5. detsember 2001. a nr 12-7/048

PHARE ja ISPA keskkonnaprojektide auditi kokkuvõte

Koostajad:

Peeter Lätti
Auditi juht
Auditi spetsialistid:
Leonid Paalandi, Krista Jansen, Eili Lepik

Tallinn
2001

PHARE ja ISPA keskkonnaprojektide auditi kokkuvõte

Sissejuhatus

3. septembrist kuni 31. oktoobrini osales Riigikontroll Euroopa Kontrollikoja[1] auditis, mille eesmärk oli analüüsida Euroopa Liidu programmide PHARE ja ISPA raames teostatud keskkonnaprojekte.
Eestis auditeeris Euroopa Kontrollikoda 12 ja Riigikontroll 8 aastail 1995–2000 teostatud projekti. Käesolev dokument on Riigikontrolli tehtud keskkonnaprojektide[2] auditi kokkuvõte.
Ehkki auditi läbiviijaks oli Euroopa Kontrollikoda ning auditi põhiküsimused olid seetõttu keskendatud Euroopa Komisjoni tegevusele programmide administreerimisel, on auditil siiski ilmne tähtsus ka Eesti riigi seisukohalt. Koostöö Euroopa Liidu kõrgeima kontrolliasutusega annab võimaluse võrrelda Eesti riiklikke kontrollisüsteeme Euroopa Liidus toimivatega. Samuti on kandidaatriikidele tähtis tõestada, et riik suudab rahakasutust kontrollida Euroopa Liidus tavapäraseks peetaval tasemel, tegemata seejuures mingeid järeleandmisi välisabi kasutamise kontrollis.
Eesti Riigikontrollile oli see esimene põhitegevus- ehk auditialane koostöökogemus Euroopa Kontrollikojaga.

Kõik auditeeritud projektid on seotud veekaitsega. PHARE projektide abil rahastati Keskkonnaministeeriumi projekti rakendamisüksust, veevarustussüsteemide renoveerimist, uute trasside ehitamist ning trasside hooldustehnika ja laboriseadmete muretsemist.
Projektide käigus renoveeriti Keila linna veevarustus- ja kanalisatsioonirajatised, Kurtna-Vasavere veehaare, Kohtla-Järve Ahtme linnaosa pumbajaam, Kohtla-Järve veetrassid ning OÜ Viru Kommunaalteenused veeanalüüside labor.
ISPA programmi kaudu rahastatakse Tartu linna tunnelkollektori ühe osa ehitamist ning Viljandi linnale uue tsentraliseeritud veepuhastusjaama rajamist. Mõlemad projektid on jõudnud pakkumisdokumentide kinnitamise faasi.

Riigikontrolli ülesanne oli leida vastus järgmistele Euroopa Kontrollikoja püstitatud küsimustele:
- Kas projektid põhinevad ühtsel strateegiliste põhimõtete süsteemil? Kas on valitud õiged projektid ja neid adekvaatselt hinnatud?
- Kas Euroopa Liidu raha on kasutatud säästlikult ja tõhusalt?
- Kas Euroopa Komisjon on kooskõlastanud toetajate ja toetusesaajate rahastamist?[3]
- Kas finantseeritavad projektid on osutunud tõhusaks ettevalmistuseks abisaajariikide liitumiseks EL-iga?

Auditiga hõlmatud asutused olid Keskkonnaministeerium ja Rahandusministeerium ning Ida-Viru Maavalitsus, kohalikud omavalitsused ja vee-ettevõtted, kes projektidest otseselt kasu said.
Auditi tähelepanekud on kooskõlastatud Keskkonna- ja Rahandusministeeriumiga.
Auditi viisid läbi Euroopa Kontrollikoja audiitorid Julian Chapman ja Kurt Bungartz, Riigikontrollist osalesid tulemusauditi osakonna auditijuht Peeter Lätti ning auditispetsialistid Krista Jansen, Eili Lepik ja Leonid Paalandi.

---

[1] European Court of Auditors – Euroopa Liidu kõrgeim kontrolliasutus.
[2] Auditiga hõlmatud PHARE projektid ja nende maksumus:
ES 9616.01.01 Civil Engineering and Project Preparation 398 153 eurot;
ES 9623.02.01 Keila Water and Waste Water (98-0158) 799 989 eurot
ES 9623.02.02 Water Supply Equipment Jõhvi 216 507 eurot;
ES 9623.02.02 Water Supply Equipment Kohtla-Järve 198 219 eurot;
ES 9623.02.02 Water Supply Equipment Ida-Virumaa 179 502 eurot;
ES 9623.02.03 Water Supply Works Jõhvi-Ahtme (Redos 2) 861 209 eurot;
Auditiga hõlmatud ISPA projektid ja nende maksumus:
2000/EE/16/P/PE/001 Tartu Tunnel Collector Project 5 467 000 eurot;
2000/EE/16/P/PE/002 Viljandi Municipal Wastewater Treatment Plant 4 707 251 eurot.
[3] Kuna Riigikontroll auditeeris vaid üht aspekti tervikust, ei ole käesolevas dokumendis võimalik sellele küsimusele otsest ja kõikehõlmavat vastust anda. Euroopa Komisjoni tegevusele saab üldhinnangu anda Euroopa Kontrollikoda.

1. PHARE programmi keskkonnaprojektid

1. Kas projektid põhinevad ühtsel strateegiliste põhimõtete süsteemil? Kas on valitud õiged projektid ja neid adekvaatselt hinnatud?
Alates 1995. aastast on Keskkonnaministeerium koostanud pikaajalisi veekaitseprogramme, mis sätestavad tegevuspõhimõtted ja prioriteedid põhjaveevarude paremaks kasutamiseks ja kaitseks. 1995.–1997. aasta riiklike investeeringute programm näeb ühe prioriteedina investeeringuid, mis aitavad vähendada vee saastatust (sh heitvee töötlemine suuremates linnades ja asulates).
Aastal 1997 kiideti heaks Eesti keskkonnastrateegia[4], mille kaks peamist prioriteeti on:

- põhjaveevarude parem kasutamine ja kaitse;
- pinnaveekogude ja rannikumere kaitse.

Keskkonnastrateegia elluviimiseks on koostatud keskkonnategevuskava[5].
Seega oli projektide realiseerimine kooskõlas Eesti riigi strateegilistes dokumentides sätestatud tegevuspõhimõtete ja prioriteetidega.

Projektide rahastamisel on arvestatud ka Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni[6] ehk Helsingi konventsiooni soovitusi.
Projektide valiku hindamiseks ei olnud kuni 2000. aastani selgeid kriteeriume.
Keskkonnaministeerium töötas 1999. aastal välja ja lülitas 2000. aastal veekaitse alamprogrammi järgmised hindamiskriteeriumid:

- Projekti seotus keskkonnaseisundi parandamisega ja EL-i direktiivide rakendamisega;
- Projekti tulemiga seotud inimeste arv;
- Projekti tulemiga seotud reostuskoormuse vähenemine;
- Projekti seotus keskkonnategevuskavaga;
- Välisraha osalusel teostatavate projektide seotus kaasrahastamiskohustusega.

Kuigi 1996. aastal selliseid kriteeriume formaalselt veel polnud, vastasid kõik auditeeritud PHARE projektid sisuliselt neile nõuetele.
Märkimata ei saa aga jätta, et projektide riskianalüüsi ei tehtud. Projektitaotluses olid võimalikud riskid enamasti küll märgitud, ei olnud ent kirjeldatud, kuidas riske maandada.

2. Kas Euroopa Liidu raha on kasutatud säästlikult ja tõhusalt?
Kõikide auditeeritud PHARE projektide puhul võib tõdeda, et sätestatud tähtaegadest peeti kinni, pakkumiskonkurssidel osales piisav arv ettevõtteid, konkursid viidi läbi nõuetekohaselt ning lepingute täitmise ajal ei esinenud hinnatõuse ega kaasnenud muid lisakulusid. Ka projektide järelevalveks oli rakendatud küllaldaselt meetmeid.
Kõikide PHARE rahastatud projektide puhul vastas loodava/arendatava infrastruktuuri võimsus tegelikule vajadusele. Kasutati ära ka mastaabisäästu – Kurtna-Vasavere veehaare renoveeriti arvestusega, et sealt saab vett kaks linna: Kohtla-Järve Ahtme linnaosa ja Jõhvi. Praegu kasutab Kurtna-Vasavere veehaaret Kohtla-Järve Ahtme linnaosa, kuid omavalitsuste kokkuleppe järgi liitub sellega tulevikus ka Jõhvi linn.
PHARE Jõhvi, Kohtla-Järve, Ida-Virumaa ja Jõhvi-Ahtme projektide puhul kasutati raha küll säästlikult, kuid kuna ette nähtud 1,6 miljonit eurot ei kulutatud täies ulatuses, võib ütelda, et rahakasutus ei olnud kõige tõhusam. Viidi küll läbi edukas vähempakkumise konkurss, millega säästeti 144 563 eurot, kuid seda raha ei kasutatud uute projektide loomiseks või olemasolevate arendamiseks. Põhjuseks on see, et vähempakkumise konkursi ja lepingute allakirjutamise lõpptähtaja vahe oli vaid kolm nädalat. Selle ajaga ei jõutud enam uusi projekte ette valmistada.

[4] Heaks kiidetud Riigikogus 12.03.1997.
[5] Kinnitatud Vabariigi Valitsuse poolt 26.05.1998.
[6] Eesti ühines konventsiooniga 1995. aasta aprillis.

3. Kas Euroopa Komisjon on kooskõlastanud toetajate ja toetusesaajate rahastamist?
Enamust auditeeritud projektidest rahastasid lisaks PHARE-le ka kohalik omavalitsus ja veeettevõte. Kuuest PHARE projektist kahte finantseeriti veel lisaks riigieelarvest, Keila projekti ka laenu ning Soome ja Taani tagastamatu abi kaudu. Audiitorid ei tuvastanud projektide rahastamisel dubleerimist ega raiskamist.

4. Kas finantseeritavad projektid on osutunud tõhusaks ettevalmistuseks abisaajariikide liitumiseks EL-iga?
Kuuest auditeeritud PHARE projektist neli osutus tõhusaks, st projektide eemärgid on täidetud ja mõju saavutatud. Kohtla-Järve projekti puhul eesmärki ei täidetud, kuna 144,24 km joogiveetrassist vahetati välja vaid 10 km ja veekaod on ka pärast projekti elluviimist endiselt 55–60%. Keskkonnaprojektide ettevalmistamiseks mõeldud konsultatsiooni- ja koolitusprojekti puhul võib kahelda selle eesmärkide täitmise tõhususes, sest ükski projekti käigus koolitatud inimestest ei tööta enam Keskkonnaministeeriumis ega ole ka muul moel projektidega seotud.
Tänu Keila projektile varustatakse puhta joogiveega 2000 inimest, kes varem said vett oma kaevust. Kanalisatsiooni väljaehitamine vähendas tunduvalt põhjavee reostatust, mis enne projekti oli tõsine probleem. Reoveeanalüüsid vastavad nüüd Helsingi konventsiooni soovitustele.

2. ISPA programmi keskkonnaprojektid

1. Kas projektid põhinevad ühtsel strateegiliste põhimõtete süsteemil? Kas on valitud õiged projektid ja neid adekvaatselt hinnatud?
Projektid on rahastatud kooskõlas Euroopa Komisjoni ja Eesti Vabariigi strateegilistes dokumentides sätestatud tegevuspõhimõtete ja prioriteetidega, samuti on arvestatud Helsingi konventsiooni soovitusi. Projektide hindamiseks ja valikuks kasutati Keskkonnaministeeriumi veekaitse alamprogrammis kehtestatud kriteeriume. Ehkki projektitaotlused sisaldasid enamasti piisavalt infot projektide hindamiseks, ei ole neis siiski käsitletud riske ega näidatud riskianalüüsi.

2. Kas Euroopa Liidu raha on kasutatud säästlikult ja tõhusalt?
Mõlema projekti kohta on läbi viidud põhjalikud teostatavusuuringud, kuid need ei olnud rahastatud PHARE/ISPA vahenditest.
Ei Tartu ega ka Viljandi projekti puhul ole täielikult kinni peetud esialgsest ajakavast, mille järgi ehitustööd oleksid pidanud algama juba aastal 2001. Praeguseks on projektid jõudnud pakkumisdokumentide kinnitamise faasi. Seega ei saa veel hinnata, kas raha on kasutatud säästlikult ja tõhusalt.

3. Kas Euroopa Komisjon on kooskõlastanud toetajate ja toetusesaajate rahastamist?
Mõlemal projektil on olemas ka kaasrahastajad: kohalik omavalitsus ja kasusaaja organisatsioon, riik riigieelarve ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu, välisabi, Põhjamaade keskkonnarahastamise organisatsioon NEFCO ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank laenu kaudu. Raha oli eelarvesse planeeritud õigeaegselt, dubleerimist ega raiskamist audiitorid ei tuvastanud.

4. Kas finantseeritavad projektid on osutunud tõhusaks ettevalmistuseks abisaajariikide liitumiseks EL-iga?
Mõlema projekti puhul on püstitatud ja välja toodud eesmärgid, mida selle projektiga tahetakse saavutada. On näidatud, milliste standardite ja nõuete täitmisele projekti teostamine kaasa aitab ning kui palju väheneb reostamine. Nende eesmärkide täitmist praegu veel hinnata ei saa, sest projektid ei ole lõpetatud.