KESKKONNAMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 12.07.02 nr 2-7.1-TR/02/1228

Meie: 03.09.2002.a. nr 16-1/5221

Poollooduslike koosluste hooldamiseks vajalikeks maahooldustöödeks toetuste maksmisel esinevate riskide hindamise kontrolliaruande eelnõu

Palute oma kirjas anda seisukoha kontrolliaruande eelnõus toodud Riigikontrolli järelduste ja ettepanekute kohta.

1. Riigikontroll on jõudnud kontrolliaruande peatükis "Sissejuhatus" alalõigus "Valdkonna ülevaade" järeldusele, et tulenevalt seaduse mõttest ja sellest tulenevatest ülesannetest maksti ka eelnevatel aastatel (ilmselt peeti silmas ka auditeeritavat perioodi) hooldajatele toetust poollooduslikku koosluse ilme taastamiseks ja säilitamiseks tehtavate tööde eest.
   Oleme seisukohal, et järeldus on osaliselt ebatäpne, eelkõige osas, mille järgi maksti hooldajatele toetust. Tulenevalt "Kaitstavate loodusobjektide seaduse" § 12 lg 5 ja § 13 lg 3 (KLOS redaktsioon kuni 28.12.2001) on kaitseala sihtkaitsevööndites ja piiranguvööndites poollooduslike koosluste esinemisaladel nende ilme ja liigilise koosseisu tagamiseks kohustuslik kaitse-eeskirjast tulenev tegevus, nagu niitmine, karjatamine, puu- ja põõsarinde harvendamine ja kujundamine. Kooskõlas Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 29 lõikega 2, mille kohaselt ei tohi kedagi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, tellis riik looduse hooldamise teenust isikutelt, kellel olid võimalused kaitsekorrast tulenevat tegevust teostada. Seega ei ole tegemist hooldajale makstava isikutoetusega.
2. Kontrolliaruande peatükis "Auditi tulemused" alalõigus "1. Maksmise õiguslikud alused" juhib Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi tähelepanu asjaolule, et tegu ei olnud üksnes riigi poolt riigi maade hooldamiseks tellitud teenusega vaid ka hulgale eramaaomanikele makstud toetusega. Oleme seisukohal, et selline järeldus on olemuslikult ekslik. Riik tellis nii riigile kuuluvatel maadel kui ka eraõiguslike isikute omanduses oleval maal teenust. Teenuse tulemuseks on hooldatud mitmekesise liigilise koosseisuga niidualad, mille säilimine ilma tellitud tööta ei olnud tagatud.
3. Kontrolliaruande peatükis "Auditi tulemused" alalõigus "Maksmise õiguslikud alused" asub Riigikontroll seisukohale, et loodushoiutoetuse mõiste ilma seda seaduses avamata ei sobi tähistama pärandkoosluste hooldamiseks makstavat toetust. Tulenevalt kontrolliaruande peatükist "Selgituseks", on kõnealuse auditi peamiseks eesmärgiks riskide väljaselgitamine poollooduslike koosluste hooldamise toetuseks riigieelarvest eraldatud raha kasutamisel 2001 aasta jooksul. Esiteks, kuna

Toompuiestee 24
15172 TALLINN

telefon 626 2802
faks 626 2801

e-post: min@ekm.envir.ee
Reg. nr 70001231

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 06.09.2002 Reg.nr 2-7.1-TR/02/1228-2

loodushoiutoetuse mõiste võeti kasutusele KLOSis 4 päeva enne auditeeritava perioodi lõppemist, ei ole kohane kontrolliaruandes sellisele järeldusele jõuda. Teiseks, täidesaatva riigivõimu asutuse (Keskkonnaministeerium) tegevuse auditeerimisel ei ole kohane anda hinnanguid seadustes kasutatavate regulatsioonide osas.

4. Eelmises punktis kajastatut arvestades ei nõustu Keskkonnaministeerium Riigikontrolli ettepanekuga, algatada KLOSi muutmine.
5. Peatükis 2 "Koosluste valimine" sisaldub eksitav viga. Keskkonnaministri 14.05.2001 käskkirja nr 317 punkti 7 kohaselt tuleb hooldatavad alad välja valida mitte üksnes riiklike inventuuride tulemusi arvestades, vaid aluseks võib võtta ka igakordsed eksperdihinnangud. Ebatäpsus on ilmselt mõjutanud peatükis esitatud teise ettepaneku (vt kirja p 7) tegemist Riigikontrolli poolt.
6. Riigikontroll teeb ettepaneku määrata põhimõtted, millest lähtudes peavad korraldajad kindlaks tegema hooldatavate alade prioriteetsuse. Nii nagu kontrolliakti eelnõus on õigesti märgitud, peab korraldaja Keskkonnaministri 14.05.2001 käskkirja nr 317 punkti 7 kohaselt alade väljavalimisel ja prioriteetide seadmisel võtma aluseks erinevates dokumentides väljendatud alade prioriteetsuse. Seega on põhimõtted, millest lähtudes peavad korraldajad kindlaks tegema hooldatavate alade prioriteetsuse, auditeeritaval perioodil määratud. Hooldatavad poollooduslikud kooslused on Eesti eri paigus vastavalt kasvukohatingimustele väga erinevad. Samuti on nende maastikuline väärtus erinev. Seega pole otstarbekohane seada eesmärgiks teistsuguste kui olemasolevate põhimõtete määramine, mille alusel korraldajad teevad kindlaks hooldatavate alade prioriteetsuse.
7. Loodushoiutöö on üks kaitsekorralduslikest tegevustest, seega tuleb eristada niitude hooldamist kaitsealadel ja väljaspool kaitsealasid. Kaitsealadel tuleb kaitse korraldamisel lähtuda kaitse-eeskirjast ja kaitsekorralduskavast. Selle täiendav sätestamine pole vajalik. Väljaspool kaitsealasid tuleb loodushoiutöö tellimisel lähtuda inventuuridest ja eksperdihinnangutest, kui vastavalt nendele on ala hooldamine vajalik.
8. Peatükis "Inventuuride erinevused" esitatud ettepanek lähtub ekslikust eeldusest, et eri aegadel tehtud inventuurid võiksid anda ühtelangeva pildi kooslusest. Seetõttu peame otstarbekaks, et probleemile leitakse lahendus korraldaja poolt, ning ei pea põhjendatuks kehtiva korra muutmist. Nagu õigesti kontrolliaruande sissejuhatuses märgitakse, on poollooduslikud kooslused kujunenud inimtegevuse kaasabil. Seega sõltub nende seisund alade kasutamisest, mis viimasel ajal on olnud ebaühtlane.
9. Peatükis "Koosluse asukoha arvestamine" on jõutud järeldusele, et 2001.aastal puudus õigus maksta toetust ala eest, mis asus kaitseala piirest väljaspool. Leiame, et järeldus ei ole argumenteeritud. Eelkõige võib eksliku seisukoha põhjuseks olla kontrollakti eeldus, et tegemist on isikule makstava toestusega, mitte tellitava tööga.
   Peatükis "Koosluse asukoha arvestamine" tehtud ettepanek on reguleeritud eelviidatud keskkonnaministri käskkirja punktis 4. Regulatsioon andis ühese reegli aladel maahooldustoetuse maksmiseks. Kaitseala administratsiooni tegevuspiirkond on õigusaktides (eelkõige Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud kaitse-eeskirjaga) fikseeritud, mis piirdub nende valitsemisele antud kaitsealade territooriumitega. Seetõttu ei pea Keskkonnaministeerium otstarbekaks ettepanekut rakendada.
10. Peatükis "Taotlused" tehtud ettepanek - kehtestada ühtsed taotluse vormid – on põhjendatud ning on käesoleval 2002. aastal rakendatud.
11. Peatükis "Taotlused" tehtud ettepanekut – luua taotluste põhjal andmebaas, mis oleks edaspidi toetuste maksmise üheks aluseks, ei pea Keskkonnaministeerium hetkel

põhjendatuks. Omandisuhete väljakujunemise faasis, kus maa omand ei ole kindlaks määratud, on oluline igal aastal kontrollida isikute õigust maad kasutada.

12. Keskkonnaministeerium on kaalunud ka varem peatükis "Toetusemäärad" tehtud ettepanekut – kehtestada optimaalsed toetusemäärad erinevate tööde jaoks, mis oleksid võrreldud analoogsete määradega. Sellisel juhul on prognoositav erinevate toetusmäärade hulga oluline kasvamine. Korraldajate poolt on tehtud mitmeid ettepanekuid arvestada toetuse määramisel maatükkide suurust, paiknemist kallakutel ning ligipääsmatutes kohtades. Leiame, et hetkel kehtestatud toetusemäärade hulk vastab vajadusele ning on optimaalne.
13. Peatükis "Toetusemäärad" tehtud ettepanekut – avada korras taastamistööde raames teostatavate kohustuslike tööde olemus - oleme käesoleval aastal rakendanud. Taastamistööde all peame silmas niidu või loopealse puhastamist võsast ja puisniidul või puiskarjamaal puistu grupilise struktuuri kujundamist.
14. Peatükis "Riigi vara tasuta kasutamine koosluste hooldamiseks" tehtud ettepanekut korra muutmiseks, et toetusmäära rakendamisel arvestataks ka vara tasuta kasutusse andmist, ei pea Keskkonnaministeerium käesoleva kirja punktis 13 toodud kaalutlustel põhjendatuks. Riigivara kasutusse andmine on vaieldamatult seotud maahooldustoetuste maksmisega, kuid see on seaduse (KLOS) kohaselt iseseisev küsimus. Praktiliselt on ettepanekus esitatud alternatiiv ka rakendatud, kuna riigivara tasuta kasutamine toimub suurepinnalist niitmist vajaval kaitsealal – s.o Matsalu looduskaitsealal. Edasirentimise keelamine on põhjendatud, sama nõue tuleneb ka KLOS § 13^1 lg 3 punktist 2, mille kohaselt fikseeritakse vara kasutusse andmise lepingus selle kasutaja nimi. Riigivara kasutamine teise isiku poolt kui lepingus märgitud, oleks käsitletav lepingu rikkumisena.
15. Peatükis "Erinõuded" toodud ettepanekute osas märgime, et tara on tugiteenuseks karjatamise korraldamisel . Juhul kui tara ehitati eesmärgiga alustada järgmisel aastal sellel alal karjatamist, siis sellest tulenevalt pidi tara olema ehituslikult tugevam ja püsivam. Mõningates kohtades tuleb seevastu vältida maastikuilme risustamist püsivate taradega. Oleme seisukohal, et kaitseala valitseja on pädev hindama tara püstitamise vajadust, esitama lepingus tingimuse tara äravedamise kohta pärast hooldustööde lõppemist ning töö teostajaga tara ehituslikud nõuded kokku leppima. Püsitara püstitamisel on suuremad materjalikulud, ajutise tara korral lisanduvad tara koristamise ja äravedamise kulud. Eeltoodust tulenevalt ei muudetud tara ehitusega seonduvat ka keerulisemaks vaid kehtestati ühtne tasumäär s.o. meetri hind.. Me ei saa üheselt nõustuda teie ettepanekuga praegu, kuid kaalume käesoleva aasta hooldamise tulemusi ning hooldajate ja kaitseala valitsejate arvamusi ja siis vajadusel teeme muudatused.
16. Peatükis "Väetiste ja pestitsiidide kasutamise keeld" toodud ettepanek põhineb kontrolliaruandes sisalduval eksitaval järeldusel väetiste ja pestitsiidide kasutamise mittekontrollimise kohta. Kuna esines nõue, et korraldaja peab tööde lõppemisel kõik alad üle vaatama ja koostama vastava akti, siis tegelikkuses koos ala ülevaatamisega kontrolliti ka väetiste ja pestitsiidide kasutamist. Kontrolliaruande peatükis 9 on õigesti märgitud, et väetiste mõju ilmneb kiiresti. Kontrolliaruandest ei selgu, millisel põhjusel selline kontrollimehhanism on ebapiisav. Seetõttu ei saa nõustuda ka Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekuga - välja töötada väetiste kasutamise kontrolli metoodika.
17. Peatükis "Ülevaatusaktid" toodud esimest ettepanekut ülevaatusaktide vormi kehtestamiseks on Keskkonnaministeerium käesoleval aastal korra kehtestamisel rakendanud. Keskkonnaministeerium kaalus teise ettepaneku rakendamise

otstarbekust. Leidsime, et selle rakendamine hetkel ei ole otstarbekas, kuna kaitseala valitseja peab tutvuma hooldamise tulemustega.

18. Peatükis "Väljamakse erinevus lepingus fikseeritud summast" esitatud probleemi tuleb käsitleda erijuhusena ning kohustuse rikkumisena Võlaõigusseaduse tähenduses. Kohustuse rikkumise tagajärjed on valdavalt imperatiivsete normidega reguleeritud. Seetõttu ei ole hetkel otstarbekas Riigikontrolli esitatud ettepanekut rakendada.
19. Peatükis "Avalikustamine" toodud ettepanek ei ole kooskõlas Avaliku teabe seadusega, mille kohaselt on avalik kogu teave, mille avalikustamist ei ole seadusejärgselt piiratud.
20. Peatükis "Vastuolu toetuse eesmärgi ja nõuete vahel" toodud ettepanek on otstarbekas ja on rakendatud käesoleva aasta loodushoiutoetuse maksmist käsitleva määrusega.
21. Peatükis "Mittevajalik nõue" toodud ettepanek on otstarbekas ja on rakendatud käesoleva aasta loodushoiutoetuse maksmist käsitleva määrusega.

Lugupidamisega,

Heiki Kranich
Minister

Hanno Zingel (0) 62 62 872
Tiit Sillaots (0) 62 62 873
Andres Kruus (0) 62 62 870

KESKKONNAMINISTEERIUM

Hr Maidu Lääne
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Meie: ...03.07...2002.a. nr 16-1/5221

Poollooduslike koosluste hooldamiseks vajalikeks maahooldustöödeks toetuste maksmisel esinevate riskide hindamise kontrolliaruande eelnõu

Olen seisukohal, et Riigikontrolli kontrolliaruande nr 2-4/5041 eelnõus (16.06.2002 versioon) on kajastatud allkirjeldatud küsimusi ebatäpselt. Selgelt positiivsena märgin, et mitmed faktivead ja arusaamatud järeldused on kontrolliaruandest võrreldes selle esimese versiooniga likvideeritud. Näiteks on eelnõust täies mahus välja jäetud kuritarvituste määratlused, kuna auditeerimise tulemusena neid ei tuvastatud.

1. Teeme ettepaneku kajastada kontrolliaruande sissejuhatavas osas adekvaatselt maahooldustoetuste maksmise olemust ja sihtgruppi. Põhimõttelise ja kogu kontrolliaruannet mõjutava Riigikontrolli poolse väärtõlgendusena toon välja asjaolu, et toetuse sihtgrupi kirjelduses ei ole käsitletud selle peamist erisust võrreldes teiste Eestis kasutatavate toetustega. Teistele isikutele suunatud toetuste puhul on valdavalt tegemist n.ö võrdsustava toetusega – isikutele antava toetuse eesmärgiks on tasandada ebavõrdset ühiskondlikku situatsiooni (nt sotsiaaltoetus, põllumajanduslikud toetused). Poollooduslike koosluste hooldamise toetuse (edaspidi maahooldustoetus) suunatus looduslikult kõrge väärtusega maa-aladele (s.o loodusele) muudab olemuslikult kontrollaruandes toodud järeldusi. Iseenesestki mõista saavad faktiliselt maahooldustoetuse kätte inimesed (maa kasutajad), kuid toetuse lõpptulemus realiseerub protsesside näol looduses. Põhimõtteline erinevus toetuste sihtgrupi defineerimisel on hoomatav toetuse kasu realiseerumise punktis – sotsiaaltoetuste korral toetatakse isikut, kuid temaga ei sõlmita lepingut eesmärgil tagada toetuse sihtotstarbeline kasutamine. Põhimõtteliselt on Riigikontroll samast eeldusest (toetusest sünnib kasu loodusele) lähtunud ka kontrollaruande 14. peatükis "Vastuolu toetuse eesmärgi ja nõuete vahel" toodud ettepanekus. Riigikontroll rõhutab, et kui isik kaotab toetuse taotlemise õiguse, ei ole tagatud koosluse hooldamise järjepidevus. Kõnealune kontrollaruande sissejuhatavas osas sisalduv ekslik eeldus toob kaasa asjakohatuid ja realiseerimist mittevõimaldavaid ettepanekuid näiteks kontrollaruande punktides 7 (Toetusemäärad) ja 8 (Riigi vara tasuta kasutamine koosluste hooldamiseks).
2. Teeme ettepaneku kajastada kontrolliaruande sissejuhatavas osas õiguslikke regulatsioone maahooldustoetuse maksmise hetkel kehtinud õigusaktide redaktsioonis. Valdkonna ülevaate alapunktis "Toetuse sihtgrupid ja nõuded toetuse saajale" on faktiline viga. Kontrollaruandes väidetakse, et "KLOS sätestab, et maa mille hooldamiseks toetust taotletakse, peab asuma kaitse alla võetud loodusobjekti piires". Auditeeritaval perioodil ei tulene KLOSist nõuet, et toetust (2001 aastal makstud maahooldustoetust) võib maksta üksnes alal, mis on võetud kaitse alla.

Toompuiestee 24
15172 TALLINN

telefon 626 2802
faks 626 2801

e-post: min@ekm.envir.ee
Reg. nr 70001231

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr
04.07.02 2-7.1-TR/02/1186

3. Teeme ettepaneku viia väärkasutuseks peetud asjaolu "toetust maksti ühe maatüki eest, mis ei jäänud kaitstava ala piiresse" üle väärkasutust soodustavad asjaolude loendisse, asjaolu sõnastust eelnevalt täpsustades. Kontrolliaruandes väärkasutusena defineeritud ja peatükis 4 (Koosluse asukoha arvestamine) kirjeldatud tehiolud ei ole kajastatud ühemõtteliselt. Defineeringust ja väärkasutuse kirjeldusest võib järeldada, et kõikide väljaspool kaitseala asuvate maatükkide hooldamist tuleb pidada väärkasutuseks. Keskkonnaministri 14.05.2001 käskkirja nr 317 punkti 4 alapunkti 2 kohaselt on lubatud maahooldustoetuse maksmine ka väljaspool kaitseala. Formaalse väärkasutusena võib käsitleda üksnes seda, et kaitseala valitseja korraldas ala hooldamise, kui vastav ülesanne oli maakondlikul keskkonnateenistusel. Kontrolliaruandest ei selgu, milliseid selgitusi andsid asjaosalised antud juhtumi kohta ning kuidas oli tagatud, et Läänemaa keskkonnateenistus samale alale hooldusleping ei sõlmiks. Siin ei oma tähtsust Keskkonnaministeeriumi selgitused vaid asjaosaliste selgitused. Nõustume sellega, et keskkonnaministri käskkirjaga seatud reeglid võisid olla antud olukorra lahendamiseks liialt ranged, soodustades nii väärkasutusi. Siinjuures ei ole väheoluline ka fakt, et Matsalu LKA poolt kasutatud rahaliste vahendite allikas ühtis täielikult allikaga, millest Läänemaa keskkonnateenistus oleks pidanud toetust maksma. Seetõttu ei saa seda pidada väärkasutuseks.
4. Teeme ettepaneku jätta väärkasutuse käsitlusest välja lause "toetuse maksmise kord jõudis korraldajatele hilinemisega, mistõttu viimased ei saanud ajapuudusel korraldada riigihanget ning sõlmida õigeaegselt lepinguid" koos viitega peatükile 5 "Riigihange". Keskkonnaministeerium ei saa nõustuda sellise väärkasutuse käsitlusega. Korra kehtestamise viibimine ei ole vastuolus ühegi õigusaktiga või selles toodud põhimõttega, samuti ei ole kontrolliaruande kohaselt käskkirja kehtestamisel tuvastatud protseduurireegli rikkumist. Mööname, et korra kehtestamise viibimine toob korraldajatele kaasa lepingute sõlmimise kuhjumise lühikesele ajaperioodile. See võib soodustada kiirustamisest tulenevaid eksimusi, mida saab käsitleda õigustatud väärkasutusena (mida käesoleval aastal kontrollimise käigus ei tuvastatud).
5. Teeme ettepaneku jätta kontrolliaruande väärkasutuste loendist välja punkt "riigihange võidi jaotada osadeks eesmärgiga vältida hanke korraldamist" ning jätta kontrolliaruande peatükk 5 kontrolliaruandest tervikuna välja, kuna Riigikontrolli poolt teostatud kontrollimine ei ole tuvastanud seaduserikkumisi või eksimist õigusaktides toodud põhimõtete vastu. Väärkasutuste loetelus sisalduv kirjeldus on põhjendamatu. Kontrolliaruandes on selge sõnaga väljendatud Riigikontrolli poolt tuvastatu, ükski leping ei ületanud 100 000 krooni piiri. Riigihangete seaduse rikkumiseks ja väärkasutuseks kontrolliaruande tähenduses võiks pidada juhust, kus hange jäeti korraldamata ning korraldaja jagas tööde teostamise lepingu mitmeks osaks, sõlmides ühe isikuga mitu lepingut. Seda Riigikontroll kontrolliaruande kohaselt ei ole tuvastatud. Eelviidatud keskkonnaministri käskkirja punkti 10 alapunkti 1 kohaselt võis korraldaja sõlmida lepingu üksnes isikuga, kes oli maa kasutaja või isikuga riigile kuuluva maa hooldamiseks. Seega sõltus lepingute sõlmimine isikute tahteavaldustest ja väljakujunenud faktilisest olukorrast (katastriüksuste piirid), mitte korraldaja soovist jagada hooldatav ala mitmeks osaks. Seega on asjakohatu pidada korraldajapoolseks väärkasutuseks "võimalikku riigihanke jagamist".
6. Teeme ettepaneku viia väärkastutuste loendist välja väärkasutust soodustavate asjaolude juurde punkti "hooldatavaid alasid valides ei lähtutud nende prioriteetsusest".
   Keskkonnaministeerium ei saa nõustuda väitega, et hooldatavate alade väljavalimisel ei lähtunud korraldajad alade prioriteetsusest (viide kontrolliaruande peatükile 2

"Koosluste valimine"). Kontrolliaruande peatükist 2 selgub, et iga kontrollitav asutus lähtus alade prioriteetsusest, mis sõltus inventuuride ja kaitsekorralduskava olemasolust. Kontrollimise käigus ei tuvastatud rikkumisi – näiteks kui kaitsekorralduskava või inventuuri olemasolu korral ei oleks seal sisalduvaid andmeid arvestatud, oleks see olnud selge väärkasutus. Nii on puudulikult ja ühekülgselt käsitletud Matsalu LKA juhtumit, väites, et "Matsalu Looduskaitsealal valis alad välja asedirektor". Meile esitatud selgituste kohaselt valiti Matsalu looduskaitsealal hooldatavad alad välja 1994.aastal kinnitatud kaitseala kaitsekorralduskava arvestades. Mööname, et korraldajatel võis olla raskusi erinevates dokumentides toodud prioriteetide järgimisega, mis tuleneb hooldatavate alade eripalgelisusest. Viimane võib soodustada väärkasutusi, kuid antud juhul ei olnud tegemist väärkasutusega.

Teeme ettepaneku jätta väärkasutuste loendist välja lause "osa maid jäid taotlejate puudumisel aga hooldamata", kui asjakohatu märkuse, sest seda ei saa pidada väärkasutuseks. Vastavalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 29 lõikele 2 ei tohi kedagi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse. Seetõttu, kui maaomanik ei soovinud maahooldustöid teostada või anda maa kasutamise õigust teisele isikule üle, on väär pidada seda korraldaja poolseks õigusakti rikkumiseks ehk väärkasutuseks.

7. Keskkonnaministeerium ei saa nõustuda Riigikontrolli väitega, et "toetust maksti vaieldavate hindamistulemuste alusel", tuues väärkasutuse juhtumi kirjelduse peatükis 3 "Inventuuride erinevused". Teeme ettepaneku kõnealuse väärkasutuse definitsiooni koos kontrolliaruande peatükiga 3 kontrolliaruandest välja jätta. Riigikontrolli seisukoht, et eri allikatest pärinevad inventuurid peavad andma sarnase pildi, on olemuslikult ekslik ning vaieldamatult ei ole põhjustatud ekspertide vähesest ettevalmistusest. Keskkonnaministeerium peab "tudengite" all silmas kraadiõppetudengeid, kellel on vastav kõrgharidus omandatud. Erinevad inventuurid annavad erineva tulemuse seetõttu, et teaduslikud seisukohad ei ole staatilised, niisamuti ei ole staatiline loodus. Seetõttu teostataksegi erinevatel aegadel erinevate ekspertide poolt inventuure, mille tulemused kogumis annavad korraldajale pildi koosluse looduskaitselisest väärtusest. On põhimõtteliselt vale kirjutada ametkondlikult korraldajatele ette, milliste teadlaste arvamust tuleb pidada ülimuslikumaks. Kui ametnik või riigiteenistuja kahtleb teaduslikul alusel saadud tulemustes, siis poleks vajadust ka ekspertide hinnanguid kasutada. Ekspert lähtub oma arvamuse kujundamisel omandatud teadmistest mis, veelkord rõhutades, ei saa kujuneda ametniku suuniste järgi.
8. Keskkonnaministeerium ei pea õigeks Riigikontrolli üldistatud hinnangut - pidada väärkasutuseks asjaolu, et "toetuse saajaid koheldi ebavõrdselt". Teeme ettepaneku üldistatud punkt kontrolliaruandest välja jätta, kuna ebaõiglaselt kohtlemist tegelikkuses auditeerimise käigus ei tuvastatud. Ebavõrdne kohtlemine on välistatud peamiselt põhjusel, et toetuse saamise vältimatu tingimus oli kokkuleppe saavutamine lepingu sõlmimise näol. Lisaks sellele ei ole ka võrdne kohtlemine maahooldustoetuse maksmisel eesmärgiks, kuna nagu eelpool kirjeldatud, pole toetuse sihtgrupiks isikud.
9. Teeme ettepaneku jätta väärkasutuse definitsiooni alt välja hinnangu "osa toetuse saajaid ei esitanud kirjalikke taotlusi" koos viitega peatükile 6 ning samuti jätta kontrolliaruandest välja tervikuna peatükk 6. Kirjaliku taotluse mitte-esitamist ei saa pidada kontrolliaruande alguses toodud väärkasutuse definitsioonist lähtudes väärkasutuseks, kuna vastavat nõuet – taotleja kohustust esitada korraldajale kirjalik taotlus – ei esinenud. Keskkonnaministeeriumi hinnangul lähtusid korraldajad korrektselt haldusmenetluse põhimõttest, mis sisaldub ka 6.juunil 2001 a. vastu võetud "Haldusmenetluse seaduses" (§ 14 lg 1 ja lg 2). Selle kohaselt võib isik esitada

taotlusi vabas vormis, kui vastavat kohustuslikku vormi pole õigusaktiga ette nähtud. Suulised taotlused on lubatud, riigi esindaja peab tagama nende protokollimise. Lisaks sellele on tagatud hooldustööde teostamise lepingute sõlmimisega ka see, et fikseeritakse töö maht, teostaja ning muud olulised tingimused.

10. Teeme ettepaneku jätta väärkasutuse loetelust välja hinnang "osalt põhjendamatute toetusemäärade tõttu maksti eri raskusastmega tööde eest võrdselt" koos viitega peatükile 7 ning samuti jätta kontrolliaruandest välja tervikuna peatükk 7, kuna see ei vasta kontrolliaruande alguses fikseeritud väärkastuse definitsioonile. Riigikontroll ei põhjenda, milliste õigusaktide sättele või sealt tulenevale põhimõttele või millist protseduurireeglit on rikutud keskkonnaministri poolt kinnitatud toetusemäärade kinnitamisel. Samuti ei põhjenda Riigikontroll, millisel kaalutlusel on vaja poollooduslike koosluste hooldamisel makstavate toetuste määrade kujundamisel võtta eeskujuks analoogsed määrad (eeldatavalt peetakse silmas Põllumajandusministeeriumi keskkonnatoetuse programmis ette nähtud määrasid). Riigikontrolli tehtud ettepanek (sisuliselt suurendada mõningaid toetuse määrasid) viib maahooldustoetuse põhieesmärgi – hooldada võimalikult suurt osa ekspertide poolt looduskaitseliselt väärtuslikeks tunnistatud poolloodusliikest kooslustest - mitterealiseerumisele. Taas on vältimatu rõhutada asjaolu, et toetuse sihtgrupiks ei ole mitte maakasutaja, vaid poolloodusliik kooslus (vt kirja p 1).
11. Teeme ettepaneku jätta väärkasutuste loetelust välja hinnang "toetuse määramisel ei võetud arvesse hooldajale tasuta kasutusse antud vara" koos viitega peatükile 8 ning samuti jätta välja kontrolliaruande peatükk 8. Esitatud asjaolu ei vasta kontrolliaruande alguses fikseeritud väärkastuse definitsioonile. Riigikontroll ei põhjenda, milliste õigusaktide sättele või sealt tulenevale põhimõttele või millist protseduurireeglit on rikutud hooldajatele tasuta vara kasutusse andes. Peatükis 8 sisaldub faktiline viga hinnangu näol – "põhiline kuluallikas maade hooldamisel on tehnika". Poolloodusliike koosluste hooldamisel sõlmitud lepingute järgne summa ei pea katma tehnika soetamise kulusid vaid just tehnika käitlemiseks vajalikke kulusid ja sedagi arvestuslikult, mitte reaalses mahus.
12. Teeme ettepaneku jätta väärkasutuste loetelust välja hinnang "püsitara ja ajutise tara ehitamise kulusid tasustati võrdselt, seejuures ajutise tara eest võib toetust saada igal aastal" koos viitega peatükile 9 ning samuti korrigeerida 9 peatükki "Erinõuded". Väärkasutuse kirjeldus ei vasta kontrolliaruande alguses fikseeritud väärkastuse definitsioonile ning peatükk 9 "Erinõuded" sisaldab ekslikke järeldusi. Riigikontroll ei põhjenda, millise õigusakti sättele või sealt tulenevale põhimõttele või millist protseduurireeglit on rikutud sellega, kui lubatakse erinevatel aladel erineva (ajutise või püsiva) tara püstitamist. Keskkonnaministeerium on seisukohal, et korraldajate eripära arvestades oleks väär teha ettekirjutusi tara ehituslike nõuete suhtes (kõrgus ja vastupidavus). Tara on omamoodi tugiteenuseks karjatamise korraldamisel, juhul kui tara ehitati eesmärgiga alustada järgmisel aastal sellel alal karjatamist, siis sellest tulenevalt pidi olema tara ehituslikult tugevam ja püsivam. Mõningates kohtades tuleb seevastu vältida maastikuilme risustamist püsivate taradega. Oleme seisukohal, et kaitseala valitseja on pädev hindama tara püstitamise vajadust, esitama lepingus tingimuse tara äravedamise kohta pärast hooldustööde lõppemist ning töö teostajaga tara ehituslikud nõuded kokku leppima.

    Samuti ei saa pidada väärkasutuseks püsitara ja ajutise tara ehitamiseks sama summa eraldamist. Püsitara püstitamisel on suuremad materjalikulud, ajutise tara korral lisanduvad tara koristamise ja äravedamise kulud. Riigikontroll ei esita kontrolliaruandes selgeid argumente, millise õigusakti sätte või sealt tuleneva

põhimõtte vastu või millise protseduurireegli vastu on eksitud tara püstitamise ühtse tasumäära kehtestamisel või kasutamisel.

13. Teeme ettepaneku jätta väärkasutuste loetelust välja hinnang "tara ehitamise eesmärk jäi arusaamatuks: hooldajal polnud loomi või ümbritses tara vale ala" koos viitega peatükile 9. Väärkasutuse kirjeldus ei vasta kontrolliaruande alguses fikseeritud väärkastuse definitsioonile. Tara püstitamise vajadust on korraldaja pädev hindama, seda küsimust oleme käsitlenud täpsemalt oma kirja eelmises punktis. Lisaks sellele ei põhine hinnang kontrolliaruandes esitatud faktidel, kuna peatükis 9 ei ole selgitatud, mille põhjal tuvastati, et "tara ümbritses vale ala". Mõistame "vale ala" juures sellist ala, mida ei tohi poolluoduslike koosluste hooldamise raames hooldada. Seda kontrolliaruandest ei selgu, kas fakt on tuvastatud. Seega on tegemist asjakohatu ja faktidel mittepõhineva hinnanguga.
14. Teeme ettepaneku jätta väärkasutuse loendist välja "toetust võidi maksta ka väetiste ja pestitsiidide kasutamise korral; korraldajad seda ei kontrollinud" ning samuti jätta kontrolliaruandest välja tervikuna peatükk 10. Kontrolliaruanne sisaldab eksitavat järeldust väetiste ja pestitsiidide kasutamise mittekontrollimise kohta. Kuna esines nõue, et korraldaja peab tööde lõppemisel kõik alad üle vaatama ja koostama vastava akti, siis tegelikkuses koos ala ülevaatamisega kontrolliti ka väetiste ja pestitsiidide kasutamist. Kontrolliaruande peatükis 10 on õigesti märgitud, et väetiste mõju ilmneb kiiresti. Kontrolliaruandest ei selgu, millisel põhjusel selline kontrollimehhanism on ebapiisav. Seetõttu ei saa nõustuda ka Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekuga - välja töötada väetiste kasutamise kontrolli metoodika.
15. Teeme ettepaneku jätta väärkasutuse loendist välja "tööde osalise tegemise korral muudeti lepingutingimusi" ning samuti jätta kontrolliaruandest välja tervikuna peatükk 12 "Väljamakse erinevus lepingus fikseeritud summast". Kontrolliaruande peatükis 12 ei ole toodud ühtegi fakti, mis vastaks kontrolliaruande väärkasutuse definitsioonile. Vastupidiselt on kontrollimisel tuvastatud, et tegelike tööde mitteteostamisel on summasid vähendatud vastavalt tüüplepingu punktis 5.2 toodud tingimusele. Kuna tegemist on lepingulise suhtega, siis vaidluse korral on huvitatud poolel võimalus pöörduda lepingu võimaliku rikkumisele vale hinnangu andmisel sõltumatu kohtuvõimu poole. Seega võib tegu olla hüpoteetilise väärkasutust soodustava asjaoluga, kuid kindlasti mitte väärkasutusega.
16. Teeme ettepaneku kontrolliaruande peatükis 11 "Ülevaatusaktid" toodud hinnangu, mis algab sõnadega: "Audiitorid ei saa välistada fiktiivsete aktide vormistamist," väljajätmiseks, kuna tegemist on asjakohatu ja faktidel mittepõhineva hinnanguga.

Lugupidamisega,

Tõnu Traks
Looduskaitse ja metsanduse asekantsler

Hanno Zingel (0) 62 62 872

KOOPIA: Keskkonnaminister Heiki Kranich