

Kalanduse järelevalve Läänemerel

*Kas järelevalve traalpiügi üle Läänemerel on tõhus
ning kalandusandmete korraldus toetab
järelevalvet?*

Kalanduse järelevalve Läänemeres

Kas järelevalve traalpüügi üle Läänemeres on tõhus ning kalandusandmete korraldus toetab järelevalvet?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris järelevalvet kutselise kalapüügi üle Läänemeres ning kalanduse korralduseks ja järelevalveks vajaliku infosüsteemi arendamist. Auditis keskenduti traalpüügi järelevalvele, kuna selle püügi mahud võrreldes rannakalandusega on Läänemeres kõige suuremad ning Eestil on kohustus täita traalpüügile kehtestatud Euroopa Liidu järelevalvenõudeid.

Audit on osa Läänemere-äärsete riikide paralleelauditist, mis käsitleb Läänemere keskkonnaseiret ning kalanduse korraldust ja järelevalvet.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Läänemere kalavarud on madalseisus nii Läänemere keskkonnaseisundi halvenemise kui ka ülemäärase püügikoormuse tõttu. Paarikümne aasta tagused suured püügikogused on kordades kahanenud ning näiteks tursa ja lõhe varu on sattunud kriitilisse seisusse ja vajab taastamist. Läänemere kalanduse ees seisab ülesanne taastada halvas seisus kalavarud ja saavutada nende jätkusuutlik majandamine. Seatud eesmärkide saavutamiseks on eriti oluline, et kalanduse järelevalve tagaks püüginõuete järgimise ja tõkestaks illegaalset püüki. See on vajalik kalavarude ja merekeskkonna kaitseks ning toetab meie kalapüügitraditsioonide ja rannaäärsete kalapüügipiirkondade püsijäämist.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei suuda traalpüügi järelevalve tõhusalt tuvastada ebaseaduslikku püüki, kuna järelevalvet ei kavandata süsteemselt, eri riigiasutuste koostöö järelevalves kohati ei toimi ning mitut piirkonda kontrollitakse liialt vähe. Samuti halvendavad järelevalve võimekust Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnainspektsiooni eriarvamused kalandusandmete kontrollimisel ja analüüsimisel.

Järelevalve tõhustamiseks on vaja kasutada senisest tulemuslikumalt olemasolevaid infotehnoloogilisi vahendeid rikkumiste avastamiseks ja parandada traallaevade lossimise kontrolli. Praegu kaks eraldiseisvat kalanduse infosüsteemi tuleb siduda terviklikuks infosüsteemiks ning rakendada elektroonilise püügipäeviku süsteem.

Olulisemad tähelepanekud on järgmised:

- Kalanduse järelevalves ei kasutata mitmeid olemasolevaid andmete analüüsimise võimalusi. Oluline on võrrelda kala püügi, lossimise ja müügi andmeid (nn andmete ristkontroll), kuna see võimaldab avastada ebaseaduslikku püüki ja käitlemist. Neid andmeid pole järelevalve planeerimises kasutatud, kuna ristkontrolle pole ametkondade vaheliste arusaamatuste tõttu mitme aasta jooksul tehtud. Põllumajandusministeerium, kelle ülesanne on pidada

kalapüügiandmete arvestust kalanduse infosüsteemis, on ristkontrolle Keskkonnainspektiooni ülesandeks pidanud, viimane aga ei saanud kalanduse infosüsteemi andmeid tehnilistel põhjustel analüüsida. Samuti ei kasutata järelevalves kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi (VMS) kõiki võimalusi, näiteks ei võrrelda randumisandmeid, mis kalalaevad eelteatena edastavad, VMSi kaudu saabuvate laeva asukohaandmetega. Nii ristkontrollid kui ka VMSi läbimõeldum kasutamine muudaksid järelevalve tõhusamaks ning vähendaksid välitöökuluseid.

- Järelevalve traalpüügi lossimise üle on mõnes piirkonnas liialt vähene. Iseäranis nõrk on lossimise kontroll Virumaal. Samuti esineb laevu ja sadamaid, mida kontrollitakse teistest oluliselt vähem. Nõrk järelevalve soodustab illegaalset kalapüüki.
- Riigi järelevalvevõimekus avamerel, iseäranis Eesti majandusvööndis on vähene ning järelevalveks kasutatavad piirivalvelaevad on vanad. Olukorda leevendab mõnevõrra 2008. aasta sügisel valminud uus järelevalvelaev, mis võimaldab Eestil osaleda ka rahvusvahelistel järelevalvemissioonidel.
- Puudub terviklik kalanduse infosüsteem, mis hõlmaks kalavarusid ja kutselist ning harrastuspüüki ning võimaldaks saada kogu valdkonna korraldamiseks ja järelevalveks vajaliku info. Keskkonnaministeerium ja Põllumajandusministeerium ei ole suutnud kokku leppida tervikliku, mõlema ministeeriumi vastutusala ülesandeid rahuldava infosüsteemi arendamises ning arendavad eraldi oma valitsemisala ülesandeid täitvat infosüsteemi. Samas peavad mõlemat infosüsteemi oma töös kasutama nii Keskkonnaministeerium kui ka järelevalve- ja teadusasutused. Killustatud infosüsteem raskendab analüüsise ja kontrollide tegemist, muudab kasutamise ebamugavaks ning suurendab haldamis- ja arendamiskuluseid.
- Põllumajandusministeerium on kalalaevade elektroonilise püügipäeviku arendamisega hiljaks jäänud, mis seab selle rakendamise Euroopa Liidu seatud tähtjaks kahtluse alla. Kuigi kava kohaselt peab suurte (üle 24 m) kalalaevade püügipäevikud asendama püügiandmete elektroonilise teatamisega kalalaevadelt kalanduse infosüsteemi alates 1. jaanuarist 2010, oli Põllumajandusministeeriumi arendatava projekti rahastamine veel aprillis 2009 ebaselge. Põllumajandusministeerium pole elektroonilise püügipäeviku arendamiseks suutnud kasutada ka Euroopa Liidu kalandusfondi raha, mille kasutamine on üldse olnud äärmiselt tagasihoidlik. Kalalaevade elektroonilise püügipäeviku rakendamine on oluline, kuna see võimaldab senisest kiiremini edastada püügiandmed kalanduse infosüsteemi, mis parandab järelevalvevõimalusi ning kaob vajadus sisestada andmeid käsitsi.

Keskkonna- ja põllumajandusministri vastus:

Keskkonnaminister ja põllumajandusminister nõustusid valdava osa riigikontrolli ettepanekutega. Ministrid tõdesid, et Põllumajandusministeeriumi 2009. aastal rakendatud uus kalanduse infosüsteem parandab andmeanalüüsi ja järelevalvevõimalusi. Samas nõustusid ministrid vajadusega integreerida seni eraldiseisvalt arendatud kalanduse infosüsteemid. Samuti peavad ministrid vajalikuks analüüsida praeguse

kalanduse administreerimise ja järelevalve korralduse tõhusust, kuivõrd seni jaguneb valdkonna korraldus eri ministereeriumite ja ametkondade vahel. Mitmeid Riigikontrolli soovitusi on asunud juba täitma.

Põllumajandusminister ei pea otstarbekaks kalalaevade eelteadete registri eraldi sidumist kalanduse infosüsteemiga, kuna 2010. aastal peaks käivituma kalalaeva püügiandmete elektroonilise raporteerimise süsteem (ERS), mille üheks osaks on eelteated. Samuti ei pea minister otstarbekaks siduda kalalaevade positsioneerimisandmete andmebaas eraldi kalanduse infosüsteemiga, kuna positsioneerimisandmed on samuti osa kavandatavast elektroonilisest püügipäevikust. **Keskkonnaminister** on selles osas eriarvamusel ja teeb Keskkonnainspeksioonile ülesandeks töötada koostöös Põllumajandusministeeriumiga välja infotehnoloogiline lahendus kalalaevade satelliitjälgimise süsteemi (VMSi) andmete ja kalanduse infosüsteemi (KISi) sidumiseks, et hõlbustada igapäevases järelevalvetöös vajalike ristkontrollide tegemist. **Riigikontroll** märgib, et elektroonilise raporteerimise süsteemi (ERSi) tehnilise lahenduse ja rakendamise osas valitseb endiselt selgusetus. Ka Põllumajandusministeeriumi andmetel valmistatakse praegu alles hanget ette ja püütakse leida rahalisi vahendeid.

Keskkonnaminister märgib, et alates 2008. aastast on Keskkonnainspeksioon pööranud enam tähelepanu värske kala lossimise järelevalvele. Alates 1. oktoobrist 2009 rakendub Keskkonnainspeksioonis uus kontrolli registreerimise süsteem, mis muudab inspektorite kontrolli tulemused paremini töödeldavaks ja analüüsitavaks. Alates 1. maist 2009 läks Keskkonnainspeksiooni valvetelefoni opereerimine üle häirekeskusele, kellel on parem tehniline võimekus ning töökogemus andmete kvaliteedi parandamiseks.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Järelevalve traalpüügi üle Läänemerele	9
Järelevalves ei kasutata püügiandmete ristkontrolli tulemusi	10
Traalpüügi lossimiste järelevalve sadamates on piirkonniti ebapiisav	15
Randumiste eelteadete register ei anna täit ülevaadet lossitavast saagist	18
Kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi saab järelevalves kasutada senisest tõhusamalt	20
Järelevalveasutuste tehniline võimekus järelevalveks avamerel on vähene	22
Kalanduse infosüsteemi arendamine	24
Kalanduse infosüsteem ei hõlma terviklikult kogu kalandusinfot	26
Uus kalanduse infosüsteem ei sisalda veel elektroonilise püügipäeviku rakendust	28
Riigikontrolli soovitusel ning keskkonnaministri ja põllumajandusministri vastused	31
Auditi iseloomustus	34
Auditi eesmärk	34
Hinnangu andmise kriteeriumid	34
Riigikontrolli varasemaid auditeid kalanduse valdkonnas	36

Valdkonna ülevaade

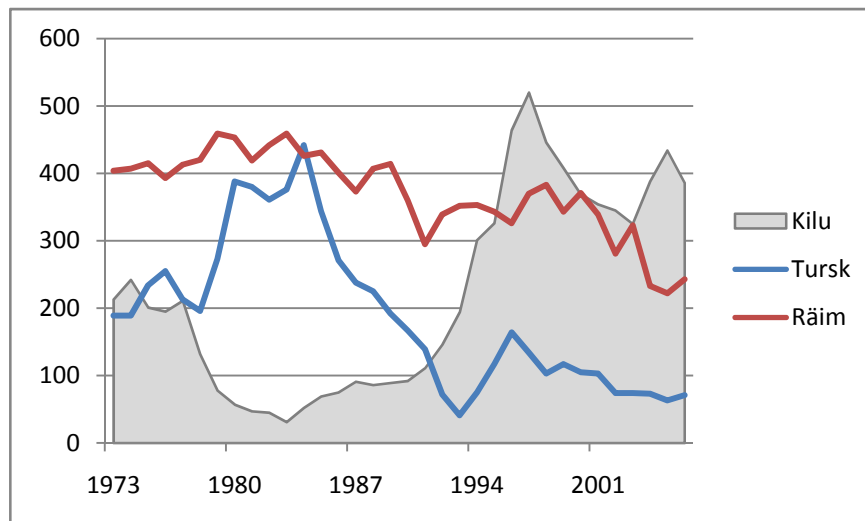
Riimvesi – vähese soolsusega (0,5–18‰), tavaliselt mere- ja jõevee segunemisel tekkiv vesi.

Eutrofeerumine – veekogu toitainetega (peamiselt fosfori- ja lämmastikuühenditega) rikastumine, mis toob kaasa vee kvaliteedi halvenemise ja hapnikupuuduse.

Kutseline kalapüük Läänemeres jaguneb avamere- ehk traalpüügiks ja rannapüügiks

1. Läänemeri on suurima riimveelise veekoguna ökoloogiliselt unikaalne. Maailmamerega on Läänemeri seotud vaid kitsaste Taani väinadega, mis piiravad oluliselt hapnikurikkama ja soolasema Põhjamere vee sissevoolu, takistades seega ökoloogiliselt olulist veevahetust. Veevahetus on ebaregulaarne ning võtab hinnanguliselt aega 25–30 aastat, mis muudab mere väga reostustundlikuks. Samuti on oluline faktor piirkonniti erinev vee soolsus. Suurema soolsusega piirkonnad on kalastiku poolest rikkamad ning ühtlasi kõige paremad püügipiirkonnad (näiteks Gdanski, Gotlandi ja Bornholmi süvikud). Eriliste ökoloogiliste tingimuste tõttu elab Läänemeres vähem kui sada kalaliiki.
2. Tihe inimtegevus Läänemere piirkonnas, nii maismaal kui ka merel, on Läänemere keskkonnale tõsiseks ohuks. Kõige rohkem kahjustavad Läänemerd kalade ülepüük, **eutrofeerumine**, saasteainetega reostumine ning võõrliikide sissetung.
3. Valdav osa, ca 90% Läänemere püügimahust saadakse **avamere- ehk traalpüügil**. Peamiselt püütakse turska, räime ja kilu. Püügivahendina kasutatakse enamasti traalnootasid, mida veavad suuremad (üle 15 m pikkused) laevad. Euroopa Liidu Nõukogu määrab peale tursa, räime ja kilu ka lõhe püügikvoodid, tuginedes Rahvusvahelise Mereuurimise Nõukogu (ICES) välja töötatud kalavarude seisundi hinnangule ning majandamissoovitustele. Madalast rannikumerest tingituna on Läänemeres suhteliselt suur osa ka **rannapüügil**, mis toimub kuni 20 m sügavuses rannikumeres. Rannapüügil kasutatakse väiksemaid, enamasti alla 10 m pikkuseid laevu, mis arvuliselt moodustavad umbes 70% Läänemere kalalaevastikust. Kasutusel on ka palju erinevaid seisevpüüniseid (lõkspüüniseid, õngejadasid, seisevvõrke jms). Rannapüügiga saadakse kõige enam eri liiki kalu.
4. Püügimahtude suurenemine on enim mõju avaldanud Läänemere töendusliikide (tursk, räim, kilu, lõhe) varule, viimase poole sajandi jooksul on nende püügimaht kasvanud ligi kümme korda. Kui 1930. aastateni püüsid püügimadud umbes 120 000 tonni piires, siis 1950ndatel tõusid need umbes 500 000 tonnini ning 1970ndate lõpus jõudsid ligi miljoni tonnini aastas. Ülepüük viis töendusliikide varud madalseisu ning mõne liigi puhul (nt tursk, lõhe) ka allapoole looduslikku taastumisvõimet.
5. Alates 1980ndate keskpaigast on peamiste töendusliikide (v.a kilu) väljapüük oluliselt vähenenud, kuid varud on sellegipoolest jätkuvalt madalseisus. Hinnangud kalavarude olukorra kohta on aasta-aastalt muutunud kriitilisemaks ning riikidel on soovitatud vähendada püügikoormust. Kõige kriitilisemas seisus on tursavarud, seda nii liias püügi kui ka Läänemere periooditi muutuva soolsuse tõttu. 2007. aasta juunis võttis ELi kalandusnõukogu vastu pikaajalise Läänemere tursavarude majandamise kava, mis esimestel aastatel oli ühtlasi ka Läänemere tursa idavarude taastamise plaaniks. Ka lõhevarud on Läänemeres väga väikseks jäänud. Põhiosa Läänemeres püütavatest lõhedest moodustavad kasvandustest pärit kalad. Kui jõgedest merre laskuvatest noortest lõhedest on Botnia lahes 27% looduslikku päritolu, siis Soome lahes vaid alla 6%.

Joonis 1. Läänemere tursa, räime ja kilu püügimahud (tonnides)



Allikas: Riigikontroll ICESI andmete põhjal

Illegaalne, raporteerimata ja reguleerimata kalapüük (IUU – illegal, unreported and unregulated fisheries) on

- püük üle lubatud püügikvoodi,
- püük laevaga, millel puudub püügikvoot või püügiõigus,
- alamõõdulise kala püük,
- püük keelatud püügivahenditega,
- püük keelatud piirkonnas või piirkonnas, milles laeval puudub püüdmiseks luba.

6. Suurimaks probleemiks kalavarude säilimisel ning varude jätkusuutliku majandamise tagamisel peetakse musta kalapüüki, ametliku nimetusega illegaalne, raporteerimata ja reguleerimata kalapüük (*edaspidi illegaalne (kala)püük*). Illegaalne kalapüük on globaalne probleem, puudutades enamikku kalastuspiirkondi ka Euroopa Liidus.

7. Illegaalse kalanduse ulatust ja kahju tervikuna on vähese tõendusmaterjali ja probleemi kompleksuse tõttu keeruline hinnata ning seda on püütud teha alles viimastel aastatel. Illegaalse kalapüügiga kaasneb tõsine kahju nii kalavarudele, majandusele kui ka tööhõivele. Illegaalne kalapüük moodustab hinnanguliselt vähemalt 15–20% ülemaailmsest kogupüügist ning kahju suurusjärk on üle 30 miljardi USA dollari aastas.

8. Esialgsete analüüside tulemusena on leitud¹, et kõigis liikmesriikide kalanduspiirkondades moodustab mustast kalapüügist tulenev kahju kokku vähemalt 6 miljardit eurot aastas, tegelik kogukulu on tõenäoliselt oluliselt suurem. Euroopa Kontrollikoja 2007. aasta hinnangul võib illegaalne püük Euroopas mõne varu puhul ulatuda ametliku püügimahuga samasse suurusjärku.

9. Läänemeres on tursa illegaalse püügi mahuks hinnatud keskmiselt 35–40% kogupüügist, räime ja kilu puhul 35% kogupüügist.¹ Sellest tulenev hinnanguline kahju kuni 2020. aastani on ELi Läänemere riikide jaoks ca 47 mln eurot aastas, sh kaob illegaalse kalapüügi tõttu ligi 3800 töökohta.

¹ Costs of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in EU Fisheries. 2008. Economics for the Environment Consultancy Ltd, London.

Kalanduse korraldus Läänemere

10. Pärast Euroopa Liidu laienemist 2004. aastal on Läänemere saanud peaaegu täielikult Euroopa Liidu sisemeri, kus ainus ELisse mittekuuluv Läänemere äärne riik on Venemaa. Kui enne ELi laienemist 2004. aastal otsustas Läänemere ühiste kalavarude kasutamise ja kaitse üle Rahvusvaheline Läänemere Kalanduskomisjon (IBFSC), siis pärast viimase tegevuse lõpetamist 2005. aasta detsembris otsustatakse varude kasutamise üle ELi ja Venemaa kahepoolsetel läbirääkimistel. Seni pole EL ja Venemaa sõlminud Läänemere kalavarude kaitset ja jätkusuutlikku kasutust käsitlevat koostöölepet.

11. Euroopa Liit korraldab kalandust ühise kalanduspoliitika kaudu, mille eesmärk on tagada kalanduse jätkusuutlik areng, sealjuures keskkonkaidsete, majanduslike ja sotsiaalsete aspektide tasakaalu silmas pidades. Ühine kalanduspoliitika hõlmab muu hulgas järgmist:

- kalavarude haldamise ja kaitse korraldust, et varusid kasutataks säästlikult, näiteks kehtestatakse kvoodid ja püügipiirangud, juurutatakse säästlikud püügimeetodid;
- kalandussektori tegevuse kontrolli, mille peamiseks vahendiks on kala teekonna jälgimine püügist ja lossimisest kuni töötlemise ja jaekaubanduseni.

12. EL korraldab kalandust ainult merel, sisevete kalandus on liikmesriikide enda pädevuses. Lubatud püügimahud Läänemeres kehtestab ELi Nõukogu neljale kalaliigile – räim, kilu, tursk ja lõhe –, lähtudes teadlaste (Rahvusvahelise Mereuurimise Nõukogu – ICES) ja Euroopa Komisjoni soovist. Poliitilise otsusena on nõukogu sageli kehtestanud suuremad püügikvoodid, kui teadlaste hinnangul varude seisund võimaldaks. Ka Euroopa Komisjon on näinud selles olulist probleemi kalavarude jätkusuutlikul majandamisel ja taastamisel.

13. Ühise kalanduspoliitika rahastamiseks on loodud Euroopa Kalandusfond, mille suurus programmiperioodil 2007–2013 on ca 3,8 miljardit eurot. Kalandusfondi meetmetega püütakse tasakaalustada püügivõimsust ja püügivõimalusi (varud) (praegu on probleemiks püügivõimalusi ületav laevastik), tugevdada kalandusettevõtteid ja parandada nende konkurentsivõimet, rakendada keskkonkaidlikumaid püügi- ja töötlusmeetodeid, arendada kalandussektori töötajaskonda ning toetada kalanduspiirkondade säästvat arengut.

14. ELi kalanduspoliitika nurgakivi on püügimahtude piiramine ja järelevalve kehtestatud nõuete üle. Nii Euroopa Kontrollikoda (raport nr 7/2007) kui ka Euroopa Komisjon on leidnud, et praegune kontrollisüsteem on illegaalse kalapüügi tõkestamiseks ebatõhus, kulukas ja keeruline, millel on oluline negatiivne mõju kalavarudele, kalamajandusele ja kalandusest sõltuvate piirkondade tulevikule. Seetõttu on Euroopa Komisjonil kavas kontrollisüsteemi 2010. aastal reformida.²

² KOM (2008) 718, 14.11.2008: Euroopa Komisjoni teatis ELi Nõukogule ja Euroopa Parlamendile ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu määrus, millega luuakse ühenduse kontrollisüsteem ühise kalanduspoliitika eeskirjade järgimise tagamiseks.

Püügikvoodid räime-, kilu-, tursa- ja lõhepüügi reguleerimiseks kehtestab Euroopa Liit

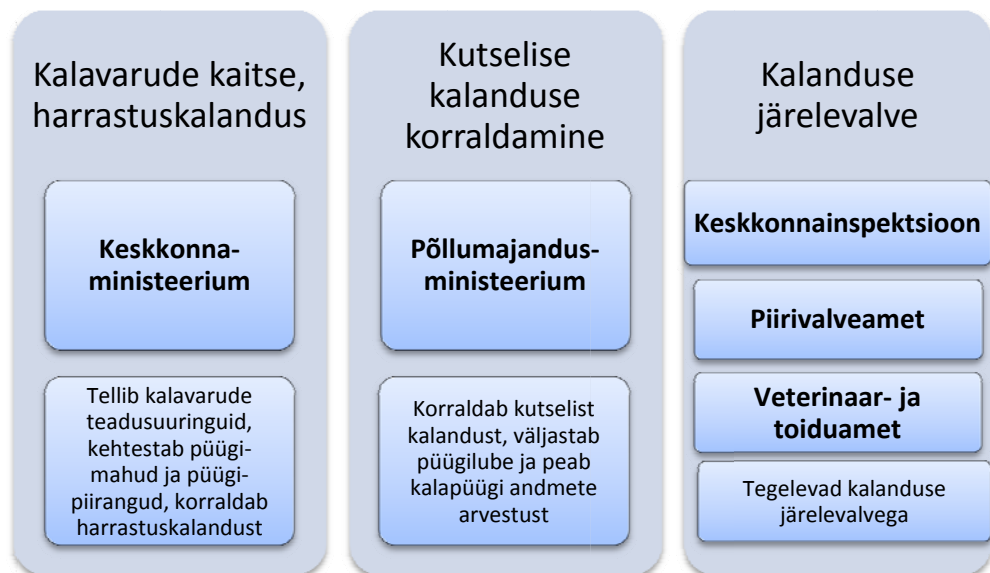
Reformi eesmärk on lihtsustada järelevalve õiguslikku raamistikku ning ühtlustada kontrolli korda. Muu hulgas soovitakse, et igas liikmesriigis oleks üks ametiasutus, kes koordineerib kõigi riiklike kontrolliasutuste järelevalvetegevust ning vastutab püügiinfo kogumise, selle järelevalve ning Euroopa Komisjonile teabe edastamise eest. Liikmesriikide kohustuste täitmine seotakse Euroopa Kalandusfondist saadavate rahaliste toetustega.

Kalandus Eestis

15. Alates 2006. aastast on kalanduse korraldamine Eestis jagatud Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi vahel. Põllumajandusministeeriumi vastutusallas on kutselise kalanduse korraldus, sh kalapüügiiload ja püügiandmete arvestus, kalakaubandus ja -töötlemine, riiklikud ja Euroopa Kalandusfondi toetused ja muu kalanduse kui kaubandusega seonduv. Keskkonnaministeeriumi vastutusallas on kalavarude seisundi hindamine ja selleks teadusuuringute korraldamine, püügimahtude määramine, harrastuspüügi korraldamine, püügipiirangute kehtestamine, kalavarude kaitse ning varude taastootmine.

16. Kalanduse järelevalves on põhiroll Keskkonnaministeeriumi valitsemisallas oleval Keskkonnainspeksioonil, kes kontrollib looduskeskkonna ja -varade kasutust ja kohaldab rikkumiste korral seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses riikliku sunni vahendeid. Keskkonnainspeksioon on keskkonnavalaste seaduserikkumiste puhul kohtuväliseks menetlejaks ning teeb esmaseid uurimistoiminguid kriminaalasjades.

Joonis 2. Riigiasutuste roll kalanduse korraldamisel ja järelevalve tegemisel



Allikas: Riigikontroll

17. Keskkonnajärelevalve edukus sõltub suuresti eri asutuste koostööst. Peale Keskkonnainspeksiooni kui keskse keskkonnajärelevalveasutuse teevad järelevalvet kalandusvaldkonna üle veel mitmed asutused. Piirivalveamet koostöös Keskkonnainspeksiooniga teeb kalapüügi üle järelevalvet avamerel, kasutades selleks oma käsutuses olevaid tehnilisi vahendeid: piirivalvelaevu ja mereseiresüsteemi. Veterinaar- ja

Toiduamet kontrollib kala ja kalatoodete ohutust tarbijale ning kala kui toidu igakülgset nõuetele vastavust. Maksu- ja Tolliamet tegeleb kalandusettevõtete majandustegevuse kontrolliga, mille käigus koostöös Keskkonnainspeksiiooniga tuvastatakse näiteks illegaalselt püütud kala töötlemist. Politsei menetleb kalandusvaldkonnas kriminaalrikkumisi, mille esmased menetlustoimingud teeb Keskkonnainspeksiioon.

Euroopa Liit toetab kalandussektori arengut

18. Eesti kalandussektor jaguneb kolmeks suuremaks valdkonnaks: kalapüük, kala töötlemine ja turustamine ning kalakasvatus. Kalandussektor toetub siiani suure osas Nõukogude-aegsetele rajatistele ja tehnikale. Seoses ELisse astumisega on tehnikat küll uuendatud aastatel 2001–2004, peamiselt ELi hügieeninõuete järgimiseks, kuid reaalset on asendatud vaid murdosa koguaradest.

19. Traalpüük Läänemeres moodustab Eesti kogupüügist koguliselt ca $\frac{3}{4}$. Kalalaevade register sisaldab Läänemere osas 159 üle 12 m pikkust kalalaeva, kuid püügil osalevad neist ca 70. Peamised püütakse räime, kilu ja turska, millest saadud tulu oli 2005. aastal 129 mln krooni.

20. Amortiseerunud ning kvootidega võrreldes ülemäärase püügivõimsusega laevastikku on raske efektiivselt majandada ning tagada seal kala käitlemise vastavus nõuetele. Kalalaevastiku ning kala käitlemise ja tootmise moderniseerimiseks on võimalik saada raha ELi Kalandusfondist. Perioodil 2004–2006 toetati kalandussektorit Kalanduse Arendusrahastust ca 240 miljoni krooniga. Euroopa Kalandusfondist on programmiperioodil 2007–2013 Eestile toetusi ette nähtud 1,32 miljardit krooni (koos omafinantseerimisega 1,76 miljardit kr), millest 2009. aasta märtsiks oli heaks kiidetud projektidega kaetud ca 162 miljonit krooni (12,2% eelarvemahust). Väljamakseid on tehtud ca 5,2 mln krooni (0,39% eelarvemahust). Toetuspoliitika eesmärgiks on muuta Eesti kalandussektor konkurentsivõimeliseks, jätkusuutlikuks ja säilitada suure osa sektori töökohtadest.

21. Eesti kasutab oma Läänemere rahvusvaheliselt reguleeritavate kalaliikide püügivõimalusi maksimaalselt, välja arvatud lõhe püügil. Kalalaevade riiklikus registris registreeritud laevade püügivõimsus ületab Eestile eraldatud kvooti arvestades püügivõimalusi. Samas on püügiluba omavate ja kalapüügiga aktiivselt tegelevate laevade püügivõimsus Tartu Ülikooli Eesti Mereinstituudi teadlaste hinnangul siiski püügivõimalustega tasakaalus.

22. Riigikontrolli audit on osa Läänemere riikide korraldatud paralleelauditist, mis käsitleb Läänemere keskkonnaseiret, kalanduse korraldust ja järelevalvet ning millest on koostatud eraldi aruanne. Auditi teemade valikul lähtus Riigikontroll sellest, mida Läänemere riikide kontrolliasutused pidasid enim tähelepanu vajavaks. Neist paralleelauditi teemadest valis Riigikontroll põhjalikumaks käsitlemiseks eelkõige selle, mis vajab Eesti kalanduse korralduses ja järelevalves enam tähelepanu.

Järelevalve traalpüügi üle Läänemeres

23. Kalanduse järelevalve ülesanne on tõkestada illegaalne kalapüük, jälgida kalapüüginõuetest kinnipidamist ja tagada kalavarude kaitse. Läänemere kalandus kuulub Euroopa Liidu poolt kvoteeritud liikide osas ELi ühise kalanduspoliitika alla, mistõttu tuleb Eestil kalanduse

järelevalves juhinduda peale oma õigusaktide ka Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni otsekohalduvatest määrustest.

24. EL kohustab liikmesriike kontrollima tegevusi oma territooriumil ning oma jurisdiktsiooni või suveräänsete õiguste alla kuuluvates vetes: inspekteerima kalalaevu, kontrollima kõiki toiminguid, sealhulgas lossimist, müüki, kala transportimist ja ladustamist ning lossimise ja müügi registreerimist. Järelevalvet teevad kõik liikmesriigid ise, kasutades oma inspekteerimissüsteemi, vältides samas liigset sekkumist tavapärasesse kalapüüki ning hoolitsedes selle eest, et kalandusettevõtteid ja kalureid koheldakse võrdselt.³

25. Olukorras, kus mitmed kalavarud on kriitilises seisus ning nende taastamine nõuab tõsiste püügipiirangute kehtestamist ning piirangutest kinnipidamise järgimist, on praegust kalanduse järelevalvet hinnatud väga kriitiliselt. Euroopa Komisjon ja Euroopa Kontrollikoda märgivad, et liikmesriikides rakendatavad püügi registreerimise, kontrolli- ja seiresüsteemid on äärmiselt lünklikud. Olulised kalandusandmed ei ole täielikud, usaldusväärsed ning erinevad liikmesriigiti, mistõttu ei ole võimalik rakendada ühtset kontrollipoliitikat ja kohaldada ühetaolisi tõhusaid karistusi. Sellest tulenevalt on keeruline takistada tõhusalt illegaalset püüki, saavutada kalavarude hea seisund ning jätkusuutlik majandamine.

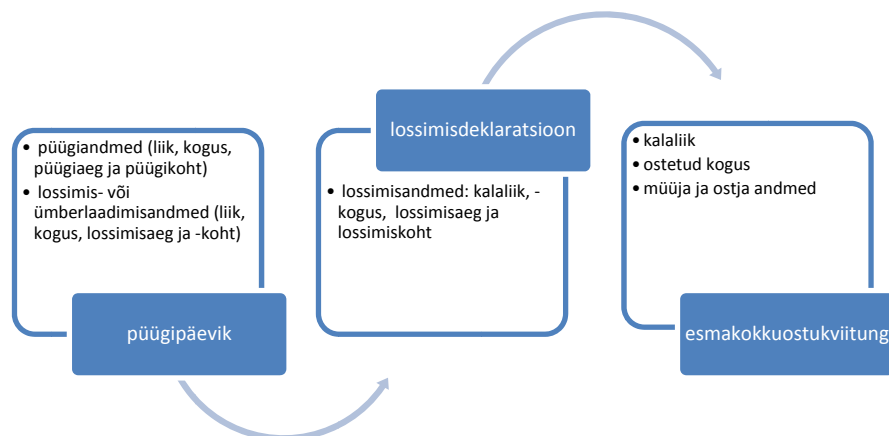
Järelevalves ei kasutata püügiantmete riskkontrolli tulemusi

26. Kalapüügimahtudest kinnipidamiseks tuleb välistada illegaalselt püütud kala ehk tõendamata kala turulepääs. Kalapüügiseaduse kohaselt peab kaubanduslikuks otstarbeks püütud kala päritolu olema tõendatav. Tõendamata päritoluga värske kala müük, ost või käitlemine on keelatud. Kala päritolu tõendavad esmakokkuostukviitung, lossimise deklaratsioon, kalalaeva kalapüügipäevik, kala üleandmise deklaratsioon või transpordidokument. Neis dokumentides esitatavate andmete võltsimine, tähtjaks esitamata jätmine või valeandmete esitamine on rikkumine, mis kalapüügiseaduse (§ 20) kohaselt häirib oluliselt kalavaru kaitset ja kasutamise korraldamist.

27. Kala päritolu tõendavate andmete õigsuses saab ühe meetodina veenduda riskkontrolli abil kalanduse infosüsteemis: kontrollitakse samu näitajaid eri dokumentidel, näiteks lossitava kala kaal peab olema vastavuses kalalaeva püügipäevikus ning lossimisdeklaratsioonil.

³ Euroopa Liidu Nõukogu (EMÜ) määrus nr 2847/93, mis kohustab looma kontrollisüsteemi ühise kalanduspoliitika üle.

Joonis 3. Andmete vastavus kalandusandmete riskikontrollide tegemisel



Allikas: Riigikontroll

28. Püügipäevikusse märgitud kala hinnanguline kogus võis kuni 2008. aasta 1. jaanuarini erineda lossitud kala kaalutud kogusest kuni 20%. Alates 2008. aastast võib lubatud erinevus püügipäevikusse märgitud ja lossitud koguse vahel olla kuni 10%, tursa puhul kuni 8%.⁴

Riskikontrollidele pole tehtud Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnainspektsiooni eriarvamuste tõttu

29. Riigikontroll selgitas, kas perioodil 2005–2007 kalanduse infosüsteemi (KIS) kantud kalandusandmete riskikontrollide teostati ja kas selle tulemusi kasutati järelevalve kavandamisel ja elluviimisel. Ilmnes, et kuni 2006. a alguseni tegi kalandusandmete riskikontrollide teostamiseks Keskkonnaministeerium ning edastas tulemused Keskkonnainspektsioonile võimalike rikkumiste selgitamiseks. Jaanuarist 2006 andis Keskkonnaministeerium kutselise kalanduse administreerimise (sh kalapüügiandmete arvestuse korraldamine) üle Põllumajandusministeeriumile.⁵ Samal aastal katkes ka püügi- ja lossimisandmete täielike riskikontrollide tegemine, kuna Keskkonnainspektsioon ja Põllumajandusministeerium on eri arvamusel, kelle ülesanne see on.

30. Riigikontroll tuvastas, et ajavahemikul 2006–2007 ei ole täielikke püügi-, lossimis- ning esmakokkuostuandmete riskikontrollide teostanud ei Põllumajandusministeerium (PÕM) kui uus kutselise kalanduse andmete haldaja ega ka Keskkonnainspektsioon (KKI) kui järelevalve teostaja. PÕM on seisukohal, et riskikontrollid on järelevalve osa ning seega Keskkonnainspektsiooni ülesanne. Keskkonnainspektsioon leiab, et riskikontrollide peaks tegema Põllumajandusministeerium kui kalandusinfo haldaja ja andmetöötaja.

⁴ Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 1098/2007 art 15; Vabariigi Valitsuse 31.03.2003. a määrus nr 104 „Kalapüügiga seonduvate andmete esitamise kord“.

⁵ Vabariigi Valitsuse 15.04.2004. a otsus nr 15; Kalapüügiseaduse muutmise seadus. RT I, 28.12.2004, nr 89, lk 609.

Enamik traallaevu on esitanud andmeid, mis viitavad võimalikule rikkumisele

31. KKI selgituse kohaselt on nende tehnilised võimalused riskkontrollide tegemiseks takistatud, kuna päringuid pikema perioodi kohta saab teha vaid spetsiaalsete päringute abil, milleks KKI-l puuduvad volitused. Vastavaid administraatoriõigusi omavad vaid mõned spetsialistid Keskkonna- ja Põllumajandusministeeriumis. Kalanduse infosüsteemis küll tavakasutajale mõeldud moodul „aruanded“ eksisteerib, kuid KKI hinnangul ei ole see järelevalvetöös suurema ulatusega riskkontrollide tegemiseks kasutatav. KKI inspektorid on teinud riskkontrolle üksikjuhtumite puhul, kui on olnud kahtlusi või kaebusi ning kui KIS on seda võimaldanud. Põllumajandusministeerium leiab, et Keskkonnainspeksioon pole neilt riskkontrollipäringuid soovinud.

32. Riigikontroll palus auditi käigus Põllumajandusministeeriumil esitada püügi- ja lossimisandmete ning lossimis- ja esmakokkuostuandmete riskkontrollid 2006. ja 2007. aasta kohta ning analüüsis riskkontrolli tulemusi. Analüüsist ilmneb, et enamik aktiivset püüki teinud traallaevu on esitanud vähemalt ühel korral aastas andmeid, kus püügi- ja lossimisandmed erinevad enam kui 20%, st üle lubatu. Seega on rikutud andmete esitamise korda.

33. 2006. aastal on püügi- ja lossimisandmed erinenud ülemäära 645 lossimisel ligi 5000st toimunud lossimisest ehk umbes 13% lossimistest. Kui püügil osales ja püügiandmeid esitas kokku 66 laeva, siis 15 laeva eksisid andmete esitamisel ülemäära enam kui igal viiendal lossimisel (enam kui 20% lossimistest). 2007. aastal esitati ülemäärase erinevusega püügi- ja lossimisandmeid 480 lossimisel ca 5000 lossimisest, 9 laeva eksisid andmete esitamisel ülemäära enam kui 20% lossimistest.

Tabel 1. Ülemäärase erinevusega püügi- ja lossimisandmeid esitanud traallaevade arv

Aasta	Püügil osalenud laevad kokku	Laevad, kes esitasid ülemäärase erinevusega andmeid vähemalt ühel korral	Laevad, kes esitasid ülemäärase erinevusega andmeid enam kui 20% lossimistest
2006	66	60	15 (23% laevadest)
2007	54	49	9 (17% laevadest)

Allikas: Riigikontroll, KISi riskkontrolliandmete ja randumiste eelteadete registri andmete põhjal

34. Ülemäärase erinevusega (üle 20%) püügi- ja lossimisandmete taga võivad olla väga erinevad kalakogused, mõnekümnest kilost kümnete tonnideni. Näiteks 2006. a esitati ülemäärase erinevusega andmeid 645 lossimisel, eri püütud kalaliike arvestades kokku ca 810 juhul (ühel lossimisel tuleb raporteerida püütud liigid eraldi, mistõttu võib ühel lossimisel eksida andmete esitamisel mitu korda, seda näiteks räime ja kilu osakaalu valel määramisel saagis). Neil 810 juhul erinenud püügipäevikus ja lossimisdeklaratsioonis esitatud kalakogused on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Ülemäärase erinevusega kalakoguste kaaluline jaotumine 2006. a püügi- ja lossimisandmete võrdluses (välja on jäetud alla 50 kg erinevus)

50–500 kg	501–5000 kg	5001–10 000 kg	üle 10 000 kg
406 (50%)	349 (43%)	38 (5%)	17 (2%)

Allikas: Riigikontroll KISi riskkontrolliandmete põhjal

35. Ristkontrolli andmetest selguvad laevad, mis paistavad silma nii suurima ülemäärase erinevusega andmete esitamise sageduse kui ka andmete suurima erinevuse poolest. Näiteks:

- Erinevused 2006. a püügi- ja lossimisandmetes ühe lossimise kohta ulatuvad 60 tonnini. KISI andmetel püüdis näiteks üks traallaev 80 tonni kilu, kuid lossis vaid 17,6 tonni. Samas püüdis teine laev 34 tonni räime ja 2 tonni kilu, kuid lossis sadamas 2 tonni räime ja 40 tonni kilu.
- Suurima ülemäärase erinevusega andmete esitamise sagedusega paistis 2006. a silma üks laev, kes esitas väärandmeid pooltel lossimistest ehk 67 juhul 128 lossimisest. Näiteks kilu lossis see laev 2006. a 104 korral. Püügipäeviku andmetel püüdis laev tollel aastal kokku 1020 tonni kilu, kuid lossis 886 tonni ehk 134 tonni vähem. Samas räime püüdis laev 711 tonni, kuid lossis 766 tonni ehk 55 tonni enam. Samal aastal kontrollis KKI seda laeva 21 korral (16% lossimistest), kuid ei avastanud ühtki rikkumist.

36. Keskkonnainspeksiooni selgituse kohaselt võivad vead tekkida proovivõtumetoodika rakendamisel. Inspektorid kasutavad traallaevade kontrollimisel püütud kilu ja räime suhte arvutamiseks juhusliku proovi kogumise meetodit, nii nagu seda näeb ette kalapüügieeskiri.⁶ Kui aga inspektor määrab laeva kontrollimisel visuaalse hinnangu põhjal kilu-räime koguse kokku, määramata nende osakaalu (nagu näeb ette proovivõtumetoodika), siis sealt tulebki kala liigilise osakaalu erinevus, mis kajastub ristkontrolliandmetes.

37. Ka lossimisandmete ja esmakokkuostuandmete võrdlemisel ilmneb hulgaliselt erinevusi. Nii lossitud kui ka müüdud või üle antud kalakogused peavad olema kaalutud ja vastavuses. Põllumajandusministeeriumi 2006. aasta andmete põhjal tehtud ristkontrolli tulemusena esines 587 juhtu, kus lossimisandmed erinesid esmakokkuostuandmetest üle 100 kg ning neist 344 juhul erinesid andmed üle 1000 kg. Suurima erinevuse näiteks: lossiti 40,7 tonni kilu, kuid üle anti 124,4 tonni. 2007. aastal erinesid andmed üle 100 kg 410 juhul, üle 1000 kg 125 juhul.

38. Kui võrrelda laevade väärandmete esitamise sagedust ja KKI järelevalvetoimingute sagedust, ei ilmne nende vahel seost. Mõne laeva sagedasem väärandmete esitamine ei ole toonud kaasa tema üle rohkemaid kontrole järgmisel aastal. Seega võib öelda, et lossimiste järelevalve ei põhine riskihindamisel.

39. Keskkonnainspeksioon on ebaõigete andmete esitamist tuvastanud suhteliselt harva, võrreldes ristkontrolli käigus ilmnenu tulemusega. KKI andmetel registreeriti aastatel 2005–2008 andmete esitamise korra rikkumist 44 juhul. Kokku menetles KKI 2006. aastal 18 ning 2007. aastal 9 traalpüügi korra rikkumist. Samas tegi KKI 2006. aastal kokku 662 ja 2007. aastal kokku 645 järelevalvetoimingut traalpüügi üle.

⁶ Vabariigi Valitsuse 9.5.2003. a määrus nr 144.

Inspeksioon ei kontrolli väärandmeid esitanud laevu teistest sagedamini

40. Riigikontrolli hinnangul viitavad kalanduse infosüsteemis sisalduvad andmed võimalusele, et suhteliselt suur osa kalalaevu ei ole esitanud õigeid püügiandmeid. Kalanduse järelevalve pole neid rikkumisi avastanud. Probleemide peamiseks põhjuseks on olnud Põllumajandusministeeriumi ja Keskkonnainspeksiooni halb koostöö, mistõttu pole tehtud kalandusandmete riskikontrolle ning rakendatud nende tulemusi traalpüügi riskide hindamiseks ning järelevalve tõhusamaks kavandamiseks. Riskikontrolli tulemustega arvestamine võimaldaks vähendada ka järelevalve kulusid, kuna inspektorid saaksid kontrollida objekte, kus rikkumiste tõenäosus on suurem. Et andmete esitamise korra rikkumisi avastatakse vähe, võib see viidata ka pealiskaudsetele järelevalvetoimingutele.

41. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Lähtuda järelevalve planeerimisel riskihinnangutest:
 - a) riskihinnangute koostamisel tugineda muu hulgas kalanduse infosüsteemi andmete riskikontrolli tulemustele;
 - b) jälgida, et sagedamini kalandusrikkumisi toime pannud isikuid kontrollitakse suhteliselt enam.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub Riigikontrolli soovitustega ning teeb Keskkonnainspeksioonile ülesandeks arvestada nende soovitustega oma iga-aastase tööplaani koostamisel. Uues kalanduse infosüsteemis loodud paindlik aruandlusmoodul võimaldab teha regulaarset püügi- ja lossimisandmete riskikontrolli, mis aitab Keskkonnainspeksioonil oma tööd paremini planeerida.

42. Riigikontrolli soovitused põllumajandusministrile:

- Tagada kalanduse infosüsteemi (KIS) toimimine sellisel, et see võimaldaks järelevalveasutustel teha paindlikke ja kiireid riskikontrollianalüüse. 2009. a algul rakendunud uue KISiga, mis sisaldab eraldiseisvat analüüsimoodulit, on selleks eeldused loodud.
- Teha kalanduse infosüsteemi riskikontrolli analüüse, kuna infosüsteemi haldajana on Põllumajandusministeeriumil praeguse infosüsteemi kasutamiseks vajalik kompetentsus ning võimalus andmete olulise lahknemise ilmnemisel kontrollida andmeid esitatud dokumentide alusel. Edastada riskikontrolli tulemused KKI-le järelevalvetoimingute kavandamiseks ja teostamiseks.
- Pärast uue kalanduse infosüsteemi edukat rakendamist ja kasutajate koolitust anda riskikontrollide tegemine Keskkonnainspeksioonile üle.

Põllumajandusministri vastus: Tänapäevaks on Põllumajandusministeeriumi kalanduse infosüsteem rakendatud, viidud läbi kasutajakoolitused, sh Keskkonnainspeksioonile 4. veebruaril Tartus, 5. märtsil Tallinnas ja 11. märtsil Pärnus.

Momendi seisuga⁷ on ristkontrollide teostamiseks vajalikud tehnilised võimalused loodud.

Ristkontrollide teostamine on Keskkonnainspeksioonile üle antud nii kalanduse infosüsteemis kui ka kalandusandmeid töötlevas aruandlus- ja analüüsitarkvaras, mis võimaldab meie hinnangul eriti hästi teostada järelevalvelisi päringuid ja leida analüüsiks erinevaid normist kõrvalekaldeid kalandustegevuses. Koostöös Keskkonnainspeksiooniga on toimunud kaks arutelu-koolitust: 16. veebruaril Tallinnas ja 9. aprillil aruandlustarkvara koolitus Põllumajandusministeeriumis.

Traalpäügi lossimiste järelevalve sadamates on piirkonniti ebapiisav

43. Kalavarude kaitse seisukohalt on oluline vältida ülepäüki, kuna see ohustab varude jätkusuutlikku kasutamist ning varude taastumist. Püütud kala lossimiste kontroll sadamates on üks vähestest võimalustest kontrollida laeva tegeliku päügimahu ja päügipäevikus raporteeritud päügimahu vastavust. Et informeerida Keskkonnainspeksiooni päügijärgsest lossimisest, peavad laeva kaptenid saatma inspeksioonile vähemalt kaks tundi enne sadamasse jõudmist eelteate lossimiskoha, sadamasse jõudmise aja ning lossitavate kalaliikide kohta.

44. ELi õigusaktid ei määra, kui sageli tuleb sadamates lossimist kontrollida (v.a tursa puhul). Keskkonnainspeksioon on endale mitmel korral asjakohase eesmärgi seadnud:

- Keskkonnainspeksiooni arengukava perioodiks 2002–2004⁸ seadis eesmärgiks parandada keskkonnajärelevalvet ning aastal 2004 kontrollida 40% Eesti sadamates traallaevade lossitavast kalast.
- 2006. aastal oli KKI eesmärgiks kontrollida 15% traallaevade lossimistest ning 10% lossitava kala kogusest.
- KKI arengukava aastateks 2008–2011 seab eesmärgiks kontrollida 19% Eestis lossitavast kalast aastaks 2011. Arengukavas leitakse, et traalpäügi järelevalve Läänemerel ei ole piisav ning kontrolli sagedus inspektorite vähesuse tõttu ei taga ülevaadet Eesti kalalaevade tegevusest tursa, räime ja kilu päügil.

45. Et saada ülevaadet lossimiste kontrollist sadamates perioodil 2005–2007 võrdles Riigikontroll KKI traallaevade randumiste eelteadete andmebaasi ja KKI registreeritud kontrollitoimingute andmebaasi (OKP – objekti kontrolli protokollide register). Analüüsist järeldub, et 2005. a kontrollis KKI keskmiselt 7% lossimistest, 2006. ja 2007. aastal aga keskmiselt ligi 13% lossimistest (vt tabel 3). Lossimise järelevalves seatud eesmäärke pole saavutatud, kuid järelevalve on võrreldes 2005. aastaga märkimisväärselt paranenud. Kontrollitud kalakoguste liigilist osakaalu kogu lossitud kala kogusest polnud võimalik usaldusväärselt

⁷ 29.04.2009

⁸ Keskkonnainspeksiooni strateegilise arengu kava 2002–2004, Tallinn 2001

hinnata, kuna OKP register ei kajasta kõigi proovivõttude tulemusi, sealhulgas hinnatud kala kogust.

Tabel 3. Kalalaevade randumised ja kontrollitud randumiste osakaal aastatel 2005–2007

Piirkond / KKI regioon	2005		2006		2007	
	Randumised	Kontroll, %	Randumised	Kontroll, %	Randumised	Kontroll, %
HARJUMAA, KKI põhja	2421	6,8	1715	8,9	1831	6,0
LÄÄNEMAA, KKI lääne	1465	5,9	1165	16,3	1399	20,3
PÄRNUMAA, KKI lääne	146	10,3	65	10,8	118	28,8
SAAREMAA, KKI lääne	1358	11,7	1181	18,0	827	20,1
HIIUMAA, KKI lääne	358	2,8	484	15,3	489	10,0
IDA-VIRU, KKI ida	482	1,2	329	2,4	385	0,3
LÄÄNE-VIRU, KKI ida	165	1,8	79	5,1	30	3,3
KOKKU	6395	6,9	5018	12,9	5079	12,7

Allikas: Riigikontroll

46. Samas erineb kontrollitase eri piirkondades suurel määral (vt tabel 3). Parim kontrollitase on saavutatud Läänemaal, Pärnumaal ja Saaremaal, kus randumisi on kontrollitud 2005. a võrreldes oluliselt rohkem, ületades 2007. aastal 20%. Nõrk on kontrollitase Hiiumaal ja Harjumaal, kus 2007. aastal kontrolliti 6–10% lossimistest. Ida- ja Lääne-Virumaal kontrollitakse lossimisi OKP registri andmetel väga vähe. Kuigi regioonid pole suure lossimiste arvuga sadamaid, pole õigustatud, et kontrollitud lossimisi on vaid 0,3–5%. Näiteks 2007. a kontrolliti Ida-Virumaal OKP registri kohaselt piirkonna 385 randumisest vaid ühte.

Leidub sadamaid ja laevu, mida pole kordagi kontrollitud

47. Vaadeldes randumiste kontrolli sadamate kaupa, selgus, et leidub sadamaid, kus traallaevade randumisi pole OKP registri andmetel kontrollitud aastatel 2005–2007 ühelgi korral. Sellised sadamad on näiteks Narva-Jõesuu (49 randumist 2007. a), Toila (313 randumist 2007. a) ja mitmed teised, kus randumiste eelteateid on siiski vähem. Enim kontrollitud (üle 15%) on suurema randumiste arvuga sadamad Läänemaal (Dirhami, Haapsalu), Saaremaal (Roomassaare, Mõntu) ja Pärnus.

48. Kui 2005. aastal leidis 20 traallaeva, mis lossisid aastas üle 100 korra ning mida inspektorid ei kontrollinud selle aasta jooksul kordagi, siis 2007. aastal on jäänud täielikult kontrollimata 5 laeva lossimiste arvuga vahemikus 50–100 (RK jättis analüüsil vaatluse alt välja alla 12 m pikkused laevad ja laevad, mille lossimiste arv aastas oli alla 10). Ebaühtlane on ka laevade kontrollitase. Näiteks on 2007. aastal kontrollitud traallaeva Kastna randumistest 31% (115 randumist, 36 neist kontrollitud, rikkumisi ei tuvastatud) ning laeva Kihelkonna randumistest 37% (38 randumist, neist 14 kontrollitud, rikkumisi ei tuvastatud). Samas pole inspektoreid kordagi kohanud laev Aidu (85 eelteadet 2007. a) ja Valaste (89 eelteadet 2007. a).

49. Keskkonnainspektsiooni selgituste kohaselt tegelesid vaadeldud perioodil Lääne-Viru keskkonnainspektorid lisaks kalandusele ka jahi-, looduskaitse-, jäätmeseadusnõuete jt nõuete täitmise järelevalvega.

Järelevalve mitme valdkonna üle võttis olulise osa ressursist, mistõttu kannatas traallaevade lossimiste kontroll Lääne-Viru maakonnas kuni 2008. a alguseni. 2008. aastal suunati lossimiste järelevalvele enam ressursi ning traallaevade järelevalve paranes oluliselt. Ida-Viru maakonnas pöörati tol perioodil suuremat tähelepanu Peipsi järvel toimuvale kalapüügile, kus on rikkumiste arvu suudetud vähendada. Keskkonnainspeksioon märgib, et Ida-Virumaal on kalandusjärelevalvet mõjutanud ka kaadrivoolavus. Harjumaale jäävates sadamates on toimunud lossimisi kõige enam, kuid samas on kontrollimiste üldarv ligilähedane teiste maakondadega. Teatud osa inspektorite tööajast hõlmas ka Loode-Eestis toimunud suureostuse likvideerimine. Samuti nõuab sügisperioodil suhteliselt enam ressursi kontroll lõhejõgedel, mida on Harjumaal kõige enam.

50. Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnainspeksioon suutnud täita enesele võetud kontrollkohustusi traalpüügi lossimiste järelevalve osas ning kontroll on regiooniti ebaühtlane. Kõige nõrgem on olnud järelevalve kalapüügi üle Virumaal. Samuti erineb järelevalve laevade kaupa märkimisväärselt. Riigikontroll leiab, et kui kontrollivajadus ei tulene eelnevalt hinnatud riskist (nt varasemad rikkumised), on vajalik kontrolli ühtlustada. Nõrk kontroll soodustab piirkonniti rikkumiste arvu kasvu ning illegaalset püüki.

51. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Parandada lossimiste järelevalvet eeskätt Ida- ja Lääne-Virumaal, samuti Harjumaal ja Hiiumaal ning ühtlustada lossimiste kontrollitase nii eri piirkondade kui ka kontrollitavate laevade vahel, võttes arvesse ka riskihinnanguid.
- Kaasata järelevalvesse teiste maakondade kalandusvaldkonna inspektoreid. See aitab kaasa riskihindamise ja järelevalvekogemuste vahetamisele ning vähendab kalalaevade ebaõiglase kohtlemise ohtu.
- Tagada järelevalve kontrollitoimingute dokumenteerimise üle ning objekti kontrolli protokollide (OKP) registri kvaliteetne täitmine, märkides proovivõtuga kontrollitud kala (eeskätt tursa) kogused.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub nende soovitustega ning teeb Keskkonnainspeksioonile ülesandeks arvestada nende soovitustega oma iga-aastase tööplaani koostamisel ning parandada kontrollitoimingute dokumenteerimist, jätkates selleks muu hulgas ka inspektorite koolitamist.

Alates aastast 2008 on KKI põhja regiooni sadamates tihendatud kontrolli värske kala lossimise üle, samuti on pööratud rohkem tähelepanu kalasaagi liigilise koosseisu osakaalu määramise täpsusele. Ainuüksi käesoleval aastal on värske kala liigilise koosseisu osakaalu ebaõige määramise tõttu algatatud traallaeva kaptenite suhtes seitse väärteomenetlust. Samuti on põhja regioonis võetud eesmärgiks tihedam järelevalve Tallinnast kaugemal olevates väikesadamates. Alates 1. oktoobrist rakendub Keskkonnainspeksioonis uus kontrolli registreerimise süsteem OKAS, mis hõlbustab kontrolliprotokollide täitmist ja registreerimist. Tänu OKASele muutub valdav enamus

inspektorite kontrolli tulemustest elektroonses andmekogus töödeldavaks ja analüüsitavaks. OKASes rakendub ka senisest rohkem kalanduse ametkondlikke kontrolli vorme, mis aitavad ühtlustada kontrolli läbiviimist ja taset kogu KKI süsteemis.

Randumiste eelteadete register ei anna täit ülevaadet lossitavast saagist

52. Järelevalve korraldamisel on oluline teada, millal laevad sadamasse saabuvad. Kaks tundi enne sadamasse saabumist inspeksioonile saadetakv randumise eelteade peab muu hulgas sisaldama laeva pardal olevad kalakogused liikide kaupa vähemalt 100 kg täpsusega. Teatesse märgitud kalakogus ei tohi laeva pardal olevast tegelikust kalakogusest erineda üle 20%. Teade edastatakse Keskkonnainspeksioonile faksi või elektronposti teel või nende võimaluste puudumise korral inspeksiooni valvetelefonil.⁹

53. Keskkonnainspeksioon kannab saabuvad eelteaded eelteadete registrisse. Registreeritud info peab inspeksioonil võimaldama otsustada iga lossimise kontrolli prioriteetuse üle ning samuti võimaldama kontrollida iga püütud liigi kogust võrreldes eelteates märgituga.

54. Eriti olulised on need järelevalveaspektid ELi poolt kvoteeritud tursa puhul, mille varude kriitilise seisundi tõttu on tursapüügi järelevalvele seatud suuremad nõuded (kontrollida tuleb vähemalt 50% tursa lossimistest, püügipäevikusse märgitud kala kogus võib erineda pardal olevast kala kogusest 8%).¹⁰ Neid kõrgendatud nõudeid tuleb rakendada vaatamata asjaolule, et turska lossitakse Eesti sadamates väga vähe (perioodil 2005–2007 alla 5 lossimise aastas) ning valdav osa Eesti kalalaevade püütud tursast lossitakse teistes Läänemere riikide sadamates, peamiselt Taanis ja Rootsis (näiteks 169 lossimist 2006. aastal).

55. Riigikontroll analüüsis Keskkonnainspeksiooni eelteadete registrit perioodi 2005–2007 osas ja leidis, et registris on liikide kaupa eristatud vaid räime ja kilu püügikogused. Teiste liikide jaoks, sealhulgas tursk, on jäetud lahter „teised kalakogused“, kuhu märgitakse vaid püütud kala kogus, kuid mitte liiki. Kõrvalolevas märkuste lahtris on võimalik pardal olevad teised liigid täpsustada, kuid paljude kirjete osas pole seda tehtud.

56. Riigikontrolli vaadeldud ajavahemikul 2005–2007 sisaldab eelteadete register kirjeid, kus püütud „teisi liike“ pole täpsustatud, kuid mida on koguseliselt püütud sadu või mõnel juhul ka tuhandeid kilogramme. Näiteks:

- 2006. aasta osas sisaldab eelteadete register kokku ca 5000 kirjet, millest 88 juhul on püütud ka teisi kalaliike peale kilu ja räime, kuid 20% teisi liike sisaldavatest kirjetest on kalaliik jäänud täpsustamata.
- 2007. aastal on jäänud liik täpsustamata 40% teisi liike sisaldavast 98 kirjest.

⁹ Keskkonnaministri 7.5.2004. a määrus nr 76, (RTL 2004, 55, 924).

¹⁰ Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 1098/2007.

Randumiste eelteadete register ei kajasta osa püütud kalaliike

57. Kuigi tursa lossimine peaks olema erilise tähelepanu all, esineb eelteadete registris üksikjuhte, kus tursk püütud liigina pole täpsustatud, kuid KISi andmetel on lossitud turska. KKI pole seni pidanud vajalikuks turska eraldiseisvana registrisse lisada, kuna lossimine Eestis on väikese mahuga.

58. Silma paistab ka eelteadete registri halb kvaliteet, sisestatud andmeid pole ka tehniliselt kontrollitud (nt laeva pardanumber ja nimi on vastuolus, sisestatud teade pole täielik).

59. **Riigikontroll leiab**, et kui pardal olevaid kalaliike pole täpsustatud, ei ole inspeksioonil võimalik kontrollida tursapüüki prioriteetsena, samuti ei saa kontrollida eelteates esitatud teiste liikide püügiandmete vastavust püügipäevikus ning pardal märgitud kalakogusega. Kuigi tursa lossimiste osakaal Eesti sadamates on minimaalne, tuleb tagada nõuetele vastav kontrollitase. Praegu ei võimalda randumiste eelteadete registri ülesehitus ning selle kohati halb kvaliteet saada eelinfort kõigist tursasaagiga randumistest.

60. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Tagada kalalaevade eelteadete registri kvaliteetne täitmine laevade ja püügiandmete, sh kalaliikide osas. Eristada tursk eelteadete registris eraldiseisva liigina (nagu kilu ja räim).

61. **Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile ja keskkonnaministrile:** Siduda randumiste eelteadete süsteem KISiga, kuni elektroonilise püügipäeviku rakendumiseni kõigi traallaevade jaoks.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub Riigikontrolli soovitustega. Alates 1. maist 2009 läheb KKI valvetelefoni 1313 opereerimine üle Häirekeskusele. Häirekeskusel on parem tehniline võimekus ning töökogemus andmete kvaliteedi parandamiseks. Sellega seoses on KKI ja Häirekeskus teinud piisavalt eeltööd, et üleminek oleks võimalikult sujuv ning teenuse kvaliteet tõuseks. Häirekeskusele on antud kõikide sadamate, laevade ja kaptenite nimekirjad, mis on juba eelnevalt süsteemi sisestatud, et vältida teate registreerimisel tekkivaid sisestusvigu. Häirekeskuses saagi liigilist koosseisu puudutavate teadete registreerimisel on tursk eraldi liigina välja toodud.

Keskkonnaministeerium teeb Keskkonnainspeksioonile ülesandeks töötada koostöös Põllumajandusministeeriumiga välja infotehnoloogiline lahendus randumisteadete registri sidumiseks KISiga.

Põllumajandusministri vastus: Põllumajandusministeerium ei pea otstarbekaks eelteadete registri eraldi sidumist kalanduse infosüsteemiga, kuna momendil töötatakse kalalaeva püügiandmete elektroonilise raporteerimise süsteemi (ERS) teatamise rakendamise, mille üks osa on eelteated ja mis peaks käivituma 2010. aastal. Põllumajandusministeerium kaalub kogu traallaevastiku viimist elektroonilisele püügiandmete raporteerimisele 2010. aastaks, mis tagaks ühtse andmestiku kogu sektorist.

VMS (vessel monitoring system) – kalalaevade satelliitjälgimissüsteem, mis edastab kalalaevalt kalalaevade seirekeskusesse andmed laeva asukohta, liikumissuuna ja kiiruse kohta.

Kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi saab järelevalves kasutada senisest tõhusamalt

62. Kalapüüginõuetest kinnipidamise järelevalvel on oluline jälgida laevade reaalselt liikumist, kuna see võimaldab kontrollida, kas laev esitab püügi ja randumiste kohta õiget infot. Kalalaevad peavad olema varustatud satelliitsidel baseeruva autonoomse laevade jälgimise süsteemiga¹¹ (edaspidi **kalalaevade satelliitjälgimissüsteem, VMS**), mille abil on võimalik tuvastada laeva asukoht ning laev identifitseerida kaugseiresüsteemi abil¹². Nõue kehtib üle 15 m pikkustele kalalaevadele, mis käivad püügil ka väljaspool liikmesriigi territoriaalmere lähtejoont.

63. Laevadele paigaldatud VMS seadmed edastavad automaatselt vastavale kalalaevade seirekeskusele kalalaeva andmed, asukohta koos kellaaja ja kuupäevaga, laeva kiiruse ja kursi. Seirekeskus peab saama laevadelt VMSi andmed vähemalt kord tunnis või vähemalt kord kahe tunni tagant, kui seirekeskusel on muid võimalusi laeva tegeliku asukohta kindlaksmääramiseks. Ilma töötava VMSita ei tohi laev Keskkonna-inspeksiooni loata sadamast lahkuda.

64. Keskkonnainspeksiooni kalalaevade seirekeskus peab jälgima oma riigi lipu all sõitvaid kalalaevu sõltumata sellest, millistes vetes või sadamates need asuvad, ning kõigi teiste riikide kalalaevu siis, kui need asuvad Eesti territoriaalvetes või majandusvööndis. Liikmesriigid on kohustatud kasutama VMSi abil saadavat infot kalapüügi tõhusaks jälgimiseks.¹¹

65. VMS pakub olulisi võimalusi erinevate kalapüügiandmete ristkontrolli teostamiseks, näiteks püügipäevikusse kantud info õigsuse kontrollimiseks, lossimiskoha ning -aja kontrollimiseks, keelatud piirkonnas püügi avastamiseks jne. Taolised ristkontrollid tuleb salvestada vähemalt kolmeks aastaks.¹³

66. Eestis rakendus VMS 2001. aastal, süsteemi uuendati 2006. aastal, mil VMSi info muutus kasutajatele kättesaadavaks internetipõhiselt. Lisaks Keskkonnainspeksioonile, kes on kalalaevade seirekeskuse süsteemi haldaja, kasutavad VMSi ka Piirivalveameti töötajad, harvem Keskkonnaministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi kalanduse valdkonnaga seotud kasutajad.

67. KKI juhindub kalalaevade lossimiste järelevalves peamiselt eelteatest, mille kapten saadab kaks tundi enne randumist. Kalapüügi järelevalve seisukohalt on oluline teada, kas kõik laevad, mis püügilt sadamasse lossima tulevad, esitavad selle kohta inspeksioonile nõuetekohase eelteate. Sellist infot Keskkonnainspeksioonil pole. VMSi andmete ning eelteadete registri andmete analüüsimise abil on võimalik

¹¹ Kalapüügiseadus (RT I 1995, 80, 1348) §24²; Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EMÜ) nr 2847/93 art 3.

¹² Euroopa Komisjoni määrus (EÜ) nr 2244/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad laevaseire satelliitsüsteemide kohta.

¹³ Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EÜ) nr 52/2006.

**VMSi andmeid ei võrrelda
randumiste eelteadetega ja
need pole integreeritud
kalanduse infosüsteemi**

selgitada, kas esineb laevu, mis on käinud lossimas sellest Keskkonnainspeksioonile teatamata. Keskkonnainspeksioon ei ole taolist analüüsi seni teinud.

68. Keskkonnainspeksiooni kalalaevade seirekeskuse ülesanne on VMSi andmete analüüs. Riigikontroll palus Keskkonnainspeksioonil esitada nende tehtud ning VMSi andmestikul tuginevate ristkontrollide tulemused perioodil 2005–2007. Keskkonnainspeksioon pole rutiinselt VMSi andmeid KISi ja randumiste eelteadete andmetega võrrelnud. Keskkonnainspeksioon esitas 20 laeva 2006. aasta püügireiside kohta analüüsi, kus võrreldakse kalalaeva püügipäevikus esitatud püügipiirkonna vastavust VMSi koordinaatidega. Mõnede püügireiside puhul on ka tuvastatud, et laev on viibinud väljaspool raporteeritud püügiruutu ning liikunud traalpüügiks sobiva kiirusega, kuid KKI hinnangul on püügi tõendamiseks keelatud püügiruudus vaja lisaks VMSi infole täiendavat tõendusmaterjali.

69. Riigikontrolli ettepanekul analüüsis Keskkonnainspeksioon auditi käigus võrdlevalt VMSi ja randumiste eelteadete vastavaid andmeid. Esmasel andmete analüüsil on ilmnenuid juhtumid, kus laev on tõenäoliselt kala püüdnud, kuid jätnud lossimisest teate Keskkonnainspeksioonile esitamata.

70. Uue KISiga ei ole seni liidetud VMSi infot laeva asukohaandmete kohta, mis võimaldaks analüüsida, kas püügipäeviku andmed püügipiirkonna kohta on tõesed. Praegu koondab VMSi andmeid KKI asuv kalalaevade seirekeskus ning laevadelt saadav asukohainfo ei ole teiste infosüsteemidega integreeritud.

71. VMSi andmete liitmine uue KISiga oli küll algselt projektiplaanis, kuid PÕMi sõnul pidasid nad vajalikuks ära oodata elektroonilise püügipäeviku rakendamise tehnilise lahenduse, mis peab valmima 2009. a lõpuks. Uues süsteemis on arvestatud VMSi liidese lisamisega edaspidi.

72. Uue KISiga ei ole kavandatud liidestada randumise eelteade registrit, mida seni on eraldiseisvalt pidanud KKI. Uue KISi arendamisel on PÕM eeldanud, et elektrooniline püügipäevik (ERS) asendab eelteadete edastamise vajaduse.

73. Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnainspeksioon VMSi Läänemere osas kasutanud pigem üksikjuhtudel info täpsustamiseks, regulaarseid andmeanalüüse pole tehtud. Keskkonnainspeksioon ei ole VMSi andmeid kasutanud, et selgitada, kas esineb laevu, kust on lossitud sadamates ilma inspeksioonile asjakohast eelteadet esitamata. Seega on kasutamata oluline järelevalve vahend, mis aitaks suunata piiratud ressursse suurema riskiga tegevuste järelevalveks.

74. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Tõhustada kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi (VMS) andmete kasutamist kalanduse järelevalves: teha regulaarselt VMSi, püügipäeviku ja kalalaevade eelteadete andmete ristkontrolle ning analüüsida VMSi andmete ja randumise eelteadete vastuolusid.

75. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile ja keskkonnaministrile: Siduda VMSi andmed kalalaevade liikumise kohta

kalanduse infosüsteemiga, et võimaldada kalalaevade püügiandmete tõhusamat kontrolli ühtses infosüsteemis.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub nende soovist ja teeb Keskkonnainspeksioonile ülesandeks kasutada igapäevases töös kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi (VMS) andmeid ristkontrolliks kalapüügiandmetega ning töötada koostöös Põllumajandusministeeriumiga välja infotehnoloogiline lahendus VMSi andmete sidumiseks KISiga.

Praegu teevad KKI inspektorid VMSi andmete ja püügipäevikuandmete pistelist ristkontrolli vastavalt kontrollreididele ja menetlustele. Et seni pole erinevad andmebaasid (VMS ja KIS) omavahel seotud, siis on ulatuslikku ja tervet laevastikku hõlmava VMS ja püügipäeviku andmete ristkontrolli teostamine raskendatud ja keerukas. Sellest hoolimata planeerib KKI juba 2009. a. suurendada nii püügipäeviku, eelteadete kui ka VMSi andmete ristkontrolli sagedust. Siiani on lähtunud seisukohast, et kuna 2010 rakendub elektrooniline püügipäevik, ei ole otstarbekas olemasolevat süsteemi KISiga liidestada.

Põllumajandusministri vastus: Analoogselt eelteadetega ei ole otstarbekas kalalaevade positsioneerimisandmete andmebaasi eraldi siduda kalanduse infosüsteemiga, kuna positsioneerimisandmed on elektroonilise püügipäeviku (ERS) üks osa. Rakenduse teostus saaks valmis samaaegselt ERSi rakendamiseks.

Järelevalveasutuste tehniline võimekus järelevalveks avamerel on vähene

76. EL on ühise kalanduspoliitika rakendamiseks jõustanud kontrollisüsteemi, mille kohaselt peab iga liikmesriik omal käel kontrollima kalapüüki ja sellega seotud tegevusi oma territooriumil ning oma jurisdiktsiooni või suveräänsete õiguste alla kuuluvates vetes.¹⁴ Seega peab riigil olema täielik ülevaade ja kontroll nii oma territoriaalmeres kui ka majandusvööndis toimuva üle. Kontroll oma majandusvööndis toimuva üle on vajalik näiteks selleks, et tõkestada kala ümberlaadimisi ELisse mittekuuluvate riikide (nn kolmandate riikide) laevadele, mis on ELi kontrollimääruse nõue. Tõhusama järelevalve saavutamiseks kavandab EL merel kala ümberlaadimised üldse keelata.

77. Piirivalveamet kasutab merejärelevalveks mereseiresüsteemi kombineeritult VMSiga. *[Siit on kustutatud lause, mis on Piirivalveameti ettepanekul tunnistatud viieks aastaks asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 punkti 10 alusel, koos võimalusega pikendada piirangut sellele teabele ligipääsuks veel viieks aastaks või kuni piirangut tingivate asjaolude äralangemiseni.]* Tõhusat kontrolli kalalaevade üle raskendab mereseiresüsteemiga seotud infosüsteemi puudumine, mis võimaldaks teha automaatpäringuid registritesse ja teistesse andmebaasidesse. Laevade taustainfo tuleb hankida radarioperaatoritel teistest infoallikatest eraldiseisvalt, mis on aeganõudev ja võib tugineda mittetäielikele või vananenud andmetele.

¹⁴ Euroopa Liidu Nõukogu määrus (EMÜ) nr 2847/93, millega luuakse ühise kalanduspoliitika üle rakendatav kontrollisüsteem.

Piirivalveameti mereseiresüsteemi uuendamine (mereseiresüsteemi II etapp, mis võimaldab automatiseeritud päringuid välistest registritest) on kavandatud aastatesse 2012–2013. VMSi abil on võimalik saada infot laeva kohta (kui tegu on kalalaevaga), mida mereseiresüsteem ei anna. VMSi abil on võimalik kalalaevade liikumist jälgida kõikjal vetes. Suurema järelevalve tulemuslikkuse saavutamiseks näeb Piirivalveamet vajadust VMS mereseiresüsteemiga paremini integreerida, kuni pole tööle rakendatud mereseire infosüsteem.

Uus järelevalvelaev Valve parandab kalanduse järelevalvevõimekust

78. Et omada kontrolli kalalaevade tegevuse üle Eesti majandusvööndis, on seal vajalik ka järelevalvelaevade patrullimine. Piirivalveameti hinnangul on probleemiks piirivalvelaevade vanusest tulenev halb tehniline seisukord, mis piirab laevade intensiivset kasutust. Novembris 2008 valmis Keskkonnainspeksiooni ja Piirivalveameti ühisel tellimusel uus 23,7 m pikkune järelevalvelaev Valve, mis on mehitatud Piirivalveameti meeskonnaga, kuid täidab ka kalandusjärelevalve eesmärke.

79. Keskkonnainspeksiooni hinnangul parandab uus laev järelevalve võimekust avamerel oluliselt ning Eesti on võimeline osalema ka rahvusvahelistel järelevalvemissioonidel. KKI-l on koostööleping Piirivalveametiga, mille kohaselt saab inspeksioon kasutada ka helikopterit Enström 480B keskkonnajärelevalveks 24-tunnise etteteatamisega, kriisi- ja erakorralistes situatsioonides 2-tunnise etteteatamisega.

80. **Riigikontrolli hinnangul** on järelevalveasutuste tehniline varustatus viimastel aastatel mõnevõrra paranenud, kuid kõige probleemsem on järelevalvevõimekus Eesti majandusvööndis väljaspool territoriaalmerd /---/ *[Selle lause teine pool on Piirivalveameti ettepanekul tunnistatud viieks aastaks asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 punkti 10 alusel, koos võimalusega pikendada piirangut sellele teabele ligipääsuks veel viieks aastaks või kuni piirangut tingivate asjaolude äralangemiseni.]* Neis piirkondades on ainus infoallikas kalalaevadest VMS, kuid kolmandate riikide lipu all sõitvaid laevu VMSi nõue ei puuduta. Seetõttu on vähetõenäoline saada ülevaadet nende laevade tegevusest, millel VMS puudub või mille VMS seadme töö on häiritud.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaminister soovib Keskkonnainspeksioonil süvendada koostööd Piirivalveameti ja teiste ametkondadega, et kasutada kalandusjärelevalveks paremini ära riigil juba olemasolevaid tehnilisi vahendeid ja kalandusvaldkonda puudutavaid andmeid. Keskkonnainspeksioon on Piirivalveametiga sõlminud koostöölepingu, mille kohaselt saab Keskkonnainspeksioon kasutada Piirivalveameti ujuvvahendeid, mis võimaldavad ka avamerel kontrollimisi teostada, ilma et see nõuaks täiendavaid kulutusi. Piirivalveametile on võimaldatud ligipääs VMSi andmetele.

Keskkonnaministeerium märgib, et Eesti majandusvööndis võivad kala püüda üksnes Euroopa Liidu liikmesriikide laevad, mis kõik peavad olema varustatud VMSiga. Senini kolmandate riikide laevad Eesti vetes kala püüda ei või ning saaksid EL liikmesriikide majandusvööndis kala püüda vaid juhul, kui selleks on sõlmitud Euroopa Liidu ja kolmanda riigi vahel vastavasisuline kalanduskokkulepe. Vastavalt Euroopa Nõukogu määrusele nr 2847/93 artiklile 28c peavad ka kõik üle 24 m pikkused kolmandate riikide lipu all sõitvad laevad, mis opereerivad EL vetes, olema varustatud VMSiga, mille on Euroopa Komisjon heaks kiitnud.

Kalanduse infosüsteemi arendamine

81. Kalanduse korraldus – püügimahtude planeerimine, kalapüügilubade väljastamine ja püügi jälgimine eeldab terviklikku ülevaadet püügipiirangutest, püügiandmetest, püügivahenditest jms. Seda infot on vaja ka järelevalveasutustele, et jälgida kehtestatud nõuete täitmist. Kalandusega seonduvate andmete ja lubade ühtne infotehnoloogiline menetlemine toimub kalanduse infosüsteemis (KIS), mida alates 2006. aastast kasutab Põllumajandusministeerium.

82. KIS loodi 2004. a Keskkonnaministeeriumi töövahendina kalandusvaldkonna korraldamiseks ja järelevalveks. KISi loojaks ja tehnilise toimimise tagajaks on olnud Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus. KISi kasutavad veel Keskkonnainspeksioon kalanduse järelevalveks ning teadlased kalavarude seisundi hindamiseks.

83. KIS sisaldab kutselise kalapüügiga seonduvaid andmeid (load, püügiandmed, lossimis- ja üleandmisdeklaratsioonid, esmakokkuostukviitungid, kalalaeva register jms) ajavahemikust 2004–2008. Alates 2005. aastast sisaldab KIS andmeid harrastuspüügi, kalastuskaartide, kalade asustamislubade, asustamisaktide, eripüügilubade, harrastuspüügil sooritatud mobiilimaksete ja elektriliste püügivahendite lubade kohta.

Kalanduse infosüsteemis on puudusi

84. Seoses kalanduse korraldamise funktsioonide jaotumisega KKM-i ja PÕMi vahel tuli jaotada ka kalanduse infosüsteemi kasutamine vastavalt ülesannetele. Juunis 2006 andis KKM PÕMile üle kalalaevade riikliku registri ja kutselise kalapüügi lubade andmebaasiga seonduva osa kalanduse infosüsteemist. Akt nägi ette ka koostöölepe sõlmimise KKM-i ja PÕMi vahel kalanduse infosüsteemi (sh kalalaevade registri) haldamise ja finantseerimise jaotuse kohta, kuid asjakohase leppe sõlmimiseni ei jõutud.

Tabel 4. Kalandusvaldkonna korralduse jaotus Keskkonnaministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi vahel¹⁵ alates 2005. aastast

Keskkonnaministeerium	Põllumajandusministeerium
<ul style="list-style-type: none"> ▪ kalavarude hindamine, ▪ püügimahtude ja püügipiirangute määramine, ▪ harrastuspüügi korraldamine, ▪ kalavarude kaitse, kalade elupaikade taastamine, ▪ kalavarude taastootmine kasvandustes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kutselise kalanduse korraldamine, sh püügivõimaluste jaotamine kalurite ja ettevõtete vahel, ▪ kutselise kalapüügi lubade väljastamine, ▪ kalapüügiandmete arvestuse pidamine, sh kutselise kalanduse andmete kogumine, sisestamine ja töötlemine KISis, ▪ kalatöötlemine ja kalakaubandus, turukorraldus, ▪ riiklikud ja kalandusfondi toetused

Allikas: Riigikontroll

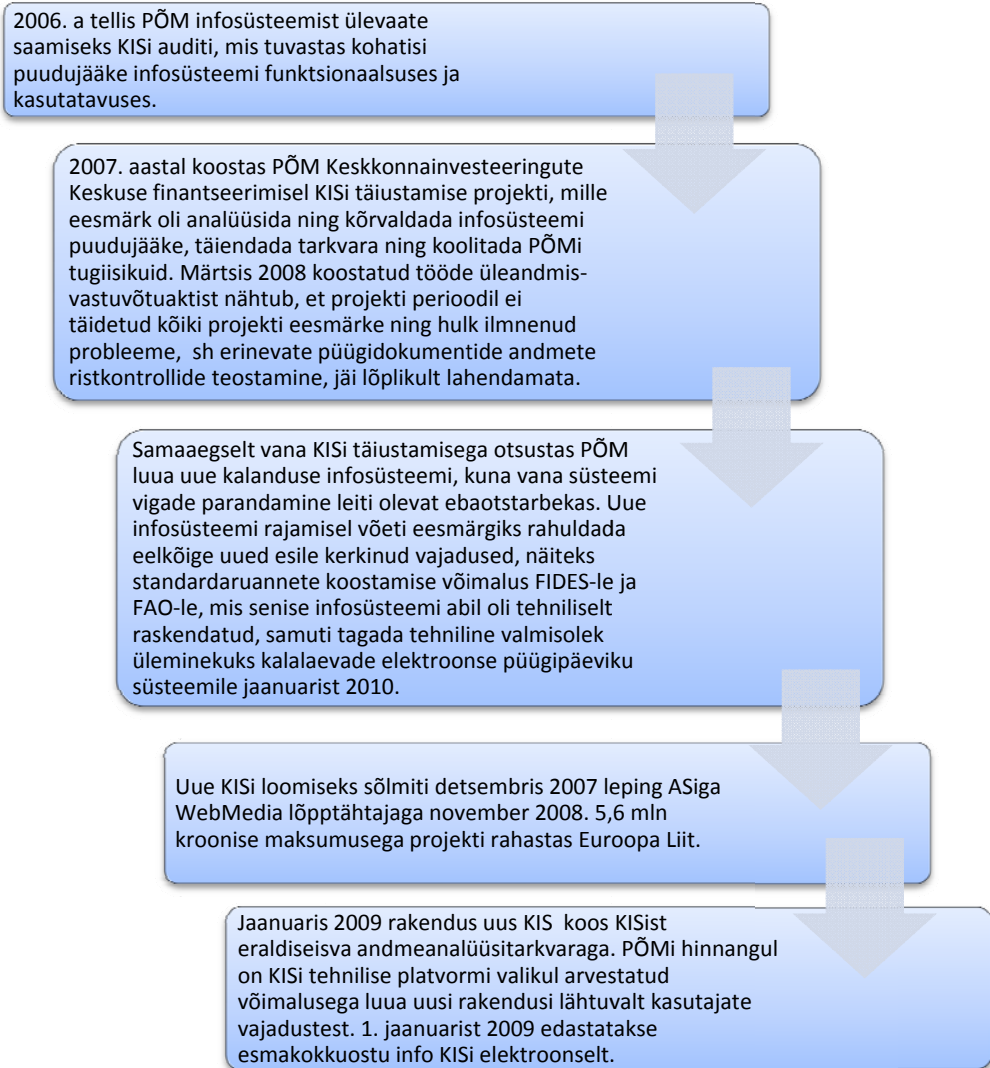
85. Infosüsteemist ülevaate saamiseks tellis PÕM KISi auditi, mis tuvastas puudujääke infosüsteemi funktsionaalsuses ja kasutatavuses.

86. Koos hilisemate analüüsidega on KISis leitud järgmisi puudujääke:

- andmekvaliteet vajab parandamist: kontrollireeglite rakendamine andmete sisestamisel ei ole piisav, andmete terviklikkus ja omavaheline loogiline seotus on puudulik,
- infosüsteem võimaldab samu andmeid topelt sisestada, mis kulutab palju aega,
- kasutamine ei ole mugav,
- aruanded mitmetes vajalikes valdkondades (automatiseeritud aruanded rahvusvahelistele organisatsioonidele, ristkontrolliaruanded jms) puuduvad, ei ole korrektsed või ei osata neid kasutada,
- süsteemi edasiarendus on raskendatud seoses süsteemi tehnilise dokumentatsiooni puudumisega,
- süsteemi tehniline platvorm vajab uuendamist.

¹⁵ Kalapüügiseaduse muutmise seadus, RT I, 28.12.2004, 89, 609.

Joonis 4. Põllumajandusministeeriumi tegevus kalanduse infosüsteemi arendamisel. Kokku on uue infosüsteemi (KIS) arendamiseks kulunud ca 7 miljonit krooni.



Allikas: Riigikontroll, Põllumajandusministeeriumi andmed

87. Alates 2009. a jaanuarist rakendus KIS uuel infotehnoloogilisel platvormil, mis Põllumajandusministeeriumi hinnangul kõrvaldab senised tehnilised probleemid. Andmete kvaliteet peaks paranema ka 2010. a alguses, kui rakendub kalalaevade elektroonilise püügipäeviku süsteem (üle 24 m pikkustele laevadele), mis võimaldab edastada andmed kalalaevalt kohe KISisse.

88. Siiski on endiselt probleeme varasemate aastate andmetega. Nendes esinevad vead moonutavad püügistatistika pikaajalisi trende ja mõjutavad seega kalavarudele antavaid hinnanguid.

Kalanduse infosüsteem ei hõlma terviklikult kogu kalandusinfot

89. KIS peab koondama olulised kalapüügiandmed ühtsesse infosüsteemi, et võimaldada andmete hõlpsat ja terviklikku

kättesaadavust ja töötlemist kõigile kasutajatele nii kalavarude hindamise, kalanduse korralduse kui ka järelevalve eesmärgil.

Kalanduse infosüsteemi uuendamiseks on senine terviklik infosüsteem lahutatud kaheks

KISi kasutajad:

- Põllumajandusministeerium, kes analüüsib püügiandmeid ja koostab ülevaateid ning aruandeid Euroopa Komisjonile ja rahvusvahelistele organisatsioonidele (FAO, FIDES).
- Keskkonnaministeerium ja teadlased, kes hindavad kalavarude seisundit lähtuvalt seire- ning püügiandmetest ning millele tuginevalt kehtestatakse sobivad püügiomadused ning seatakse püügi piirangud.
- Järelevalveasutused – Keskkonnainspeksioon ning Veterinaar ja Toiduamet, kes teevad järelevalvet kalapüügi-, käitlemis- ning müüginõuetest kinnipidamise üle.

90. Uue KISi rakendumisest jaanuaris 2009 jäävad paralleelselt toimima nii uus kui ka vana infosüsteem. Vana infosüsteemi jääb harrastuskalapüügi ja eripüügilubade osas haldama Keskkonnaministeerium, uut KISi haldab kutselise kalanduse andmete osas Põllumajandusministeerium. Mitmed kasutajad (Keskkonnainspeksioon järelevalves, Keskkonnaministeerium ja Mereinstituudi teadlased kalavarude seisundi ja püügikoormuse hindamisel jne) peavad oma tööülesannete täitmiseks kasutama mõlemat infosüsteemi.

91. Kuigi uue infosüsteemi kasutamiskogemus Keskkonnaministeeriumil ja Keskkonnainspeksioonil veel puudub (KKMil ei olnud näiteks poolteist kuud pärast süsteemi rakendumist võimalik analüüsitarvara kasutada), leiavad mõlemad, et töö ühe infosüsteemiga oleks kindlasti kasutajasõbralikum kui kaht eri süsteemi kasutades. Samas ei eelda kumbki, et kaks eri kalandusinfosüsteemi tööd otseselt takistaks, kuivõrd andmed kummaski infosüsteemis on erinevad.

92. Põllumajandusministeerium kui uue KISi arendaja oli projekti alguses huvitatud ka harrastuspüügi osa integreerimisest. Keskkonnaministeerium leidis, et täiesti uue infosüsteemi arendamine on põhjendamatult kulukas ning olemasoleva infosüsteemi probleeme on võimalik lahendada vana parandamise ning täiendamisega väiksemate kuludega. Näiteks põhineb varasem KIS vabavaralisel tarkvaral, uus KIS aga kommertstarkvaral. Uue infosüsteemiga liitumisel läinuks kaotsi KKMi senised tehnilised arendused, nagu võimalus taotleda kalastuskaarti ning esitada andmeid kalastuskaardi alusel püütud kala kohta ID-kaardiga, võimalus maksta kalastuskaardi eest SMSiga ning esitada lossimis- ja ümberlaadimisandmed SMSiga ja mitmed teised, mis peavad õigusaktide kohaselt olema tagatud, kuid uues KISis ei sisaldu.

93. Praegu arendavad nii PÕM kui ka KKM oma halduses olevaid infosüsteeme eraldi. PÕM valmistub soetama liidest, mis võimaldaks rakendada elektroonilist püügipäevikut. KKM valmistab ette riigihanget vana KISi täiendamiseks uute harrastusliku kalanduse püügiandmete päringumoodulitega.¹⁶

94. Vana KISi loomisele ja arendamisele perioodil 2001–2008 tehtud kulutused kokku on ca 1,65 mln kr (KKMi poolt 1,47 mln ja PÕMi poolt 177 000 kr). Uue KISi loomise ja arendamise maksumus on ca 7,2 mln krooni.

95. Riigikontrolli hinnangul ei ole Keskkonnaministeerium ja Põllumajandusministeerium suutnud teha tulemuslikku koostööd, et arendada kalandusvaldkonna korraldamisel välja ühtne kalanduse infosüsteem, mis võimaldaks kalandusandmete terviklikku ning ühtsel

¹⁶ Keskkonnaministeeriumi 6.2.2009. a koostatud lähteülesanne lihtsustatud menetlusega riigihanketele „Kalanduse infosüsteemi arendus.“ Lisa ministri 20.01.2009. a käskkirja nr 99 juurde.

infotehnoloogilisel alusel haldamist, töötlemist ning analüüsi. Uue KISi loomisel ei ole analüüsitud infosüsteemi jaotamise mõjusid ning riske, lähtudes nende kasutajate vajadustest, kes peavad töötama nii harrastuskui ka kutselise püügi andmetega. Kalandusinfo jaotamisel eri infosüsteemidesse kannatavad andmeanalüüsi vajadused, samuti võib kasutajate jaoks olulise info leidmine infosüsteemist muutuda liiga keerukaks.

96. Riigikontroll leiab, et kahe eraldiseisva infosüsteemi arendamine on pikemas perspektiivis kulukam kui ühtse infosüsteemi arendamine, mistõttu on infosüsteemide ühitamine vajalik ka väiksemate haldus- ja arenduskulude saavutamiseks.

Uus kalanduse infosüsteem ei sisalda veel elektroonilise püügipäeviku rakendust

97. Uue KISi loomise üheks eesmärgiks oli tagada valmisolek kalalaevade elektroonise püügipäeviku rakendamiseks alates 1. jaanuarist 2010 (üle 24 m kalalaevadel; tähtajaga 01.01.2011 üle 15 m pikkustel laevadel). Nõude on seadnud Euroopa Komisjon, et muuta kalanduse järelevalve tõhusamaks ning vähendada illegaalset kalapüüki.¹⁷

98. Uus püügipäeviku süsteem võimaldab püügiandmed edastada kalalaevalt kalanduse infosüsteemi elektroonselt, mistõttu saab püüki jälgida peaaegu reaalajas (kalalaev peab püügiandmed raporteerima vähemalt kord 24 tunni jooksul). See on oluline nii püügimahtude jälgimise kui ka püügingimustest kinnipidamise järelevalveks. Praegu peavad kalalaevade kaptenid kandma andmed püütud saagi ja püügikoha kohta kalalaeva püügipäeviku lehtedele ja edastatama need PÕMile kaks korda kuus, ametnikud sisestavad püügiandmed käsitsi KISisse. Lossimisandmed tuleb edastada PÕMile 48 tunni jooksul. Elektroonilise püügipäeviku rakendamise korral kaob PÕMil vajadus sisestada püügiandmeid kalalaeva püügipäevikust KISisse käsitsi, mida seni teevad kolm PÕMi spetsialisti.

99. Üleminekuks elektroonsele püügipäevikule on vajalik luua elektrooniliste püügiraportite süsteem (ERS), kuhu kalalaeva kapten sisestab püügiandmed ning mis edastab need andmed elektroonselt kalanduse infosüsteemi. Uuel KISil on küll tehniline valmisolek ERSi liidestamiseks, kuid uut süsteemi veel loodud pole.

100. ERSi arendamiseks on PÕM koostanud ca 11 mln kroonise maksumusega projekti, millele taotletakse täielikku rahastamist Euroopa Liidult 2009. a kalanduse kontrollikava kaudu (taotlejaks on Keskkonnainspeksioon, ERSi soetamise ja rakendamise kulude maksumuseks on hinnatud 10,217 mln krooni). Samas on PÕM veebruaris 2009 esitanud rahastamisaotluse ka Keskkonna- investeringute Keskusele ERSi juurutamiseks kogusummas 11,595 mln

¹⁷ Euroopa Komisjoni määrus (EÜ) nr 1077/2008, milles sätestatakse Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EÜ) nr 1966/2006 (kalapüügi elektroonilise registreerimise ja aruandluse ning kaugseirevahendite kohta) üksikasjalikud rakenduseeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1566/2007.

Elektrooniliste püügiraportite süsteemi arendamine on hilinenud

krooni. Aprilliks 2009 on projekti rahastamisskeem täielikult lahtine. Pole selge võimalik Euroopa Komisjoni rahastamisosa ning omafinantseerimisvajadus, millest tulenevalt ei saa omafinantseerimise vajadust adresseerida ka KIKile, mistõttu küsitakse KIKilt praegu projekti kogumaksumust. Sellest tulenevalt on ebaselge, kas ERSi arendamise ajakavast on võimalik kinni pidada. Projekti kohaselt kavandatakse leida parim ERS pakkuja juuniks 2009 ning süsteem rakendada 2009. aasta lõpuks.

101. Võimaliku rahastamisallikana on PÕMi halduses Euroopa Kalandusfondi (EKF) vahendid, mille kasutamiseks on koostatud Euroopa kalandusfondi 2007–2013 rakenduskava. Viimane sisaldab näiteks meedet „Kalalaevade pardal tehtavad investeeringud ja selektiivsus“, mis Riigikontrolli hinnangul peaks olema sobiv ka ERSi arendamise rahastamiseks. Euroopa Kalandusfondi raha on aga üldse suudetud kasutada minimaalselt. Rahandusministeeriumi koostatud välisvahendite kasutamise ülevaatest¹⁸ ilmneb, et kalandusfondi seitsmeaastase eelarveperioodi 1,32 miljardi krooni suurusel eelarvest (1,76 mld koos Eesti kaasfinantseerimisega) on seni suudetud rakendada vaid ca 1% (heakskiidetud projektide maht ca 15 milj krooni). Kui EKFi raha kasutamiseks kavandati rakendada 16 eri meedet, siis 2009. a jaanuari lõpuks oli avatud vaid 4 meedet. Ülejäänud meetmed, sh „Kalalaevade pardal tehtavad investeeringud ja selektiivsus“ on kavas avada 2009. a jooksul. Taolist olukorda põhjendatakse sellega, et Euroopa Komisjon kiitis EKFi Eesti rakenduskava heaks alles 2007. a detsembris, millest tulenevalt oli meetmete rakendamine 2008. aastal tagasihoidlik. Täielikult pole suudetud kasutada ka ELi programmiperioodi 2004–2006 Kalanduse Arendusrahastu (FIFG) vahendeid, millest on kasutamata ca 17 mln krooni.

102. Riigikontrolli hinnangul on Põllumajandusministeerium jäänud ERSi arendamisega hiljaks ning süsteemi rakendumine ELi seatud tähtajaks on muutumas ebareaalseks. Rahastamise osas valitseb ebaselgus, kuigi samal ajal pole suudetud kasutusele võtta suuremat osa Euroopa Kalandusfondi rahast.

103. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile ja põllumajandusministrile:

- Analüüsida kahe ministeeriumi koostöös kalandusvaldkonna toimimist pärast 2006. aastat, mil valdkonna koordineerimine jagati Keskkonnaministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi vahel, et muuta valdkonna juhtimine ja koostöö efektiivsemaks.
- Integreerida praegu kaks eraldiseisvat kalandusvaldkonna infosüsteemi terviklikuks infosüsteemiks, et võimaldada tulevikus ühtset kalandusinfo haldamist, töötlemist ja analüüsi.

104. Riigikontrolli soovitus põllumajandusministrile: Tagada elektroonilise püügiraportite süsteemi tähtaegne rakendamine, mis

¹⁸ Ülevaade välisvahendite kasutamisest 31.01.2009. a seisuga. Rahandusministeerium, 20.2.2009.

võimaldaks operatiivselt edastada püügiandmeid laevadelt otse kalanduse infosüsteemi.

Põllumajandusministri vastus: Põllumajandusministeerium on rohkem kui oma 3 aastases praktikast lähtudes teinud esialgsed ettepanekud ning esitanud oma visioonid kirjas peaministrile ja keskkonnaministrile 10. märtsil 2009. aastal. Kindlasti vajab valdkond rohkem kui 3-aastast perioodi analüüsi, kas administratsiooni muutmise eesmärgid on saavutatud.

Põllumajandusministeerium on valmis kalanduse infosüsteemide integreerimiseks, millele on viidatud ka kontrolliaruande punktis 92.

Toimub hanke ettevalmistamine ja rahaliste vahendite leidmine, mille käigus oleme esitanud taotluse Ühise kalanduspoliitika ettevalmistamise fondile.

Keskkonnaministri vastus: Antud soovitus osas nõustub Keskkonnaministeerium vajadusega luua kalanduse administreerimisega seotud ministeeriumite ja ametkondade vaheline töögrupp, mis analüüsiks praeguse kalanduse administratsiooni toimimist ja tõhusust. Töögrupi ülesandeks oleks esitada vajadusel ettepanekud kalandusvaldkonna administreerimise parandamiseks, arvestades seejuures Euroopa Liidu Nõukogu määruse, millega luuakse ühenduse kontrollisüsteem ühise kalanduspoliitika eeskirjade järgimise tagamiseks, eelnõus toodud nõuetega. Nimetatud määruse eelnõus toodud sätete kohaselt peab igas liikmesriigis üks ametiasutus koordineerima kõigi riiklike kontrolliasutuste kontrollitegevust ja vastutama püügitegevusega seotud teabe kogumise ja kontrolli koordineerimise eest.

Keskkonnaministeerium teeb Info- ja Tehnokeskusele ülesandeks töötada koostöös Põllumajandusministeeriumiga välja infotehnoloogiline lahendus praegu kalandusvaldkonna kahe eraldiseisva infosüsteemi ühendamiseks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri ja põllumajandusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal keskkonna- ja põllumajandusministritele mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid 29. ja 30. aprillil 2009 oma vastuse Riigikontrolli soovitudele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Põllumajandusminister: Põllumajandusministeerium on teinud 2008. aastal andmete kvaliteedi parandamiseks ning andmetöötlemise ja analüüsi valdkonna edendamiseks olulisi samme. On välja arendatud uus kalanduse infosüsteem ja rakendatud kalandusandmete töötlemiseks analüüsi ja aruandlustarkvara „BusinessObject“. Kahjuks langes auditi teostamise aeg küll perioodi, kus vana keskkonda enam ei arendatud ja mindi üle uuele, aga tänu auditile on väga selgesti näha meiepoolsete sammude vajalikkus.

Kontrolliaruande eelnõus tõstatatud küsimused vajavad põhjalikumat arutelu ja kaalumist ning esitatud soovitusel on abiks analüüside koostamisel ja edasiste tegevuste, eelkõige seadusandluse ja infosüsteemide arendamise planeerimisel.

Samas aruande eelnõus „Kalanduse järelevalve Läänemerele“ ülesandepüstituses „Mida me auditeerisime“ on kirjas, et auditeeriti kutselise kalapüügi korraldamist ja järelevalvet. Juhime veel kord tähelepanu, et vastav valdkond (kutseline kalapüük) on läbivalt olnud ühes infosüsteemis ja palume eemaldada kaheti mõistetavad viited, nagu asuks vastav valdkond (kutseline kalapüük) kahes eraldi infosüsteemis.

Piirivalveamet kooskõlastas auditiaruande, paludes tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks punkti 77 teise lause ja punkti 80 esimese lause esimese poole. Neis punktides sisalduv infot järelevalveasutuste mereseiresüsteemi radarite tööst kohta on AvTs § 35 lg 1 punkti 10 järgi ainult asutusesiseseks kasutamiseks ettenähtud teave.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite vastused
<p>Kalandusandmete analüüsi tulemuste kasutamine järelevalves</p> <p>41. Soovitused keskkonnaministritele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lähtuda järelevalve planeerimisel riskihinnangutest: <ul style="list-style-type: none"> a) riskihinnangute koostamisel tugineda muu hulgas kalanduse infosüsteemi andmete riskikontrolli tulemustele; b) jälgida, et sagedamini kalandusrikkumisi toime pannud isikuid kontrollitakse suhteliselt enam. <p>(p-d 26–40)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Keskkonnaministeerium nõustub Riigikontrolli soovitustega ning teeb Keskkonnainspeksiioonile ülesandeks arvestada nende soovitustega oma iga-aastase tööplaani koostamisel. Uues kalanduse infosüsteemis loodud paindlik aruandlusmoodul võimaldab teha regulaarset püügi- ja lossimisandmete riskikontrolli, mis aitab Keskkonnainspeksiioonil oma tööd paremini planeerida.</p>
<p>42. Soovitused põllumajandusministritele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tagada kalanduse infosüsteemi (KIS) toimimine selliselt, et see võimaldaks järelevalveasutustel teha paindlikke ja kiireid riskikontrollianalüüse. 2009. a algul rakendunud uue KISiga, mis sisaldab eraldiseisvat analüüsimoodulit, on selleks eeldused loodud. ▪ Teha kalanduse infosüsteemi riskikontrolli analüüse, kuna infosüsteemi haldajana on Põllumajandusministeeriumil praeguse infosüsteemi kasutamiseks vajalik kompetentsus ning võimalus andmete olulise lahkumise ilmnemisel kontrollida andmeid esitatud dokumentide alusel. Edastada riskikontrolli tulemused KKI-le järelevalvetoimingute kavandamiseks ja teostamiseks. ▪ Pärast uue kalanduse infosüsteemi edukat rakendamist ja kasutajate koolitust anda riskikontrollide teostamine Keskkonnainspeksiioonile üle. <p>(p-d 26–40)</p>	<p>Põllumajandusministri vastus:</p> <p>Tänaseks on Põllumajandusministeeriumi kalanduse infosüsteem rakendatud, viidud läbi kasutajakoolitused, sh Keskkonnainspeksiioonile 4. veebruaril Tartus, 5. märtsil Tallinnas ja 11. märtsil Pärnus.</p> <p>Momendi seisuga on riskikontrollide teostamiseks vajalikud tehnilised võimalused loodud.</p> <p>Riskikontrollide teostamine on Keskkonnainspeksiioonile üle antud nii kalanduse infosüsteemis kui ka kalandusandmeid töötlevas aruandlus- ja analüüsitarkvaras, mis võimaldab meie hinnangul eriti hästi teostada järelevalvelisi päringuid ja leida analüüsiks erinevaid normist kõrvalekaldeid kalandustegevuses. Koostöös Keskkonnainspeksiiooniga on toimunud kaks arutelu-koolitust: 16. veebruaril Tallinnas ja 9. aprillil aruandlustarkvara koolitus Põllumajandusministeeriumis.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
<p>Traalpüügi lossimiste järelevalve</p> <p>51. Soovitused keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Parandada lossimiste järelevalvet eeskätt Ida- ja Lääne-Virumaal, samuti Harjumaal ja Hiiumaal ning ühtlustada lossimiste kontrollitase nii eri piirkondade kui ka kontrollitavate laevade vahel, võttes arvesse ka riskihinnanguid. ■ Kaasata järelevalvesse teiste maakondade kalandusvaldkonna inspektoreid. See aitab kaasa riskihindamise ja järelevalvekogemuste vahetamisele ning vähendab kalalaevade ebaõiglase kohtlemise ohtu. ■ Tagada järelevalve kontrollitoimingute dokumenteerimine ning objekti kontrolli protokollide (OKP) registri kvaliteetne täitmine, märkides proovivõtuga kontrollitud kala (ning eeskätt tursa) kogused. <p>(p-d 43–50)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Keskkonnaministeerium nõustub nende soovitustega ning teeb Keskkonnainspeksioonile ülesandeks arvestada nende soovitustega oma iga-aastase tööplaani koostamisel ning parandada kontrollitoimingute dokumenteerimist, jätkates selleks muuhulgas ka inspektorite koolitamist.</p> <p>Alates aastast 2008 on KKI Põhja regiooni sadamates tihendatud kontrolli värskete kala lossimise üle, samuti on pööratud rohkem tähelepanu kalasaagi liigilise koosseisu osakaalu määramise täpsusele. Ainuüksi käesoleval aastal on värskete kala liigilise koosseisu osakaalu ebaõige määramise tõttu algatatud traallaeva kaptenite suhtes seitse väärteomenetlust. Samuti on Põhja regioonis võetud eesmärgiks tihedam järelevalve Tallinnast kaugemal olevates väikesadamates. Alates 1. oktoobrist rakendub Keskkonnainspeksioonis uus kontrolli registreerimise süsteem OKAS, mis hõlbustab kontrolliprotokollide täitmist ja registreerimist. Tänu OKASele muutub valdav enamus inspektorite kontrolli tulemustest elektroonses andmekogus töödeldavaks ja analüüsitavaks. OKASes rakendub ka senisest rohkem kalanduse ametkondlikke kontrolli vorme, mis aitavad ühtlustada kontrolli läbiviimist ja taset kogu KKI süsteemis.</p>
<p>Kalalaevade randumiste eelteadete kasutamine järelevalves</p> <p>60. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Tagada kalalaevade eelteadete registri kvaliteetne täitmine laevade ja püügiandmete, sh kalaliikide osas. Eristada tursk eelteadete registris eraldiseisva liigina (nagu kilu ja räim).</p> <p>61. Soovitus põllumajandusministrile ja keskkonnaministrile:</p> <p>Seostada randumiste eelteadete süsteem KISiga, kuni elektroonilise püügipäeviku rakendumiseni kõigi traallaevade jaoks.</p> <p>(p-d 52–59)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Keskkonnaministeerium nõustub Riigikontrolli soovitustega. Alates 1. maist 2009 läheb KKI valvetelefoni 1313 opereerimine üle Häirekeskusele. Häirekeskusel on parem tehniline võimekus ning töökogemus andmete kvaliteedi parandamiseks. Sellega seoses on KKI ja Häirekeskus teinud piisavalt eeltööd, et üleminek oleks võimalikult sujuv ning teenuse kvaliteet tõuseks. Häirekeskusele on antud kõikide sadamate, laevade ja kaptenite nimekirjad, mis on juba eelnevalt süsteemi sisestatud, et vältida teate registreerimisel tekkivaid sisestusvigu. Häirekeskuses saagi liigilist koosseisu puudutavate teadete registreerimisel on tursk eraldi liigina välja toodud. Keskkonnaministeerium teeb Keskkonnainspeksioonile ülesandeks töötada koostöös Põllumajandusministeeriumiga välja infotehnoloogiline lahendus randumisteadete registri sidumiseks KISiga.</p> <p>Põllumajandusministri vastus:</p> <p>Põllumajandusministeerium ei pea otstarbekaks eelteadete registri eraldi sidumist kalanduse infosüsteemiga, kuna momendil töötatakse kalalaeva püügiantmete elektroonilise raporteerimise süsteemi (ERS) teatamise rakendamiseks, mille üks osa on eelteaded ja mis peaks käivituma 2010. aastal. Põllumajandusministeerium kaalub kogu traallaevastiku viimist elektroonilisele püügiantmete raporteerimisele 2010. aastaks, mis tagaks ühtse andmestiku kogu sektorist.</p>
<p>Kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi (VMS) kasutamine järelevalves</p> <p>74. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Tõhustada kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi (VMSi) andmete kasutust kalanduse järelevalves: teha regulaarselt VMSi, püügipäeviku ja kalalaevade eelteadete andmete ristkontrolle ning analüüsida VMSi andmete ja randumise eelteadete vastuolusid.</p> <p>75. Soovitus põllumajandusministrile ja keskkonnaministrile:</p> <p>Seostada VMSi andmed kalalaevade liikumise kohta KISiga, et võimaldada kalalaevade püügiantmete tõhusamat kontrolli ühtses infosüsteemis.</p> <p>(p-d 62–73)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Keskkonnaministeerium nõustub nende soovitustega ning teeb Keskkonnainspeksioonile ülesandeks kasutada igapäevases töös kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi (VMS) andmeid ristkontrolleks kalapüügiantmetega ning töötada koostöös Põllumajandusministeeriumiga välja infotehnoloogiline lahendus VMSi andmete sidumiseks KISiga.</p> <p>Praegu teevad KKI inspektorid VMSi andmete ja püügipäevikuandmete pistelist ristkontrolli vastavalt kontrollreididele ja menetlustele. Et seni pole erinevad andmebaasid (VMS ja KIS) omavahel seotud, siis on ulatuslikku ja tervet laevastikku hõlmava VMS ja püügipäeviku andmete ristkontrolli teostamine raskendatud ja keerukas. Sellest hoolimata planeerib KKI juba 2009. a suurendada nii püügipäeviku, eelteadete kui ka VMSi andmete ristkontrolli sagedust. Siiani on lähtunud seisukohast, et kuna 2010 rakendub elektrooniline püügipäevik, ei ole otstarbekas olemasolevat süsteemi KISiga liidestada.</p> <p>Põllumajandusministri vastus:</p> <p>Analoogselt eelteadetele ei ole otstarbekas kalalaevade</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite vastused
	<p>positsioneerimisandmete andmebaasi eraldi siduda kalanduse infosüsteemiga, kuna positsioneerimisandmed on elektroonilise püügipäeviku (ERS) üks osa. Rakenduse teostus saaks valmis samaaegselt ERSi rakendamisega.</p>
<p>Kalanduse infosüsteemi (KIS) arendamine</p> <p>103. Soovitused keskkonnaministrile ja põllumajandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analüüsida kahe ministeeriumi koostöös kalandusvaldkonna toimimist pärast 2006. aastat, mil valdkonna koordineerimine jagati Keskkonnaministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi vahel, eesmärgiga muuta valdkonna juhtimist ja koostööd efektiivsemaks. ▪ Integreerida praegu kaks eraldiseisvat kalandusvaldkonna infosüsteemi terviklikuks infosüsteemiks, et võimaldada tulevikus ühtset kalandusinfo haldamist, töötlemist ja analüüsi. <p>104. Soovitus põllumajandusministrile:</p> <p>Tagada elektroonilise püügiraportite süsteemi tähtaegne rakendamine, mis võimaldaks operatiivselt edastada püügiandmeid laevadelt otse kalanduse infosüsteemi.</p> <p>(p-d 81–102)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Antud soovituse osas nõustub Keskkonnaministeerium vajadusega luua kalanduse administreerimisega seotud ministeeriumite ja ametkondade vaheline töögrupp, mis analüüsiks praeguse kalanduse administratsiooni toimimist ja tõhusust. Töögrupi ülesandeks oleks esitada vajadusel ettepanekud kalandusvaldkonna administreerimise parandamiseks, arvestades seejuures Euroopa Liidu Nõukogu määruse, millega luuakse ühenduse kontrollisüsteem ühise kalanduspoliitika eeskirjade järgimise tagamiseks, eelnõus toodud nõuetega. Nimetatud määruse eelnõus toodud sätete kohaselt peab igas liikmesriigis üks ametiasutus koordineerima kõigi riiklike kontrolliasutuste kontrollitegevust ja vastutama püügitegevusega seotud teabe kogumise ja kontrolli koordineerimise eest.</p> <p>Keskkonnaministeerium teeb Info- ja Tehnokeskusele ülesandeks töötada koostöös Põllumajandusministeeriumiga välja infotehnoloogiline lahendus praegu kalandusvaldkonna kahe eraldiseisva infosüsteemi ühendamiseks.</p> <p>Põllumajandusministri vastus:</p> <p>Põllumajandusministeerium on rohkem kui oma 3 aastastest praktikast lähtudes teinud esialgsed ettepanekud ning esitanud oma visioonid kirjas peaministrile ja keskkonnaministrile 10. märtsil 2009. aastal. Kindlasti vajab valdkond rohkem kui 3 aastast perioodi analüüsi, kas administratsiooni muutmiseks püstitatud eesmärgid on saavutatud.</p> <p>Põllumajandusministeerium on valmis kalanduse infosüsteemide integreerimiseks, millele on viidatud ka kontrolliaruande punktis 92.</p> <p>Toimub hanke ettevalmistamine ja rahaliste vahendite leidmine, mille käigus oleme esitanud taotluse Ühise kalanduspoliitika ettevalmistamise fondile.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli analüüsida riigi tegevust traalpüügi järelevalve teostamisel ning kalandusandmete korralduse arendamisel. Auditi kavandamisel lähtuti suures osas Läänemeriikide kontrolliasutuste paralleelauditi „Läänemere keskkonnaseire, kalanduse korraldus ja järelevalve“ küsimustest.

Käesolevas aruandes käsitletakse põhjalikumalt riigi võimekust kalanduse järelevalvekohustuste täitmisel Läänemere ja infosüsteemide kasutamist ning arendamist kalanduse korraldamisel.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

1. järelevalve traalpüügi üle Läänemere:
 - järelevalves kasutatakse kalandusandmete riskkontrolli tulemusi,
 - traallaevade lossimiste järelevalves täidetakse endale võetud kohustused,
 - randumiste eelteadete registris kajastuv info võimaldab kontrollida tursa lossimisi prioriteetsena,
 - kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi (VMS) kasutatakse järelevalves tõhusalt,
 - riigil on kontroll territoriaalmeres ja Eesti majandusvööndis toimuva üle.
2. Püügiandmete haldamine kalanduse infosüsteemis (KIS):
 - KIS koondab olulised kalandusandmed ühtsesse infosüsteemi, et võimaldada andmete hõlpsat ja terviklikku kättesaadavust ning ühtset infotehnoloogilist töötlemist,
 - KISi arendamisel rakendatakse tähtaegselt elektroonilise püügipäeviku süsteem.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit on osa Läänemeriikide paralleelauditist „Läänemere keskkonnaseire, kalanduse korraldus ja järelevalve“, millest valmis ühisaruanne (jaanuar 2009). Teemade valikul lähtuti küsimustest, mida Läänemeriikide auditiasutused pidasid paralleelauditi koostamisel enam tähelepanu vajavateks. Neist paralleelauditi teemadest valis Riigikontroll põhjalikumaks käsitlemiseks küsimused, mis vajavad Eestis kalanduse korralduses ja järelevalves enam tähelepanu.

Auditis käsitleti kalanduse korraldamiseks ja järelevalveks vajaliku kalanduse infosüsteemi (KIS) toimimist ja arendamist Keskkonnaministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi halduses ja kalandusandmete riskkontrolli teostamist KISis, traallaevade lossimiste järelevalvet sadamates ja kalandusjärelevalve tehnilist võimekust laevade satelliitjälgimissüsteemi (VMS) abil.

Auditis käsitletud teemad piirduvad kalandusega Läänemere ning ELi poolt kvoteeritud kalaliikidega (räim, kilu, tursk, lõhe).

Auditi põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised tegevused:

- Analüüsiti kalanduse infosüsteemi arendusprotsessi, mis on viinud KISi lahknemiseni kaheks eraldiseisvaks infosüsteemiks. Tutvuti mõlema infosüsteemi tehniliste võimalustega.

- Analüüsi Põllumajandusministeeriumi koostatud kalandusandmete riskikontrolli tulemusi aastate 2006 ja 2007 osas, mis kajastavad traallaevade poolt esitatud püügi-, lossimis- ja esmakokkuostu andmete lahknevusi.
- Analüüsi Keskkonnainspeksiooni esitatud traallaevade eelteadete registri andmeid, KKI objekti kontrolli protokollide registri andmeid, kalandusrikkumiste andmeid.
- Tutvuti kalalaevade satelliitjälgimissüsteemi toimimisega ning analüüsi selle kasutamist erinevate ametkondade (Keskkonnainspeksioon, Piirivalveamet, Keskkonnaministeerium, Põllumajandusministeerium) poolt.
- Viidi läbi intervjuud Põllumajandusministeeriumi kalamajandusosakonnas ning kalapüügi korralduse ja andmete analüüsi büroos (regionaalsed bürood Pärnus ja Laagris), Keskkonnainspeksioonis, Keskkonnaministeeriumis, Eesti Mereinstituudis. Intervjueeriti ka kalurite ja kalatöötajate organisatsioone (Kalaliit, Kalurite liit, Kalapüüdajate ühistu).

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud sooritati ajavahemikul veebruar 2008 kuni veebruar 2009.

Auditi meeskond:

auditijuht Tuuli Rasso ning audiitorid Terje Keerberg ja Matis Mägi

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on TAO-2-1.4/09/14.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid kalanduse valdkonnas

20.09.2001 – Kalavarude haldamise planeerimine ja eelarvestamine

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee