

**Hasartmängumaksu laekumistest  
regionaalprogrammide investeringuteks  
raha eraldamine ja kasutamine**

# KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-6/05/97  
09.08.2005

Hasartmängumaksu laekumistest  
regionaalprogrammide investeringuteks  
raha eraldamine ja kasutamine

Tallinn  
2005

## Kokkuvõte

Hasartmängumaks laekub riigieelarvesse ning sellest 12,7% kasutatakse laste, noorte, perede vanurite ja puuetega inimestega seotud regionaalprogrammide investeringute toetamiseks.

2003. aastal laekus riigieelarvesse hasartmängumaksu 174,5 miljonit krooni ja 2004. aastal 203 miljonit krooni, nimetatud rahast eraldati regionaalprogrammide investeringutoetusteks vastavalt 22 ja 25,8 miljonit krooni. Alates 1. juunist 2004. a eraldatakse regionaalprogrammide investeringutoetusteks ettenähtud rahast 99,5% projektide toetamiseks ja 0,5% Siseministeeriumi juurde moodustatud toetuste andmise komisjoni teenindamisega seotud kulude katteks.

Riigikontroll auditeeris regionaalprogrammide investeringutoetuste taotlemise, määramise ja kontrollimise korralduse seaduslikkust ja sihipärasust, lähtudes hasartmängumaksu seadusest ja valdkonda reguleerivast Vabariigi Valitsuse määrusest, samuti Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusega sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingust ning Siseministeeriumis koostatud juhendmaterjalidest.

### Peamised tähelepanekud

**Hasartmängumaksust regionaalprogrammide investeringute maksmise süsteem on puudulikult reguleeritud.** Riigikontroll leidis oma auditi käigus, et toetuse maksmist reguleeriv Vabariigi Valitsuse määrus on liiga üldsõnaline ning selles on reguleerimata jäätud mitmed küsimused. Ei hasartmängumaksu seadus ega ka toetuse maksmist reguleeriv määrus ei seleta lahti regionaalprogrammi mõistet. Siseministeerium on üritanud paljud reguleerimata probleemid kajastada nn juhendmaterjalides, mis on taotlejatele abiks, kuid mis samas kitsendavad oluliselt regulatsioonidega määratud toetuse andmise kriteeriume.

**Toetuse maksmisega seotud osapoolte rollid ja vastutus ei ole selged.** Olukorras, kus maavalitsused koguvad taotlusi, maavanem hindab neid, EAS kontrollib dokumente ja maksab toetuse välja ning Siseministeeriumi juurde loodud komisjon langetab otsuse, on toetuste menetlemisega seotud erinevate osapoolte vastutus hajutatud. Kuigi maavanem koostab maavalitsuse laekunud taotlustest pingerea, ei pruugi ministeeriumi komisjon otsuste langetamisel sellest lähtuda. Ka EAS, kes kontrollib maavalitsuses pingeritta seatud taotluste vastavust kehtestatud reeglitele, soovib osa taotluste menetlemise lõpetada. Samas on maavalitsuse pingereas ettepoole sattunud taotlustele antud ka eelis Siseministeeriumis menetlemise käigus esitada lisadokumente. Riigikontroll leiab, et menetlemise protsessis on liiga palju osapooli ning taotluste vastavuse kontroll mitmes institutsioonis ei taga ressursside säästlikku kasutamist.

**Riik on EASile võlgu ligi 4 miljonit krooni.** Kuna 2002. aasta lõpuni finantseeriti regionaalprogrammide investeringuid Majandusministeeriumi eelarve kaudu ning alates 2003. aastast Siseministeeriumi eelarve kaudu, siis ei ole ametnike tegematajätmise tõttu siiani EASile üle kantud 2002. aasta III taotlusvoorul toetusteks määratud ja makstud raha (s.o novembri ja detsembrikuu laekumised) summas 3 777 615 krooni. EAS on teinud need väljamaksed oma rahast ning pöördunud korduvalt erinevate ministrite poole selle raha kättesaamiseks.

**Pole määratud, milleks võib kasutada Siseministeeriumi komisjoni teenindamiseks ette nähtud raha.** Kuigi alates 2004. aasta keskpaigast on toetuseks mõeldud rahast 0,5% kasutada ka komisjoni teenindamiseks, ei ole määratud, milleks täpselt seda raha kasutada saab: kas see on otseselt seotud komisjoni teenindamisega või võib sellest katta ka toetuste menetlemisega seotud kulusid maavalitsustes ja EASis.

**EASi tegevuses taotluste menetlemisel, toetuste maksmisel ning hilisemal kontrollil olulisi puudusi ei tuvastatud.** Riigikontroll leiab aga, et edaspidi tuleks suuremat tähelepanu pöörata sellele, et kontrollitaks hasartmängumaksust tehtavate investeringute puhul ka seda, kas toetuse saajad on viinud läbi selleks ette nähtud juhul riigihankeid.

**Siseministeeriumil ei ole täpset ülevaadet EASis nn vabanenud rahast.** EASi andmetel vabanes 1999.–2004. aastal toetuste taotlejate poolt kasutamata jäänud rahast ja toetuste tagasinõuetest 1,1 miljonit krooni, kuid komisjon oli sellest rahast toetusi jaganud vaid 623 127 krooni ulatuses. Seega on vabanenud rahast jagamata 518 872 krooni, ministeeriumi arvestuse kohaselt kõigest 8774 krooni.

## **Peamised ettepanekud**

### **Rahandusministrile**

- Algatada hasartmängumaksu seaduse muutmine sätestamaks toetuse andmise eesmärk, avada hasartmängumaksust makstava regionaalprogrammi ning investeringu mõiste; samuti näha seaduses edaspidi ette, et Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatakse lisaks toetuste taotlemise ja andmise korrale ka toetuste saamise tingimused.
- Koostöös taotlusi menetleva Siseministeeriumi ja EASiga töötada välja ja lisada toetuse taotlemist ning andmist reguleerivasse määrusesse ka toetuse maksmise tingimused ja kord.
- Leida koostöös majandus- ja kommunikatsiooniministri ning regionaalministriga lahendus EASi poolt investeringutoetusteks välja makstud 3 777 615 krooni ülekandmiseks.

\*\*\*

Rahandusminister teatas oma vastuses, et kontrolliaruandes toodud seisukohad ja järeldused on hasartmängumaksust laekuva raha edasiseks sihipäraseks kasutamiseks asjakohased ja vajalikud. Rahandusministeeriumis on ettevalmistamisel hasartmängumaksu seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles muu hulgas tehakse ettepanek sätestada Vabariigi Valitsusele volitusnorm hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise ja andmise korra ning tingimuste kehtestamiseks ning pärast seadusemuudatuste jõustumist asub ministeerium ette valmistama ka toetuse maksmist reguleeriva Vabariigi Valitsuse määrust. Koostöös Siseministeeriumiga püüab Rahandusministeerium lahendada ka EASile 2003. aastal ülekandmata jäänud raha küsimuse.

Keskkonnaminister regionaalministri ülesannetes vastas, et kontrolliaruande hinnangud ja ettepanekud on asjakohased. Minister loodab, et Rahandusministeerium algatab toetuse taotlemist ja andmist reguleeriva määruse muutmise juba 2005. aasta sügisel. Siseministeerium on valmis esitama Rahandusministeeriumile õigusaktide koostamiseks omapoolseid ettepanekuid ja lisamaterjale.

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse juhatuse esimees nõustus, et toetuse maksmise korraldus saab olla veelgi tulemuslikum, kui senisest paremini täpsustatakse osapoolte rolle ja vastutust.

## Sisukord

<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>5</b>
<b>Valdkonna ülevaade .....</b>	<b>5</b>
<b>Auditi iseloomustus .....</b>	<b>7</b>
<b>1. TOETUSE MAKSMISE REGULATSIOON .....</b>	<b>9</b>
1.1. Hasartmängumaksu seadus .....	9
1.2. Vabariigi Valitsuse määrus .....	10
1.3. Juhendmaterjalid .....	10
1.4. Riigieelarvelise eraldise kasutamise leping .....	12
<b>2. MAAVALITSUSE TEGEVUS TAOTLUSTE MENETLEMISEL .....</b>	<b>15</b>
2.1. Nõuded maavalitsuse hindamiskomisjonile .....	15
2.2. Taotluste esitamine ja projektide pingerea koostamine .....	16
<b>3. EASI TEGEVUS TAOTLUSTE EELHINDAMISEL .....</b>	<b>18</b>
<b>4. OTSUSTE VASTUVÕTMINE JA TOETUSTE MÄÄRAMINE KOMISJONIS .....</b>	<b>19</b>
<b>5. LEPINGUTE SÕLMIMINE EASIS JA KONTROLL NENDE TÄITMISE ÜLE .....</b>	<b>20</b>
<b>6. KOMISJONI TEENINDAMISE KULUD .....</b>	<b>23</b>
<b>7. RAAMATUPIDAMISE ARVESTUS .....</b>	<b>24</b>
<b>RAHANDUSMINISTRI, KESKKONNAMINISTRI REGIONAALMINISTRI ÜLESANNETES JA ETTEVÕTLUSE ARENDAMISE SIHTASUTUSE JUHATUSE ESIMEHE VASTUSED .....</b>	<b>26</b>

## Sissejuhatus

**Auditi eesmärk:** hinnata hasartmängumaksust eraldatud regionaalprogrammi investeeringute toetuste taotlemise, määramise ja kontrollimise korralduse seaduslikkust ja sihipärasust ning teha ettepanekuid regulatsiooni ja kontrollimeetmete täiendamiseks.

**Auditeeritud asutused:** Siseministeerium, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (edaspidi EAS). Andmeid koguti ka Ida-Viru Maavalitsuses ja Viljandi Maavalitsuses.

**Auditeeritud periood:** 2003.–2004. aasta hasartmängumaksu laekumistest investeeringutoetusteks eraldatud raha, s.t toetuste menetlemine Siseministeeriumis, EASis ja maavalitsustes ajavahemikul 15.03.2003–31.03.2005.

**Auditirühma liikmed:** auditijuht Liisi Uder, vanemaudiitor Evi Riives.

## Valdkonna ülevaade

Hasartmängumaks laekub riigieelarvesse: 2003. aastal laekus 174,5 miljonit krooni ja 2004. aastal 203 miljonit krooni ning 2005. aasta prognoositav summa on 254,1 miljonit krooni. Riigieelarvesse laekunud hasartmängumaksu summast eraldatakse:<sup>1</sup>

- 46% Eesti Kultuurkapitalile;
- 3,9% Eesti Punasele Ristile;
- 12,7% laste, noorte, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud regionaalprogrammide investeeringute toetamiseks;
- 37,4% spordi-, teadus-, haridus-, kultuuri-, laste-, noorte-, pere-, meditsiini-, hoolekandeprojektide ja vanurite ning puuetega inimeste projektide toetamiseks.

Audit hõlmab ainult eespool nimetatud 12,7% hasartmängumaksu laekumistest eraldatud regionaalprogrammi investeeringutetoetuste (edaspidi ka toetus) regulatsiooni ja kontrollimeetmete piisavuse ning toetustaotluste menetlemise hindamist. Investeeringutoetusi on makstud alates 1998. aastast.

Lisaks hasartmängumaksu seadusele reguleerib toetuste maksmist ka Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 139 “Hasartmängumaksust laste, noorte, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud regionaalprogrammide investeeringute toetamiseks ettenähtud laekumistest toetuste taotlemise ja andmise kord” (edaspidi määrus). Regionaalprogrammi investeeringutetoetuste eesmärki ei ole sõnastatud ei seaduses ega valdkonda reguleerivas määruses. Alates 2003. aasta augustikuust on igaks taotlusvooruks (s.t kolm korda aastas) Siseministeeriumis koostatud juhendmaterjal (eelnevalt läbi arutatud EASiga ja maavalitsuste esindajatega), millest toetuse taotlejad peavad lähtuma.

## Raha hulk ja kasutamine

Auditeeritud perioodil, aastatel 2003 ja 2004 oli raha regionaalsete investeeringute toetamiseks riigieelarves ette nähtud Siseministeeriumi kaudu riigieelarvelise eraldisena EASi. Varasematel aastatel (2001–2002) oli raha riigieelarves ette nähtud Majandusministeeriumi kaudu EASile ning aastatel 1998–2000 Eesti Regionaalarengu Sihtasutusele.

---

<sup>1</sup> Hasartmängumaksu seadus, § 7 lg 2 p-d 1–4

Riigieelarves planeeritakse arvestuslik summa, tegelik summa kujuneb hasartmängumaksu laekumisest kalendriaasta jooksul. Siseministerium ja EAS sõlmivad riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu, milles nähakse ette muu hulgas EASi kohustused taotluste menetlemisel.

Alates 01.06.2004. a jõustunud hasartmängumaksu seaduse muudatusega võib 0,5% laekunud summadest kasutada toetuse määramise komisjoni teenindamisega seotud kulude katteks, kuid selleks eraldatud aasta lõpuks kasutamata jäänud summad tuleb lisada projektide toetusteks.<sup>2</sup>

**Tabel 1.** Investeeringutoetusteks laekunud hasartmängumaksu summa ja taotluste arv

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Riigieelarvesse laekunud raha, mis on eraldatud investeeringutoetusteks (mln kr)	18,0	19,3	19,5	20,9	22,4	22,0	25,8
Komisjonile laekunud taotluste arv	883	741	532	425	522	518	400
Komisjoni otsusega määratud toetuste arv	97	131	129	131	130	130	123

Allikas: Siseministeriumi andmed.

Hasartmängumaksust laekunud raha on jagatud toetusteks ning toetuse saajad/toetatud projektid avalikustatud Siseministeriumi ja EASi veebilehel. 2004. aasta raha laekumistest jagati toetusteks 25 697 415 krooni ja komisjoni teenindamiskuludeks kasutati 89 318 krooni.

2003. aastal laekunud raha kasutamisest täpsema ülevaate saamiseks soovis Siseministerium EASilt ka infot toetuse saajate poolt projektide elluviimisel kasutamata jäänud raha jääkide ja toetuse tagasimaksete kohta. 2004. aasta märtsis toimunud komisjoni koosolekul otsustati koos 2003. aasta III taotlusvooru rahaga esimest korda jagada toetusi eelmistel perioodidel toetuse saajate poolt kasutamata jäänud rahast (nn vabanenud rahast). Sellisel viisil on kolmel korral kokku ümber jagatud 623 127 krooni.<sup>3</sup>

### Toetuste menetlemise korraldus

Vabariigi Valitsuse määrusega on kindlaks määratud taotluste esitamise tähtajad: 15. aprill, 15. august ja 15. detsember (edaspidi vastavalt ka I, II ja III taotlusvoor).<sup>4</sup>

Toetuste menetlemise korraldus oli auditeeritud perioodil järgmine:

- Toetuse taotlejad esitasid taotlused koos kohustuslike lisadega investeeringuobjekti asukohajärgsele maavalitsusele. Maavalitsus hindas taotlusdokumentatsiooni ja koostas taotluste prioriteetsustabeli. Maavanemal oli õigus nõuetele mittevastavad taotlused tagasi lükata. Maavalitsuses positiivse hinnangu saanud taotlustest saadeti üks eksemplar EASile ja üks Siseministeriumi regionaalarengu osakonnale. Prioriteetsustabel ning maavalitsuses tagasilükatud taotluste tabel esitati regionaalministri kaudu komisjonile.
- EAS registreeris kõik maavalitsuste saadetud taotlused ning kontrollis dokumentide õigsust. Registreeritud taotluste koondtabel ja taotluste kontroll-lehed edastati Siseministeriumi regionaalarengu osakonnale.

<sup>2</sup> Hasartmängumaksu seadus, § 7 lg 2 p 3

<sup>3</sup> 2003. aasta III taotlusvoorus jagati ümber 169 927 krooni, 2004. aasta I taotlusvoorus 365 000 krooni ja 2004. aasta III taotlusvoorus 88 200 krooni.

<sup>4</sup> Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 139 "Hasartmängumaksust laste, noorte, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud regionaalprogrammide investeeringute toetamiseks ettenähtud laekumistest toetuste taotlemise ja andmise kord", § 2 lg 1

- Siseministeeriumi regionaalarengu osakond vaatas üle ja hindas veel kord taotlusi ning nende kohta koostatud kontroll-lehti. Koos EASi esindajaga külastati vajaduse korral ja valikuliselt investeringuobjekte kohapeal, et kontrollida taotluste vastavust tegelikkusele. Vahetult enne komisjoni kokkukutsumist koostati ühiselt kokkuvõtted taotluste kohta koos märkuste ja ettepanekutega komisjonile, vajaduse korral küsiti taotlejatelt täpsustavat informatsiooni ja lisadokumente. Menetletud taotlused dokumentatsioon esitati Siseministeeriumi juurde moodustatud toetuste andmise komisjonile (juhivad regionaalminister) otsuste tegemiseks.
- Komisjoni korralisel koosolekul tehti otsused toetuse andmise või keeldumise kohta ning otsused kinnitas siseminister käskkirjaga (avalikustatud Siseministeeriumi veebilehel).
- EAS sõlmis toetuse saajatega lepingud pärast siseministri käskkirja avalikustamist ning maksis toetused lepingutes märgitud tähtaegadel ja tingimustel.
- Toetuse saaja esitas lepingus nimetatud tähtaegadel ja tingimustel EASile toetuse kasutamise vahearuande ja lõpparuande.
- EAS kontrollis toetuse sihtotstarbelist kasutamist vastavalt sõlmitud lepingule ja teavitas sellest komisjoni. Vajaduse korral teostas EAS kohapealset kontrolli ning juhuvaliku printsiibil teostas järelevalvet ka EAS järelevalve ja hindamise üksus.

### **Toetuse taotlejad**

Toetuse taotlejateks võivad määruse järgi olla mittetulundusühingud, sihtasutused, kohalikud omavalitsused ja valitsusasutuste hallatavad riigiasutused.<sup>5</sup> Erasisikud ja äriühingud toetust taotleda ei saa. Riikliku toetuse piirsumma on 350 000 krooni ning taotleja peab tagama projekti oma- või kaasfinantseerimise vähemalt 20% ulatuses projekti üldmaksumusest.

Kuigi seaduse kohaselt võib toetust maksta laste, noorte, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud regionaalprogrammide investeringute toetamiseks, oli 2005. aastal juhendmaterjalide kohaselt seadusevastaselt õigus toetust taotleda ka munitsipaalomandis või munitsipaalosalusega sadamatel tormikahjude hüvitamiseks. Auditeerimise ajal see viga parandati ning vastavalt 09.06.2005 Vabariigi Valitsuse korraldusele nr 330 hüvitatakse nimetatud kulud Vabariigi Valitsuse reservfondist.

### **Senised auditid**

Riigikontroll ei ole hasartmängumaksu laekumistest investeringutoetuste maksmist varem auditeerinud, küll aga on kontrollinud kõiki teisi hasartmängumaksu laekumistest makstavaid toetusi.<sup>6</sup>

### **Auditi iseloomustus**

Auditi põhiküsimused olid:

- Kas õigusaktid reguleerivad piisava täpsusega toetuse taotlemise ja maksmisega seonduvat?
- Kas toetuse määramine ja maksmine on olnud seaduslik?
- Kas ministeerium ja EAS on rakendanud piisavalt kontrollimeetmeid, et tagada toetuse kasutamise sihipärasus?
- Kas toetuste kohta peetav arvestus on õige?

<sup>5</sup> Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 139, § 2 lg 3

<sup>6</sup> Riigikontrolli kontrolliaruanded nr 2-5/03/8 "Eesti Kultuurkapitali majandustegevus" (21.02.2003); nr 2-5/04/24 "Hasartmängumaksust makstavad toetused" (07.07.2004); nr 2-5/04/95 "Eraldis Punasele Ristile" (23.08.2004)



Auditeerimise ajal tutvuti kahes maavalitsuses taotluste vastuvõtmise korraga, taotlusprojektide hindamisega ning toetuse taotlejate prioriteetsusjärjekorra koostamisega. Vaadeldi kõiki 2003.–2004. aasta I–III taotlusvooru Ida-Viru ja Viljandi maavalitsustele esitatud taotlusi.

EASis veenduti, et taotlusdokumentatsioon on vastavuses kehtestatud tingimuste ja nõuetega, ning tutvuti sõlmitud lepingutega ja toetusi käsitlevate aruannetega.

Kuna 2003. aastal jagas komisjon toetusi regionaalprogrammide sihtalade ja mittesihtalade kaupa ning EASis dokumentidega otseselt tegelev töötaja vahetus 2004. aasta augustis, siis vaadati EASis läbi 2003. aasta III ja 2004. aasta I–II taotlusvooru 35 taotlust<sup>7</sup> ehk 28% nendes voorudes rahastatud taotlustest. Valim koostati nii, et oleksid haaratud nii kohalike omaavalitsuste kui ka mittetulundusühingute jt taotlused.

Siseministeriumis tutvuti komisjoni protokollide ja otsuste aluseks oleva dokumentatsiooniga, muu hulgas ka maavalitsuste esitatud toetustaotluste prioriteetsustabelitega. Vaatluse alla võeti 2003.–2004. aasta hasartmängumaksu laekumise rahast toetuste andmise komisjoni koosoleku protokollid ning toetuse maksimisega seotud aruanded.

---

<sup>7</sup> Otsused kinnitatud siseministri 31.03.2004. a käskkirjaga nr 151, 09.07.2004. a käskkirjaga nr 300, 30.11.2004. a käskkirjaga nr 478

# 1. Toetuse maksmise regulatsioon

## 1.1. Hasartmängumaksu seadus

### Mitteküllaldane volitusnorm

Hasartmängumaksu seaduse kohaselt peab Vabariigi Valitsus kehtestama hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise ja andmise korra:<sup>8</sup>

- laste, noorte, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud regionaalprogrammide investeeringute toetamiseks<sup>9</sup>;
- spordi-, teadus-, haridus-, kultuuri-, laste-, noorte-, pere-, meditsiini-, hoolekandeprojektide ja vanurite ning puuetega inimeste projektide toetamiseks<sup>10</sup>.

Riigikontrolli kontrolliaruandes, mis kajastas hasartmängumaksust spordi-, teadus-, haridus-, kultuuri-, laste-, noorte-, pere-, meditsiini-, hoolekandeprojektide ja vanurite ning puuetega inimeste projektide toetuste maksmiseks eraldatud raha kasutamist, olid rahandusministrile suunatud ettepanekud seotud Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määruse nr 140 "Hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise ja andmise kord" muutmise kohta. Rahandusminister nõustus tehtud ettepanekutega, kuid teatas oma vastuses, et Vabariigi Valitsusel puudub volitusnorm toetuse maksmise tingimuste kehtestamiseks.

Kuna ka investeeringutoetuse määramise peamised probleemid tulenevad valdkonda reguleeriva määruse vähesest reguleeritusest, siis tuleks seaduses Vabariigi Valitsuse volitusnormi laiendada, mis võimaldaks kehtestada ka nende kahe toetusliigi maksmise tingimused.

### Sama valdkonna projektide rahastamine eri institutsioonidest

Tulenevalt praeguse hasartmängumaksu seaduse üldsõnalisusest pole välistatud ühe ja sama valdkonna projektide rahastamine erinevate institutsioonide kaudu. Riigikontroll tuvastas spordi-, teadus-, haridus-, kultuuri-, laste-, noorte-, pere-, meditsiini-, hoolekandeprojektide ja vanurite ning puuetega inimestega seotud projekte (37,4% hasartmängumaksu laekumiste raha) auditeerides, et ka nende korral on projektide rahastamise prioriteetsed valdkonnad ministeeriumide kaupa liiga üldsõnalisel ning Hasartmängumaksu Nõukogule on toetuste määramisel prioriteetideks ka küla- ja maakultuur, laste huvikoolid, kohalikud raamatukogud ja muuseumid.<sup>11</sup> Sisuliselt hõlmab osa nendest projektidest ka investeeringuid. Tulenevalt seaduse sõnastusest esineb risk, et investeeringutoetusteks võib raha taotleda mitmest hasartmängumaksu allikast. Riigikontroll leiab, et hasartmängumaksu seadust tuleks täiendada vältimaks samaliigiliste või samade projektide toetamist erinevatest hasartmängumaksu allikatest.

### Regionaalprogrammi mõiste ebaselgus

Seadus ega ka selle alusel vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrus ei määratle regionaalprogrammi mõistet ega anna viidet, millistest teistest dokumentidest tuleks selles kontekstis lähtuda. Samuti pole ette nähtud hasartmängumaksust laekunud toetusraha jaotamist maakondade kaupa.

Auditeerimise ajal saadud selgituste kohaselt lähtus toetusi jaotav komisjon kuni 2003. aastani raha jaotamisel ja programmide liigitamisel Eesti regionaalarengu strateegiast.<sup>12</sup>

Strateegia järgi oli Euroopa Liiduga liitumise eelsel perioodil Eestis seitse regionaalarengu programmi, millest nelja kohta tegi oma otsuseid ka Siseministeeriumi toetuste andmise komisjon. Lisaks neile mää-

<sup>8</sup> Hasartmängumaksu seadus, § 7 lg 3 ja lg 8

<sup>9</sup> Kord kinnitatud Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrusega nr 139

<sup>10</sup> Kord kinnitatud Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrusega nr 140

<sup>11</sup> Riigikontrolli 07.07.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/24 "Hasartmängumaksust makstavad toetused"

<sup>12</sup> Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud 16.11.1999. a

rati toetust ka mittesihthpiirkondade ja üleriigilise tähtsusega projektidele.<sup>13</sup> Toetuste andmisel ei olnud aluseks mitte strateegias kirjeldatud tegevuste suunad<sup>14</sup>, vaid oluline oli toetust saava objekti asukoht.

2004. aastal otsustas komisjon rahastatavad projektid jaotada maakondlikeks ja üleriigilisteks (arvestuslik raha jaotus vastavalt 90% ja 10% laekumisest). Üleriigilise tähtsusega projektidena eelistati püsiasustustega väikesaarte projekte ning peamiselt need objektid toetust ka said. Maakondlike ja üleriigiliste projektide sisu ei ole kuskil dokumentides avatud ning Riigikontrollil puudub kindlus, et toetust saanud üleriigiliste projektide puhul on tehtud otsused, lähtudes ühtsetest põhimõtetest.

## **1.2. Vabariigi Valitsuse määrus**

### **Ebaselged prioriteedid**

Ebaselge on prioriteetide seadmine toetuste määramisel. Kuna toetustaotlustest saab rahuldada kõigest väikese osa, siis leiab Riigikontroll, et taotluste hindamiseks peaks olema määratud selged kriteeriumid. Praegu kehtiva määruse järgi on ainsaks toetuse vajalikkuse otsustuskriteeriumiks taotluste hindamisel nende vastavus maakonna arengukavale või planeeringule või omavalitsuse arengukavale või üldplaneeringule. Sealjuures ei ole sätestatud prioriteetseid valdkondi ega tegevusi, mida peaks rahastama esmajärjekorras.

Osajuhudel on arengukavad koostatud ja kinnitatud selliselt, et neis puudub investeringute tegevuskava ning tegevusi on kirjeldatud väga üldiselt: koolimajade kaasajastamine, õppebaasi kaasajastamine jt. Nende mõistete hulka mahuvad üldjuhul kõik hasartmängumaksust toetatud investeringud. Samuti võib rahastatav objekt olla kohaliku omavalitsuse arengukavas, kuid ei pruugi olla maakonna arengukavas.

Määrus ei reguleeri, millest toetuste määramisel lähtutakse, milliseid investeringutegevusi toetatakse, millised on abikõlblikud kulud jm.

### **Toetust saanud objektide sihtotstarbe mittesäilimine**

Määruses ei ole toodud, kui pika aja jooksul peab toetuse saaja tagama investeringuobjekti sama sihtotstarbe säilimise. Toetuse säilimise sihtotstarbe pikkuse kindlaksmääramine õigusaktis on oluline ennekõike mittetulundusühingutele ja nende liitudele toetuse andmisel, kuna siin esineb risk, et nende tegevussuunad võivad muutuda või nende tegevus lõppeda ning puudub seadusandlik alus toetuse tagasinõudmiseks.

## **1.3. Juhendmaterjalid**

### **Taotlemise tingimuste sage muutmine**

Olukorras, kus maavalitsused koguvad taotlusi ja hindavad neid, maavanem kinnitab taotluste prioriteetsuse, Siseministeriumi komisjon otsustab toetuse andmise üle ning EAS tegeleb väljamaksetega, ei ole erinevate osapoolte rollid õigusaktidega piisavalt selgelt välja toodud. Palju on

---

<sup>13</sup> Nii näiteks oli 2003. aasta I taotlusvooruks toetuse jagamise planeeritud jaotus järgmine: põllumajandusprogrammi sihtlala projektid 20%, tööstusprogrammi sihtlala projektid 14%, saarteprogrammi sihtlala projektid 18%, Setomaa programmi sihtlala projektid 1%, mittesihthpiirkondade projektid 43% ja üleriigilise tähtsusega projektid 4% (komisjoni 17.07.2003. a protokoll nr 24, otsus 5. päevakorrapunkti kohta).

<sup>14</sup> Nii näiteks oli tööstuspiirkonna programm suunatud eeskätt majanduse konkurentsivõime suurendamisele, tööstuse moderniseerimisele, uute investeringute soodustamisele, väikeettevõtluse arendamisele, tehnilise infrastruktuuri väljaarendamisele, tööjõu ümberõppele ja mobiilsuse suurenemisele ning elukeskkonna kvaliteedi parandamisele. Põllumajanduspiirkondade programm oli suunatud eeskätt põllumajanduse konkurentsivõime parandamisele nüüdisaegse tehnoloogia juurutamisega, majandusstruktuuri mitmekesistamisele alternatiivsete tootmisharudega, ettevõtluse igakülgsel arendamisele, väikeettevõtluse arendamisele, piirkonna tööjõu kvalifikatsiooni ja elukeskkonna kvaliteedi parandamisele jm.

reguleeritud juhendmaterjalidega, mille 2004. aastal kinnitas komisjon, kuid alates 2005. aastast on kinnitajaks siseminister. Seejuures ei anna seadus ega määrus ministrile selleks volitusi.

Kuna iga taotlusvooru kohta koostatakse uus juhendmaterjal, siis muutuvad toetuse taotlemise tingimused ja kord niisama tihedalt ning taotlejatel on vähe aega sellega tutvumiseks. Nii näiteks kinnitati 2004. aastal ja 2005. aasta I taotlusvooru juhendmaterjalid pool kuud enne taotluste esitamise tähtaega.<sup>15</sup> See kõik seab taotlejad ebakindlasse olukorda. Riigikontroll leiab, et toetuste maksmise korraldus peaks olema selline, et toetuse taotlejad teaksid toetuse saamise tingimusi õigel ajal ning saaksid vajaduse korral oma tegevust planeerida.

### **Rakenduspiirkonna ebaselgus**

Kuigi õigusaktides pole piiranguid regionaalprogrammi rakendamise piirkonnale, siis 2003.–2004. aastal kinnitatud juhendmaterjalides on selleks kogu Eesti, v.a Tallinn. 2005. aasta I taotlusvooru juhendmaterjali järgi on programmi rakendamise piirkonnaks kogu Eesti. Võttes arvesse, et 2005. aastal jaotati hasartmängumaksust laekuv raha maakondade vahel ning Harju maakonna elanike hulka ei arvestatud Tallinna elanike arvu, siis on siiski ebatõenäoline, et Tallinna linna toetustaotlusi hinnatakse positiivselt.

### **Tingimused, mis peaksid olema määruses**

Vabariigi Valitsuse määrus kinnitab taotluse piirsummaks 350 000 krooni ning taotleja omafinantseerimise ja/või projekti partnerite kaasfinantseerimise summa peab kokku moodustama vähemalt 20% projekti üldmaksumusest.<sup>16</sup> Juhendmaterjalis on piirsumma mõistet aga täpsustatud ning selle järgi on taotluse piirsumma ühe taotleja kohta 350 000 krooni ühes taotlusvoorus või kaks või enam taotlust, kui kokku taotletav summa ei ületa 350 000 krooni (vt ka punkt 4, Kehtna Vallavalitsuse esitatud taotluste näide). Riigikontroll leiab, et nimetatud täpsustus võiks olla määruses.

Määruses ei ole sätestatud, kui pika aja jooksul projektile eraldatud raha võib kasutada. Komisjon otsustas projektide maksimaalseks kestuseks arvestada 24 kuud toetuslepingu sõlmimise kuupäevast<sup>17</sup> (kinnitatud 2003. aasta III taotlusvooru projektidele) ning see kinnitatakse uuesti igas juhendmaterjalis. Riigikontroll leiab, et projektide maksimaalne kestus peaks olema sätestatud määruses. Samuti peaks olema õigusaktis fikseeritud, millise aja jooksul toetusotsus kaotab kehtivuse, kui ei sõlmita toetuslepingut.

Määruses ega juhendmaterjalides ei ole sätestatud, kas projekt võib olla mitme rakendusetapiga. Varasemates juhendmaterjalides on loetletud mitteabikõlblikud tegevused ja kulud ning 2005. aasta I taotlusvooru juhendmaterjalides on toodud ka abikõlblikud tegevused ja kulud. Määruses peaks olema määratud, mis ajast alates on taotleja jaoks kulud abikõlblikud ning millised on abikõlblike ja mitteabikõlblike kulude kategooriad.

2005. aasta I taotlusvooru juhendmaterjalidega on toetuste jaotamise ja taotlemise korda tunduvalt täpsustatud võrreldes varasema ajaga.

Riigikontroll leiab, et praegu kehtiv toetuse maksmist reguleeriv määrus on end ammendanud. Seda näitab ka toetuste maksimisega tegelevate asutuste soov taotluste menetlemist täiendavalt reguleerida ning selle tarvis ongi koostatud juhendmaterjalid. Samas ei ole juhendmaterjalidel seadusandliku akti kaalu ning sellest toetuse maksimisel lähtudes piiratakse osa taotlejate õigusi, sest taotleja ei pruugi olla kursis kõikide juhendmaterjalidega.

Kuigi Riigikontroll ei sea kahtluse alla juhendmaterjalide vajalikkust, peaksid need ennekõike olema taotlejaid abistava ja informeeriva iseloomuga, mitte reguleerima toetuse saamise tingimusi. Olulise-

---

<sup>15</sup> Komisjon kinnitanud 01.04.2004. a ja siseminister kinnitanud 01.04.2005, käskkiri nr 122

<sup>16</sup> Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 139, § 2 lg 4

<sup>17</sup> Komisjoni 18.04.2004. a koosoleku protokoll nr 26, päevakorrapunkt 4

mad toetuse määramist ja maksmist reguleerivad tingimused peaksid sisalduma Vabariigi Valitsuse asjakohases määruses.

Lisaks juhendmaterjalidele on 2005. aasta mais Siseministeerium ja EAS sõlminud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu, kus võrreldes varasema ajaga on täpsemini sätestatud ministeeriumi ning EASi õigused ja kohustused. Riigikontroll ei pea põhjendatuks, et toetuse maksmise tingimused on toodud kahes erineva dokumendis, kusjuures ühte neist saab pidevalt muuta.

## **1.4. Riigieelarvelise eraldise kasutamise leping**

### **Raha ülekandmise aja erinevus võrreldes määruses ettenähtuga**

Siseministeeriumi kantsler sõlmib EASiga igal aastal riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu (edaspidi ka leping), milles määratakse kindlaks ministeeriumi ja EASi õigused ja kohustused ning raha ülekandmine EASile. Ministeerium on igal aastal sõlminud lepingu alles aasta keskel (augustis, juunis või mais).

Kuigi määruse järgi tuleb hasartmängumaksu laekumiste raha üle kanda EASile laekumise järgneva kuu 25. kuupäevaks<sup>18</sup>, nähti lepingus ette raha ülekandmine kolmes osas, kuna otsuseid toetuste andmise kohta teeb komisjon kolm korda aastas. Seetõttu pole määruses ning lepingus sätestatud raha laekumiste tähtajad omavahel vastavuses.

Riigikontroll leiab, et leping tuleks sõlmida juba aasta alguses ning vastuolu määruses ettenähtud raha ülekandmise ja lepingus märgitu vahel tuleb likvideerida.

### **Aruannete esitamine erinevalt lepingus ettenähtust**

Kuna määruses ei ole sätestatud EASi aruandmise kohustust vastutavale ametiasutusele, siis on aruannete esitamise kord kindlaks määratud lepingus.

Näiteks tuli 2004. aasta aruanded lepingu kohaselt esitada 30.09.2004, 31.12.2004, 31.03.2005 jne kuni riigieelarvelise eraldise täieliku kasutamiseni. Ometi palus regionaalminister oma kirjaga esitada esimese aruanne alles 01.03.2005<sup>19</sup> ning pikendas hiljem tähtaega veel 3 kuu võrra<sup>20</sup>.

Peamiseks probleemiks kujunes siin see, et kuigi lepingu kohaselt pidi Siseministeerium 01.09.2004. a välja töötama aruandevormid, mis oleksid aluseks ka ministeeriumi raamatupidamisele, ei suudetud vorme õigeaks ajaks välja töötada.

2005. aasta lepinguga on kinnitatud esitatavad aruandevormid ja tähtajad ning nüüd tuleb aruanded esitada kord kvartalis ning lõppenud projektide ja vabanenud raha aruanded kord kuus.

### **EASi kulude mittekatmine**

Lepingus ega üheski teises dokumendis ei ole fikseeritud, et riik hüvitaks osa EASi kuludest taotluste eelhindamisel, lepingute sõlmimisel, aruannete kontrollimisel ja kinnitamisel ning järelevalve teostamisel. Samas kantakse ka kõik komisjoni teenindamisega seotud kulud üle EASile (vt ka ptk 6).

Määruse ega lepinguga ei ole sätestatud nõuet, et EAS oleks kohustatud hoidma hasartmängumaksu laekumiste raha eraldi arveldusarvel, mistõttu seda ka ei tehta. EAS paigutas oma vaba raha rahaturufondi osakutesse või üleöödeposiidile intresse koguma (vastavalt EASi nõukogu vabade vahendite paigutamise korrale) ning 2004. aastal laekus EASile 6 549 100 krooni intresse. Samas ei peeta proport-

---

<sup>18</sup> Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 139, § 4 lg 1

<sup>19</sup> Regionaalministri 02.12.2004. a kiri nr 12.2-4-5/9832

<sup>20</sup> Regionaalministri 15.02.2005. a kiri nr 12.2-4-5/1353

sionaalset arvestust, millisest rahast intressitulu tekkis. EASi nõukogu otsustega suunatakse intressitulu mitmesugusteks toetusteks, kuid hasartmängumaksu investeeringutoetusteks seda ei ole jagatud ega ole kavas ka jagada. Riigikontroll leiab, et toetussummade kasutamise parema läbipaistvuse tagaks, kui eraldise kasutamine toimuks riigikassa kaudu või eraldise jaoks avatakse omaette arveldusarve.

### **Segadused ministeeriumide vahel**

2002. aastani rahastati hasartmängumaksust laekuvate regionaalprogrammide investeeringutoetuste sihtotstarbelisi ülekandeid Majandusministeeriumi eelarve kaudu ning alates 2003. aastast Siseministeeriumi eelarve kaudu. EASile ei ole üle kantud 2002. aasta III taotlusvoorul toetusteks määratud raha (s.o novembri ja detsembrikuu laekumised) summas 3 777 615 krooni. EAS on teinud need väljamaksed oma rahast.

Komisjon tegi otsused eespool toodud summa kohta 2003. aasta märtsis ja väljavõte koosoleku protokollist esitati EASile (nii nagu varemgi), et EAS saaks taotleda Riigikassalt ettenähtud raha. Kuigi EAS esitas Riigikassale taotluse raha ülekandmiseks, ei kantud seda summat üle.

EAS esitas nii 2003. kui ka 2004. aastal Riigikassale taotlusi<sup>21</sup> raha ülekandmiseks. EASist saadud selgituste kohaselt vastati Riigikassast, et see ei ole nende pädevuses. 21.03.2005. a saatis EAS kirja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile palvega leida võimalused raha ülekandmiseks, kuna nendevahelise riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu järgi on see kehtiv kuni mõlema poole kõigi kohustuste täitmiseni. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvates oleks Riigikassa pidanud komisjoni protokollil alusel kandma toetuse 2003. aastal Siseministeeriumi vastavale eelarverele ja Siseministeerium selle üle kandma EASile.<sup>22</sup>

Auditeerimise ajal EASist saadud selgituste kohaselt oleks Majandusministeerium pidanud 2003. aastal tegema taotluse raha ülekandmiseks Siseministeeriumile, kuid jättis selle tegemata ning see osa hasartmängumaksu rahast kanti stabiliseerimisreservi kui eelarve ülejääk.

EAS ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium teavitasid Siseministeeriumi puuduolevast rahast alles 2004. aasta kevadel, kui koostati 2003. aasta raamatupidamise aastaaruannet.

Auditi ajal saadud selgituste kohaselt soovitas EASi auditeerinud audiitor 2004. aasta bilansist kanda nõudena maha 3,7 miljonit krooni kui lootusetu nõude (auditi ajal oli 2004. a aastaaruanne veel koostamisel).

### **Ettepanekud**

#### **Rahandusministrile**

- Algatada hasartmängumaksu seaduse muutmine ning
  - näha ette seaduse § 7 lõikes 3 ja lõikes 8, et Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatakse lisaks toetuste taotlemise ja andmise korrale ka toetuste saamise tingimused;
  - fikseerida toetuse andmise eesmärk, avada hasartmängumaksust makstava regionaalprogrammi ning investeeringu mõiste;
  - sõnastada laekuvast maksust eraldatava raha kasutusotstarve selliselt, et oleks välistatud samade investeeringute rahastamine erinevate valitsusasutuste kaudu.

<sup>21</sup> EASi 27.03.2003. a kiri nr 1-6.2/151 ja 07.05.2004. a kiri nr 1-6.2/209

<sup>22</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 21.03.2005. a kiri nr 1-19/11/3152

- Koostöös taotlusi menetleva Siseministeeriumi ja EASiga töötada välja ja lisada toetuse taotlemist ja andmist reguleerivasse määrusesse ka toetuse maksmise tingimused ja kord ning uues määruse eelnõus
  - täpsustada toetuse määra piirsumma ning sätestada projekti rakendusetapid ja jätkuprojektidele esitatavad nõuded taotlemisel. Näha ette, millise instantsi otsusel võib projekt piirduda kas ühe või mitme rakendusetapiga;
  - näha ette aeg, mil toetusotsus kaotab kehtivuse, kui toetuslepingut pole sõlmitud;
  - määrata kindlaks abikõlblike ja mitteabikõlblike kulude kategooriad ning see, mis ajast alates on kulud toetuse saaja jaoks abikõlblikud;
  - fikseerida toetuste menetlemise protsessis osalejate täpsed ülesanded;
  - fikseerida määruses taotlejatele ja taotlustele esitatavad nõuded;
  - sätestada, mida juhendmaterjalidega täpsustatakse ning kes selle kinnitab. Kavandatavate tegevuste stabiilsemaks korraldamiseks näha ette juhendmaterjali kinnitamine kord aastas ning soovitatavalt aasta alguses;
  - fikseerida määruses, kui pika aja jooksul peab toetuse saaja tagama investeringuobjektile sama sihtotstarbe säilimise.
- Viia kooskõlla määruse ja riigieelarvelise lepinguga EASile eraldatud rahade ülekandmine.

#### **Rahandusministrile koostöös majandus- ja kommunikatsiooni- ning regionaalministriga**

- Leida lahendus EASi poolt investeringutoetusteks välja makstud 3 777 615 krooni ülekandmise osas.

#### **Regionaalministrile**

- Võtta komisjonis vähemalt kord aastas vastu otsus, millest komisjon oma otsustes lähtub ning mille alusel projekte eelistab (nt projekti kuulumine maavalitsuste eelistuste hulka, toetusest kasusaajate arv, eksperdiarvamus projekti rahastamise hädavajalikkuse kohta, projekti rahastamisskeemi läbipaistvus ja terviklik kirjeldus jm).
- Edaspidi tagada EASiga riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimine aasta alguses ja koos rahandusministriga otsustada EASis riigikassa kontsernikonto avamine eraldise kasutamiseks või omaette arveldusarve avamisnõude lisamine lepingusse.

## 2. Maavalitsuse tegevus taotluste menetlemisel

Määruse järgi esitavad toetuse taotlejad projekti rakendamise asukohajärgsele maavalitsusele nõuetele vastavad taotlused. Maavanem edastab nõuetele vastavad taotlused Siseministeeriumile 15 päeva jooksul, arvates taotluse esitamise tähtpäevast. Maavanemal on õigus tagasi lükata määruse nõuetele või maakonna arengukavale või planeeringule või omavalitsuse arengukavale või üldplaneeringule mittevastavad taotlused, põhjendades tagasilükkamist kirjalikult. Koos taotlustega esitab maavanem Siseministeeriumile hinnangu taotluste prioriteetsuse kohta ning info tagasilükatud taotluste kohta.<sup>23</sup>

Viimasel ajal on kasutusel praktika, et maakondadele antakse teada raha planeeritud jaotussummad maakondade kaupa. Selleks et komisjonile ja EASile ei esitataks taotlusi 5–10 korda rohkem, kui on raha, on juhendmaterjalis ette nähtud, et maavalitsused edastavad kindla arvu taotlusprojekte, mille toetussumma kokku ei ületa maakonna 2kordset planeeritud jaotussummat.<sup>24</sup>

### 2.1. Nõuded maavalitsuse hindamiskomisjonile

Regulatsiooni järgi võib taotluste edasisaatmise otsustada ainuisikuliselt maavanem. Määrus ei näe ette maavalitsuse taotluste prioriteetsuse hindamiseks töörühma või komisjoni moodustamist ega komisjoni liikmete arvu.

Kuigi regulatsioon ei näe ette maavalitsuses toetustaotluste hindamiskomisjonide moodustamist, nõudis Siseministeerium varem infot komisjonide koosseisu kohta, kuid ei nõudnud komisjoni koosseisude protokollimist. 2004. aasta detsembris saatis regionaalminister komisjoni nimel maavalitsustele kirja, milles teatas, et maavalitsuse taotluste hindamise koosseisul peaks osalema vähemalt 5 inimest, sh ka omavalitsusliidu esindaja.<sup>25</sup> 2005. aasta I taotlusvooru toetuste andmise juhendmaterjalidesse on lisatud nõue, et maavanem moodustab taotluste prioriteetsushinnangute andmiseks maakondliku komisjoni, ning öeldud, kes peaks komisjoni kuuluma.

Pärast regionaalministri 2004. aasta detsembris esitatud soovitusi maakondlike hindamiskomisjonide moodustamise kohta on hindamiskomisjonid 5–9-liikmelised, kuid kolme maavalitsuse hindamiskomisjoni töösse ei olnud kaasatud omavalitsuste liidu esindajat ning ainult kolmes komisjonis osalesid ka muude organisatsioonide esindajad.<sup>26</sup> Peamiselt on komisjoni liikmeteks maavalitsuste ametnikud ja kohalike omavalitsuste esindajad.

Riigikontroll leiab, et maavalitsuste taotluste hindamiskomisjoni töökord ja nõuded komisjoni liikmetele peaksid olema ühtsed kõikidele maavalitsustele ning võimaluse korral peaksid üldisemad nõuded neile olema kehtestatud õigusaktidega. Riigikontroll leiab ka, et komisjonide töösse võiks olla kaasatud rohkem maavalitsuse ja kohalike omavalitsuste väliseid osapooli. Komisjonide liigne seotus kohalike omavalitsustega on viinud selleni, et hasartmängumaksu rahast kaetakse kohalike omavalitsuste eelarve puudujääke<sup>27</sup> ning komisjonide töös pole välistatud huvide konflikti tekkimine.

Riigikontroll leiab, et komisjoni otsus tuleks vormistada kirjalikult ja sellele peaksid alla kirjutama kõik komisjoni liikmed. Samuti peaks komisjoni liige ennast menetlemisest taandama, kui ta on asjas taotleja või taotleja esindaja või kui muud asjaolud tekitavad kahtlust tema erapooletuses.

Tänaseks on EAS ja Siseministeerium välja töötanud dokumendi “Taotluste prioriteetsuse hindamise kord maavalitsustes” (esitati auditeerijatele kinnitamata kujul) ning selgituste kohaselt rakendati seda 2005. aasta I taotlusvooru taotluste hindamisel.

<sup>23</sup> Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 139, § 2 lg 1–2 ja lg 5

<sup>24</sup> Jaotussummad maakondade kaupa on saadud arvutustega, lähtudes eelarvelistest summadest ja prognoositavatest tegelikest laekumistest perioodil märts-mai 2005.

<sup>25</sup> Regionaalministri 23.12.2004. a kiri nr 12.2-4-5/10496

<sup>26</sup> Maavanemate kaaskirjad edastatud Siseministeeriumile 2005. aasta jaanuaris, s.t 2004. aasta III taotlusvoorule

<sup>27</sup> Üldistus valimisse sattunud suuremate pooleli olevate tööde rahastamise näidete ja jätkuprojektide põhjal



## 2.2. Taotluste esitamine ja projektide pingerea koostamine

Audiitorid tutvusid kõikide Siseministeeriumisse saadetud maavalitsuste prioriteetsustabelite ja kaas-kirjadega ning leidsid, et ühelgi korral ei olnud antud hinnangut sellele, miks soovitatakse taotlusi just sellises järjekorras rahastada.

Viljandi Maavalitsuses selgus, et kõik koosolekud protokolliti, kuid neis ei kajastatud, kas taotluste prioriteetsustabelisse esimestele kohtadele märgitud projektid on prioriteetsed maakonnas või kohalikul tasandil. Mõnel juhul märgiti, et projekti esitanud vald pole varem hasartmängumaksu investeringutoetust saanud ning taotlus pandi seetõttu esimesele kohale.<sup>28</sup> 2004. aasta I taotlusvooru pingerida oli paika pandud maavalitsuse ja Viljandimaa Omavalitsuste Liidu esindajate ning ehitus-eksperdidest moodustatud komisjonide vaatluse kontrollreidi tulemustest lähtudes (küllastati kõiki maakonna koole ja lasteaedu).<sup>29</sup> 2004. aasta II taotlusvooru pingerida pandi paika pärast hindamiskomisjoni kontrollreidi 4 objektile ning need neli objekti seatigi tabelis esimesele neljale kohale.<sup>30</sup> Riigikontroll leiab, et juhul kui komisjon küllastab ainult neid objekte, mida kavatakse pingereas ettepoole panna, ei ole tagatud kõikide taotlejate võrdne kohtlemine.

Ida-Viru Maavalitsuses ei protokollitud hindamiskomisjoni koosolekuid ning enamikul juhtudel olid prioriteetsustabeli esimeste hulgas projektid, mille taotleja ja hindamiskomisjoni töös osalenud omavalitsusüksuse juht olid samad.<sup>31</sup> Seega polnud tagatud projektide hindamise erapooletus ning võrdsetel alustel otsuste langetamine (kuna komisjoni otsustest polnud protokolle, ei saanud audiitorid veenduda, et nimetatud omavalitsusjuht ennast otsuse langetamisel taandas). Ida-Viru Maavalitsuse rahandusosakonna juhataja (kes vastutas taotlusdokumentatsiooni nõuetele vastavuse kontrolli eest) selgituste kohaselt ei ole objekte enne nende pingeritta paigutamist võimalik kohapeal kontrollida, sest taotlusi esitatakse palju ning nende kõigiga tutvumiseks on liiga vähe aega.

Määrus ega juhendmaterjal ei näe ette seda, millistest kriteeriumidest tuleb lähtuda pingerea koostamisel, ega ka seda, et maavalitsuse hindamiskomisjon on kohustatud tegema objektide kohapealset kontrolli. Nagu eespool toodud näidetest näha, kasutavad maavalitsused väga erinevat praktikat.

Kehtiva korra kohaselt peab maavanem teatama kirjalikult taotlejatele maavalitsuses tagasilükatud taotlustest. Auditeerimine näitas, et Viljandi Maavalitsus oli taotlejatele tagasilükkamistest teatanud kirja teel. Selgituste järgi teatati ka Ida-Viru Maavalitsuses taotlejatele tagasilükkamisest kirjalikult, kuid nende kirjade koopiaid ei leitud üles ning auditeerijatele ei esitatud.

Kuna 2004. aasta III taotlusvooru eel anti maavalitsustele võimalikud toetussummad ette, siis Viljandi Maavalitsus teatas enamikule taotlejatest, et projekti tagasilükkamise põhjuseks on, et raha ei ole, ning Ida-Viru Maavalitsusest saadud selgituste kohaselt teavitati taotlejaid, et nad ei esitaks nii palju projekte, kuna raha on vähe eraldatud. Riigikontroll leiab aga, et selline praktika piirab taotlejate võimalusi taotlusi esitada.

### Ettepanekud

#### Rahandusministrile koostöös regionaalministriga

- Kaaluda, kas on otstarbekas taotluste esitamine maavalitsusse. Kui maavalitsusi peetakse taotluste menetlemise protsessis endiselt oluliseks, siis algatada toetuse maksmist reguleeriva määruse muutmine, milles muu hulgas sätestatakse nõue moodustada maavalitsuse juurde komisjon, kes otsustab taotluste edasisaatmise, projektide hindamise ja prioriteetsuse järjekorda panemise ning tagasilükkamise, ning kohustus edastada komisjoni otsus Siseministeeriumi.

<sup>28</sup> Viljandi Maavalitsuse hindamiskomisjoni 29.08.2003. a protokoll nr 1.1-5/41, Halliste Vallavalitsuse projekt "Halliste Lasteaia remonttööd"

<sup>29</sup> Viljandi Maavalitsuse hindamiskomisjoni 23.04.2004. a protokoll nr 1.1-5/04/17

<sup>30</sup> Viljandi Maavalitsuse hindamiskomisjoni 27.08.2004. a protokoll nr 1.1-5/43

<sup>31</sup> Ida-Viru Maavalitsuse 9-liikmelise hindamiskomisjoni töös osales neli kohaliku omavalitsuse juhti.

- Anda Siseministeeriumi juurde loodud komisjonile õigus kehtestada maakondlike hindamis-komisjonide üldine töökord ning taotlejate teavitamise kord (taotluste edasisaatmise ja tagasi-lükkamise juhud); samuti õigus kehtestada nõuded taotluste prioriteetsushinnangute andmiseks maakondlikele komisjonidele ning näha ette, et komisjonidesse kaasatakse liikmeid väljastpoolt maavalitsusi ja kohalikke omavalitsusüksusi.

#### **Regionaalministrile**

- Nõuda maavalitsustelt maakondlike komisjonide moodustamise dokumentidest koopiate esita-mist ning komisjonide koosolekute protokolle, mis tõendavad komisjoni liikmete osalemist või taandamist komisjoni tööst, ning hinnanguid ja põhjendusi taotluste pingeritta seadmise kohta.
- Pöörata maavalitsuste tähelepanu toetustaotluste menetlemise dokumentide nõuetekohasele säilitamisele.

### 3. EASi tegevus taotluste eelhindamisel

Määruse kohaselt ei pea EAS taotlusi hindama ega vastavuskontrolli tegema. Selline kohustus on sätestatud Siseministeeriumi ja EAS vahel sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepinguga.

Audiitorid pidasid problemaatiliseks, et mõnel juhul ei olnud pärast EASi-poolset taotluste vastavuskontrolli kontroll-lehele märgitud, kas taotlust pidada rahastamiskõlblikuks või lükata menetlemisest tagasi. Need juhtumid puudutasid maakonnas prioriteetseks hinnatud projekte, millel oli puudusi. Kuna EASil puudus õigus küsida lisainfot, siis tegi seda pärast kontroll-lehtede saamist Siseministeerium ning ka täiendused tehti juba sinna saadetud kontroll-lehtedele.

Valimisse sattunud taotlustest oli EAS soovitanud ühel korral taotlus menetlusest tagasi lükata (puudusid mitmed ettenähtud dokumendid ja lisad), kuid komisjon otsustas siiski raha eraldada. Selleks oli Lahmuse Eriinternaatkooli projekt, millele eraldati 298 610 krooni<sup>32</sup> ning mille puudu olnud dokumendid olid auditi ajaks taotluse juures olemas. Auditeerimise ajal antud selgituste kohaselt oli taotlust täiendatud ja dokumente juurde küsitud Siseministeeriumis.

Ühel juhul oli EAS taotlusedokumentatsiooni tagasi lükanud, kuna taotleja taotluste piirsumma ületas 350 000 krooni. Nimelt oli Kehtna Vallavalitsus esitanud 2004. aasta II taotlusvoorus kokku 3 taotlust (vastavalt 346 967 krooni, 349 151 krooni ja 335 147 krooni). EASi arenduskonsultandi selgituste kohaselt, oli toetust saanud taotlus (projekt “Kehtna Kunstide Kooli ümberkujundamine huvialakeskuseks”) maakonna prioriteetsustabelis esimesel kohal ning pärast kohapealset kontrolli (s.t kontrolliti taotluste hindamise perioodil) otsustas Siseministeeriumi komisjon seda projekti rahastada.

Kui komisjon soovis arvestada maavalitsuste komisjonide ettepanekutega ning nende prioriteetsed projektid ei vastanud kõikidele tingimustele, oli ministeeriumil võimalik küsida taotlejatelt lisadokumente ning taotlusi sel viisil täiendada. Riigikontroll leiab, et dokumentatsiooni täiendamise võimalus peaks olema kõikidel taotlejatel, mitte ainult neil, kes on maavalitsuse soovil esimeste hulgas. Täiendava dokumentatsiooni esitamine Siseministeeriumile muutis mõttetuks ka EASi põhjaliku eeltöö toetuste vastavuse kontrollimisel.

2005. aasta I taotlusvooru kinnitatud juhendmaterjal ja riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingus on EASi ülesandeid täpsustatud. Samas on ka maavalitsustel nüüd kohustus täita kontroll-lehti, mis aga ei välista dubleerivat taotluste menetlemist.

---

<sup>32</sup> Taotlus projektile “Lahmuse Eriinternaatkooli renoveeritava köögi seadmed”, leping sõlmitud 14.12.2004 (s.o 2004. aasta II taotlusvoor)

## 4. Otsuste vastuvõtmine ja toetuste määramine komisjonis

Määruse järgi on Siseministeeriumi juurde moodustatud toetuste andmise komisjoni ülesandeks taotluste läbivaatamine ning otsuste tegemine toetuse andmise ja toetuse suuruse või toetuse andmisest keeldumise kohta. Siseminister kinnitab käskkirjaga komisjoni otsuse 15 päeva jooksul, arvates komisjoni otsuse tegemisest. Siseministri käskkiri avalikustatakse Siseministeeriumi veebilehel hiljemalt 5 päeva jooksul käskkirja andmise päevast arvates. Maavalitsustele saadetakse käskkirjade koopiad posti teel.<sup>33</sup>

Määruses ega juhendmaterjalis ei ole sätestatud taotlejatele komisjoni otsuse teatamise kohustust. Sellist kohustust pidasid vajalikuks aga nii EAS kui ka auditeeritud maavalitsused.

Varasemates juhendmaterjalides olid toodud põhimõtted, millest komisjon taotluste läbivaatamisel lähtus<sup>34</sup>, kuid 2005. aasta I taotlusvooru juhendmaterjalis on need välja jäetud. Kuna komisjoni taotluste hindamismetoodikat pole koostatud ning komisjoni protokollid ei kajasta projektide hindamist sõltuvalt prioriteerimistasemest, siis puudub auditeerijatel kindlustunne, et toetuse saajaid on koheldud võrdselt.

Käesoleva auditeerimise ajal võrreldi, kui võrd oluliseks peeti otsustamisel maavalitsuste esitatud prioriteetsustabeleid. Selleks analüüsiti 2004. aastal kolmes taotlusvoorus esitatud maakondade taotluste prioriteetsustabeleid siseministri käskkirjaga kinnitatud otsustega. Osal juhtudel oli komisjon otsuse teinud vastavalt maavalitsuse esitatud prioriteetsusele, kuid osal juhtudel mitte. Riigikontroll leiab, et seda enam peaksid nõuded maavalitsuse komisjonile olema reguleeritud.

Praegusel ajal on määravaks teguriks otsustamisel ka esialgne rahajaotus maavalitsuste vahel ning sellest tulenevalt on otsustatud toetada taotlusi maavalitsuste pingerea järgi. Samuti jälgitakse, et toetused ei ületaks jaotamiseks ette nähtud raha summat. Kehtiv määrus ei näe ette raha jaotamist maakondade vahel. Siseministeeriumist saadud selgituste kohaselt tulenevad erinevused maavalitsuse pingerea projektide ja komisjoni otsuste vahel ka sellest, et osa projektidest ei vastanud nõuetele ja seepärast lükati need tagasi.

Siseministeeriumi regionaalarengu osakonna nõuniku selgituste kohaselt edastatakse komisjonile eelnevalt kõikide maakondade prioriteetsustabelid ning koondtabel koos märkustega. Märkuste koostamise aluseks on EAS kontroll-lehed ning Siseministeeriumi täiendav taotluste kontroll ja objektide kohapealse vaatluse tähelepanekud (kohapeal vaadeldakse igas vooru 2–3 maakonna objekte).<sup>35</sup>

Selleks et tagada kõigi raha taotlejate võrdne kohtlemine, tuleb määrata kriteeriumid, mille alusel komisjon oma otsused langetab. Kui komisjon ei arvesta oma otsustes maavalitsuste soovidega, siis tuleks otsuste erinevusi põhjendada.

### Ettepanekud regionaalministrile

- Töötada välja komisjonis toetuse määramise kriteeriumid ja põhimõtted.
- Hinnata komisjonis kõiki taotlusi samade põhimõtete alusel tagamaks seda, et lisadokumentide ja täpsustuste esitamise võimalus oleks kõikidel taotlejatel.

<sup>33</sup> Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 139, § 3 lg 2–3; lg 6–7

<sup>34</sup> Selleks oli taotluse ankeedi ja kohustuslike lisade ning täiendavate lisade olemasolu ja vastavus nõuetele, projekti vastavus programmile, projekti taotleja jätkusuutlikkus ja taotleja seatud eesmärkide saavutamise võimalikkus, projektist kasusaajate hulk, seos omavalitsuse arengukava ja üldplaneeringu ning maakonna arengukava ja planeeringu prioriteetide vahel, mõju kohalikule arengule, projekti eelarve ja lisatud kalkulatsioonide, hinnapakumiste realistlikkus, objekti omandiline kuuluvus, maavalitsuste esitatud prioriteetsustabelid jm ettepanekud.

<sup>35</sup> Täpsustava selgitusena olgu öeldud, et 2005. a I taotlusvooru taotluste menetlemiskorda muudeti juhendmaterjaliga. EASist saadud selgituste kohaselt täidetakse taotluste kontroll-lehed maavalitsuses, EAS koostab iga objekti kohta hinnangu, mis edastatakse kõikidele komisjoni liikmetele. Eelnevalt külastasid EASi konsultandid kõiki taotluse objekte, komisjonile esitati ülevaade igast objektist ning ülevaadet illustreeriti piltidega.

## 5. Lepingute sõlmimine EASis ja kontroll nende täitmise üle

### Lepingute sõlmimine ja raha maksmine

Määruse järgi sõlmib EAS toetuse saajatega lepingu 30 päeva jooksul, arvates siseministri käskkirja andmisest. Toetuse summa kantakse toetuse saajale üle vastavalt lepingu tingimustele ning toetuse saaja on kohustatud hoidma toetuse summa eraldi selleks avatud arvelduskontol.<sup>36</sup> Tegelikult on aga lepingute sõlmimise aeg lühem ning seda on vähendatud alates 2005. aasta I taotlusvoorst 7 kalendripäevani<sup>37</sup> ning see näitab, et määrusega kinnitatud lepingu sõlmimise tähtaeg võiks olla ka lühem.

Kuigi EAS sõlmib kõigi toetuse saajatega lepingu, on reguleerimata, millise instantsi nõusolekul võib muuta toetuslepinguga kinnitatud dokumente (projekti eelarvet, toetuse taotlemise ankeeti jt) ning lepingu täitmise tähtaegu. Juhendmaterjalid reguleerivad projekti teostamise aja pikendamist ning lepingud eelarve muudatusi. Tihti ei tea aga toetuse saajad, kelle poole peavad nad projekti muutmise osas pöörduma. Riigikontroll on seisukohal, et määruses peaks olema fikseeritud, kelle nõusolekul võib muudatusi teha.

Määruses on reguleerimata ka väljamaksete tegemise kord. EAS otsustas, millises mahus ja mitmes etapis raha maksta, ning toetuse osamaksed ja tähtajad fikseeriti lepingus. Tavaliselt kanti kohalikele omavalitsusüksustele raha üle kahes osas (s.t ei nõutud vahearuandeid) ning mittetulundusühingutele, sihtasutustele kolmes osas (s.t nõuti vahearuandeid). Mittetulundusühingutele mitmes jaos raha ülekandmist ja vahearuannete nõudmist põhjendati sellega, et nende põhitegevus võib ootamatult lõppeda ning nii on nende üle suurem kontroll.

EAS oli sõlminud toetuse saajatega lepingud vastavalt komisjoni otsustele ja ettenähtud tähtaja jooksul. Mõnel juhul olid toetuse saajad taotlenud lepingusse muudatuse tegemist ning töid ei alustatud enne, kui järgmisel aastal saadi uus toetus sama objekti II ehitusjärgu rahastamiseks. Valimisse sattunud lepingute korral (35 lepingut) oli kõikidel juhtudel makseid tehtud õiges summas.

### Lepingu tingimuste täitmine

EASi lepingu tüüpvormi järgi on toetuse saaja kohustatud riigihangete seaduse subjektina järgima hangete korraldamisel riigihangete seaduses kehtestatud nõudeid.<sup>38</sup> Kuni auditeerimiseni ei nõutud ega kontrollitud EASis riigihangete seaduse nõuete täitmist ega seda, kas ettenähtud juhtudel esitasid toetuse saajad riigihangete registrile deklaratsioonid. 22.03.2005. a seisuga ei olnud ükski valimisse sattunud toetuse saaja esitanud riigihangete registrile toetust saanud objektide kohta deklaratsiooni.

Toetuse taotlemisel ja lepingu sõlmimisel on üheks kohustuslikuks lisaks täpne eelarveline kalkulatsioon, mille tegevuste ja kulutuste osale peavad olema lisatud hinnapakkumised tööde teostajatelt. Seejuures ei olnud ühe ja sama tegevuse kohta vaja esitada erinevate firmade hinnapakkumisi, vaid tuli lisada kõige sobivam hinnapakkumine, mille alusel taotleja koostas tööde eelarve.<sup>39</sup>

Toetuste taotlemisel esitatud hinnapakkumised ei ole aga siduvad lepingute sõlmimisel. Esines juhtumeid, kus taotlusdokumentatsiooni juures oli ühe firma koostatud hinnapakkumine, kuid lepingu sõlmimisel teise firma või FIE hinnapakkumine. EASist saadud selgituste kohaselt kontrolliti hinna-

---

<sup>36</sup> Vabariigi Valitsuse 30.04.2002 määrus nr 139, § 4 lg 2-3

<sup>37</sup> Siseministri 01.04.2005 käskkirjaga nr 122 kinnitatud juhendmaterjali punkt 26.1

<sup>38</sup> Riigihangete seaduse järgi on ostja riigihanke korraldamisel kohustatud kasutama vähempakkumise meetodit, kui riigihanke maksumus ilma käibemaksuta on asjade ostmisel või teenuse tellimisel kuni 300 000 krooni või ehitustööde tellimisel kuni 2 miljonit krooni. Ostja peab paljude pakkujate korral saama pakkumised vähemalt kolmelt pakkujalt; pakkumisi hindama objektiivsetest kriteeriumidest lähtuvalt; kohtlema võrdselt kõiki pakkumismenetluses osalejaid; täitma haldusmenetluse seaduse nõudeid pakkumiste valikul ja pakkumiste hindamisel; esitama pärast eduka pakkumise valimist deklaratsiooni riigihangete registrile, kui riigihanke maksumus ilma käibemaksuta on asjade või teenuste tellimisel 100 000 krooni või üle selle ning ehitustööde tellimisel 500 000 krooni või üle selle.

<sup>39</sup> Siseministri 07.07.2004 kinnitatud juhendmaterjali punkt 8.5

pakkumiste lõppsummat, ning kui see oli sama esialgu esitatuga, siis oli kõik korras. Samaks pidid jääma ka tegevused ja kululiigid.

EASist saadud selgituste kohaselt ei ole taotlusega esitatud hinnapakumist võimalik muuta siduvaks, sest taotluste rahastamise otsuse tegemise aeg oli pikem kui enamiku hinnapakumiste kehtivusaeg. Samuti ei olnud taotleja kindel taotlust esitades, kas seda rahastatakse. Juhul kui hilisem hinnapakumine põhjustas projekti üldmaksumuse suurenemise, siis suurenes projekti üldmaksumus taotleja oma- ja/või kaasfinantseerimise arvelt.

Edaspidi on kavas esitada taotlusdokumentatsiooni hinnapakumistele rangemaid nõudeid ning need on kirjeldatud 2005. aasta I taotlusvooru juhendmaterjalides.<sup>40</sup>

### **Aruannete kontrollimine ja kinnitamine**

Määruse järgi on EASil õigus toetuse mittesihotstarbelise kasutamise või lepingutingimuste muu rikkumise korral leping ühepoolset lõpetada ja nõuda saadud toetuse kas täielikku või osalist tagastamist.<sup>41</sup> Sätetamata on raha tagasimaksmise nõuded, kui lõpparuande tõestuseks esitatav dokumentatsioon on puudulik.

Kuna aruannete kontrollimise ja kinnitamise korda on viimasel ajal täpsustatud, siis on probleeme varem heaks kiidetud projektidega. EASi andmetel oli 31.12.2004. a seisuga varasemate aastate hasartmängumaksu laekumiste rahast (1998–2002) sõlmitud lepingutest töös veel 6 projekti, sh üks projekt 2000. aasta rahast ja 5 projekti 2002. aastast.

**Tabel 2.** Hasartmängumaksust finantseeritavate toetuste väljamaksmata kohustused (kr)

Aasta	Kohustuste saldod			
	01.01.2002	01.01.2003	01.01.2004	31.12.2004
1999	133 209	133 209	120 175	120 175
2000	762 775	579 371	199 452	199 452
2001	7 152 804	74 128	30 000	30 000
2002		5 881 529	549 987	549 987
2003			7 939 487	7 510 445
2004				2 789 872
<b>Kokku</b>	<b>8 048 788</b>	<b>6 668 237</b>	<b>8 839 101</b>	<b>11 199 931</b>

Allikas: EASi andmed.

Nagu tabelist 2 näha, oli 31.12.2004. a seisuga väljamaksmata toetuste kohustus kokku 11,2 miljonit krooni, sealhulgas 1999.–2002. aasta vahenditest 899 614 krooni. Aastatel 1999–2002 väljamaksmata toetuste kohustus viitab sellele, et osa projekte on olnud probleemsed ning taotlejatele ei ole viimast osamakset makstud ega toetuse lõpparuannet kinnitatud. Põhiliseks puuduseks, miks varasemast perioodist aruandeid kinnitada ei olnud võimalik, oli ebapiisava ja vastuolulise dokumentatsiooni esitamine.

Nii näiteks on Torgu Vallavalitsuse projekti “Jõusaal – terves kehas terve vaim” projekti kestuseks kujunenud peaaegu viis ja pool aastat<sup>42</sup>, Kihnu Vallavalitsuse projekti “Kihnu rahvamaja ehitamine” kestuseks oli kolm aastat. Sealjuures on pidevalt pikendatud lepingu täitmise tähtaegu.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Siseministri 01.04.2005. a käskkirjaga nr 122 kinnitatud juhendmaterjali punktid 12.1–14.7

<sup>41</sup> Vabariigi Valitsuse 30.04.2002. a määrus nr 139, § 5 lg 3

<sup>42</sup> Siseministri 31.03.2000. a käskkiri nr 126, EASi 07.04.2000. a leping nr 114-99. EASi on andmetel projekt teostamisel, välja on makstud toetussumma 60 000, millest toetuse saaja on 84 krooni EASile tagasi maksnud kui kasutamata toetuse osa. Lõpparuande esitamise tähtaeg on 01.09.2005. a.

Auditi valimisse sattus 2 projekti, mille aruanded olid kinnitatud ja tööd teostatud (aruanded kinnitati pärast kohapealset kontrollimist), kuid osa tööde kohta ei esitatud teostatud tööde üleandmis-vastuvõtmisakte (arved tööde teostamiseks olid esitatud). Selleks et projekti nõuetekohase teostuse osas ei tekiks kahtlusi, võiks kõikidel juhtudel nõuda ka rahastatud tööde aktide esitamist.

### **Kohapealne kontroll**

Määruse järgi kontrollib EAS toetuse sihtotstarbelist ja lepingule vastavat kasutamist, kuid kohapealse kontrolli maht on määramata. Kohapealse kontrolli vajaduse määras EASi järelevalve ja hindamisüksus ning 31.03.2005. a seisuga oli EAS järelevalveosakonna kohapealse kontrollimise nimekirja võetud hasartmängumaksu laekumistest 30 investeringutoetust, neist 15 oli juba kontrollitud. Kõikidel juhtudel anti kohapealse kontrolli tulemusel hinnang "korrektn" (ühel juhul anti hinnanguks üldjoontes korrektn, puudused kõrvaldatud).

Lisaks eelnimetatud kontrollimistele tegi kohapealset kontrolli ka EASi arenduskonsultant koos Siseministeeriumi arendusosakonna nõunikuga enne taotlusvooru otsuste tegemisi. Siis külastati nii uusi kui ka varem lõpetatud ja pooleliolevaid objekte. Pooleliolevatest probleemsetest projektidest kanti ette komisjoni koosolekul ning komisjon otsustas enamasti lubada projekt lõpetada (s.t lõpparuanne kinnitada), sest kohapealse vaatluse käigus selgus, et tööd on tehtud.

### **Ettepanekud**

#### **Rahandusministrile**

- Toetuse maksmise uue määruse eelnõu väljatöötamisel kaaluda
  - lepingu sõlmimise perioodi lühendamist;
  - lepingu tüüpvormi lisamist sellele ning seal toetuse saaja kohustuste ning lepingu muutmise tingimuste toetuse tagasinõudmise aluste sätestamist. Näha ette, millise aja jooksul võib teha otsuse toetuse tagasimaksmise nõudmiseks ning milline instants selle otsuse teeb.

#### **EASi juhatusele**

- Tagada kontroll toetuse saajate üle, kes peavad järgima riigihangete seaduse nõudeid.
- Nõuda lõpparuannete kinnitamisel kõikidel juhtudel lisaks arvetele ka tööde üleandmis-vastuvõtmisaktide esitamist.

---

<sup>43</sup> Siseministri 03.12.2002. a käskkiri nr 519 (toetussumma 128 000 krooni), EASi 25.02.2004. a leping 43/ERDA/2002/HM. 01.03.2005. a seisuga on projekt lõpetatud.

## 6. Komisjoni teenindamise kulud

01.06.2004. a jõustus hasartmängumaksu seaduse muudatus, mille alusel on komisjonil õigus kasutada 0,5% vahenditest komisjoni teenindamisega seotud kuludeks ning aasta lõpuks kasutamata jäänud summa lisatakse regionaalprogrammi investeringutoetuste summale.<sup>44</sup> 2004. aastal eraldati komisjoni teenindamiskuludeks 89 319 krooni.

2004. aasta novembris toimunud komisjoni koosolekul arutati<sup>45</sup> komisjoni teeninduskulude korraldust ja kasutamist ning otsustati, et Siseministeeriumi ja EAS vahel lepitakse kokku raha kasutamise üle. Järgmisel komisjoni koosolekul seda teemat enam ei arutatud (koosolek toimus 2005. aasta märtsis). Siiani pole ühegi dokumendiga fikseeritud, millised kulud arvata komisjoni teenindamise kulude hulka.

Komisjoni teenindamiskuludeks ette nähtud raha kanti EASile, kus peeti kulude osas ka arvestust ning 22.04.2004. a seisuga oli kogu raha kulutatud. Raha kasutamise aja kohta piiranguid polnud seatud.

Nimetatud raha eest on ostetud tehnikat, mida lepingu alusel kasutab Siseministeeriumi ametnik (v.a üks sülearvuti, mida kasutab EAS ise). Samuti osteti teenusena sisse 2004. aasta II ja III taotlusvooru taotlusprojektide täiendav kontroll ja hindamine. Komisjoni teenindamiskuludeks olid ka teabepäeva korralduskulud (teabepäeva korraldatakse enne uut taotlusvooru maavalitsuste esindajatele), komanderingukulud (väljasõidud kohtadele enne järgmist taotlusvooru), kontoritarbed jms.

Uues 2005. aasta riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingus fikseeriti, et komisjoni teenindamiseks ettenähtud raha saab EAS kasutada programmi haldamise ja komisjoni teenindamisega Siseministeeriumis ja EASis kaasnevate kulude katmiseks ning raha kasutamise osas lepivad pooled kokku hiljemalt 01.06.2005. a.<sup>46</sup> Selleks ajaks aga kokkulepet sõlmitud ei olnud ning selgituste kohaselt sõlmitakse see juunikuu jooksul pärast komisjoni koosolekul arutamist.

Riigikontroll leiab, et määruses või riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingus peab olema fikseeritud, milliseid kulusid pidada komisjoni teenindamiskuludeks ning mis perioodi jooksul seda raha võib kasutada.

### Ettepanek rahandusministrile

- Määrata uues toetuste määruse eelnõus, millised kulud kaetakse komisjoni teenindamiseks ette nähtud rahast.

<sup>44</sup> Hasartmängumaksu seadus, § 7 lg 2 p 3, kehtiv alates 01.06.2004. a

<sup>45</sup> Komisjoni 21.11.2004. a koosoleku protokoll

<sup>46</sup> Mais 2005 sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise leping, p-d 3.14, 3.16, 3.19–3.20



## 7. Raamatupidamise arvestus

### Arvestus Siseministeriumis

2003. aastal ei peetud Siseministeriumi raamatupidamises arvestust hasartmängumaksu laekumistest saadud raha kasutamise kohta. Arvestust alustati 2004. aastast ning fikseeriti 31.12.2003. a seisuga hasartmängumaksust eraldatud ja kasutamata sihtfinantseerimise jääk (8 921 734 krooni).

Alates 01.01.2004. a kehtiva riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi tuleb võrrelda bilansikontosid ja tulemiaruaude kontode saldosisid iga kvartali lõpus ning kalendriaasta lõppedes. Kui omavahelistes saldodes on erinevusi, selgitatakse need välja ja lepitakse parandamine omavahel kokku.

Lisaks eeltoodud 3,7 miljonile kroonile (vt p 1.4) olid auditeerimise ajal (31.03.2005. a) Siseministeriumi ja EAS 2004. aasta III kvartali investeeringutoetuste saldodes suured erinevused. Hiljem selgus, et kasutati erinevaid arveldusperioode. Juba auditi ajal saldod võrreldi ja viidi vastavusse. Samuti selgus, et aruande vorm, millel EAS pidi ministeriumile andmed esitama, ei olnud sobilik kannete tegemiseks raamatupidamises ning seetõttu tekkisidki erinevused saldodes.

### Vabanenud raha arvestuse erinevused Siseministeriumis ja EASis

Vabanenud raha tekib projektide lõpetamisest taotlejate poolt kasutamata jäänud rahast ja toetuste tagasinõuetest. Alates 2004. aastast on komisjoni koosolekul kinnitatud vabanenud raha summad ja otsustatud need anda toetusteks (vt tabel 3).

**Tabel 3.** Vabanenud raha arvestus komisjonis

Komisjoni koosoleku protokolliline otsus	Koosolekul kinnitatud vaba raha summa (kr)	Koosolekul otsustatud anda toetusteks (kr)
18.02.2004. a nr 26 (2003. a taotlusvoor)	170 122	169 927
29.06.2004. a nr 28 (2004. a I taotlusvoor)	378 523	365 000
14.04.2005. a nr 21 (2004. a III taotlusvoor)	83 257	88 200
<b>Kokku</b>	<b>631 902</b>	<b>623 127</b>

Allikas. Komisjoni koosolekute protokollid.

Komisjoni arvestuste kohaselt oli käesoleva aasta aprilliks vabanenud raha jääk 8774 krooni. Võttes arvesse, et 2004. aasta II taotlusvoor laekumistest jäi välja jagamata 11 375 krooni, ning lisades sellele vabanenud raha jäägi, on komisjoni arvestuste kohaselt toetusteks välja jagamata kokku 20 149 krooni.

EASi esitatud korrigeeritud rahaarvestus erines suuresti komisjoni arvestusest. EASi andmetel vabanes 1999.–2004. aastal toetuste taotlejate poolt kasutamata jäänud rahast ja toetuste tagasinõuetest 1,1 miljonit krooni, kuid komisjon oli sellest rahast toetusi jaganud vaid 623 127 krooni ulatuses. Seega on vabanenud rahast jagamata 518 872 krooni.

Vabanenud raha arvestus peaks olema võimalik võrrelda ning jälgida nii Siseministeriumis kui ka EASis.

### **Ettepanekud regionaalministrile**

- Nõuda edaspidi saldoandmike pidevat ja õigeaegset võrdlemist ning kontrollimist EASi andmetega, et tagada ülevaade hasartmängumaksu raha kasutamisest.
- Nõuda EASilt komisjonile õigeaegsete aruannete esitamist kasutamata toetusraha osas ning tagada vabanenud raha ümberjaotamine toetuse taotlejatele.

Jüri Kõrge  
III auditiosakonna peakontrolör

Rahandusministri,  
keskkonnaministri regionaalministri ülesannetes ja  
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse juhatuse esimehe vastused



## RAHANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge  
Peakontrolör  
Riigikontroll

Teie 21.06.2005 nr OSIII-2-7.1/05/958

Meie 07.2005 nr 1-1.11/9084

### Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu

Rahandusministeerium leiab, et Riigikontrolli poolt esitatud kontrolliaruande eelnõus "Hasartmängumaksu laekumistest regionaalprogrammide investeringuteks raha eraldamine ja kasutamine" toodud seisukohad ja järeldused on hasartmängumaksust laekuvate vahendite sihipärase kasutamise edasiseks parandamiseks asjakohased ja vajalikud.

Ühtlasi märgime, et Rahandusministeeriumis on ettevalmistamisel hasartmängumaksu seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles muuhulgas teeme ettepaneku sätestada Vabariigi Valitsusele volitusnorm hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise ja andmise korra ning tingimuste kehtestamiseks. Pärast nimetatud seadusemuudatuste jõustumist saame asuda toetuste maksmist reguleeriva Vabariigi Valitsuse määruse muutmise eelnõu ettevalmistamisele.

Koostöös Siseministeeriumiga püüame lahendada EAS-ile 2003. aastal ülekanmata jäänud 3 777 615 krooni tasumise küsimuse.

Rahandusministrile esitatud ettepaneku osas (eelnõu lk 13), fikseerida toetuste andmise eesmärk ja avada hasartmängumaksust makstava regionaalprogrammi mõiste ning investeringu mõiste, oleme seisukohal, et see saaks toimuda ainult koostöös regionaalministriga.

Lugupidamisega

Aivar Sõerd  
Minister

Koopia: Siseministeerium

Ants Liiver 611 3750  
[ants.liiver@fin.ee](mailto:ants.liiver@fin.ee)





## SISEMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge  
Peakontrolör  
Riigikontroll

Teie: 21.06.2005 nr OSIII-2-7.1/05/959

Meie: 19.07.2005 nr 12.2-4-5/5514

Vastus kontrollaruande eelnõule

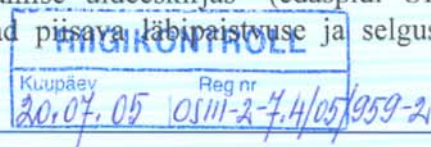
Austatud härra Kõrge

Siseministeerium tutvus Riigikontrolli poolt saadetud kontrollaruande eelnõuga "Hasartmängumaksu laekumistest regionaalprogrammide investeringuteks raha eraldamine ja kasutamine" ning tänab audiitoreid asjaliku auditi eest.

Siseministeeriumi arvamusel on eelnõu hinnangud ja ettepanekud asjakohased ning aktsepteeritavad.

Alljärgnevalt lisame omapoolsed arvamused eelnõus sisalduvate faktide, järelduste ja ettepanekute kohta:

1. Kinnitame, et toetuse andmist reguleeriv Vabariigi Valituse määrus on liiga üldsõnaline ning selles on reguleerimata paljud olulised küsimused.
2. Peame väga vajalikuks, et Rahandusministeerium algataks toetuse taotlemist ja andmist reguleeriva määruse muutmist ja täpsustamist juba 2005.a sügisel, et 2006.a toetusteks määratud vahenditest saaks taotluste esitamisel ja toetuste andmisel lähtuda uue määrusega kinnitatud tingimustest ja korrast.
3. Oleme valmis peale õigusaktide muutmise algatamist esitama Rahandusministeeriumile Siseministeeriumi poolsed ja EASi poolsed ettepanekud koos vajalike materjalidega uute täpsustatud õigusaktide koostamiseks.
4. Programmi elluviimise seisukohalt peame vajalikuks koostöö jätkamist maavalitsustega. Nõustume auditi eelnõus tehtud ettepanekutega, mis puudutavad maavalitsuste poolset taotluste menetlemist ning peame seetõttu vajalikuks maavalitsuste ülesanded, õigused ja kohustused täpsemalt reguleerida.
5. Programmi vahendite seisukohalt kavandame 2006.a riigieelarvelise eraldise lepingu sõlmise EAS-ga 2006.a I kvartali lõpuks. Siseministeerium ei pea vajalikuks sätestada nõuet, et EAS oleks kohustatud hoidma hasartmängumaksu laekumiste raha eraldi arveldusarvel, sest lepingujärgne aruandlus ning rahandusministri 11.detsembri 2003 määrusega nr 105 kinnitatud „Riigi raamatupidamise üldeeskirjas” (edaspidi ÜE) sätestatud arvestuse ja aruandluse nõuded tagavad piisava läbipaistvuse ja selguse toetussummade kasutamise kohta.



SB 043330

Pikk 61  
15065 TALLINN  
Reg. kood 70000562

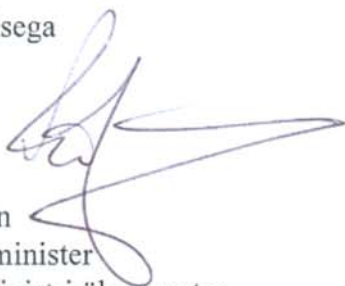
Telefon 612 5001  
Telefon 612 5002  
Faks 612 5087  
E-post sisemin@sisemin.gov.ee

Konto 10220027689012  
Viite nr 1200000362  
Saaja Rahandusministeerium  
Eesti Ühispank

6. Kontrollakti eelnõu punktis 7 toodud ettepanekud oleme arvesse võtnud ning vastavalt ÜE § 52 lõikele 8 võrreldakse EASiga iga kvartali lõpu seisuga omavahelisi saldosid ning erinevuste olemasolul selgitatakse need välja ning tehakse vajalikud parandused. Siseministeeriumi ja EASi vahel 05.mail 2005 sõlmitud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu punktide 10.7 – 10.9 kohaselt on EASil kohustus esitada ministeeriumile igakuuliselt ülevaade aruande kuul lõpetatud projektide ja vabanenud vahendite kohta ning edastada vastavasisuline informatsioon komisjonile vabanenud raha ümberjaotamiseks teistele taotlejatele.

Lisaks teatame, et oleme juba 2005.a rahade kasutamisel arvestanud auditi ajal selgeks saanud ülejäänud ettepanekutega. Samuti kinnitame, et peame vajalikuks järgida edaspidi aruandes toodud tähelepanekuid ja soovitusi.

Lugupidamisega



Villu Reiljan  
Keskkonnaminister  
Regionaalministri ülesannetes



Märt Kraft  
Kantsler

Anne Lindma 612 5107, [anne.lindma@sisemin.gov.ee](mailto:anne.lindma@sisemin.gov.ee)  
Priidu Ristkok 612 5152, [priidu.ristkok@sisemin.gov.ee](mailto:priidu.ristkok@sisemin.gov.ee)  
Liivi Fuchs 612 5100, [liivif@sisemin.gov.ee](mailto:liivif@sisemin.gov.ee)

Hr Jüri Kõrge  
Peakontrolör  
Riigikontroll  
Narva mnt 11a  
15013 TALLINN

Teie: 21.06.2005 nr OSIII-2-7.1/05/960

Meie: 18.07.2005 nr 1-19.1/8522

## Arvamus kontrolliaruande kohta

Austatud härra Kõrge

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse nimel tänan kontrollauditi meeskonda ja olen veendunud, et auditi kontrolliaruandes toodud ettepanekud viivad tulevikus veelgi tulemuslikuma avaliku raha korraldamiseni.

Käesolevaga esitame Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) seisukohad ja kommentaarid kontrolliaruande nr OSIII-2—2/05/58, 21.06.2005 “Hasartmängumaksu laekumistest regionaalprogrammide investeringuteks raha eraldamine ja kasutamine” kohta.

EAS nõustub peamiste seisukohtadega ja arvestab ettepanekutega, mis on tehtud EAS-ile programmist eraldatud vahendite tulemuslikumaks kasutamiseks tulevikus.

### 1) Lk 2: “Peamised tähelepanekud” tähelepanek “Toetuse maksmisega seotud osapoolte rollid ei ole selged” kohta:

EAS on seisukohal, et toetuste maksmise korraldus saab olla veel tulemuslikum, kui senisest paremini täpsustatakse osapoolte rollid ja vastutus.

Teeme ettepaneku täiendada EAS-i rolli kirjeldavat osa järgmiselt:

EAS toob välja ebatäpsused ja puudused taotluste puhul, mis suuremal või vähemal määral ei vasta nõuetele. Siseministeriumile esitataval kontroll-lehel loetleb EASi konsultant taotluses olevad ebatäpsused ja nimetab kõik dokumendid, mis vajavad täiendavat täpsustamist enne kui Siseministerium teeb ettepaneku komisjonile taotluse rahastamise kohta. Juhul kui EASi konsultant leiab, et taotlus on sedavõrd nõuetele mittevastav ja teeb ettepaneku taotlus menetlusest tagasi lükata, loetleb konsultant kõik tagasi lükkamise põhjused.

### 2) Lk 2: “Peamised tähelepanekud” tähelepaneku “Riik on EASile võlgu ligi 4 miljonit krooni” kohta:

EAS pöördus 21.06.2005 täiendavalt Majandus- ja kommunikatsiooniministri poole ettepanekuga, et ministerium pöörduks seni eraldamata vahendite, mahus 3 777 615 miljonit krooni ülekandmiseks EAS-i arveldusarvele.

**3) Lk 2: "Peamised tähelepanekud" tähelepaneku "Pole määratud, milleks võib kasutada Siseministeeriumi komisjoni teenindamiseks ette nähtud raha" kohta:**

EAS esitas omapoolsed ettepanekud komisjoni teenindamiseks ettenähtud 0,5% laekumise kasutamise kohta käesoleva aasta juuni kuus. Tänaeks on kokku lepitud vahendite tegevuseline koosseis ja kasutamise reeglistik. Nimetatud kokkulepe vormistatakse riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu lisana.

**4) Lk 2: "Peamised tähelepanekud" tähelepaneku "EASi tegevuses taotluste menetlemisel, toetuste maksmisel ning hilisemal kontrollil olulisi puudusi ei tuvastatud" ja lk 22. "Ettepanekud" EAS-i juhatusele "tagada kontroll toetuse saajate üle, kes peavad järgima riigihangete nõudeid" kohta:**

EAS nõustub vajadusega pöörata suuremat tähelepanu toetuse saajate kontrollimisel, et tagada riigihangete reeglitest kinnipidamine.

**5) Lk 3. "Peamised tähelepanekud" tähelepaneku "Siseministeeriumil ei ole täpset ülevaadet EAS-is nn vabanenud rahast kohta:**

EAS on õigeaegselt ja täpselt teavitanud Siseministeeriumi perioodil 1999-2004. aastal taotlejate poolt kasutama jäänud rahast ja toetuse tagasinõuetest. Komisjon on vabanenud vahenditest toetusteks otsustanud vahendeid summas 623 127.- krooni ja otsustamata on vahendeid summas 8774.- krooni. Vahendid summas 518 872.- krooni on EAS-i poolt kajastatud bilansivälisel kontrol "kodumaise sihtfinantseerimise vahendamise kohustused" (st. otsustatud kuid välja maksmata). Nimetatud summa sisaldab neid varasema perioodi projekte, mis erinevatel põhjustel ei ole veel lõppenud (lõpparuanded ei ole kinnitatud) ja mistõttu ei saa neid ka veel vabanenud vahenditeks lugeda. EAS esitab Siseministeeriumile nimetatud projektidest täpse ülevaate järgmises hasartmängumaksust regionaalsete investeeringute programmi puudutavas aruandes (tähtajaga 20. oktoober 2005. aasta).

Lugupidamisega



Tea Varrak  
Juhatuse esimees

Ülari Alamets  
Ettevõtlus- ja elukeskkonna arendamise divisjoni direktor  
6 279 721