:

- RAKis püstitatud eesmärgid pole piisavalt realistlikud, olemasolevad näitajad ei suuda eesmärkide saavutamist piisavalt kajastada, väljamaksete nõudlike toimingute tõttu on olnud mõningate meetmete (nt 1.1, 1.4, 2.3 ja 4.4) rakendamine vähem edukas.
- Eesti esimesel rahastamisperioodil on ELi toetusraha kasutamine olnud eesmärk omaette. RAKi meetmed püüavad mitut eesmärki korraga saavutada, kuna eelistati juba olemasolevate programmide kokkupanemist ühte programmdokumenti – RAKisse.
- Valikukriteeriumid ei võimalda välja valida neid projekte, mis aitaksid kõige paremini kaasa RAKi eesmärkide saavutamisele.
- Hindajate valikusüsteemid pole läbipaistvad ning taotluste mitterahuldamise otsused piisavalt põhjendatud.

**205.** Hindaja tegi RAKi ülesehituse, rakendamise ja projekti valikukriteeriumite osas soovitusi, mida Rahandusministeerium on oma sõnul võtnud arvesse uue rahastamisperioodi rakenduskavade ja akrediteerimiskriteeriumite koostamisel.

### Ühtekuuluvusfondi kasutamise kontrollimise tulemused

**206.** Eesti esimesel rahastamisperioodil on kokku tehtud 41 auditit. Auditite käigus tehti kokku 55 olulist tähelepanekut, millest 40% keskkonna- ja 60% transpordisektoris (vt tabel 6). Välisaudiitoritelt korraldusasutus auditeid tellinud ei ole.

**Tabel 6. Ühtekuuluvusfondi auditid**

Ühtekuuluvusfondi valdkonnad	Auditite arv	Auditite käigus tehtud tähelepanekute arv
Keskkonnavaldkond	24	23
Transpordivaldkond	17	32
<b>Kokku</b>	<b>41</b>	<b>55</b>

Allikas: Riigikontroll (aluseks Rahandusministeeriumi andmed seisuga 31.12.2006)



207. Auditite käigus on tuvastanud struktuurifondidega sarnaseid puudusi juhtimis- ja kontrollisüsteemide loomises ja järgimises; kulude abikõlblikkuses; raamatupidamise korralduses; info avalikustamises; riigihangete korraldamises ja dokumenteerimisel. Mitmed tuvastatud puudused on saanud ja võivad ka tulevikus saada otsustavaks Euroopa Komisjoni poolt raha tagasinõudmisel (vt p 244–249). Peamised auditileiud sektorite ja tähelepanekute kaupa on toodud lisas 5.

208. 31.12.2006. a seisuga on makseasutus enda andmetel teinud rakendusüksuste juures kokku 25 paikvaatlust. Kohapeal kuludokumente kontrollides leidis makseasutus enim probleeme kulude abikõlblikkuses.

209. 31.12.2006. a seisuga on projektide kohta koostatud üle 150 seirearuande ning 5 Ühtekuuluvusfondi rakendamise seirearuannet.

210. Korraldusasutuse hinnangul on rakendusasutuste ja -üksuste haldussuutlikkus ja toetuse saajate valmisolek projektide elluviimiseks pidevalt paranenud.

211. Ühtekuuluvusfondist saadud toetuste seirearuannete kohaselt on peamisteks probleemideks väljamaksete halb planeerimine (tegelikud väljamaksed on olnud olulisemalt väiksemad kui planeeritud summad); ettemaksetega seotud tingimuste mittekorrektne täitmine (sh lepingud pole õigeaegselt sõlmitud), riigihangetega kaasnevad vaidlused, paikvaatluste ebauhtlane tase; seatud graafikust mahajäämine (mis on tingitud hilinemistest pakkumiste ja lepingute sõlmimisel, täiendavatest ettenägematutest töödest, ebakvaliteetse töö ümbertegemisest, tööde halvast organiseerimisest, mitteõigeaegsest dokumentatsiooni esitamisest jms), projektide kallinemine; projektidele seatud näitajate rohkus ja liigne detailsus, mõõdetamatus.

212. Samuti on seirearuannetes välja toodud probleemina vajadus muuta mitmete projektide rahastamisotsuseid, mille põhjuseks on enamasti graafikust mahajäämine, näitajate täpsustamise vajadus aga ka projektide pidev kallinemine. Seejuures on oluline arvestada asjaoluga, et rahastamisotsust (v.a ISPAst ületulnud) saab muuta vaid üks kord.

213. Paljude nimetatud probleemide lahendamiseks on tegelema hakatud ning osa probleeme on lahendatud või lahenumisel.

### **Ühise põllumajanduspoliitika alusel makstavate toetuste kasutamise kontrollimise tulemused**

214. Aastatel 2004–2006 on auditeid korraldanud Põllumajandusministeeriumi, PRIA, Maksu- ja Tolliameti ning Veterinaar- ja Toiduameti siseauditi üksused ning välisaudiitorid. Peamiselt on kontrollitud ministeeriumi, PRIA ja kontrolliasutuste toetuste menetlemise protseduurireeglite olemasolu, nende vastavust Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktidele ning nende täitmist toetuste menetlemisel.

215. Välisaudiitor on sertifitseerimisauditi (Euroopa Komisjonile esitatava aastaaruande hinnangu andmiseks) käigus jõudnud järeldusele, et aastaaruanded käsitlevad olulisel osal õigesti ja õiglaselt PRIA tehtud makseid. Samas nimetati mitmeid puudusi

- protseduurireeglites,

## **Aastaaruande sertifitseerimisaudit**

- siseauditi tegevuses (nt puudus Põllumajandusuuringute Keskuses siseauditi strateegiline plaan, PRIA siseauditi tööplaan muutmise ei olnud fikseeritud),
- IT-süsteemides (nt PRIAs turvajuhi ametikoht täitmata, puudub ühtne põhimõtte taotlejate nimede sisestamisel registritesse),
- kontrollitegevustes (nt serveriruumi sissepääsu üle kontrolli ei toimunud),
- üksustevahelises koostöös (nt kuigi turvalisuse valdkonna järelevalvega tegelevad 3 üksust, oli paljude turvalisust reguleerivate toimingute täitmise järelevalve funktsioon PRIAs formaalselt katmata).

216. 2005. ja 2006. a auditite käigus kontrollis välisaudiitor ka eelmisel aastal tehtud ettepanekute täitmist, mille tulemusel selgus, et valdavalt olid ettepanekud ellu viidud. Arvesse ei olnud võetud soovitusi hinnata Põllumajandusuuringute Keskuses organisatsioonitasandi riske; luua distsiplinaarkord, kuidas toimida reeglite rikkumise ja asitõendite varjamise korral; luua turvalisuse järelevalveks kõikides valdkondades tööjaotus.

217. Toetuste menetlemise kohta nimetati peamisi järgmisi probleeme:

- informatsioon (toetuse taotlemisega seotud üldnõuded) ei jõua taotlejani;
- põldude register sisaldas taotlejate ja maakasutajate deklareerimise käigus antud andmeid põllumassiivide kohta, mis osaliselt või täielikult ei olnud põllumajanduslikuks tegevuseks sobivad;
- töötajate nappus.

218. Perioodil 2004–2006 on tehtud 28 juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditit, sh akrediteerimis- ja sertifitseerimisauditid. Auditite käigus tehti kokku 781 tähelepanekut, neist olulisemad on toodud tabelis 7. Auditeeritud oli kõiki ühise põllumajanduspoliitika raames makstud toetuste liike. Kõige enam oli auditeeritud turukorraldusmeetme rakendamiseks makstud toetusi ja ka tähelepanekuid oli nende kohta kõige rohkem, sellele järgnesid toetused maaelu arengukava elluviimiseks.

**Tabel 7. ÜPP rakendamise raames 2004–2006 tehtud auditid, olulisemad tähelepanekud ja paikvaatlused**

	Juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditid *	Olulisemad tähelepanekud	Paikvaatlused
Maaelu arengukava toetused	9	20	6 849
ÜPP raames antavad muud toetused**	19	73	8 180
Muud üldised tähelepanekud***	10	42	-
<b>KOKKU</b>	<b>38</b>	<b>135</b>	<b>15 029</b>

## Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid ning paikvaatlused

\*Auditite arv, mis käsitles vastavat toetust (mõnes auditis käsitleti mitut erinevat toetusmeetet).

\*\*ÜPP rakendamise seaduse alusel antud toetused (nt turukorralduse toetused, otsetoetused);

\*\*\*Auditite käigus tehtud üldised tähelepanekud, mis puudutasid toetuste rakendamist tervikuna.

Allikas: Riigikontroll (aluseks Põllumajandusministeeriumi, PRIA, VTA ja MTA andmed)

**219.** Auditeerides ühise põllumajanduspoliitika alusel makstud toetuste kasutamist, tehti mitmeid tähelepanekuid toimingute kirjelduste ebapiisavuse, puudumise ja ELi või Eesti õigusaktidele mittevastavuse kohta (nt toimingutes puudusid taotluste esitamise tähtajad, puudusid täpsustused ülesannete jaotuse osas, vastutus ei olnud määratletud). Lisaks tehti tähelepanekud

- dokumenteerimise ebapiisavuse või mittekorrektsuse kohta (nt leiti puudusi rikkumisi ja nõuetele mittevastavusi kajastavate aruannete dokumenteerimises);
- IT-süsteemide puudulikkuse või puudumise kohta;
- nõuetele vastavuse kontrolli ebapiisavuse kohta (nt piimalehmade kontrolli tulemust ei tõendatud, makseagentuur ei olnud kontrolliasutustega ühiskontrolle teinud);
- vigade kohta taotluste menetlemisel, kontrolli läbiviimisel või raamatupidamisarvestuses (nt ühe litsentsitaotluse alusel väljastati mitu erineva numbriga litsentsi, tarnekvoodi taotluse alusel suurendati otseturustuskvooti, raamatupidamiskannete tegemisel ei järgitud tulude ja kulude vastavuse printsiipi);
- funktsioonide lahususe kohta (nt tehnilise abi osas pidi Põllumajandusministeeriumi taotluse koostama maaelu arengu osakond ja esitama selle iseendale; tehnilise abi osas oli PRIA samaaegselt nii taotleja kui ka makseagentuur).

**Põllumajandusministeeriumi kommentaar:** Juhime tähelepanu, et maaelu arengukava 2004–2006 tehnilise abi taotluste menetlemisel hindab muude asutuste tegevuste abikõlblikkust maaelu arengu osakonna spetsialist ning Põllumajandusministeeriumi taotluse puhul (koostab maaelu arengu osakond) finantsosakonna spetsialist. Seega on funktsioonide lahusus tehnilise abi taotluse koostamisel tagatud.

Riigikontroll on oma aruandes tõmmanud paralleele ÜPP rakendusskeemi ja struktuurifondide rakendusskeemi vahel (vt ka vastust aruande punktile 96). Juhime tähelepanu, et nt struktuurifondide puhul täidavad Rahandusministeeriumi erinevad osakonnad nii korraldusasutuse, makseasutuse, auditeeriva asutuse kui ka rakendusasutuse ülesandeid.

Ühtlasi juhime tähelepanu vastuolule Riigikontrolli seisukohtades, kuivõrd aruande punktis 180 soovitatakse siduda järelkontrollid kuludokumentide auditiga, mis sisuliselt tähendaks loobumist toetuse sihipärase kasutamise kontrollimisest.

**Riigikontrolli selgitus:** Eriaruandes on Riigikontroll võtnud kokku tehtud auditites enam esinenud ja olulisemad probleemid. Auditid on teinud siseaudiitorid. Konkreetne tähelepanek on pärit Põllumajandusministeeriumi auditist nr 2005–002 ”Eesti maaelu arengukava 2004–2006” raames antava tehnilise abi meetme rakendamine Põllumajandus-

ministeeriumis ning makseagentuuris”. Riigikontroll eeldab, et auditite tulemused ja leiud on läbi räägitud nii Põllumajandusministeeriumi kui ka PRIAga ning seeläbi on võimalikud faktevad parandatud ning nimetatud asutuste selgitusi ja kommentaare, kus võimalik, arvestatud. Sama puudutab ka struktuurifondide auditeid ja nende tulemusi.

Järelkontrollidest loobumine ei tähenda, et tuleb loobuda toetuse sihipärasuse kontrollimisest, sest kuludokumentide audit hõlmab muu hulgas ka toetuse sihipärase kasutamise hindamist.

220. Kokkuvõtvalt võib väita, et sarnaselt struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kasutamise audititega on ÜPP rakendamise kohta tehtud auditid keskendunud vaid juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamisele või kuludokumentide kontrollimisele, mitte toetuse kasutamise tulemuslikkuse hindamisele.

**221. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Korraldada maaelu arengukava toetuste kasutamise tulemuslikkuse ja eesmärkide saavutamise hindamine.

**Põllumajandusministri vastus:** Juhime tähelepanu, et ÜPP eesmärkide hindamine saab toimuda Asutamislepingu artikli 33 kohaste eesmärkide taustal (vt ka vastus punktile 5).

ÜPP-ga kaasnevate maaelu arengu toetuste puhul on üldine seire ja hindamise kord ette antud Nõukogu määruse (EÜ) nr 1257/1999 jaotise 3 peatükis 5 ja Nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 jaotises 4. MAK 2004–2006 puhul teostab keskkonnatoetuse püsihindamist Põllumajandusuuringute Keskus. Lisaks sellele tuleb pärast programmi lõppu läbi viia programmi järelhindamine, mis algab 2007. a II poolaastal. Tavapäraselt programmi vahelihendamist programmi lühikese ajaperioodi tõttu läbi ei viidud.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll juhib oma soovitusel tähelepanu asjaolule, et miinimumnõuded, mis on kehtestatud Euroopa Liidu õigusaktidega, ei pruugi olla piisavad selleks, et saada riigisiselt toetuste kasutamise tulemuslikkuse ja eesmärgipärasuse kohta operatiivset infot. Riigikontrolli arvates on võimalik ja ka õiguslikult korrektne hinnata toetuste kasutamise tulemuslikkust ja eesmärgipärasust sõltumatult sellest, kas see on fikseeritud Euroopa Liidu õigusaktides. Mõistagi tuleb seejuures täita kehtestatud nõudeid ning ei tohi loobuda järelhindamise kohustuse täitmisest.

222. Perioodil 2004–2006 korraldasid PRIA, Maksu- ja Tolliamet, Veterinaar- ja Toiduamet ning Põllumajandusuuringute Keskus paikvaatlusi rohkem kui 15 000 korral (vt tabel 7). Põllumajandusturgude stabiliseerimise toetustest on kõige enam kontrollitud koolipiimatoetuse taotlejaid. Kõige enam viidi kontrolle läbi maaelu arengukava toetuste (eelkõige ebasoodsamate piirkondade ja keskkonnasõbraliku tootmise toetused) ja otsetoetuste (eelkõige ühtse pindalatoetuse ja põllumajanduskultuuri kasvatamise täiendav otsetoetus) osas. Kõige vähem on kontrollitud metsakultuuri täiendamist, kiviaia rajamist ja hooldamist ning kaubandustoetusi.

## Seireauanded

223. Eesti esimese rahastamisperioodi 2004–2006 kohta on koostatud Eesti maaelu arengukava seireauanded aastate 2004, 2005 ja 2006 kohta.

Seirearuande kohaselt on maaelu arengukava meetmed ELi poliitikaga vastavuses. Samuti on mõlemas aruandes Põllumajandusministeerium andnud hinnangu, et programm on rakendunud suuremate takistusteta.

**224.** 2004. a seirearuandes on toetuse rakendamise peamiste probleemidena välja toodud taotluste esitamine pärast taotluste vastuvõtuoja lõppu ning taotlejate teadmatus toetuste saamise nõuetest. Taotluste täitmisel esines palju vigu ning eksimuste tõttu suurenes hiljem kontrollide maht, mis tõi kaasa vajaduse suurema hulga meetmete rakendamise ja administreerimise ning nõustamisega seotud inimeste järele. 2004. a esitati ca 230 vaiet/avaldust toetuste ülevaatamiseks. Peamiselt vaidlustati toetuse saamise nõuete mittetäitmisest tulenevaid sanktsioneerimisi. Eelarve seisukohast tekitas probleeme põllumajandusliku keskkonnatoetuse raames esitatud kavandatust tunduvalt suurem taotluste arv. 2004. aasta eelarve ületati kokku 141% võrra.

**225.** 2005. a oli taotluste esitamisega hilinejate arv poole võrra vähenenud. Ka esitatud vaiete arv oli võrreldes 2004. aastaga vähenenud ligikaudu poole võrra. Peamiselt vaidlustati toetuse saamise nõuete mittetäitmisest tulenevaid sanktsioneerimisi. Kõikide toetuste puhul tekitas probleeme kohapealse kontrolli käigus tuvastatud pindade erinevus toetuse taotlusel näidatust. Ebasoodsamate piirkondade toetuse puhul esines palju probleeme kohustuste jätkamise ja üleandmisega. Eelnevast võib järeldada, et taotlejate informeeritus on 2005. aastaga küll suurenenud, kuid endiselt ei oldud alati kursis toetuse saamiseks kehtestatud nõuetega.

**226.** Taotluste esitamisega hilinejate arv oli 2006. aastal võrreldes 2005. aastaga suurenenud – hilinevad taotlejaid oli 2006. aastal kokku 3% taotlejate koguarvust. Oluliselt kasvas 2006. aastal esitatud vaiete arv. Kokku esitati 504 vaiet toetuste ülevaatamiseks. Sarnaselt eelnevate aastatega tekitas probleeme paikvaatluse käigus tuvastatud pindade erinevus toetuse taotlusel näidatust. Ka esitati palju selliseid vaideid, kus taotlejad on kas teadmatusest või hooletusest jätnud taotlusele märkimata, kas soovivad mahe- või keskkonnasõbraliku tootmise toetust. Sarnaselt eelnevate aastatega esines probleeme kohustuste jätkamise ja üleandmisega.

**227.** Korraldusametuse hinnangul on MAK kolmandal rakendusaastral edukalt rakendunud. Taotlejate suur aktiivsus annab rakendusametuse kinnitusel tunnistust suurest vajadusest toetuste järele ning samuti ka taotlejate kasvanud teadlikkusest toetusmeetmete kohta.

**228. Riigikontrolli arvates** viitab toetuse taotluste menetlemisel ilmnenud suur vigade hulk taotlejate vähesele informeeritusele või teadmistele, mistõttu on nõudeid valesti tõlgendatud ja mis võib olla tingitud PRIA puudulikust teavitustegevusest.

**229. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile:** Selgitada, miks toetuste kasutamisel tehakse palju vigu, ja võtta tarvitusele meetmed vigade vähendamiseks.

**Põllumajandusministri vastus:** Iga toetuse kohta koostatakse infovihik „Abiks Taotlejale”, mille eesmärgiks on aidata taotlejat toetuse taotluse ettevalmistamisel. Lisaks sellele korraldavad Põllumajandusministeerium

ja PRIA enne iga meetme taotlusvooru toimumist infopäevad nii konsulentidele kui ka toetuse taotlejatele. Sellest lähtuvalt on Põllumajandusministeerium seisukohal, et taotlejate teavitamine on põhjalik ning infolevikuks on loodud mitmekülgsed võimalused.

Taotlejate veelgi paremaks teavitamiseks on Põllumajandusministeerium ja PRIA alustanud koostööprojekti nõustamis-teavitustegevuse arendamise osas.

Aruande koostaja jätab tähelepanu pööramata tabelile 12 ja punktile 250, mille kohaselt ligikaudu pooled toetuste kasutamisel tehtud rikkumised on EL-is tervikuna toimunud just EAGGF vahendite raames, mis on seletatav põllumajandussektori ja -toetuste spetsiifikaga, kus taotlejate arv on väga suur. Samuti on väga lai EAGGF-st makstavate toetuste liikide arv, ulatudes otsetoetustest investeringutoetusteni. Näiteks olgu välja toodud, et Eestis on ainuüksi ligikaudu 19 000 ühtse pindalatoetuse taotlejat.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll avaldab heameelt, et põllumajandusminister on mõistnud esilekerkinud probleemi olulisust ja analüüsinud olukorra tekkimise põhjusi ning alustanud meetmete rakendamist.

## Tehtud hindamised

**230.** Välised sõltumatud hindajad on maaelu arengukava aastateks 2004–2006 hinnanud ühel korral– maaelu arengukava eelhindamise tegi ajavahemikul 25.4.–22.9.2003 AS Maves. Selle käigus hinnati kavandatava strateegia vastavust olukorrale ja eesmärkidele ning kontrolliti rakenduskorraldust ja selle vastavust ÜPPle. Paralleelselt eelhindamisega hinnati ka maaelu arengukava strateegilist keskkonnamõju. Rohkem maaelu arengukava ja selle meetmeid hinnatud ei ole.

**231.** Enamiku eelhindamise käigus tehtud ettepanekutega arvestati maaelu arengukava koostamisel.

**232. Riigikontrolli arvates** viitab ka hindamiste vähesus vajadusele korraldata või osta sisse auditeid toetuste kasutamise tulemuslikkuse hindamiseks (vt ka p 221).

## Euroopa Komisjoni audite peamised järeldused Eesti kohta

**233.** Euroopa Komisjon on Eestis auditeid korraldanud nii struktuuri-fondide, Ühtekuuluvusfondi kui ühise põllumajanduspoliitika rakendamise osas (vt tabel 8).

Tabel 8. Euroopa Komisjoni auditid Eestis perioodil 2004–2006

Fond	Audit/missioon	Kestus
ESF	ESFi kontrollkäigu aruanne – juhtimis- ja kontrollisüsteemide audit OP 2003EE161DO001 ja CIP 2004EE050PC001	Oktoober 2005
ESF	System audit of ESF operation, No 2003EE161DO001	Detsember 2006 (lõpetamata)
ERDF	ERFi süsteemide toimivuse kontroll (audit nr 2005EE/REGIO/I2/331/1)	Detsember 2005 (lõpetamata)
ÜF	ÜFi juhtimis- ja kontrollisüsteemid	Veebruar 2005
ÜF	DG Regio Cohesion Fund System audit / Public Procurement Audit mission	Mai 2006
EAGGF	Single Area Payment Scheme and CNDP audit	Märts 2005 (lõpetamata)
EAGGF	Review of the accreditation on Estonian Agricultural Registers and Information Board	September 2005 (lõpetamata)
EAGGF	Audit mission under Article 7(4) and 9(2) of Reg 1258/99 (audit mission to Estonia on the national application of support measures in the dairy products, intervention storage and food aid sectors)	Oktoober 2005
EAGGF	EAGGF-i tagatisrahastust, EAGGF-i arendusrahastust ja SAPARD-i raames rahastatavate maaelu arengu kuludega seotud lähetus	Juuni 2006 (lõpetamata)

Allikas: Riigikontroll (Rahandusministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi andmete alusel)

234. Siinkohal on lühidalt toodud olulisemad tähelepanekud lõpetatud audititest.

235. Ühtekuuluvusfondi kasutamise juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi tulemusel hindas komisjon süsteemid standarditele vastavaks, süsteemi rakendamise efektiivsust ei auditeeritud. Tähelepanekuid tehti komisjoni süsteemi muudatustest mitteõigeaegse teavitamise, IT-süsteemide vähesel valmisoleku ning kohustuste lahususe kohta (auditeeriv asutus ja makseasutus alluvad samale Rahandusministeeriumi asekantslerile).

236. Komisjoni hinnang Euroopa Sotsiaalfondi kasutamise juhtimis- ja kontrollisüsteemide kohta oli, et juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad loodetud kujul, kuid mõned olulised süsteemi osad ei toimi piisavalt järjekindlalt, sagedasti või nii põhjalikult, kui määrustes nõutud. Auditi käigus tehti järgmisi tähelepanekuid: juhtimis- ja kontrollisüsteemid kolmel tasandil on keerulised ning seda tasuks lihtsustada; dokumenteerimine ei ole piisav (nt selgitused põhinesid töötajate mälul) või ei ole dokumendid korralikult liigitatud; vältida tuleks, et abikõlblikuks tunnistamise kuupäev eelne ametliku otsuste tegemise kuupäevale; kontrollkäike soovitati organiseerida ilma ette teatamata.

237. Kokkuvõtlikult võib öelda, et kuigi nähakse arenguruumi süsteemide parandamisel, on Euroopa Komisjon lõpetanud auditite tulemusel andnud Eestile positiivsed hinnangud.

### Euroopa Kontrollikoja auditite peamised järeldused Eesti kohta

238. Programmiperioodi 2004–2006 raames on Euroopa Kontrollikoda (EKK) teinud Eestisse kolm auditikäiku (vt tabel 9). Lisaks auditeerimisele on kontrollikoda külastanud Eestit teistel põhjustel, näiteks kontrollikoja aasta- või eriaruande tutvustamiseks.

Tabel 9. Eesti suhtlus Euroopa Kontrollikojaga perioodil 2004–2006

	2004	2005	2006
Auditid		2	1
Traditsioonilised omavahendid (DAS)		1	
EAGGF-i tagatisrahastu ning muud põllumajandusmeetmed (piimakvootide rakendamise audit)		1	
Ühtse pindalatoetuste kava (SAPS)			1
EKK aastaaruande, eriaruande tutvustus	1	3	2
Kontrollikoja tegevuse tutvustus		1	
Auditi meetodite ja juhendite tööühmas osalemine			1
Informatsiooni küsimine, küsimustiku saatmine	1	5	5

Allikas: Euroopa Kontrollikoja kirjavahetus Riigikontrolliga

2005. aasta jaanuaris korraldas kontrollikoda auditi traditsiooniliste omavahendite (DAS) ja elektroonilise tollivormistussüsteemi auditeerimiseks. Auditi tulemusena toodi peamise probleemina välja, et Maksu- ja Tolliamet polnud võtnud tagatise, nagu ühenduse tolliseadustikus on nõutud. Kontrollikoja arvates kujutab garantii puudumine endast potentsiaalset ohtu omavahendite sissenõudmisele. Kontrollikoda soovib, et sellist kontrollimist viidaks läbi ja dokumenteeritaks regulaarselt. Eesti nõustus oma vastuskirjas ECA esitatud tulemustega ja mõistis tagatise nõudmise ning IT kontrollikeskkonna tugevdamise vajadust.

239. 2005. aasta novembris külastas kontrollikoda Eestit piimakvoote käsitleva auditi tõttu. Audit puudutas ühenduse piimakvootide eeskirjade rakendamist ning koosnes tootjate juures ning meiereides tehtud kontrollidest. Eestile on saadetud esialgne ülevaade auditi-tähelepanekutest, lõplikku aruannet veel ei ole.

240. 2006. a juunis korraldati Eestis ühtse pindalatoetuse kava finantsaudit. Audit põhines makseasutuse süsteemi ja nelja juhusliku tehingu kontrollimisel kuni abisaaja tasandini. Eestile on saadetud esialgne ülevaade ühest võimalikust vormistusveast (taotluses puuduvad kogusummad) ja neljast sisulisest veast (maa enamdeklareerimine).

241. Euroopa Liidu regulatsioonide kohaselt peavad kõik liikmesriigid teavitama finantshuve kahjustavatest pettustest ja muudest eeskirjade eiramistest Euroopa Pettustevastast Ametit.

242. OLAF on 2005. aasta tegevusaruandes<sup>4</sup> toonud välja positiivse aspektina liikmesriikidevahelise koostöö ja infovahetuse paranemise, leides samas, et veel on arenguruumi. Euroopa Komisjon on oma

## Rikkumised ELi raha kasutamisel

<sup>4</sup> Report of the European Anti-Fraud Office. The Sixth Activity Report for the period 1 July 2004 to 31 December 2005



aruandes<sup>5</sup> rõhutanud, et infovahetus uute liikmesriikidega on parem kui mitmete vanade liikmesriikidega.

243. Probleemsete valdkondadena on OLAF välja toonud koostöö, tõendusmaterjalide edastamise ning kommunikatsiooni (nt ebapiisav info jagamine, rikkumisest teavitamine mitu aastat hiljem). Oluliseks puuduseks peab OLAF, et tollisektoris on liikmesriikidel liiga vähe sellise kogemusega töötajaid, kes saaksid OLAFiga koostööd teha.

244. Kõige levinumad OLAFi raporteeritud rikkumised ELis (vt tabel 10) on oma olemuselt administratiivset laadi ja need avastatakse tavaliselt rutiinse dokumendikontrolli käigus enne toetusrahade väljamaksmist. Näiteks on välja toodud järgmised probleemid:

- Tehakse mitteabikõlblikke kulusid, dokumendid on ebakorrektsed või puuduvad üldse.
- Ühe levinuma pettusena nimetatakse kuludokumentide võltsimist, sh ka kulude tegelikust suuremana näitamist.
- Korduvalt tuvastati, et osa abiraha saajaid on projekti pärast toetusraha ära kulutamist viinud lõpule vaid osaliselt või ei ole üldse lõpetanud ning tehtud kulude tõendamiseks on esitatud võltsitud arveid.
- Tuvastati mitmeid hankemenetlusel toime pandud pettusi – pakkumisprotseduuridega manipuleerimine või nende võltsimine. Samuti ei ole alati õigustatud suunatud pakkumismenetluste kasutamine avatud pakkumismenetluste asemel.

**Tabel 10. Liikmesriikides enamlevinud rikkumised**

Rikkumise kirjeldus	Sagedus 2004–2005
Mitteabikõlblikud kulud	633
Toetuse kasutamisel reeglite mittejärgimine	305
Teise regulatsiooni/lepingu tingimuse mittetäitmine	291
Puuduvad või vigased dokumendid	286
Tegevuste tegemata jätmine	279
Ebareeglipärane lõpetamine	229
Tähtaegadest mittekinnipidamine	179
Valedel põhinevad või võltsitud dokumendid	170
Ülefinantseerimine	158
Riigihangete reeglite rikkumine	157
Muud rikkumised	999

Allikas: Annual Report from the Commission on the Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. Statistical Evaluation of Irregularities Agricultural, Structural and Cohesion Funds, Own Resources and Pre-accession Funds; year 2004 & 2005

<sup>5</sup> Annual Report 2005 from the Commission on the Protection of the European Communities financial interests and the fight against fraud. Statistical Evaluation of Irregularities Agricultural, Structural and Cohesion Funds, Own Resources and Pre-accession Funds

245. Eestis on perioodil 2004–2006 avastatud kokku 2259 rikkumist. Nendest 2216 EAGGF-i tagatisrahastu, 37 struktuurifondide ja 6 Ühtekuuluvusfondi kasutamisel toimepandud rikkumised. Täpsem info ELi toetuste kasutamisega seotud rikkumistest on esitatud tabelis 11.

**Tabel 11. Eestis ELi rahade kasutamisega seoses tuvastatud rikkumised perioodil 2004–2006**

	Rikkumiste arv	Toetuste summa (ELi ja Eesti osa) tuh kr	Tagasi nõutud, tuh kr	EK-le tagasimaksmisele kuuluv summa, tuh kr
Struktuurifondid	37	36 375	9 282*	0
Ühtekuuluvusfond (sh ISPA)*	6	5 302	3 445	3 876
EAGGF Tagatisrahastu	2 216	15 502	12 423	2 927
<b>KOKKU</b>	<b>2 259</b>	<b>57 179</b>	<b>25 149</b>	<b>6 803</b>

\* Seisuga 31.12.2006, osa andmetest täpsustamisel

Allikas: Rahandusministeerium ja PRIA

246. Struktuurifondide rahade kasutamisel avastatud rikkumised kujutavad endast peamiselt valeandmete esitamist, projektitaotluses lubatud tegevuste tegemata jätmist, riigihangete seaduse rikkumisi ja mitteabikõlblike kulude tegemist.

247. Ühtekuuluvusfondi puhul on probleemiks olnud enamasti toetuse mittesihipärane kasutamine.

248. EAGGF-i tagatisrahastu osas tehtud rikkumistest enamik seisnes selles, et taotluses märgitud põllumajandusmaa pindala erines tegelikkusest.

249. Perioodil 2004–2005 teavitas Eesti OLAF-i 25 rikkumisest (vt tabel 12) ja 2006. a 22 rikkumisest. Kõigist rikkumistest tulenev esialgne hinnanguline kahju perioodil 2004–2006 on 57 miljonit krooni, millest tagasinõuded moodustavad ligikaudu 25 miljonit krooni. Euroopa Komisjonile tagastamisele kuuluvaid kohustusi on Eestil ligikaudu 6,8 miljoni krooni ulatuses.

250. Peaaegu pool kogu rikkumistest on toime pandud Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastu (ehk ÜPP) toetuste rakendamisel. Selle valdkonna rikkumiste ülekaal on osaliselt põhjustatud ka sellest, et põllumajandustoetusi on kõige enam. Teine pool kogu rikkumistest on toime pandud struktuurifondide ning kõige väiksema osa moodustasid Ühtekuuluvusfondi kasutamisel toime pandud rikkumised.

Tabel 12. Toetuste kasutamisel liikmesriikides tehtud rikkumised perioodil 2004–2005 (tk)

Liikmesriigid	EAGGF	SF				ÜF	KOKKU
		ERDF	EAGGF	FIFG	ESF		
Austria	196	65	7	0	33	0	301
Belgia	114	45	0	3	23	0	185
Küpros	8	0	0	0	0	0	8
Tšehhi	0	4	0	0	1	6	11
Saksamaa	1 334	1 492	121	20	560	0	3 527
Taani	106	49	1	4	17	0	177
Eesti	7	2	1	0	13	2	25
Kreeka	93	221	62	5	50	423	854
Hispaania	1 362	167	78	24	331	17	1 979
Soome	44	18	8	0	56	0	126
Prantsusmaa	1 006	96	5	3	67	0	1 177
Ungari	5	4	16	0	3	1	29
Iirimaa	187	43	0	4	0	18	252
Itaalia	201	679	180	46	296	0	1 402
Leedu	32	0	2	0	0	3	37
Luksemburg	7	1	0	0	5	0	13
Läti	1	1	9	0	0	1	12
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Holland	454	25	6	2	91	0	578
Poola	76	6	44	0	20	5	151
Portugal	534	142	212	12	94	28	1 022
Rootsi	183	165	12	2	112	0	474
Sloveenia	0	0	0	0	0	0	0
Slovakkia	0	0	0	0	0	0	0
Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendatud Kuningriik	644	270	36	11	202	0	1 163
<b>KOKKU</b>	<b>6 594</b>	<b>3 495</b>	<b>800</b>	<b>136</b>	<b>1 974</b>	<b>504</b>	<b>13 503</b>

Allikas: Riigikontroll OLAFi andmete põhjal

251. Rohkem kui veerandi kogu ELi rikkumistest moodustavad Saksamaa rikkumised, mis tehti peamiselt EAGGF-i tagatisrahastu ja Euroopa Regionaalarengu fondi kasutamisel. Niiõelda vanadest liikmesriikidest on kõige vähem rikkumisi Luksemburgil ja Soomel. Uutest liikmesriikidest on kõige enam rikkumistest teavitanud Poola ning seejärel Leedu. Ühestki rikkumisest ei ole teavitanud Malta, Sloveenia ja Slovakkia. Eesti on kahe aasta jooksul teavitanud rikkumiste arvu vähesuse poolest järjekorras 8. kohal. Eesti lõunanaaber Läti on teada andnud poole vähem rikkumistest ning Leedu on teavitanud veerandi võrra rohkem rikkumistest.

252. Kokkuvõtlikult võib öelda, et rikkumiste osas on Eestis keskmiste hulgas – ELi rikkumiste tabelis on Eesti kahe aasta jooksul rikkumiste arvu poolest järjekorras 25 liikmesriigi hulgas 8. kohal. Eestist väiksemast arvust rikkumistest on teavitanud näiteks Luksemburg, Läti, Tsehi. Struktuurifondidest on Eestil senini kõige enam probleeme Euroopa Sotsiaalfondiga, millest on Eestile eraldatud 1,2 miljonit krooni. Struktuurifondide kasutamisega seotud rikkumistest tuleneb ka kõige suurem hinnanguline kahju, milleks on 176,7 miljonit krooni. Kuna ELi toetusraha väljamaksmine langeb Eestis olulises osas hilisemasse perioodi, ei ole veel kõiki võimalikke rikkumisi avastatud ja võib juhtuda, et tuvastatakse rohkem rikkumisi ja saadakse suuremat kahju.

## Riigikontrolli auditid ELi raha kasutamise kohta Eestis

253. Riigikontroll on aastatel 2004–2006 korraldanud 4 auditit ELi rahade kasutamise kohta. Allpool on toodud kokkuvõtted auditite tulemustest.

### Rahandusministeeriumi tegevus rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimisel

254. Vabariigi Valitsus otsustas oma 22.03.2004. a määrusega nr 81, et struktuurifondide rakendusasutustes ja rakendusüksustes tuleb auditeerida juhtimis- ja kontrollisüsteeme. Auditeerivaks asutuseks oli Rahandusministeerium. Audititulemuste alusel otsustas rahandusminister nimetatud asutuste akrediteerimise, st kas tunnistada asutused programmiperioodil 2004–2006 struktuuritoetuste taotluste menetlemiseks ja rahastamisotsuste tegemiseks kõlblikuks või mitte.

255. Kuna akrediteerimine on oluline ennetav kontrollimeede, siis pidas Riigikontroll vajalikuks auditeerida akrediteerimissüsteemi ning teha võimaluse korral ettepanekuid selle täiendamiseks.

256. Riigikontrolli arvates oli Rahandusministeerium loonud eeldused akrediteerimise kui kontrollimeetme täitmiseks, kuid vajalik oli täiendada selle teostust. Riigikontroll ei pidanud akrediteerimisotsuseid põhjendamatuks, kuid oli seejuures seisukohal, et otsuste põhjendatuses ei olnud võimalik tagantjärele veenduda seetõttu, et akrediteerimisprotsessi on puudulikult dokumenteeritud. Riigikontrolli olulisemad ettepanekud rahandusministrile akrediteerimisprotsessi parandamiseks järgmisel programmiperioodil olid järgmised:

- Juhul kui toetuste menetlemise süsteem jääb peamistes aspektides samaks ja järgmiseks programmiperioodiks otsustatakse akrediteerida samad asutused, võtta arvesse kõiki eelmisel programmiperioodil tehtud asjakohaste auditite tulemusi, et nende abil hinnata ning testida peale juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetele vastavuse ka süsteemide tegelikku toimimist ja rakendamist.
- Jagada akrediteerimisauditi käigus juhtimis- ja kontrollisüsteemi kohta tehtud tähelepanekud olemasoleva kolme asemel kaheks, näiteks juhtimis- ja kontrollisüsteemi mõjutavateks ja mittemõjutavateks tähelepanekuteks. See lihtsustab oluliselt hinnangu andmist ning aitab vältida võimalust tõlgendada tähelepanekuid erinevalt.
- Võtta akrediteerimisotsuse tegemisel arvesse juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditi käigus tehtud olulisi tähelepanekuid või

põhjendada nendega mitteamvestamist. Dokumenteerida akrediteerimisotsuse kujundamisel tehtud töö, sh akrediteerimis-auditi aruandes esitatud tähelepanekute hindamine ning akrediteerimisauditi lõpparuandes esitatud ettepanekute täitmise kontroll. See võimaldab Rahandusministeeriumil vajaduse korral akrediteerimisotsust põhjendada ning dokumentaalselt tõendada.

- Protokollida struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste kõik akrediteerimisotsuste koosolekud ning kutsuda akrediteerimist mõjutavate uute asjaolude ilmnemise korral kokku uus koosolek.
- Kui Rahandusministeerium peab ka edaspidi vajalikuks (nt ajutise suure töökoormuse tõttu) osta audititeenust, siis tuleks osta vaid üksikuid audititoiminguid, mitte kogu auditi teostust. Hinnangu juhtimis- ja kontrollisüsteemi kohta peab andma finantskontrolli osakond, tuginedes välisaudiitorite tööle. Nii toimides on võimalik vältida vastuolu Vabariigi Valitsuse määrusega, mille kohaselt on lubatud audiitorfirmalt tellida vaid erakorralise auditi teostus.
- Töötada välja erakorraliste auditite ja üksikute audititoimingute tellimise tarvis audiitorfirma kaasamise üldised põhimõtted, et tagada kvaliteetse teenuse saamine. Muu hulgas nõuda audiitorfirmadega sõlmitavates lepingutes kinnitust, et töö tegemisel lähtutakse audiitori eetikakoodeksist; auditi toimingud sooritatakse kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega ning Rahandusministeeriumile esitatakse kõikidest tähelepanekutest aruanne jms.

**257. Rahandusminister nõustus** peaaegu kõigi Riigikontrolli ettepanekutega. Ettepanekuga jagada tähelepanekud edaspidi selguse huvides juhtimis- ja kontrollisüsteemi mõjutavaks ja mittemõjutavaks, ei olnud minister nõus põhjusel, et see rikub audiitori erapooletuse nõuet. Riigikontroll täpsustas seejuures, et audiitori ülesandeks on hinnata juhtimis- ja kontrollisüsteemide kohta tehtud tähelepanekute raskusastet ning selle all ei tule mõista tähelepanekute jagamist akrediteerimisotsust mõjutavaks ja mittemõjutavaks.

### **Audit „Euroopa Sotsiaalfondi meede 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul””**

**258.** Auditi eesmärgiks oli hinnata meetme 1.3 rakendamise praegust olukorda ning anda hinnang varasemates auditites kontrollisüsteemide täiustamiseks tehtud ettepanekute täitmisele, kontrollisüsteemi korraldusele rakendusüksuses ning valimisse kuulunud projektide sooritamisele kavandatuga vastavuses.

**259.** Auditeeritud asutused olid Sotsiaalministeerium ja Tööturuamet. Sotsiaalministeeriumis hinnati, kas süsteem tagab nii Tööturuameti kui ka selle struktuuriüksuste projektide rakendamisel kohustuste lahususe ning välistab huvide konflikti tekkimise. Ka kontrolliti, kas tööturuasutuste projekte on 2005. aasta sügisel regulatsiooni kohaselt uuesti hinnatud. Tööturuametis hinnati, kas kehtivad protseduurireeglid on nõuetekohased ja tagavad toetuse taotluste tõrgeteta menetlemise ja struktuuritoetuste õiguspärase ja efektiivse rakendamise. Võrreldi protseduurireegleid ning seda, kas nende muutmisel on arvestatud varasemate auditite soovitusi.

**260. Auditi käigus tehti järgmised tähelepanekud:**

- Heakskiidetud projekte muudetakse pidevalt. Kuna projektide eelarvete seletuskirjade kohaselt tuleb selgitada kulude arvestust ja vajalikkust kululiikide kaupa väga täpselt, siis tekib paratamatult vajadus muuta projekti kestuse jooksul kululiike. Kolme projekti auditeerimise käigus ilmnas, et nende eelarvet hakati muutma pärast maksetaotluse esitamist, kui selgus, et kõik kulud pole abikõlblikud. Probleemne oli ka see, et mitte kõiki eelarve muudatusi ei olnud auditi ajal võimalik Tööturuameti operatiivsüsteemis jälgida.
- Maksetaotluste kontroll võtab kaua aega. Väljamaksetaotluse esitamise kuuekuuline tsüklil ning pidevad tagantjärele reeglite muudatused on kaasa toonud suure hulga lisatööd nii projekti rakendajatele kui ka maksetaotluste kontrollijatele. Kontrolli riigihangete seaduse järgimise üle ei tehta.
- Projekti nr 132 hangete korraldamisel esines puudusi: eksitavad pakkumise edukaks tunnistamise kuupäevad, Riigihangete registrile ei esitatud nõuetekohast deklaratsiooni, riigihangete sooritamist ja korraldust tõendavas dokumendihalduses esines puudujääke, korrektne ei olnud hinnapaksumiste võtmine ja valiku langetamine projekti raamatupidamisdokumentide abikõlblikkuse vastavushindamiseks.
- Tagasimaksete kord on puudulik. Selgusetu oli, kuidas toimida, kui avastatakse alles hiljem, et kuludokumentid ei ole nõuetega kooskõlas või plaanitud/tehtud kulud pole abikõlblikud. Probleemne on sel juhul tagasimakse vormistamine struktuuritoetuste registris. Struktuuritoetuste registris olid olemas nii rikkumiste kui ka tagasimaksete moodulid, kuid Tööturuamet ei täitnud neid põhjusel, et need ei töötanud.
- Tulemusnäitajate esitamine on ebaselge. Projektide tulemusnäitajate arvestuse printsiipe on võimalik mitmeti tõlgendada. Mitmeti tõlgendamise tõttu ei saa alati olla kindel, et ka seirearuannetes toodud tulemusnäitajad vastavad tegelikkusele.
- Osa projektide raha saaks ümber jagada. Projektidele eraldatud rahasummat peaks vajaduse korral (nt kui tulemusnäitajad on täidetud, aga eelarvest osa kasutamata) vähendama õigel ajal ja kasutamata jäänud raha tuleks uutele projektidele välja jagada. Projektide pikendamisega, et planeeritud eelarve täismahus ära kasutada, kaasneks oht, et suurenevad projekti juhtimis- ja tegevuskulud, kuid projektis osalevate sihtgrupi liikmete arvu märkimisväärselt suuremaks ei kavandata.

**261. Sotsiaalminister** teatas oma vastuses, et võttis Riigikontrolli ettepanekud arvesse ning projektide pikendamise vaagimisel lähtutakse edaspidi peamiselt projektide eesmärkide täitmisest. Lõppevatest projektidest vabaneva eelarveraha kasutamiseks on kavas välja kuulutada IV taotlusvoor kas 2006. aasta lõpus või 2007. aasta alguses.

**262. Rahandusminister** teatas oma vastuses, et korraldusasutus kontrollib korra kuus infosüsteemi andmete vastavust tegelikkusega. Andmetes leitud erinevustele juhitakse rakendusüksuste tähelepanu. Minister teatas ka, et makseasutus on koostanud tagasimaksete tegemise juhendmaterjali.

**263. Tööturuameti peadirektori kohusetäitja** vastas, et koostatud on lihtsustatud väljamaksetaotluste menetlemise protseduurireeglid, mida ESF hakkas rakendama 2006. a septembrist. Nende reeglite kohaselt tuleb muu hulgas kontrollida, kas riigihanked on sooritatud korrektselt. Lisaks on välja töötatud põhjalik seirearuannete koostamise juhend ning kinnitatud projektide eelarve muutmise protseduurireeglid.

### **Euroopa Komisjoni abiprojekt HASCO Sonda vallas**

**264.** Auditi eesmärgiks oli saada vastus, kas keskkonnaprojekti “Põlevkivi poolkoksi käitlemine mullaparendajaks, mullaparendaja kasutamine läga stabiliseerimiseks ja kahjustatud pinnaste taastamiseks peamiselt hübriidhaavaga metsastades” (HASCO projekt) eesmärgid täideti; milliste lepingutingimuste rikkumiste tõttu tekkis Sonda vallas kohustus Euroopa Komisjonilt saadud raha tagasi maksta; kuidas tulevikus selliseid juhtumeid vältida.

**265.** Auditis keskenduti Euroopa Komisjoni finantseeritud abiprojekti HASCO tegevuste ja dokumentide ülevaatamisele ning analüüsimisele.

**266.** Auditi käigus tehtud tähelepanekud:

- projekti juhtimiseks mõeldud töörühmad tegelikult ei töötanud, mistõttu puudus kontroll ülesannete täitmise üle;
- projekti käigus ei välditud huvide konflikti tekkimist (nt valla esindaja osales projektis tööde teostajana);
- partnerluslepingud allkirjastas valla poolt selleks volituseta isik;
- partnerluslepingutes ei olnud fikseeritud alusdokumentatsiooni vormistamise, säilitamise ja esitamise nõudeid; partnerite ülesanded ei olnud osaliselt kindlaks määratud; lepingutes polnud ette nähtud, et kui partner loobub projektist, siis peab ta täitma oma kohustusi seni, kuni leitakse uus partner; ei järgitud partnerluslepingutes fikseeritud aruannete esitamise ja kulude hüvitamise korda;
- ei säilitatud projekti elluviimist tõendavat dokumentatsiooni; kuluarvetel puudusid osaliselt viited projekti ülesannetele; puudus hankijate valikut põhjendav dokumentatsioon;
- projekti partnerid ei esitanud vallale nõuetekohaseid aruandeid;
- projekti partnerid tegutsesid vastavat keeldu eirates projekti raames abisaaja või teiste partnerite jaoks alltöövõtjatena või hankijatena;
- kõik projekti kaasatud partnerid ei olnud ei finantsiliselt ega oskusteabelt sobilikud projekti ülesandeid ellu viima;
- kulude tegemisel ei järgitud projekti eelarvet;

- Euroopa Komisjonile esitatud aruanne oli puudulik: aruandes toodud projekti tulemused ei olnud tõendatud algdokumentidega ning aruandes kajastati kulusid, mida polnud tehtud või mille kohta puudus tõendusmaterjal.

267. Riigikontrolli auditis leidsid kinnitust asjaolud, mille alusel küsis Euroopa Komisjon Sonda vallalt raha tagasi.

268. **Oma vastuskirjas** Riigikontrolli aruande eelnõule nõustus Sonda vallavanem Riigikontrolli hinnanguga ning lisas, et tegevuskava tekkinud kohustuste täitmiseks Euroopa Komisjoni ees on koostamisel.

269. **Rahandusminister** lubas oma vastuses Riigikontrolli aruande eelnõule, et esitab kohalike omavalitsuste finantsjuhtimist ja maksejõuetuste lahendamist käsitlevad seaduseelnõud Vabariigi Valitsusele 1. oktoobriks 2006.

270. **SA Keskkonnainvesteeringute Keskus nõukogu** analüüsis kontrolli vajalikkust kohalikele omavalitsustele antavate laenude kasutamise üle ja leidis, et väljalaenatud raha tagasilaekumise riski maandamiseks peab SA Keskkonnainvesteeringute Keskus tegema kõigi laenude finantsanalüüsi.

### **Reoveekäitluse arendamine maapiirkondades Ühtekuuluvusfondi projektide toel**

271. Riigikontroll auditeeris riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste tegevust esimeste Ühtekuuluvusfondist rahastatud veemajandusprojektide käivitamisel Euroopa Liidu programmiperioodil 2004–2006. Auditi käigus hinnati kolme projekti – Läänesaarte, Matsalu ja Emajõe-Võhandu – ettevalmistamise ja käivitamise edukust ning nende toel arendatud veemajanduse jätkusuutlikkust. Audit hõlmas 63 omavalitsust ja 7 nende asutatud vee-ettevõtte tegevuspiirkonda.

272. Riigikontrolli hinnangul ei suuda Eesti 2010. aastaks tagada kõigis asulates piisavat reovee puhastust, mistõttu võib Euroopa Liit algatada rikkumismenetlust. Ka ÜFi projektide toel pole reoveekäitus jätkusuutlikult korraldatud, kuna vee- ja kanalisatsioonihinnas ei arvestata kõiki kulusid ning pole selge, kuidas toimub uute rajatiste edasine majandamine.

273. Auditi käigus tehti järgmised tähelepanekud:

- Veemajanduse korrastamiseks kavandatakse liiga vähe raha. Keskkonnaministeeriumi hinnangul kulub kõigis asulates reoveekäitluse ELi nõuetega vastavusse viimiseks 2007.–2013. a 18 miljardit krooni, praegu on aga sellel perioodil kavas kulutada veemajanduse ja jäätmekäitluse arendamiseks vaid 12 miljardit krooni. Samuti lõpevad ÜFi teise programmiperioodi projektid liiga hilja selleks, et täita 2010. aastaks ELi asulareovee direktiivi nõuded.
- Projektide algatamisel on probleeme omavalitsuste kaasamisega. Kui omavalitsus pole mingil põhjusel huvitatud projektis osalemisest, siis ei ole Keskkonnaministeeriumil praegu mingit võimalust teda selleks kohustada. Mitmed omavalitsused ei saa projektis osaleda, kuna nende võimalus projekti kaasrahastada (sh laenu abil) on väga väike.



- Nii projektide finantsanalüüsid kui ka tehnoloogilistes lahendustes on puudusi. Nõrgad taotlusmaterjalid ja segadus keskkonnamõju hindamisega pidurdasid projektide alustamist: taotluste läbivaatamine Euroopa Komisjoni venis ja langetatud rahastamisotsustes seati täiendavad tingimused, mida riigil enne raha eraldamist täita tuleb.
- Projektide venimisega kaasnenud ehitushindade kiire tõus on riigipoolse lisafinantseerimise vajadust suurendanud. Viimase paari aastaga on keskkonnasektori ehitushangete maksumus kallinenud keskmiselt 1,8 korda. Hinnanguliselt tuleb käimasoleva 6 ÜFi projekti kallinemise kompenseerimiseks aastatel 2008–2011 leida lisaraha 2 miljardi krooni ulatuses. Kuna seda summat pole võimalik katta üksnes omavalitsuste omaosaluse suurendamisega ega SA Keskkonnainvesteeringute Keskus eelarvest, siis tuleb projekte riigieelarvest toetada.
- Reoveekäitluse korraldus maapiirkondades ÜFi suurprojektide toel ei taga valdkonna jätkusuutlikkust, kuna vee- ja kanalisatsioonihinna määramisel ei arvestata kõiki kulusid. Selle tulemusena ei piisa tariifidega teenitavast tulust renoveerimiseks ja uuendamiseks tulevikus. Nii võib kujuneda olukord, kus seadmete amortiseerumisel tuleb nende väljavahetamise kulud katta riigil, kuna omavalitsused ja vee-ettevõtted pole selleks vajalikku raha kogunud.
- Auditeeritud vee-ettevõtted saavad rahuldaval tasemel hakkama veemajandusprojektide juhtimisega, kuid ükski neist pole välja töötanud nõuetekohast äriplaani, kuidas pärast projekti lõppemist tagatakse loodud ühisveevärgi ja kanalisatsioonisüsteemide edasine majandamine. Seega võib rajatiste majandamine kujuneda tulevikus märgatavalt kulukamaks. Seni pole ka enamasti selge, kes hakkab pärast Ühtekuuluvusfondi projektide elluviimist seadmeid kasutama ja tarbijatele teenust osutama ning kas piirkonnas kehtestatakse ühtne või omavalitsuste kaupa erinev veehind. Samuti leidis Riigikontroll, et Ühtekuuluvusfondi projektide elluviimise süsteemi edukust ega investeeringute tulemuslikkust pole piisavalt hinnatud. Olemasolev teadmine tehtud investeeringutest ja nende mõjust on puudlik ja jaotunud eri asutuste vahel. Enamasti kogutud andmeid omavahel ei võrrelda, ei analüüsita ega kasutata uute investeeringute eraldamisel: näiteks projektitaotluste kvaliteedi hindamise kriteeriumite väljatöötamiseks ja hindamise korraldamiseks, samuti veemajanduse üldiseks juhtimiseks ja järelevalveks.

**274.** Vastuseks Riigikontrolli ettepanekule koostada 2007. aasta lõpuks ülevaade kohalike omavalitsuste veemajanduse seisukorrast ja Eesti suutlikkuse kohta täita ELi nõudeid, leidis keskkonnaminister, et tal on üldine ülevaade direktiivide täitmise rahalisest vajadusest olemas ning seda ajakohastatakse 2007. aasta lõpuks. Keskkonnaminister on seisukohal, et finantsvajaduste ülevaade valdade kaupa peab olema omavalitsustel endil.

**275.** Nii Rahandusministeerium kui ka Keskkonnaministeerium on seisukohal, et riigi ülesandeks ei ole hinnata omavalitsuste finantsvõimekust ÜFi projektide elluviimisel, vaid omavalitsused peaks selle eest ise vastutama.

**276.** Kommenteerides Riigikontrolli ettepanekut anda vee- ja kanalisatsiooniteenuse hinna kinnitamise pädevus kohalike omavalitsuste volikogude asemel mõnele olemasolevale või selleks loodavale asutusele, kirjutab keskkonnaminister oma vastuskirjas, et on algatamas seadusemuudatust, mille eesmärk on veehinna kehtestamisega seotud probleemid lahendada, kuid ei täpsusta kuidas. Samas ei nõustu Eesti Linnade Liit Riigikontrolli ettepanekuga muuta veehinna kinnitamise pädevust, juhtides oma vastuses tähelepanu sotsiaalsetele probleemidele, mis võivad kaasneda vee hinna tõstmisega.

**277.** Kuigi keskkonnaminister näeb oma vastuses ÜFi veeprojektide elluviimisel Riigikontrolliga samu probleeme, leidis minister, et mitmeid talle tehtud soovitusi pole Keskkonnaministeeriumil võimalik realiseerida, kuna nende elluviimine on eelkõige kohalike omavalitsuste pädevuses.

/allkirjastatud digitaalselt/

Juhani Lemmik  
I auditiosakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri ja põllumajandusministri vastused

Riigikontroll tegi eriaruandes rahandusministrile ja põllumajandusministrile mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitustele vastavalt 27. augustil ja 30. augustil 2007. aastal.

### Ministrite üldised kommentaarid eriaruande kohta

**Rahandusminister:** Lisaks Riigikontrolli soovitustele vastamisele soovime edastada mõned lisakommentaaris eriaruande sisu osas.

Juhime tähelepanu sellele, et eriaruande leheküljel nr 2 toodud väide „Audititega hinnatakse vaid juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimivust ning kuludokumentide õigsust. Tähelepanu ei pöörata sellele, kas toetusi kasutatakse eesmärkide kohaselt ja tulemuslikult“ ei ole tõepärane. Peame vajalikuks selgitada lähemalt kuludokumentide auditi sisulist olemust. Kuludokumentide audit ei hõlma oma nimetusest tulenevalt ainult kuludokumentide kontrolli, vaid on laiemal ulatusega. Kuludokumentide audit hõlmab kogu projekti elutsükli analüüsimist ja hindamist.

Vastavalt kuludokumentide auditi metoodikale hõlmab ulatus:

- projekti tegevuste elluviimise kontrolli;
- väljamaksmiseks taotletud kulude, kuludokumentide, tasumist tõendavate dokumentide ja muude tõendusmaterjalide võrdlevat kontrolli;
- kulude abikõlblikkuse kontrolli (sh vastavust dokumendile Eesti Riiklik Arengukava struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006 või muudele asjakohastele programmdokumentidele ja abikõlblikkuse reeglitele);
- struktuuritoetuse saaja omafinantseeringu olemasolu ning struktuuritoetuse ja omafinantseeringu proportsioonide kontrolli;
- struktuuritoetuse ja omafinantseeringu kasutamise vastavuse kontrolli ELi ja siseriiklikele õigusaktidele.

Kuludokumentide auditi eesmärgiks on analüüsida ja hinnata (täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi üldeeskiri, siseaudiitorile teenistusse võtmisel esitatavad täiendavad nõuded ning struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimise tingimused ja kord ning toetuse kasutamise lõpetamise deklaratsiooni koostamise ja esitamise kord, § 16 lõige 2):

- 1) struktuuritoetuse andmise ja kasutamisega seotud finantsaruannete, kuludokumentide ning teiste struktuuritoetuse kasutamist tõendavate dokumentide olemasolu, õigsust ja asjakohasust struktuuritoetuse andmist ja kasutamist korraldavates asutustes ja struktuuritoetuse saaja juures;
- 2) struktuuritoetuse andmist ja kasutamist korraldavate asutuste ja struktuuritoetuse saaja raamatupidamise vastavust kehtivatele õigusaktidele;
- 3) projekti jooksul tehtud tehingute tõendamise võimalikkust vastavalt tehingute aluseks olevale dokumentatsioonile ehk kontrollijälje olemasolu;
- 4) deklareeritud kulude abikõlblikkust ning nende vastavust teostatud tegevuse mahule ja sisule;
- 5) struktuuritoetuse andmise vastavust õigusaktidele ja sihipärasest kasutamist vastavalt struktuuritoetuse taotluses ning struktuuritoetuse taotluse rahuldamise otsuses toodud eesmärkidele ja tingimustele;
- 6) struktuuritoetuse ettenähtud mahus ja õigeaegset andmist ning omafinantseeringu olemasolu.

Sama struktuuri järgi on koostatud kontroll-lehed (tööpaberid) ja kuludokumentide auditite lõpparuanded.

**Riigikontroll:** Rahandusministri kommenteeritud väitega tahtis Riigikontroll öelda seda, et ei tehta tulemusauditit, st ei hinnata saavutatud tulemusi ja mõju laiemaalt.

**Rahandusminister:** Aruande leheküljel nr 2 on toodud väide „Toetusega seotud eesmärkide saavutamisele pöörab Euroopa Komisjon vähem tähelepanu võrreldes formaalsete kriteeriumide täitmisega.“ Sellise seisukohaga on raske nõustuda. Eesti koostöökogemusest Euroopa Komisjoniga võime järeldada, et Euroopa Komisjon peab väga oluliseks eesmärkide saavutamist ja selleks otstarbeks efektiivsete juhtimis- ja kontrollisüsteemide ülesehitamist. Seega on loodud reeglistik, mis parimal moel tagaks eesmärkide saavutamise. Need ei ole vaid formaalsed kriteeriumid, vaid põhimõtted selle osas, kuidas tagada liikmesriikides toimivad juhtimis- ja kontrollisüsteemid, et saavutada struktuuritoetuse eesmärkide täitmine.

**Riigikontroll:** Riigikontroll nõustub rahandusministri arvamusel, et Euroopa Komisjon peab oluliseks juhtimis- ja kontrollisüsteemide ülesehitamist. Riigikontrolli arvamus on, et vaid süsteemide ülesehitamisest ei piisa tagamaks seotud eesmärkide saavutamist. Seni on Euroopa Komisjon suures osas keskendunud vaid reeglistikust kinnipidamise kontrollimisele Eestis.

**Rahandusminister:** Punkti 48 leheküljel nr 16 soovitate lõigu sisu paremaks mõistmiseks sõnastada järgnevalt: „Lisaks eelpool nimetatud deklaratsioonile peab auditeeriv asutus iga aasta 30. juuniks esitama Euroopa Komisjonile kirjelduse riiklikust toetuste auditeerimise korraldusest ja eelneval perioodil tehtud auditite tulemustest ülevaate, kus antakse koondhinnang juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisele. Koos nimetatud ülevaatega esitatakse Euroopa Komisjonile ka juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus, mille koostab korraldusasutus (vt joonis 2).“

**Riigikontroll:** Riigikontroll arvestas täpsustusega.

**Rahandusminister:** Leheküljel nr 37 on mainitud, et auditeeriv asutus on tellinud mõningatele akrediteerimisaudititele lisaks kolm auditit välisaudititelt. Tegelikult on tellitud kaks auditit ning lisaks on teostatud kaks ühisauditit, mille raames osteti

<p>audiitorifirmadelt auditi ressursi, kuid ei tellitud auditi kui terviku teostamist.</p> <p><b>Riigikontroll:</b> Riigikontroll arvestas täpsustusega.</p> <p><b>Rahandusminister:</b> Aruande punktis 51 on viidatud määrusele, mis on kaotanud kehtivuse. Antud määrus on asendatud Vabariigi Valitsuse 2. aprilli 2007 määrusega nr 22 „Perioodi 2004–2006 struktuuritoetuse väljamaksmise ja kasutamise finantsaruannete esitamise kord ja aruannete vormid“.</p> <p><b>Riigikontroll:</b> Riigikontroll lisas aruandesse vastavasisulise viite.</p> <p><b>Rahandusminister:</b> Ühtlasi leiame, et praegusel kujul ei kajasta aruande kokkuvõtte piisavalt hästi eriaruande enda sisu. Selleks et anda Riigikogu liikmetele ning avalikkusele terviklikul moel aru EL toetuste rakendamises Eestis, peab kokkuvõttes lisaks puudustele kajastama ka valdkondi või teemasid, milles puudusi ei avastatud ning mis olid Riigikontrolli hinnangul hästi korraldatud ja toimivad.</p> <p><b>Riigikontroll:</b> Riigikontrolli positiivne hinnang ja selle ulatus on toodud poolpaksus kirjas kokkuvõtte esimeses järelduslõigus.</p> <p><b>Põllumajandusminister:</b> Täna Teid mahuka ja ülevaatliku eriaruande “Euroopa Liidu toetusraha kasutamisest Eestis aastatel 2004–2006” koostamise eest. Eriaruande pika koostamise perioodi jooksul on Põllumajandusministeerium korduvalt esitanud erinevatele eriaruande eelnõu versioonidele kommentaare (viimati saadetud 17.07.2007 a e-mailiga Krista Zibo'le).</p> <p>Oluline on ära märkida, et ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) turukorralduslike ja maaelu arengukava (MAK) meetmete finantseerimiseks kasutatakse erinevaid rahastamiskeeme. ÜPP turukorralduslike meetmeid rahastatakse 100% Euroopa Liidu rahadest (v.a koolipiimatoetus, mesindusprogramm ja promotsoonimeetmed) ja MAK meetmeid kaasfinantseerimise teel. Sellest tulenevalt kehtestab EL ÜPP turukorralduslike toetuste osas reeglid, millest liikmesriigil ei ole õigus kõrvale kalduda.</p> <p>Seda toetusmeetmete erinevat käsitlust tuleks järgida eriaruande koostamisel tervikuna. Lisaks tuleks aruandes välja tuua ÜPP-ga kaasnevate maaelu arengu toetuste ning teiste ÜPP toetusabinõude liigid ja arv ning taotlejad, mis annaks parema ülevaate ilmnenu vigade suhtest toetuste ja kasusaajate arvu. Samade näitajate võrdlus teiste toetusi menetlevate asutustega tõstaks aruande sisukust ning võimaldaks selgitada ÜPP toetuste taustsüsteemi.</p> <p>Nagu öeldud on tegu ülevaatearuandega, kus kirjeldatakse käsitluse all olevat mahukat valdkonda sedavõrd, kuivõrd on see vajalik probleemide mõistmiseks. Riigikontrolli hinnangul annab selline lähenemine lugejale selgema ülevaate. Ühtlasi leiab Riigikontroll, et analüütilise informatsiooni kogumine ja töötlemine ning avalikkusele esitamine on Põllumajandusministeeriumi ülesanne.</p> <p><b>Põllumajandusministri üldine märkus:</b></p> <p>Aruandes on läbivalt kasutatud mõistet „ühne põllumajanduspoliitika“, korrektne termin oleks „ühine põllumajanduspoliitika“.</p> <p><b>Riigikontroll:</b> Eriaruande eelnõu läbis faktiivide kontrolli Põllumajandusministeeriumis ja PRIAs. Et eelnõus kasutatakse kõnealuse mõiste jaoks vale terminit, sellele kahjuks õigel ajal tähelepanu ei juhitud. Loomulikult peab Riigikontroll oluliseks, et mõiste jaoks oleks kasutusel üks termin.</p>
--

Riigikontrolli soovitused	Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused
<p><b>Riikliku deklaratsiooni esitamine</b></p> <p>37. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Kaaluda Euroopa Komisjonile riikliku deklaratsiooni esitamist selle kohta, et struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi osas Eestis rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad ning neid Euroopa Liidu toetusi on kasutatud kooskõlas sätestatud reeglitega. (p-d 29–36)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Perioodi 2004–2006 kohta esitab auditeeriv asutus hiljemalt 2010. aasta alguses Euroopa Komisjonile toetuse lõpetamise deklaratsiooni, mis hõlmab hinnangut kogu perioodi ja kõikide fondide lõikes. Läbi viidud juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite käigus on hinnatud, kas rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid on toimivad ning kas Euroopa Liidu (EL) toetusi on kasutatud kooskõlas sätestatud reeglitega. Vastavad süsteemiauditid on läbi viidud vähemalt kord kolme aasta jooksul igas asutuses ja iga-aastane kokkuvõtte (järeldus) on toodud struktuurifondide auditeerimise aastaaruandes.</p> <p>Perioodil 2007–2013 on kõikide liikmesriikide auditeerivatel asutustel vastavalt EL Nõukogu määruse 1083/2007 artiklile 62 kohustus esitada Euroopa Komisjonile koondülevaade tehtud auditite tulemustest ja arvamus selle kohta, kas juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib tõhusalt ning see annab piisava kindlustunde, et Euroopa Komisjonile esitatud kuluaruanded on õiged ja nende aluseks olnud tehingud on seaduslikud ja korrektsed. Seega on uuel programmperioodil iga-aastase arvamus esitamine Euroopa Komisjonile auditeeriva asutuse ülesanne. Hetkel on alustatud metoodika loomist selle kinnituse andmiseks. Metoodika loomise juures analüüsib Rahandusministeerium ka seda, kas deklaratsiooni andmist sarnasel kujul on mõistlik ja võimalik rakendada vahetult enne programmperioodi 2004–2006 sulgemist.</p> <p>Nõustume, et siseriikliku hinnangu andmise protsessi sisuline ülesehitamine on väga vastutusrikas ja ressursimahukas ülesanne. See eeldab head koostööd erinevate osapoolte vahel, et riiklikust deklaratsioonist oleks</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused
	Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja jaoks maksimaalne kasu jõudmaks Euroopa Komisjoni asepresidendi Siim Kallase seatud eesmärgini saavutada Euroopa Liidu eelarvele Euroopa Kontrollikoja poolt märkusteta hinnang.
<p><b>Väljamaksete eesmärgipärasuse kinnitamine</b></p> <p>56. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Lua kinnituste andmiseks vajalik õiguslik raamistik ning kehtestada enne kinnituse andmist rakendatavad kontrollimeetmed. Seejuures analüüsida, kas on vajalik täiendada kinnituse andmise süsteemi. (p-d 49–55)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Juhime tähelepanu sellele, et lisaks auditeeriva asutuse poolt antavatele kinnitustele, mida oleme käsitlenud antud vastuskirja punktis 1, on praegu olemas täiendavad mehhanismid toetuse andmise ja kasutamise asjakohasuses veendumiseks. Selleks et veenduda Euroopa Komisjonile deklareeritavate kulude abikõlblikkuses ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimivuses, on loodud eraldi protseduur, mis on kehtestatud Rahandusministeeriumi määrusega „Perioodi 2004–2006 kohta esitab auditeeriv asutus hiljemalt 2010. aasta alguses Euroopa Komisjonile toetuse lõpetamise deklaratsiooni, mis hõlmab hinnangut kogu perioodi ja kõikide fondide lõikes. Läbiviidud juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite käigus on hinnatud, kas rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid on toimivad ning kas Euroopa Liidu (EL) toetusi on kasutatud kooskõlas sätestatud reeglitega. Vastavad süsteemiauditid on läbi viidud vähemalt kord kolme aasta jooksul igas asutuses ja iga-aastane kokkuvõte (järelalus) on toodud struktuurifondide auditeerimise aastaaruandes.</p> <p>Perioodil 2007–2013 on kõikide liikmesriikide auditeerivatel asutustel vastavalt ELi Nõukogu määruse 1083/2007 artiklile 62 kohustus esitada Euroopa Komisjonile koondülevalde tehtud auditite tulemustest ja arvamus selle kohta, kas juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib tõhusalt ning see annab piisava kindlustunde, et Euroopa Komisjonile esitatud kuluaruanded on õiged ja nende aluseks olnud tehingud on seaduslikud ja korrektsed. Seega on uuel programmperioodil iga-aastase arvamus esitamine Euroopa Komisjonile auditeeriva asutuse ülesanne. Hetkel on alustatud meetodika loomist selle kinnituse andmiseks. Meetodika loomise juures analüüsib Rahandusministeerium ka seda, kas deklaratsiooni andmist sarnasel kujul on mõistlik ja võimalik rakendada vahetult enne programmperioodi 2004–2006 sulgemist.</p> <p>Nõustume, et siseriikliku hinnangu andmise protsessi sisuline ülesehitamine on väga vastutusrikas ja ressursimahukas ülesanne. See eeldab head koostööd erinevate osapoolte vahel, et riiklikust deklaratsioonist oleks Euroopa Komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja jaoks maksimaalne kasu jõudmaks Euroopa Komisjoni asepresidendi Siim Kallase seatud eesmärgini saavutada Euroopa Liidu eelarvele Euroopa Kontrollikoja poolt märkusteta hinnang.” (viimane versioon pärineb 2. aprillist 2007). Seega on vajalik õiguslik raamistik kulude abikõlblikkuse, sh õiguspärasuse kinnitamiseks olemas (paralleelselt on sarnane kord kehtestatud ka perioodiks 2007–2013). Antud protseduuri kohaselt toimub kulude abikõlblikkuses veendumine ning selle kinnitamine etapiviisiliselt rakendussüsteemi tasandi kaupa, alates rakendusüksuse tasandilt läbi rakendusasutuse ja korraldusasutuse makse-asutuse. Viimase kinnituse Euroopa Komisjonile annab makseasutus. Iga tasand teostab vastavalt oma pädevusele ning ülesannetele ka kontrollitoiminguid nii kulude kui juhtimis- ja kontrollisüsteemide osas.</p> <p>Kinnituse andmise lihtsustamiseks muudeti aprillis 2007. a kinnituse („teatise”) vormi nii, et see sisaldaks igale asutusele vajalikku baaskontrolllehte. Seega on täpsustatud, milliste toimingute teostamise ja asjakohasuse kohta peab kinnituse andma. Menetluse loogika kohaselt peavad asutused kinnituste andmisel tuginema peamiselt oma jooksvatele kontrollidele. Rakendusüksuse tasandi kontrollide kohta on juhendmaterjale Rahandusministeeriumi poolt antud juba alates 2003. aastast. Rakendusasutuste poolsete kinnituste andmisel ja dokumenteerimisel tehtavate toimingute ühtlustamiseks andis Rahandusministeerium 25. juunil suunised rakendus-asutuse poolt rakendusüksuse üle teostatava järelevalve korraldamise osas.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll pidas oma soovitusel silmas eesmärgi saavutamist, et kinnituse andmise ei suhtutaks kui formaalsusesse ning oleksid määratud kindlad eelnevad kontrollitoimingud. Ning kui muu abinõu ei aita, siis tuleks kehtestada kinnituse andmise kord Vabariigi Valitsuse määrusega. Kui uus kehtestatud kord arvestab eelpool toodut, siis on peamised vajakajäämised Riigikontrolli hinnangul likvideeritud.</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused
<p><b>Struktuuritoetuste registri täiendamine</b></p> <p>72. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Tagada, et struktuuritoetuste registris peetaks arvestust juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite üle. See muudatus võimaldab hoida kokku aega ja analüüsida kogu infot süsteemselt. (p 71)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite aruandeid ja andmeid tööpoolest struktuuritoetuse registris ei ole. Antud register on projektihaldussüsteem, kus kõik andmed on sisestatud projektide lõikes ning registri eesmärgiks on hõlbustada projektide haldamist ning projektide baasil aruannete ning statistika koostamist. Tulenevalt asjaolust, et juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid ei ole seotud konkreetsete projektidega, ei ole nende andmete kajastamine registris võimalik.</p> <p>Antud asjaolu ei tähenda, et puuduks ülevaade juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite kohta. Kõik juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid kajastuvad auditeeriva asutuse poolt koostatavas auditi plaanis ning aruanded on lisaks auditeeritavatele olemas ka auditeerival asutusel ja korraldusasutusel. Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite aruanded on liigitatavad rakendusasutuste ja -üksuste kaupa, sest iga auditi aruanne on seotud konkreetse auditeerivaga. Rahandusministeerium (korraldusasutus) kontrollib ühtlasi süstemaatiliselt juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite raames tehtud tähelepanekute elluviimist ning omab seega head ülevaadet puuduste kõrvaldamise kohta. Lisaks tuleb nentida, et juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite arv ei ole suur (võrreldes projekti tasandi audititega), mistõttu nende kajastamine eraldi infosüsteemis või eraldi mooduli arendamine struktuuritoetuse registrisse nende haldamiseks, ei ole majanduslikult otstarbekas.</p>
<p><b>Toetuste tulemuslikkuse hindamine</b></p> <p>74. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Hinnata senisest enam toetuste kasutamise tulemuslikkust ja eesmärkide saavutamist. Seejuures kaaluda, kas oleks vajalik kohustada rakendusasutuste ja -üksuste siseauditoreid spetsialiseeruma osaliselt tulemusaudititele, et hinnata perioodiliselt toetuste kasutamise tulemuslikkust. (p 73)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Struktuuritoetust on Eestis jagatud 2004. a kevadest ehk veidi üle kolme aasta. Kuna Eesti ühines Euroopa Liiduga programperioidi keskel (programperioid ise kestab seitse aastat e. 2000–2006) ning programmide vahetamine oli Euroopas selleks ajaks juba lõpetamisel, siis ei seatud struktuurivahendite kasutamisele vaheeesmärke. Tulenevalt struktuurivahendite üldmäärusest (EL Nõukogu määrus nr 1260/1999) on liikmesriikidel aega kasutada struktuurivahendeid kuni kaks aastat pärast programperioidi lõppu ehk siis 2000–2006 perioodi puhul kuni 2008. a lõpuni. Kuna toetuse väljamakseid teostatakse 2007–2013 planeerimise protsessi ning teatud osas on tulemuslikkuse hindamine rutiinne. Muu hulgas on Riigikantselei juba läbi viinud riikliku arengukava meetme 1.4 “Haldussuutlikkuse tõstmine” tulemuslikkuse ja mõjude hindamise, on uuritud investeringute mõju Eesti kalandussektorile ning parajasti on käimas Sotsiaalministeeriumi poolt korraldatud meetme 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul” tulemuste uuring sihtgrupi tasandil. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus on korraldanud riiklike ettevõtluse tugi-meetmete mõjude hindamise ning jätkab startitoetuse meetme osa järelhindamisega, mille raames küsitatakse kõiki startitoetust saanud kolm korda kolme aasta jooksul pärast toetuse saamist. Täiendavalt nõutakse mitmete meetmete puhul järelaruandeid projektide pikemaajaliste tulemuste kohta, mille baasil viiakse regulaarselt läbi analüüse.</p> <p>Jagame siiski Riigikontrolli seisukohta, et järgneva kahe aasta jooksul on tulemuslikkuse mõõtmisele suunatud hindamised ja uuringud üha enam päevakorras.</p> <p>Juhime lisaks tähelepanu sellele, et tulemuslikkuse mõõtmist toetab auditi funktsioon ka praegu. Toetuste kasutamise tulemuslikkust hinnatakse käesoleval perioodil kuludokumentide auditite käigus vastavalt Euroopa Komisjoni juhenditele ja auditeeriva asutuse koostatud metoodikale ja samuti uuel perioodil projektauditite ühe osana. Lähtudes sellest, et toetuste kasutamine on kaetud vajalikus mahus EL nõuetest ja siseriiklikest õigusaktidest tulenevate auditite toimingutega, mis sisaldavad ka muu hulgas tulemuslikkuse hindamist, ei näe auditeeriv asutus vajadust kohustada rakendusasutuste ja -üksuste siseauditoreid teostama tulemusaudititeid. Siseauditoritel on võimalus tulemusaudititeid tööplaanis lisada vastavalt riskide hindamise tulemustele. Perioodi 2007–2013 kohta esitab auditeeriv asutus üheksa kuu jooksul alates rakenduskavade kinnitamisest Euroopa Komisjonile auditeerimisstrateegia, kus määratletakse auditi valimi koostamise metoodika ja auditeerimise esialgne kava. Perioodil 2007–2013 puudub siseauditoritel kohustus auditeerida struktuuritoetusi. Auditeeriv asutus koostab igal aastal struktuuritoetuse tööplaan, protsessi kaasatakse</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused
<p><b>Välisaudiitori hinnang toetuste sihipärase kasutamise kohta</b></p> <p>104. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Kaaluda välisaudiitorilt ühise põllumajanduspoliitika alusel makstavate toetuste sihipärase kasutamise kohta iga-aastase hinnangu tellimist. See võib toimuda ka aastaaruande sertifitseerimisauditi raames. (p-d 100–103)</p>	<p>ka siseaudiitoreid.</p> <p><b>Põllumajandusministri vastus:</b> Juhime tähelepanu, et erinevate toetusliikide vahel tuleb siinkohal selget vahet teha ning kõikide ühise põllumajanduspoliitika toetusmeetmete puhul ei saa hinnata kasutamise sihipärasust. Nt otsetoetuste eesmärk ei ole anda põllumajandustootjale toetust teatud tulevikus läbiviidava tegevuse jaoks (nagu nt investeeringu- toetuse puhul traktori ostmiseks), vaid hüvitada põllumajandustootjale tema majandusüksuses põllumajanduslikust tegevusest tekkinud kulused (aluseks pindala hektarites või loomade arv), et katta hinnakõikumisi ja tagada tootja suuremat konkurentsivõimet. Sellisel juhul on võimalik hinnata, kas PRIA poolt makstud summad on makstud reeglitekohaselt ja sihipäraselt (toetust maksti realselt olemasolevate loomade ja maa eest, mis on ka nõuete kohaselt hooldatud).</p> <p>Lisaks ei saa aruandest selgelt aru Riigikontrolli soovitus põhjendatusest. Sertifitseerimisauditi ulatus on määratud EK määrusega nr 885/2006 artiklis 5. Lisaks on Komisjon välja andud suunised raamatupidamisarvestust atesteeriva auditi jaoks, millest suunis nr 3 käsitleb täpsemalt auditi strateegiat. Selle kohaselt tehakse sertifitseerimisauditi käigus muu hulgas ka vastavuskontrolle. Seega hõlmab sertifitseerimisauditi ulatus makseagentuuri (PRIA) tegevuste (sh väljamaksete) õigsusele või eesmärgipärasusele hinnangu andmise. Põllumajandusministerium hindab piisavaks iga-aastase sertifitseerimisauditi raames toimuvaid vastavustestimisi kõikide toetuste lõikes.</p> <p>Toetuste puhul, kus on ette nähtud toetusraha kasutamise otstarve, kontrollib PRIA enne või peale toetusraha maksmist toetatava tegevuse läbiviimist, seega toetusraha sihipärasust kasutamist. Toetuste puhul, kus on ette nähtud teatud tingimuste säilitamine ettenähtud aja jooksul (nt keskkonnatoetuse puhul kohustusperiood 5 aastat), kontrollib makseasutus kohustusperioodi jooksul pisteliselt kohustuse täitmist.</p> <p>Sertifitseerimisaudit omakorda kinnitab PRIA kontrollisüsteemi vastavuse ühenduse eeskirjadele.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll on ÜPP toetustest detailsemalt kirjutanud punktides 1-27 ja peab oluliseks rõhutada, et eriaruande puhul on tegemist üldistusega. Soovitus oleme rõhutanud toetuste sihipärase kasutamise hindamise vajalikkust. Loomulikult käib soovitus hinnata toetuste kasutamise sihipärasust nende toetuste kohta, kus sihipärasust hinnata on võimalik.</p> <p>Riigikontroll ei jaga põllumajandusministri seisukohta sertifitseerimisauditi ulatusest. Euroopa Komisjoni määruse nr 885/2006 artikli 5 punkt 3 ütleb, et sertifitseerimisasutus koostab tõendi, mis sisaldab eelkõige arvamust selle kohta, kas komisjonile edastatavad aruanded on tõesed, täielikud ja korrektsed ning kas sisekontrollisüsteem toimib rahuldavalt. Sellest tulenevalt esitatakse praktikas komisjonile hinnang aastaaruande õigsuse kohta, mis mh sisaldab ka hinnangut sisekontrollisüsteemi selle osa kohta, mis hõlmab aruande kujunemist ja koostamist. Vastavustestid selle tarvis on tehtud eelkõige eesmärgiga tuvastada, kas nimetatud sisekontrollisüsteemi osa toimib või mitte ehk siis leida, kas aruandes kajastatud finantsinfo on õige (vt ka p 101, kus on senine praktika toodud).</p> <p>Riigikontrolli arvates on hea, et PRIA on loonud sellise sisekontrolli-keskkonna, kus toetuse sihipärasust pisteliselt kontrollitakse. Küll aga peab Riigikontroll oluliseks, et selle kohta annaks oma arvamuse ka sõltumatu välisaudiitor. Eelkõige peab Riigikontroll seda vajalikuks riigisisese kindlustunde saavutamiseks.</p>
<p><b>Andmebaaside arendamine</b></p> <p>110. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Tagada, et Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet kasutaks ja arendaks toetuste rakendamise täieliku ülevaate saamiseks loodud andmebaase. See võimaldaks toetuste rakendamise kohta koguda infot süsteemselt, seda eri viisil analüüsida ning selle tulemusel juhtimis- ja kontrollisüsteeme tugevdada ning kontrollitegevusi paremini ja</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b> EL ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse alusel on moodustatud põllumajandustoetuste ja põllumassiivide register, mille suhtes teostatakse toetuste riskontrolle. Käesoleval aastal menetleb PRIA 47 erinevat toetusmeetet. Erinevaid toetusgruppe menetletakse vastava toetusgrupi jaoks spetsiaalselt väljatöötatud menetlusprogrammis. Erinevate meetmegruppide programmide andmebaasidest on alati võimalik teostada vajalikke infopäringuid.</p> <p>Oleme nõus Riigikontrolli seisukohaga, et toetuste rakendamise täieliku ülevaate saamiseks kasutatakse ja arendatakse loodud andmebaase. Vastavalt</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused
<p>efektiivsemalt planeerida. (p 109)</p>	<p>rahaliste vahendite võimalustele ja olemasolule saab andmebaase arendada ning paindlikumaks muuta.</p>
<p><b>Kontrollitegevuste täitmine</b></p> <p>115. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Tagada, et PRIA siseaudiitorid korraldaksid kontrolliasutustes pistelisi auditeid, et saada kindlustunne delegeeritud kontrollitegevuste korrektse ja sisulise täitmise kohta. Kontrolliasutustes, kes teevad vajalikku kontrolli oma põhimääruse alusel, seada sisse makseagentuurile oma tegevuse kohta kinnituse andmise süsteem. (p-d 111–114)</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b> Juhime tähelepanu, et kõik kontrolliasutused on nimetatud Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduses. Makseagentuuri (PRIA) ning delegeeritud kontrolliasutuste (MTA, VTA ja PMK) ülesanded turukorraldustoetuste rakendamisel on määratud kindlaks Vabariigi Valitsuse 16. augusti 2007. a määrusega nr 210 "Makseagentuuri ja kontrolliasutuste koostöö täpsem kord" (mis asendab enne kehtinud VV 29. aprilli 2004. a määrust nr 160). Ülejäänud kontrolliasutused täidavad kontrolliülesandeid tulenevalt teistest seadustest.</p> <p>PRIA peab lähtuma oma töös Euroopa Komisjoni määrusest 885/2006, millega on ette nähtud nii makseasutuse kui teiste organite akrediteerimine. Sertifitseeriva asutuse poolt funktsioonide delegeerimisele hinnangu andmine toimus perioodil 2004–2006 EK suuniste <i>Guideline N°9 – Delegation of tasks to other bodies or services ja Guideline N°10 – Physical examinations</i> põhjal.</p> <p>Vastavalt EK määruses 885/2006 toodud akrediteerimistingimustele peab makseasutus tagama, et kõnealuses asutuses või organis on toimivad süsteemid, mis kindlustavad ülesannete rahuldava täitmise.</p> <p>Kindlus delegeeritud asutuste protseduuride akrediteerimistingimustele vastavuse osas saavutatakse esmalt läbi protseduuride PRIAga kooskõlastamise. Lisaks superviseerib PRIA delegeeritud asutuste tööd järgnevalt:</p> <p>Delegeeritud asutuste poolt läbiviidud kontrollid, mis kajastuvad kontrolllehtedes, vaadatakse PRIA vastutava ametniku poolt üle.</p> <p>PRIA ametnikel on võimalik alati osaleda delegeeritud asutuse poolt läbiviidavas kontrollis veendumaks, et delegeeritud asutused järgivad oma protseduure.</p> <p>Samuti peab vastavalt EK määrusele 885/2006 makseasutus vaatama delegeeritud ülesanded perioodiliselt läbi, et tagada nende rahuldav täitmine ja ühenduse eeskirjade järgimine.</p> <p>Vastavalt Vabariigi Valitsuse 16. augusti 2007. a määrusele nr 210 määratleb ning järjestab PRIA koostöös delegeeritud kontrolliasutustega tähtsuse järgi vastavate asutustega seotud riskid iga aasta 30. novembriks. Sellest tulenevalt esitab PRIA auditi teemad kontrolliasutustele auditi aasta tööplani koostamise alusena. Kontrolliasutused edastavad PRIA-le oma auditi aasta tööplani. Peale delegeeritud asutuse auditi toimumist peab läbiviidud auditi tulemused edastama PRIA-le. Need tegevused aitavadki tagada delegeeritud asutuste üle järelevalvet.</p> <p>Delegeeritud asutuste poolt läbiviidavate kontrollide spetsiifika tõttu võtab PRIA arvesse pädeva delegeeritud asutuse siseauditi auditite tulemused ja vajadusel viib ka PRIA siseaudit ise läbi delegeeritud asutuste auditeid. Perioodil 2004–2006 vaatas PRIA siseaudit üle PMK kontrollitegevuse teravilja sekkumiskokkuostu auditi raames. Uuel finantsperioodil viib PRIA siseaudit läbi kõikide uute delegeeritud asutuste valmisoleku auditid.</p> <p>Riigikontrolli kommentaar: Vaatamata sellele, et õigusaktide järgi (nii ELi kui ka siseriiklikud) ei ole kohustuslik teha auditeid aruandes nimetatud kontrolliasutustes, on Riigikontroll arvamusel, et põllumajandusministri nimetatud toimingud ei ole piisavad, et tagada järelevalvet delegeeritud kontrollitegevuste korrektse ja sisulise täitmise üle.</p> <p>Riigikontroll jääb oma seisukoha juurde ja leiab, et kontrolliasutustes, kes teevad vajalikku kontrolli oma põhimääruse alusel, tuleb seada sisse makseagentuurile oma tegevuse kohta kinnituse andmise süsteem, täiustades selleks vajaduse korral asjakohaseid riigisiseseid õigusakte. Praegu taolist süsteemi loodud ega õigusaktides nõutud ei ole.</p>
<p><b>Infovahetus Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ametiga</b></p> <p>118. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Tagada, et ministriumis oleks Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti üle järelevalve</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b> PRIA poolt käskkirjadega vormistatud otsustest saadetakse koopiad Põllumajandusministeeriumisse (s.h. toetuste maksmise ja tagasinõudmiste kohta tehtud otsused). Nimetatud otsuste alusel koostatakse Euroopa Komisjonile esitatavad aruanded. Pöörame nimetatud valdkonnale suuremat tähelepanu oma edaspidises töös, samuti</p>



Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused
<p>tegemiseks piisavalt infot, nõudes ametilt Euroopa Komisjonile esitatavatest aruannetest koopiaid teadmiseks või vajaduse korral ka ülevaatamiseks. Määrata kindlaks ministeeriumi ja ameti rollid ja vastutus õigusaktis. (p-d 116–117)</p>	<p>kaalume erinevatest PRIA poolt Euroopa Komisjonile edastavatest dokumentidest koopiade saamise vajalikkust.</p>
<p><b>Aruandluse ühtlustamine</b></p> <p>121. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Ühtlustada tehtud auditite kohta ministeeriumile esitatava aruande sisu ja esitamise korda. Muu hulgas panna aruande jaoks info kogumise ja selle tervikuna esitamise kohustus Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ametile, kellel peab makseagentuuri ülesannete tõttu olema info auditite käigus leitud probleemide kohta. (p-d 119–129)</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b> Vabariigi Valitsuse 16. augusti 2007. a määrusega nr 210 "Makseagentuuri ja kontrolliasutuste koostöö täpsem kord" on ühtlustatud tehtud auditite kohta ministeeriumile esitatava aruande sisu ning kehtestatud asjakohane vorm. Esitamise korra muutmist ei pea vajalikuks.</p>
<p><b>Juhtimis- ja kontrollisüsteemi täiendamine</b></p> <p>122. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Luaa selline toetusraha kasutamise juhtimis- ja kontrollisüsteem, mis võimaldab Euroopa Komisjonile kinnitada, et ühise põllumajanduspoliitika elluviimiseks makstavaid toetusi on kasutatud reeglitekohaselt ja sihipäraselt. (p-d 29–36; 116–117; 119–120)</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b></p> <p>Alates 2007 finantsaastast esitab makseagentuuri juht koos aastaaruandega kinnitava avalduse (1290/2005 art 8 lõige 1 punkt c alapunkt iii), milles ta kinnitab, et (885/2006 lisa II):</p> <p>Esitatud andmed annavad tõese, täieliku ja korrekse ülevaate eespool nimetatud eelarveaasta kuludest ja tuludest. Aruannetes on kajastatud kõik teadaolevad võlad, ettemaksud, tagatised ja varud ning kõik seoses EAGF ja EAFRDga sissenõutud tulud on nõuetekohaselt kantud asjaomaste fondide arvele.</p> <p>On kehtestatud süsteem, millega tagatakse piisavalt eelarvekirjete aluseks olevate tehingute õiguspärasus ja korrektsus, sealhulgas see, et nõuete vastuvõetavuse hindamise ja maaelu arengu abi eraldamise korra juhtimine, kontrollimine ja dokumenteerimine on ühenduse eeskirjadega kooskõlas.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b></p> <p>Riigikontrolli hinnangul ei hõlma ülalnimetatud kinnitav avaldus raha sihipärase kasutamise kinnitamist. Vaatamata sellele, et Euroopa Liidu õigusaktides ei ole seda kohustust liikmesriigile pandud, tuleb Eestil sellele enam tähelepanu pöörata ning kindlustunde saamiseks vastavaid tegevusi planeerida ning sejärel ellu viia hakata.</p>
<p><b>Aruande esitamine</b></p> <p>127. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Nõuda, et rikkumiste aruande koopia esitataks ka korraldusasutusele. (p-d 123–126)</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b></p> <p>Kõikide PRIA poolt käskkirjadega vormistatud otsustest saadetakse koopiaid Põllumajandusministeeriumisse (s.h. toetuste maksmise ja tagasinõudmiste kohta tehtud otsused). Edaspidi nõuame ka Ühise põllumajanduspoliitika rikkumiste aruannete koopiade esitamist korraldusasutusele.</p>
<p><b>Aruandlus Vabariigi Valitsusele</b></p> <p>145. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Kehtestada õigusaktis, mida peavad sisaldama ELi toetuste kasutamise kohta Vabariigi Valitsusele esitatavad aruanded ja kui tihti tuleb neid esitada. (p 144)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Rahandusministeeriumi arvamusel kohaselt peab Vabariigi Valitsust jooksvalt informeerima Euroopa Liidu toetuste rakendamise hetkeseisust, rakendamises esinevatest tõrgetest, võimalikest reageerimist vajavatest probleemidest ning teistest toetuste andmist ja kasutamist puudutavatest olulistest küsimustest. Oleme nõus Riigikontrolli arvamusel, et edaspidi peaks Vabariigi Valitsusele esitatavates ülevaadetes vähemalt korra aastas, seirearuannete valmimisele järgnevalt, andma koondülevaate ka rakendamise hetkeseisust ja tulemuslikkusest olulisemate seirenäitajate abil, seda hoolimata asjaolust, et iga-aastased seirearuanded on avalikud ning kättesaadavad kõikidele soovijatele. Juhul kui aasta jooksul on läbiviidud hindamisi või uuringuid, mille raames on tulemuslikkust mõõdetud, peaks andma ülevaate ka nende järeldustest.</p> <p>Juhime siiski tähelepanu asjaolule, et perioodil 2004–2006 eksisteerivad suhteliselt suured erinevad struktuurifondide, ühtekuuluvusfondi ja ühtse</p>

Riigikontrolli soovitused	Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused
	<p>põllumajanduspoliitika instrumentide vahel, seetõttu on loogiline, et instrumentide lõikes käsitletavat teemat olnud ka mõnevõrra erinevad.</p> <p>Oleme nõus, et oleks kasulik, kui Rahandusministeerium ja Põllumajandusministeerium vaataksid käesoleva aruande valguses üle Vabariigi Valitsusele esitatavate ülevaadete sisu ning ühtlustaks neid maksimaalsel võimalikul määral.</p> <p>Samas oleme arvamusel, et teabe esitamine peab olema korraldatud võimalikult paindlikult ühelt poolt selleks, et ülevaadet sisaldaksid parajasti sellel ajahetkel aktuaalset ning vajalikku informatsiooni, teisalt selle tõttu, et Vabariigi Valitsusel peab olema võimalus küsida täiendavat teavet ning anda jooksvalt korraldusi esitatava teabe sisu ja ulatuse osas.</p> <p>Oleme ühtlasi seisukohal, et protsesside reguleerimine üldaktide tasandil ei ole eesmärk omaette, vaid peaks tulenema objektiivsest vajadusest eriti, kui reguleeritakse suhteid riigi enda institutsioonide ja asutuste vahel, mitte kolmandate osapooltega.</p>
<p><b>Aruandlus Vabariigi Valitsusele</b></p> <p>146. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Kehtestada õigusaktis, mida peavad sisaldama maaelu arengukava toetuste kasutamise kohta Vabariigi Valitsusele esitatavad aruanded ja kui tihti tuleb neid esitada. (p 144)</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b></p> <p>Maaelu arengukava iga-aastaste seirearuannete ja lõpparuande nõuded on sätestatud komisjoni määruse (EÜ) nr 817/2004 artiklis 61. Sellest tulenevalt peab seirearuanne sisaldama ülevaadet programmi üldtingimuste muutustest, programmi arengust seoses püstitatud eesmärkidega, programmi rahalisest teostamisest, programmi rakendamisest (mh hindamis-meetmed, tehnilise abi kasutamine, esilekerkinud probleemid ja teavitustegevus), vastavusest Ühenduse muude poliitikutega. Seirearuanded on kättesaadavad Põllumajandusministeeriumi veebilehel. Lisaks sellele antakse perioodiliselt MAK rakendamisest ülevaateid Riigikogu maaelu-komisjonis. Kaalume nimetatud aruannete esitamise sageduse kehtestamise vajadust õigusaktiga.</p>
<p><b>Tegevusaruandluse täiustamine</b></p> <p>155. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Siduda tegevusaruandlus strateegilise planeerimisega sellisel, et riigi tegevusaruandest selguks, kuidas on iga ministeerium ELi toetusraha kasutanud ja millised tulemused strateegiliste eesmärkide osas saavutanud. (p 154)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Rahandusministeeriumi eestvedamisel on algatatud ministeeriumidevahelises koostöös Eesti finantsjuhtimise süsteemi terviklik uuendamisprotsess, mis käesoleval aastal keskendub finantsjuhtimise arendamise kontseptsiooni ehk uuendamiskava täpsemale väljatöötamisele. Sellesse töösse on kaasatud ka Riigikontrolli esindajad. Finantsjuhtimis-süsteemi uuendamise peamiseks sihiks on üleminek tulemus- ja tegevus-põhisele ning tekkepõhisele süsteemile, mille raames on kavas vastavalt arendada ka riigi aruandluse sisu ja protsessi. Aruandluse osas on lisasihiks koondada sarnaselt toimivale ühtsele planeerimisele kogu riigi aruandlus üheks tervikuks, sh ühildada võimalikult riigieelarveliste vahendite kasutamise koondaruandlus välisvahendite kasutamise (koond)-aruandlusega. See toimuks eelkõige just riigi tegevusaruandluse arendamise raames – rahaliste vahendite kasutamise tulemuslikkusest parema ülevaate saamiseks ja edastamiseks. Seega oleme juba kavandamas samme Riigikontrolli poolt tehtud soovitusel rakendamise suunas. Aruandluse ühildamise täpne vorm ja sisu ning kasutuselevõtu ajaraamistik selguvad edaspidi finantsjuhtimise arendamise protsessi järgmistel etappidel käigus.</p> <p>Märgime ka Riigikontrolli aruandes leheküljel nr 29 punktis 144 esitatud hinnangu kohta, et ülalkirjeldatud ühtse aruande kaudu on lisaks Riigikogule ka Vabariigi Valitsusel võimalik saada kord aastas terviklik ülevaade rahaliste vahendite kasutamise tulemuslikkusest korraga nii riigitulude kui ka välisvahendite osas. Riigi tegevusaruannet arutab esmalt Vabariigi Valitsus, kes ta heakskiitmise korral seejärel Riigikogule esitab. Eraldiseisval iga-aastasel välisvahendite kasutamise täiendaval koondaruandel ei näe me otstarvet.</p>
<p><b>Ressursi efektiivsem kasutamine</b></p> <p>180. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Kaaluda järelkontrollide sidumist kulu-dokumentide auditiga, et kasutada ressursi efektiivselt ning tülitada toetuse saajaid vähem. (p-d 177–179)</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b></p> <p>Juhime tähelepanu, et investeringutoetuste puhul makstakse toetus kasusaajale välja pärast kuludokumentide esitamist. Reeglina tuleb projekt ellu viia kahe aasta jooksul, mis tähendab, et selle aja jooksul esitatakse ka kuludokumendid. Nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 kohaselt peab liikmesriik tagama EL struktuurfondide panuse viie aasta jooksul pärast toetuse otsuse tegemist, mis tähendab, et objekti tuleb 5 aastat sihipäraselt kasutada. Arvestades, et väljamakse tehakse reeglina oluliselt varem kui 5</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused
	<p>aasta jooksul, ei ole võimalik järelkontrolli ja kuludokumentide auditiit omavahel siduda.</p> <p>PRIA poolt teostatavad kontrollmahud on kooskõlas komisjoni määrusega nr 1975/2006, millega on sätestatud käesolevaks programmiperioodiks minimaalsed kontrollmäärad. Antud määruse kohaselt on investeeringumeetmete puhul iga projekti osas vajalik teha vähemalt üks kohapealne kontroll, et kontrollida investeeringu tegelikku teostamist, kohustus teostada järelkontroll peale toetuse väljamaksmist vähemalt 1% ulatuses väljamakstud abikõlblikest kulutustest ning täiendav kohustus läbi viia kuludokumentide kohapealset kontrolli 5% osas väljamakstud abikõlblikest kulutustest.</p>
<p><b>Struktuuritoetuste registri täiendamine</b></p> <p>184. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Tagada, et struktuuritoetuste registris peetakse arvestust järelevalve käigus tuvastatud puuduste täitmise üle, arendades selleks vajaduse korral andmebaasi. (p-d 181–183)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Rahandusministeerium jagab Riigikontrolli arvamust, et struktuuritoetuse registri poolt võimaldavaid funktsionaalsusi tuleb kasutada ära maksimaalselt. Juhime tähelepanu, et registrit arendatakse jätkuvalt seoses vajadusega andmeid efektiivsemalt edastada, töödelda ning analüüsida. Seega on struktuuritoetuse registri kasutamise võimaluste arv aja jooksul märkimisväärselt kasvanud. Olulist rõhku pannakse ka sellele, et suurendada registri kasutajasõbralikkust ning võimaldada registris teostavate toimingute läbiviimist võimalikult lihtsal ning aegasäästval moel.</p> <p>Struktuuritoetuse register on projekti haldussüsteem, seega kogu teave on registris kajastatud projektide lõikes. Projektide lõikes sisestatu baasil on omakorda võimalik andmeid koondada ning kajastada statistiliste aruannetena. Andmeid järelevalvetoimingute ja avastatud puuduste kohta sisestatakse registrisse rakendamise algusjärgust alates, seega baasinfo järelevalve paikvaatluste kohta projektide lõikes on ka praegu olemas. Küll aga on käesoleval hetkel (august 2007) arenduses registri täiendused, mis võimaldaks avastatud puuduseid klassifitseerida (ning antud andmeid kasutada analüüsi ning riskide hindamise jaoks) ning registreerida tehtud ettekirjutuste täitmine. Ühtlasi on arenduses mitmed paikvaatlusi puudutavad aruanded, mis muu seas võimaldavad kasutajal lihtsal moel saada koondandmeid selle kohta, kui palju on paikvaatlusi teostatud, kui suur on paikvaatlustega kaetud vahendite maht jne.</p> <p>Seega on Rahandusministeerium Riigikontrolli soovitusel nõus ning on selle arvesse võtnud.</p>
<p><b>Administratiivse suutlikkuse parandamine</b></p> <p>194. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Pöörata enam tähelepanu administratiivse suutlikkuse parandamisele, kasutades esimesel rahastamisperioodil saadud kogemusi ja ennetades samade probleemide taastekkumist uuel perioodil. (p 193)</p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Kahtlemata on vaja tagada EL toetuste andmiseks ja kasutamiseks vajalik haldussuutlikkus. Eriaruandes kajastatud probleemid on suures osas tuvastatud seire käigus, seega on nii Rahandusministeerium kui ka seirekomisjon olnud nendest teadlikud ning nendele on reageeritud.</p> <p>Muu hulgas on nii Rahandusministeerium kui rakendusasutused ja -üksused jooksvalt tegelema kommunikatsiooni, avalikustamise, teavitamise ja informeerimisega selleks, et tõsta nii avalikkuse kui ka taotlejate ning toetuse saajate teadlikkust struktuurivahenditest ning nende kasutamise seotud reeglitest. Riigihangete valdkonnas korraldatakse jätkuvalt koolitusi ning korraldusasutus valmistab ette juhendmaterjale – seda tehakse ka mitmete teiste teemade puhul.</p> <p>Struktuuritoetuse registri ning Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ja Põllumajanduse Registri ja Informatsiooni Ameti infosüsteemide omavahelise ühilduvusega seotud kitsaskohad on valdavalt kõrvaldatud ning struktuuri toetuse registris kajastuvad nüüd kõikide rakendusüksuste projektide andmed.</p> <p>Olukorras, kus toetuse andmine ja kasutamine on oma olemuselt projekti põhine, tekib muutuvates tingimustes osade projektide puhul alati viivitusi ning rakendamisega seotud probleeme. Mis on oluline, on see, et on olemas administratsioon, kes need probleemid suudab (seire, auditi, hindamise vm protsessi käigus) tuvastada ning nende lahendamiseks vajalikul moel reageerida.</p> <p>Rahandusministeerium jälgib rakendamist igapäevaselt ning on orienteeritud sellele, et probleemid avastataks ning kõrvaldataks kõige efektiivsemal võimalikul moel. Loomulikult oleme nõus sellega, et perioodil 2004–2006</p>

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri ja põllumajandusministri vastused
	<p>saadud kogemusi tuleb arvestada perioodiks 2007–2013 ettevalmistusi tehes ning seda on paljudes küsimuses ka tehtud.</p>
<p><b>Toetuste tulemuslikkuse hindamine</b></p> <p>221. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Korraldada maaelu arengukava toetuste kasutamise tulemuslikkuse ja eesmärkide saavutamise hindamine. (p 220)</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b></p> <p>Juhime tähelepanu, et ÜPP eesmärkide hindamine saab toimuda Asutamislepingu artikli 33 kohaste eesmärkide taustal (vt ka vastus punktile 5).</p> <p>ÜPP-ga kaasnevate maaelu arengu toetuste puhul on üldine seire ja hindamise kord ette antud Nõukogu määruse (EÜ) nr 1257/1999 jaotise 3 peatükis 5 ja Nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 jaotises 4. MAK 2004–2006 puhul teostab keskkonnatoetuse püsihindamist Põllumajandusuuringute Keskus. Lisaks sellele tuleb pärast programmi lõppu läbi viia programmi järelhindamine, mis algab 2007. a II poolaastal. Tavapäraselt programmi vahelihendamist programmi lühikese ajaperioodi tõttu läbi ei viidud.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll juhib oma soovitusena tähelepanu asjaolule, et miinimumnõuded, mis on kehtestatud Euroopa Liidu õigusaktidega, ei pruugi olla piisavad selleks, et saada riigisisest toetuste kasutamise tulemuslikkuse ja eesmärgipärasuse kohta operatiivset infot. Riigikontrolli arvates on võimalik ja ka õiguslikult korrektne hinnata toetuste kasutamise tulemuslikkust ja eesmärgipärasust sõltumatult sellest, kas see on fikseeritud Euroopa Liidu õigusaktides. Mõistagi tuleb seejuures täita kehtestatud nõudeid ning ei tohi loobuda järelhindamise kohustuse täitmisest.</p>
<p><b>Ilmnunud vigade põhjuste selgitamine</b></p> <p>229. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Selgitada, miks toetuste kasutamisel tehakse palju vigu, ja võtta tarvitusele meetmed vigade vähendamiseks. (p-d 224–228)</p>	<p><b>Põllumajandusministri vastus:</b></p> <p>Iga toetuse kohta koostatakse infovihik „Abiks Taotlejale”, mille eesmärgiks on aidata taotlejat toetuse taotluse ettevalmistamisel. Lisaks sellele korraldavad Põllumajandusministeerium ja PRIA enne iga meetme taotlusvooru toimumist infopäevad nii konsulentidele kui ka toetuse taotlejatele. Sellest lähtuvalt on Põllumajandusministeerium seisukohal, et taotlejate teavitamine on põhjalik ning infolevikuks on loodud mitmekülgsed võimalused.</p> <p>Taotlejate veelgi paremaks teavitamiseks on Põllumajandusministeerium ja PRIA alustanud koostööprojekti nõustamis-teavitustegevuse arendamise osas.</p> <p>Aruande koostaja jätab tähelepanu pööramata tabelile 12 ja punktile 250, mille kohaselt ligikaudu pooled toetuste kasutamisel tehtud rikkumised on EL-is tervikuna toimunud just EAGGF vahendite raames, mis on seletatav põllumajandussektori ja -toetuste spetsiifikaga, kus taotlejate arv on väga suur. Samuti on väga lai EAGGF-st makstavate toetuste liikide arv, ulatudes otsetoetustest investeringutoetusteni. Näiteks olgu välja toodud, et Eestis on ainuüksi ligikaudu 19 000 ühtse pindalatoetuse taotlejat.</p> <p><b>Riigikontrolli kommentaar:</b> Riigikontroll avaldab heameelt, et põllumajandusminister on mõistnud esilekerkinud probleemi olulisust ja analüüsinud olukorra tekkimise põhjusi ning alustanud meetmete rakendamist.</p>

## Eriaruande iseloomustus

### Eriaruande eesmärk

Riigikontrolli koostas eriaruande, et saada ülevaade Euroopa Liidust Eestile makstud toetusraha kasutamisest. Seejuures oli eesmärgiks saada teada, kas Eesti on tulnud hästi toime toetusraha kasutamisega Eesti esimesel liitumisjärgsel finantseerimisperioodil. Riigikontroll soovis materjalide analüüsimise ja aruande koostamise tulemusel saada teada, kas Eesti on valmis Euroopa Komisjonile riiklikult deklareerima, et Eestis rakendatud juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad ning Euroopa Liidu toetusraha on kasutatud kooskõlas sätestatud reeglitega.

### Eriaruande ulatus ja käsitlusviis

Riigikontrollil ei saanud ülevaadet kõikidest summadest, mis Euroopa Liidult Eestile tervikuna on laekunud, kuna paljud toetused laekuvad reeglite kohaselt otse taotlejale, kes ei pruugi olla riigiasutus ning nende summade üle Eestis keskselt arvet ei peeta. Selgitamaks Euroopa Liidust Eesti riigi eelarvesse perioodil 2004–2006 makstud toetusraha suurust, küsis Riigikontroll vajalikke andmeid Euroopa Komisjonilt. Kahjuks ei ole komisjon suutnud vajalikku makseinfot Riigikontrollile seni esitada. Seetõttu on aruandes käsitatud rahalises mõttes kolme suurimat toetust, mida Eesti riigile makstakse ja mille kasutamist planeeritakse riigi strateegiatega: toetused struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist ning Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamiseks.

Aruande koostamisel keskendus Riigikontroll toetusraha kasutamise juhtimis- ja kontrollisüsteemidele, aruandlusele ning toetusraha eelarvesse planeerimisele ja tegelikule kasutamisele perioodil 2004–2006. Lisaks vaadati üle ka juhtimis- ja kontrollisüsteem, mis puudutab Eesti riigi sissemakseid Euroopa Liidu eelarvesse.

Aruande koostamise aluseks olid enamikus avalikult kättesaadavad materjalid (nt õigusaktid, välisabi ülevaated, seirearuanded, hindamisaruanded, Euroopa Kontrollikoja aruanded, Euroopa Liidu struktuurifondide auditeerimise aastaraamatud), kuid küsiti asjasse puutuvatelt asutustelt ka nende sisemisi kordasid ning küsitleti valdkonnaga tegelevaid ametnikke. Aruandes esitatud arvamused põhinevad avalikel ja Riigikontrollile kättesaadavaks tehtud materjalidel ning ametnike selgitustel. Riigikontroll ei korraldanud spetsiaalselt eriaruande tarvis süsteemi- ega muid auditeid, vaid tugines ministeeriumide ja nende allasutuste, seirekomisjonide ning väliste hindajate tehtud tööle. Üksikud Riigikontrolli poolt valdkonnas tehtud auditite kokkuvõtted on toodud aruande kuuendas peatükis.

Riigikontrollile andsid selgitusi ja vajalikku informatsiooni Rahandusministeerium, Põllumajandusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaministeerium ning Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet.

### Eriaruande lõpetamise aeg:

Eriaruande koostamine lõpetati 2007. a juulis.

### Eriaruande koostamise meeskond:

Eriaruande koostasid audiitorid Gerli Eisberg, Kristi Kährin, Karin Rajapu ja auditijuht Krista Zibo.

### Kontaktandmed

Eriaruande kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Eriaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Eriaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Eriaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSI-2-1.4/07/86.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Lisa 1. Rakendusasetused ja -üksused perioodil 2004–2006

PRIORITEET	RAKENDUSASUTUS	RAKENDUSÜKSUS
<b>Prioriteet 1: INIMRESSURSI ARENDAMINE</b>		
1.1. Tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav ning kõigile kättesaadav haridussüsteem (ESF)	Haridus- ja Teadusministeerium	SA INNOVE
1.2. Inimressursi arendamine ettevõtete majandusliku konkurentsivõime suurendamiseks (ESF)	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
1.3. Võrdsed võimalused tööturul (ESF)	Sotsiaalministeerium	Tööturuamet
1.4. Haldussuutlikkuse tõstmine (ESF)	Riigikantselei	Riigikantselei
<b>Prioriteet 2: ETTEVÕTLUSE KONKURENTSIVÕIME</b>		
2.1. Ettevõtete arengu toetamine (ERDF)	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
2.2. Ettevõtluse infrastruktuuri arendamise toetamine (ERDF)		
2.3. Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni edendamine (ERDF)		
2.4. Turismi arendamine (ERDF)		
<b>Prioriteet 3: PÕLLUMAJANDUS, KALANDUS ja MAAELU</b>		
3.1. Investeeringud põllumajandustootmisel (EAGGF)	Põllumajandus-ministeerium	Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet
3.2. Põllumajandussaaduse töötlemise ja turustamise parandamise investeeringutoetus (EAGGF)		
3.3. Majandustegevuse mitmekesistamine maapiirkonnas (EAGGF)		
3.4. Integreeritud maaparandus (EAGGF)		
3.5. Külade taastamine ja arendamine (EAGGF)		
3.6. Kohaliku initsiatiivi arendamine – LEADER (EAGGF)		
3.7. Metsamajandus (EAGGF)		
3.8. Nõuande- ja teabelevi teenuste toetamine (EAGGF)		
3.9. Kalalaevastiku püügivõimsuse reguleerimine (FIFG)		
3.10. Kalalaevastiku moderniseerimine ja uuendamine (FIFG)		
3.11. Kalanduse käitlemisketi investeeringutoetuste meetmed (FIFG)		
3.12. Muud kalandusega seotud meetmed (FIFG)		
<b>Prioriteet 4: INFRASTRUKTUUR JA KOHALIK ARENG</b>		
4.1. Transpordi infrastruktuuri arendamine (ERDF)	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Maanteeamet
		Raudteeinspeksioon
		AS Tallinna Lennujaam
		Veeteede Amet
4.2. Keskkonna- infrastruktuuri arendamine (ERDF)	Keskkonnaministeerium	Keskkonna-investeeringute Keskus

4.3. Kutse- ja kõrghariduse ning seda toetava infrastruktuuri kaasajastamine (ERDF)	Haridus- ja Teadusministeerium	SA INNOVE
4.4. Haiglavõrgu reorganiseerimine (ERDF)	Sotsiaalministeerium	Sotsiaalministeerium
4.5. Infoühiskonna arendamine (ERDF)	Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium	Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus
4.6. Kohalik sotsiaalmajanduslik areng (ERDF)	Siseministeerium	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
<b>Prioriteet 5: TEHNILINE ABI</b>		
5.1. Programmi juhtimine ja rakendamine (ERDF)	Rahandusministeerium	Rahandusministeerium

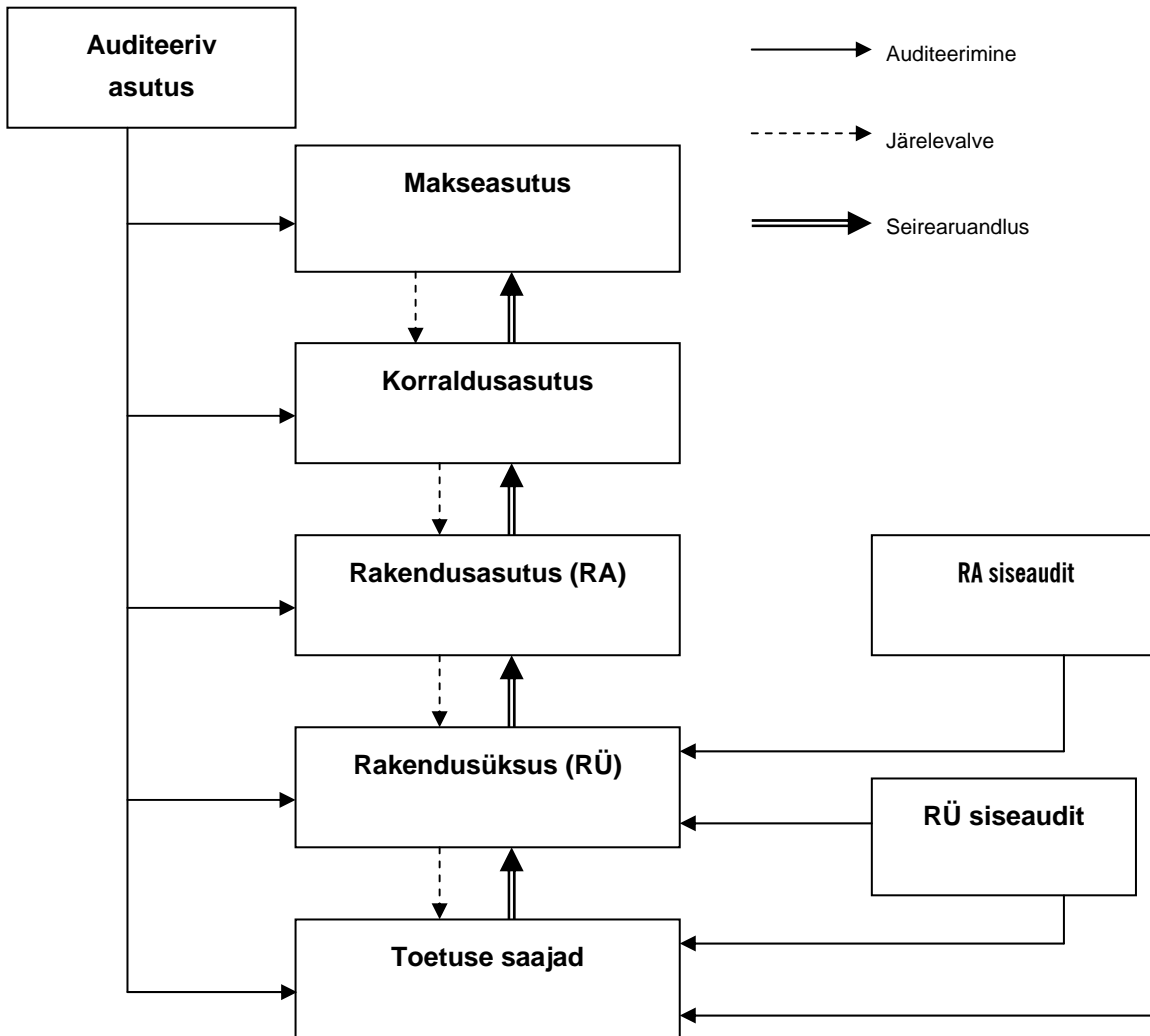


## Lisa 2. Rakendusasetused ja -üksused perioodil 2007–2013

	<b>Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava</b>	<b>Rakendusasetused</b>	<b>Rakendusüksused</b>
1	Ettevõtluse uuendus- ja kasvuvõime	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise SA KredEx
		Keskonnaministeerium	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
2	Eesti teaduse ja arenduse konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu	Haridus- ja Teadusministeerium	SA Archimedes
3	Strateegilise tähtsusega transpordinvesteeringud (ÜF)	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Veeteede Amet Raudteespeksioon Maanteeamet AS Tallinna Lennujaam
4	Regionaalse tähtsusega transpordi infrastruktuuri arendamine	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Veeteede Amet Raudteespeksioon Maanteeamet AS Tallinna Lennujaam
5	Infoühiskonna edendamine	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus
6	Horisontaalne tehniline abi	Rahandusministeerium	Rahandusministeerium
7	Tehniline abi	Rahandusministeerium	Rahandusministeerium
	<b>Elukeskkonna arendamise rakenduskava</b>	<b>Rakendusasetused</b>	<b>Rakendusüksused</b>
1	Veemajanduse ja jäätmeäitluse arendamine	Keskonnaministeerium	SA Keskonnainvesteeringute Keskus
2	Säästva keskkonnakasutuse infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine	Keskonnaministeerium Sotsiaalministeerium	SA Keskonnainvesteeringute Keskus
3	Energiamajanduse arendamine	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Keskonnaministeerium	SA Keskonnainvesteeringute Keskus Ekspordi Garanteerimise SA KredEx
4	Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng	Siseministeerium	Ettevõtluse Arendamise SA
5	Hariduse infrastruktuuri arendamine	Haridus- ja Teadusministeerium	SA INNOVE
6	Tervishoiu- ja hoolekande infrastruktuuri arendamine	Sotsiaalministeerium	Sotsiaalministeerium
7	Horisontaalne tehniline abi	Rahandusministeerium	Rahandusministeerium
8	Tehniline abi	Rahandusministeerium	Rahandusministeerium

	<b>Inimressursi arendamise rakenduskava</b>	<b>Rakendusasutused</b>	<b>Rakendusüksused</b>
1	Elukestev õpe	Haridus- ja Teadusministeerium Keskkonnaministeerium	SA INNOVE SA Keskkonnainvesteeringute Keskus
2	Teadus- ja arendustegevuse inimressursi arendamine	Haridus- ja Teadusministeerium	SA Archimedes
3	Pikk ja kvaliteetne tööelu	Sotsiaalministeerium	SA INNOVE
4	Teadmised ja oskused uuendusmeelseks ettevõtluseks	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Ettevõtluse Arendamise SA, Ekspordi Garanteerimise SA KredEx
5	Suurem haldusvõimekus	Riigikantselei, Siseministeerium	Riigikantselei, Ettevõtluse Arendamise SA
6	Horisontaalne tehniline abi	Rahandusministeerium	Rahandusministeerium
7	Tehniline abi	Rahandusministeerium	Rahandusministeerium

### Lisa 3. Struktuurifondide kasutamise kontrollimine



## Lisa 4. Struktuurifondide kasutamise kohta tehtud auditite peamised leiud prioriteetide ja tähelepanekute kaupa

Auditi tähelepanek	1. prioriteet	2. prioriteet	3. prioriteet	4. prioriteet	5. prioriteet
Vajakajäämised toetuskeemide administreerimist reguleerivates õigusaktides	2	4	9	4	0
Asutustevahelised õiguslikud suhted on korrektselt reguleerimata	3	4	1	2	0
Protseduurireeglid ei vastanud õigusaktides sätestatud tingimustele ega olnud kooskõlas RAKiga (sh kinnitamata)	4	4	12	5	1
Rakendusasutuste ja -üksuste töötajad pole järginud protseduurireegleid	3	0	1	3	0
Puudulikud põhimäärused, ametijuhendid (sh kinnitamata)	4	4	5	5	1
Kohustuste lahususe printsiipi pole tagatud või järgitud (nt töötajate asendamisel)	4	4	0	5	1
Puudused järelevalve tegemise korralduses (sh kohapealsed kontrollid, seire)	2	1	2	3	0
Puudused taotluste menetlemises / hindamises / otsustusfaasis (sh vastavaks tunnistamise protsessis pole otsused piisavalt põhjendatud, viivitused menetlemisprotsessis jne)	3	1	4	3	0
Puudulik kontrollijälg (dokumendid halvasti hallatud, puuduvad meetmed info säilitamiseks)	3	2	3	5	0
Puudulik dokumentatsioon rakendusüksuse ja toetuse saaja juures (puudulikult vormistatud dokumendid, aruanded, lepingud või üldse puuduvad dokumendid)	4	3	0	1	0
Puudulikud andmed infosüsteemides	2	1	0	0	0
Puudused toetuse saaja raamatupidamiskorralduses (sh siseeeskirjad puudu)	3	4	2	5	0
Rikutud info avalikustamise nõudeid	3	1	2	0	1
Puudused riigihangete tegemisel ja dokumenteerimisel (sh ei võeta 3 pakkumist)	3	1	1	1	0
Mitteabikõplikud kulud	4	1	0	1	1
<b>KOKKU</b>	<b>47</b>	<b>35</b>	<b>42</b>	<b>43</b>	<b>5</b>

## Lisa 5. Ühtekuuluvusfondi kasutamise kohta tehtud auditite peamised leiud sektorite ja tähelepanekute kaupa

Auditite koondatud tähelepanekud	Keskkonnasektor	Transpordisektor	Kokku
Mitteabikõlblikud kulud	5	3	8
Puudulik raamatupidamiskorraldus	4	4	8
Puudused kulude kontrollis (oluliste arvete kontroll ei olnud siseauditi ja rakendusüksuse vahel kokku lepitud)	1	3	4
Asutustevahelised õiguslikud suhted korrektselt reguleerimata	0	1	1
Protseduurireeglid ei vastanud õigusaktides sätestatud tingimustele	4	11	15
Rakendusasutuste ja -üksuste töötajad pole järginud protseduurireegleid	3	3	6
Põhimäärused ja ametijuhendid ei sisalda kõiki Ühtekuuluvusfondi rakendamise ülesandeid, õigusi ja kohustusi	1	1	2
Rikutud info avalikustamise nõudeid	1	4	5
Puudulik dokumentatsioon (sh archiveerimine)	1	1	2
Probleemid hangetega	3	1	4
<b>KOKKU</b>	<b>23</b>	<b>32</b>	<b>55</b>