KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/72
13. september 2002

Poollooduslike koosluste hooldamiseks antavate toetuste maksmisel esinevate riskide hindamine

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris, kuidas maksti 2001. aastal poollooduslike koosluste hooldamise toetust.

Toetuse maksmist reguleerib kaitstavate loodusobjektide seadus. 2001. aastal jagati keskkonnaministeeriumi eelarvest toetuse tarbeks 19 miljonit krooni (sama summa on 2002. aastal). Raha jagasid kaitsealade valitsejad ja keskkonnateenistused.

Auditi eesmärgiks oli hinnata toetuseks eraldatud raha kasutamise riske, mille maandamisega Keskkonnaministeerium ja toetusi jagavad asutused seni veel küllaldaselt tegelenud ei ole, ning selgitada, mida tuleb ette võtta ebasihipäraste kulutuste vältimiseks. Auditeeritud Keskkonnaministeerium ja tema struktuuriüksus Saaremaa Keskkonnateenistus ning hallatavad asutused – Matsalu Looduskaitseala ja Karula Rahvuspark – valiti välja nii toetusemaksmise lepingute arvust kui ka välja makstud toetuse suurusest lähtudes. Nimetatud kolm asutust maksid möödunud aastal 44% kogu poollooduslike koosluste hooldamiseks eraldatud toetusest.

Auditi läbiviimise tulemusena leiab Riigikontroll, et Keskkonnaministeerium ja tema allasutused on märkimisväärselt palju ära teinud pool-looduslike koosluste kaitse, hooldamise ja taastamise korraldamisel. Koosluste ökoloogia ja majandamisviisid on olnud Keskkonnaministeeriumi uurimisobjektiks. Selle tulemusena võib meie puisniite, loopealseid ja rannakarjamaid tutvustada kui ainulaadseid paiku maailmas. Pärandkoosluste hoolde korraldamises on pikemaajalised kogemused Matsalu Looduskaitsealal. Alade inventeerimisel on aktiivselt osalenud Pärandkoosluste Kaitse Ühing.

2001. aastal toetas riik poollooduslike koosluste majandamist esmakordselt üle-riigiliselt. Hooldati üle 16 tuhande hektari väärtuslikke kooslusi, mis moodustab poole kogu pärandkoosluste pindalast Eestis.

Audit tõi välja ka puudused ja kitsaskohad, mis on takistanud toetust paremini kasutada.

2001. aastal ega ka varem ei olnud toetuse maksmiseks piisavat seaduslikku alust[1]. Praeguses seaduses on see loodushoiutoetuse kujul olemas, ent kuna selle mõiste on jäänud avamata, siis võib seda toetust praegu tõlgendada vabamalt kui vaid poollooduslike koosluste hooldamiseks makstavat toetust. Seadusest puudub ka toetuse eesmärk ja selle maksmise olulisemad tingimused.

Toetuse maksmisealuseks olev andmestik oli ebaühtlase kvaliteediga: inventuure ei olnud jõutud kõikide toetatavate koosluste osas läbi viia, olemasolev kaardimaterjal oli kehv. Et ei olnud sätestatud, mida teha siis, kui kooslusetüübi määramiseks tehtavate inventuuride andmed lahknevad, võidi maksmiseks aluseks võtta neist korraldajale sobivam.

Olemasoleva korra sätted tekitasid küsimusi, kas ja kuidas toetust maksta siis, kui töö on vaid osaliselt tehtud, kuidas maksta karjatara ehitamise eest, kuidas kontrollida, kas maa hooldaja on kasutanud väetisi ja pestitsiide, milline peab välja nägema tööde ülevaatuse akt, kuidas talitada juhul, kui hooldatav ala jaguneb mitme toetusemaksja halduspiirkonna vahel.

"Augud" toetuse maksmist reguleerivas korras põhjustasid taotlejate ebavõrdset kohtlemist: osa pidi esitama kirjaliku taotluse, osa mitte; eri mahtu töö eest maksti toetust sama määra alusel; osa hooldajaid sai riigi vara tasuta kasutada.

Et aidata kaasa kirjeldatud probleemide lahendamisele, tegi Riigikontroll keskkonnaministrile järgmised olulisemad ettepanekud:

[1] Ei 1994. aastal vastu võetud seadus ega selle hilisemad muudatused ei näinud ette keskkonnaministrile volitust kehtestada toetuse maksmise kord. See sisaldub alles 21.11.2001. a vastu võetud seadusemuudatuses.

- algatada kaitstavate loodusobjektide seaduse muutmine: defineerida olulised mõisted, lisada seadusse toetuse eesmärk ja selle maksmise olulisemad tingimused;

- täiendada olemasolevat korda sätetega, mis lahendaksid praegu lahtised küsimused üheselt mõistetavalt, sh lahendada poollooduslike koosluste andmebaasi küsimused, kehtestada optimaalsed toetusemäärad ning, samuti sätetega, mis aitavad tagada kõigi hooldajate võrdset kohtlemist.

Oma vastuses nõustus keskkonnaminister mitmete auditis tehtud ettepanekutega, märkides et need on põhjendatud ja neid on juba arvestatud või arvestatakse järgmise aasta toetuse maksmisel: kirjalike taotluste esitamise kohustus, ülevaatusaktide ühtse vormi kehtestamine, taastamistööde raames teostatavate kohustuslike tööde olemus ja nende loetelu. Minister nõustus, et senine sanktsioon rakendada eramaa omaniku puhul toetuse maksmata jätmist ei ole kohane, sest see ei taga koosluse hooldamise järjepidevust. Ka pidas ta mittevajalikuks nõuet, kus korraldaja pidi veenduma taotleja tehniliste hooldamisvõimaluste olemasolus; seda põhjendusega, et hooldaja vastutab lepingu täitmise eest niigi.

Keskkonnaminister ei nõustunud ettepanekuga, mis käsitleb kaitstavate loodusobjektide seaduse muutmise algatamist. Riigikontroll peab siiski vajalikuks, et toetuse eesmärk ja maksmise põhitingimused oleksid sätestatud seaduses.

Keskkonnaminister ei pidanud põhjendatuks, et koosluste karjatamisel tuleks korras ette näha nõuded tarale ja selle kestvusele, väites, et kaitseala valitsejad on ise pädevad seda hindama. Riigikontroll leiab, et selles osas on võimalik kehtestada ühtsed reeglid, mis aitaksid korraldajatel raha sihipärasemalt kasutada ning tagada taotlejate võrdse kohtlemise.

Sisukord

Valdkonna ülevaade **6**

Auditi teostus **8**

1. Maksmise õiguslikud alused **10**

2. Koosluste valimine **11**

3. Inventuuride erinevused **12**

4. Koosluse asukoha arvestamine **13**

5. Taotlused **14**

6. Toetusemäärad **14**

7. Riigi vara tasuta kasutamine koosluse hooldamiseks **16**

8. Erinõuded **16**

9. Väetiste ja pestitsiidide kasutamise keeld **18**

10. Ülevaatusaktid **18**

11. Väljamakse erinevus lepingus fikseeritud summast **19**

12. Avalikustamine **20**

13. Vastuolu toetuse eesmärgi ja nõuete vahel **20**

14. Mittevajalik nõue **21**

KESKKONNAMINISTRI VASTUS **22**

Selgituseks

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan ja kinnitatud auditiettepanek.

Auditi eesmärk oli hinnata, millised on peamised riskid poollooduslike koosluste hooldamise toetuseks riigieelarvest eraldatud raha kasutamisel.

Auditeeritud asutused olid Keskkonnaministeerium ja selle struktuuriüksus Saaremaa Keskkonnateenistus, ning hallatavad asutused Matsalu Looduskaitseala ja Karula Rahvuspark.

Auditeeritud periood oli 2001. aasta.

Kontrolliaruande eesmärk ja struktuur

Eesmärk

Kontrolliaruanne on vastavalt Riigikontrolli seaduse §-le 50 koostatud dokument. Kontrolliaruanne on koostatud auditeeritavale saadetud kontrolliaruande eelnõu ja selle kohta ministrilt saadud arvamuse põhjal.

Koos aruandega avaldatakse keskkonnaministri vastus täistekstina.

Struktuur

Kontrolliaruanne koosneb sissejuhatusest ning auditi tulemusi tutvustavatest peatükkidest.

Sissejuhatuses antakse ülevaade auditi valdkonnast ja tutvustatakse auditi tegemise metoodikat. Ülejäänud peatükid on üles ehitatud nii: kõigepealt on kirjas Riigikontrolli eeldused või asjakohastest õigusaktidest tulenevad nõuded; järgnevad tähelepanekud selle kohta, kuidas tegelikult toimiti, Riigikontrolli järeldused ning ettepanekud, seejärel keskkonnaministri seisukohad ning vajadusel on toodud peatüki lõpus Riigikontrolli arvamus ministri vastuse osas.

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Eesti maastikupildis on laialt levinud poollooduslikud kooslused – puisniidud, loopealsed, ranna-, lammi- ja aruniidud ning puis-karjamaad. Nende tekkes ja püsimises on kõrvuti looduslike tingimustega etendanud olulist osa inimtegevus. Maahooldus kätkeb endas sajanditepikkusi töötraditsioone, mis on tihedalt läbi põimunud ka rahvuskultuuriga. Seetõttu nimetatakse selliseid alasid ka pärandkooslusteks.

Kaitstavate loodusobjektide seadus (edaspidi ka KLOS) on üks olulisemaid õigusakte, mis reguleerib looduskaitse korraldamist ja kaitsealadel elavate inimeste suhteid riigiga. Seadust on muudetud neljal korral pärast selle jõustumist 1994. aastal. Seadus sätestab, et loodusobjekti kaitse alla võtmise ja valitsemise kulud kannab kaitse alla võtja, kui viimase ja maaomaniku või -valdaja vahel sõlmitud lepinguga ei ole sätestatud teisiti[2]. Sihtkaitsevööndis on lubatud kaitstava loodusobjekti säilitamiseks tegevused poollooduslike koosluste ilme ja liigilise koosseisu tagamiseks[3].

28.12.2001 jõustunud seadusemuudatusega kehtestati poollooduslike koosluste hooldajatele loodushoiutoetus.

Tulenevalt seaduse mõttest ja sellest tulenevatest ülesannetest maksti ka eelnevatel aastatel hooldajatele toetust poollooduslikku koosluse ilme taastamiseks ja säilitamiseks tehtavate tööde eest. 2001. aastal toetas riik poollooduslike koosluste majandamist esmakordselt üle-riigiliselt.

Keskkonnaministeeriumi tähelepanu on olnud suunatud kaitset ja hooldust vajavate objektide inventeerimisele ja tutvustamisele ning hooldustööde korraldamisele.

Toetuse maksmine vastab EL-i liikmesmaades rakendatud suundadele, kuigi mõningate erisustega.

EL-i liikmesmaades on poollooduslike kooslustega tegelemisel peamiselt kaks suunda:

- Poollooduslikke kooslusi hooldatakse Natura programmi raames. Programmi eesmärk on üleeuroopalise tähtsusega elupaigatüüpide ja liikide soodsa seisundi säilitamine või taastamine nende looduslikus levikualas.
- Poollooduslike koosluste kasutusele võtmist toetatakse põllumajandusprojektidega, millistega hüvitatakse tootjale saamata jäänud tulu.

Toetuse sihtgrupid ja nõuded toetuse saajatele

Keskkonnaministri kehtestatud korra kohaselt olid 2001. aastal koosluste hooldajad nii eramaa omanikud, rentijad kui ka riigimaa hooldamist taotlevad isikud.

KLOS sätestab, et maa, mille hooldamiseks toetust taotletakse, peab asuma kaitse alla võetud loodus-objekti piires ning mürkkemikaalide ja väetiste kasutamine on keelatud. Keskkonnaministri korra järgi võis 2001. aastal toetust taotleda ka väljaspool kaitseala piire asuva maa hooldamiseks, kui see vajas hooldamist vastavalt riigi tellitud inventuuridele. Taotleja pidi suutma tõestada vajalike töövahendite (loomade ja tehnika) olemasolu ega tohtinud samal aastal sama maa eest saada kaitsealuse looma ja kevadrändel viibivate lindude tekitatud kahju hüvitist.

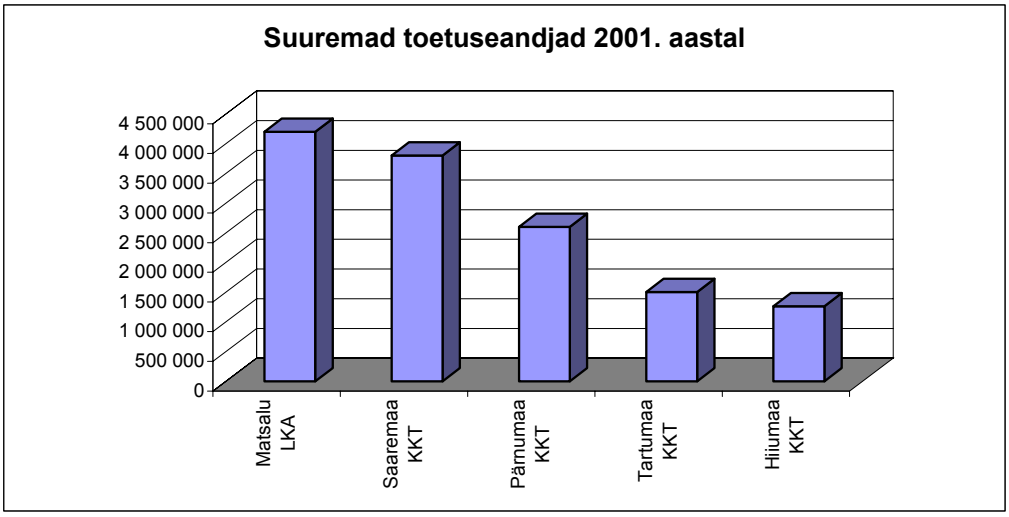
[2] KLOS-i § 27 lõige 1
[3] Sama seaduse § 12 p 7

Raha jaotumine

2001. aasta riigieelarves eraldati toetuseks 19 miljonit krooni, mis jaotati vastavalt kaitsealade ja keskkonna-teenistuste esitatud taotlustele (keskkonnaministri 21.05.2001. a käskkiri nr 341).

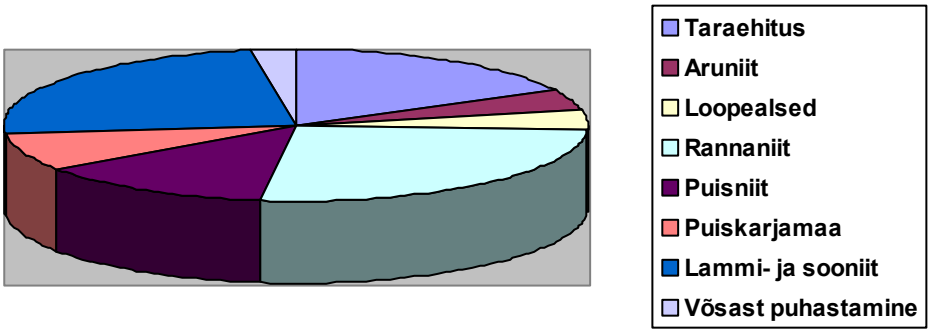
Kokku maksis 27 kaitseala ja keskkonnateenistust 2001. aastal poollooduslike koosluste hooldamise toetust 16 400 ha hooldamise eest; keskmiselt 1159 kr/ha. Joonisel 1 on toodud need, kes kõige rohkem maksid. Ülejäänute puhul jäi toetussumma alla miljoni krooni. Joonis 2 näitab raha jaotumist koosluste tüüpide ja tööde kaupa. Nähtub, et enim maksti raha ranna- lammi- ja sooniitude hooldamiseks ning tara ehitamiseks, vähem kulutati aruniitude ja loopealsete hooldamiseks.

Joonis 1



KKT – keskkonnateenistus, LKA – looduskaitseala

Joonis 2



Toetuse maksmise korraldus 2001. aastal

Toetuse taotlemine eramaa omaniku või rentija puhul

- Ministeeriumi maakondlik keskkonnateenistus või kaitseala administratsioon (edaspidi ka korraldaja) valib välja hooldamist vajavad alad oma piirkonnas.
- Korraldaja teatab kohalikus ajalehes võimalusest saada poollooduslike koosluste hooldamise eest hüvitist ning hooldamistaotluse esitamise tähtaja.
- Taotleja esitab lisaks avaldusele koopia maatüki kasutamise õigust tõendavast dokumendist, maatüki asukohakaardist jms.
- Korraldaja kontrollib avalduse esitamise tähtajast kinnipidamist, taotleja õigust maad kasutada ja võimalusi hooldustöid teha ning seda, kas riik ei ole antud aastal maksnud sama maa eest selle omanikule kahjuhüvitisi.

Toetuse taotlemine riigi maa puhul

- Kui taotletav summa on 100 000 krooni või rohkem, siis peab korraldaja lähtuma riigihanke teostamise korrast.
- Kui taotletav summa on alla 100 000 krooni ning on laekunud mitu hooldamistaotlust, siis heidab korraldaja nende vahel liisku.

Lepingu sõlmimine

Kui hooldaja on selgunud, sõlmib korraldaja temaga lepingu, mille vormi on kinnitanud keskkonna-minister. Lepingus sätestatakse, millise töö eest toetust makstakse, kas hooldaja saab ettemakse (kuni 25% lepingu summast) ja mõlema osapoole kohustused. Ettemakse tasutakse 10 päeva jooksul pärast lepingu sõlmimist. Leping koostatakse kahes eksemplaris.

Tööde vastuvõtmine

- Tööde tegija teatab tööde lõppemisest või tingimuste muutumisest korraldajale.
- Korraldaja on kohustatud kuu aja jooksul maatüki üle vaatama ning koostama akti mitte hiljem kui detsembrikuuks. Kui hoolduses ilmnevad puudused, siis võib korraldaja anda hooldajale kuni 15 päeva puuduste kõrvaldamiseks.

Toetuse maksmine

- Korraldaja maksab toetuse, arvates maha ettemakse. Füüsilise isiku puhul tuleb korraldajal kinni pidada sotsiaal- ja tulumaks.
- Korraldaja esitab aruande Keskkonnaministeeriumile.

Auditi teostus

Audit keskendus järgmistele küsimustele:

- Kas toetuse maksjatel oli küllaldaselt infot, et kindlustada maa-alade põhjendatud valik?
- Kas lepingute sõlmimisel peeti kinni kehtestatud korrast?
- Kas rahastamisel peeti kinni lepingutes fikseeritud summadest ja tingimustest?

- Kas raha sihipärast kasutamist kontrolliti piisavalt?

Auditeeritavad asutused valiti välja, arvestades nii lepingute arvu kui ka väljamakstud toetuse suurust ühe korraldaja juures. Valitud korraldajad – Matsalu Looduskaitseala, Karula Rahvuspark ja Saaremaa Keskkonnateenistus – maksid toetust 8,2 miljonit krooni, mis moodustab 44% kogu 2001. aasta toetuse mahust. Vaadati läbi 146 lepingut.

Auditi läbiviimise meetodid olid dokumentide analüüs ja intervjuude läbiviimine.

Auditeerisid auditijuht Maidu Lääne, vanemaudiitor Liisi Uder ja nooremaudiitor Pille Põder.

Auditi tulemused

1. Maksmise õiguslikud alused

2001. aastal kehtinud kaitstavate loodusobjektide seadus ei käsitlenud poollooduslike koosluste hooldamise eest toetuse maksmist. Sama aasta riigieelarve seaduse järgi eraldati Keskkonnaministeeriumile selleks otstarbeks raha artikliga 44 (riigi poolt ostetavad tööd ja teenused). Riigikontroll juhib tähelepanu, et tegu ei olnud üksnes riigi poolt riigi maade hooldamiseks tellitud teenusega, vaid ka hulgale eramaaomanikele makstud toetusega.

Toetuse maksmise alus tekkis alles seadusemuudatusega 21.11.2001, mis sätestas kaitsekorrast tuleneva tegevuse toetamiseks makstava **loodushoiutoetuse**. Seadusemuudatus tõi juurde kaks uut mõistet – loodushoiutoetus ja kaitsekord, mille sisu on lahti kirjutamata jäetud. Erinevates aktides ja juhendmaterjalides oli varasemat toetust nimetatud kas maahooldustoetuseks, poollooduslike koosluste või pärandkoosluste toetuseks.

Riigikontroll on seisukohal, et loodushoiutoetuse mõiste ilma seda avamata ei sobi tähistama pärandkoosluste hooldamiseks makstavat toetust, olles liiga lai ning põhjustades definitsioonita hulgaliselt tõlgendusvõimalusi.

2001. aastal jagasid koosluste hooldamise raha kaitsealade valitsejad ja keskkonnateenistused. KLOS-i järgi võisid seda teha kaitsealade valitsejad, kellel oli õigus kaitse-eeskirjaga sätestatud ja kaitsekorralduskavaga planeeritud tegevust korraldada omavalitsuse, maaomaniku või mõne muu isikuga sõlmitud lepingu alusel[4].

Ehkki toetuse eesmärk on piisavalt selgelt kirjas erinevates juhendites[5], pole seda seaduses. Toetuse maksmise eesmärgi puudumine ei võimalda testida, kas alamastme õigusaktid on kooskõlas toetuse eesmärkidega. Seaduses ei ole kirjas ka toetuse andmise tingimusi. Nende sätestamine annaks küllaldased eeldused raha planeerimiseks riigieelarvesse.

Ettepanek keskkonnaministrile:

- algatada kaitstavate loodusobjektide seaduse muutmine: avada loodushoiutoetuse ja kaitsekorra mõiste ning lisada seadusse loodushoiutoetuse maksmise eesmärk ja toetuse maksmise olulisemad tingimused.

Keskkonnaministri vastus:

Minister viitab, et kuna loodushoiutoetuse mõiste võeti seaduses kasutusele vahetult enne auditeeritava perioodi lõppemist, siis ei ole kohane kontrolliaruandes sellisele järeldusele jõuda. Teiseks, ministeeriumi tegevuse auditeerimisel ei olevat Riigikontrollil kohane anda hinnanguid seadustes toodud regulatsioonide osas.

Minister leiab ka, et tegemist ei ole hooldajale makstava isikutoetusega. Riik tellis nii riigile kuuluvatele maadele kui ka eraõiguslike isikute omanduses olevatele maadele hooldamise teenust. Riik sai vastu liigirikkama looduse ning tagas koosluste säilimise.

Riigikontrolli arvamus

Selles peatükis tuuakse välja põhjused, miks kaitstavate loodusobjektide seadus loob riske toetuse maksmisele. Riigikontroll on jätkuvalt seisukohal, et toetuse maksmise eesmärk ja põhitingimused

[4] Kaitstavate loodusobjektide seaduses 19.02.1998. a tehtud muudatus § 6^1 lg 3
[5] Nt keskkonnaministri 14.05.2001. a käskkiri nr. 317; T. Talvi "Poollooduslikud kooslused" jt

peaksid olema toodud seaduses. Keskkonnaministril on võimalik läbi valitsuse algatada seaduse täiendamine.

2. Koosluste valimine

Poollooduslikeks kooslusteks nimetatakse loodusliku elustikuga kooslusi, mida on kestvalt niidetud ja karjatatud. Põllumajanduses ja katastrikõlvikuna nimetatakse poollooduslikke kooslusi looduslikeks rohumaadeks, vastandades neid tugeva inimmõjuga kultuurrohumaadele. Kasutusviisist sõltuvalt räägitakse heina- ja karjamaadest. Oma tüübilt jagunevad poollooduslikud kooslused järgmiselt: ranna-, lammi-, aru- ja soostunud niidud ning puisniidud- ja karjamaad.

Keskkonnaministeeriumi andmetel on Eestis maid, mis vastavad poollooduslike koosluste mõistele, ligikaudu 32 000 ha. 2001. aastal maksti poollooduslike koosluste hooldamise toetust kokku 16 400 ha hooldamise eest. Seega pooled maad ei saanud vajaminevat hooldust. Asjaolu viitab prioriteetide määramise vajadusele.

Keskkonnaministri käskkirja punkt 7 järgi valib korraldaja välja ja seab prioriteetsuse järjekorda alad, mida tuleb hooldada, lähtudes riiklike inventuuride tulemustest, eksperthinnangutest ja kaitsekorralduskavadest.

Riigikontroll eeldab, et kõikide viimati nimetatud dokumentide andmed on korraldaja juures ühtses andmebaasis ning toetust makstakse ainult erilise kaitseväärtusega alade hooldamiseks.

Auditeerimisel selgus, et infot kaitstavate koosluste kohta said korraldajad nii 80ndatel kui ka paaril viimasel aastal tehtud inventuuride andmetest. Siiski olid need andmed vahel puudulikud: varasemad inventuurid olid tehtud lünklikult ja uusi alasid ei olnud jõutud veel inventeerida.

Kuna Matsalu Looduskaitseala administratsioon on ainuke korraldaja, kes on toetust maksnud ka varem, lähtus ta maksmisel ka eelmiste aastate kogemustest. Alad valis välja asedirektor. Kui andmed olid vastuolulised, kuulati lisaks kaitseala botaanikute arvamust, kes koosluse üle vaatasid.

Saaremaa Keskkonnateenistus oli määranud prioriteedid, ent seda mitte toetamise seisukohast lähtudes. Nt prioriteet nr 1 sisaldas olemasolevaid, kuid ka potentsiaalselt hooldamisele kuuluvaid alasid. Tegelikult sõltus maa-ala hooldamine eelkõige sellest, kas ala peale laekus taotlus või mitte. Pärast seda, kui taotleja oli oma avalduse esitanud, hinnati olemasolevate kaartide, Pärandkoosluste Kaitse Ühingu jt ekspertide arvamusele ja ülevaatustele toetudes, kas avaldus rahuldada või mitte.

Karula Rahvuspargis koostati hooldamist vajavate alade nimekiri, lähtudes ekspertide ja kohalike elanike arvamustest ning kinnitamata kaitsekorralduskavast.

Toetatava koosluse valikul on vajalikuks alusmaterjaliks läbiviidud inventuurid. Toetust saab maksta aladele, mis inventuuride järgi vajavad hooldamist (käskkirja punkt 4).

Auditiga selgus, et inventuuride osas oli Saaremaa Keskkonnateenistus halvemas olukorras kui kaitsealad. Mõnikord kasutati alusmaterjalina varasemaid puudulikult koostatud või siis osaliselt läbi viidud inventuure, kuna sobivamaid ei olnud. Probleeme valmistas samuti kehv ja ebaühtlane kaardimaterjal. Inventuure ei jõutud kõikide uute alade osas õigeaegselt läbi viia. Inventeerijad (Pärandkoosluste Kaitse Ühing) teatasid nii antud keskkonnateenistusele kui ka teistele enne hooldamise alustamist alade esialgse väärtuse, millega üritati ära hoida väärtusetute alade toetamist enne inventuuride valmimist.

Keskkonnaministeeriumist saadud selgituste järgi koostas Pärandkoosluste Kaitse Ühing ministeeriumi tellimusel 2002. aasta alguseks nii Saaremaa Keskkonnateenistuse kui Karula Rahvuspargi jaoks digitaalse andmebaasi (korraldajate väitel esialgu vaid osalise).

Eelnevast järeldub, et sõltumata koosluste prioriteetsuse olemasolust said korraldajad toetada vaid neid alasid, millele laekus hooldamissoov. Kogu riigis oli taotlejate arv oodatust väiksem ning toetust maksti kõigile taotlejatele. Teisalt maksti toetust alade kohta, mida tunnistati küll toetamist väärivaiks, kuid mille osas ei olnud inventuurid veel lõppenud.

Ettepanekud keskkonnaministrile:

- määrata põhimõtted, millest lähtudes peavad korraldajad kindlaks tegema hooldatavate alade prioriteetsuse;
- sätestada, kas üldse või millistel tingimustel saab korraldaja toetust määrata, kui inventuurid on koostatud osaliselt või ei ole neid antud maa-ala kohta olemas.

Keskkonnaministri vastus

Hooldatavad poollooduslikud kooslused on Eesti eri paikades vastavalt kasvukohatingimustele väga erinevad. Samuti on nende maastikuline väärtus erinev. Seega pole otstarbekohane seada eesmärgiks teistsugusemate põhimõtete määramist nende asemele, mille alusel korraldajad juba teevad kindlaks hooldatavate alade prioriteetsuse.

Teise ettepaneku osas märgib minister, et hooldatavad alad võib välja valida ka toetudes eksperthinnangutele.

Riigikontrolli arvamus

Riigikontroll nõustub keskkonnaministri poolt esimesele ettepanekule antud selgitusega. Siiski tuleb arvestada, et kuna hooldatavaid kooslusi oli oluliselt rohkem kui laekus taotlusi hooldustööde tegemiseks, siis kindlasti ei suudaks riik edukalt toetada kõikide poollooduslike koosluste hooldamist. Vajalik oleks keskendumine olemasolevate eeliste ärakasutamisele ja olulisemate ning atraktiivsemate pärandkoosluste kaitsele.

Teise ettepaneku realiseerimata jätmine jääb Riigikontrollile mõnevõrra arusaamatuks. Tekib küsimus, kuidas viiakse läbi ja millistele andmetele tuginetakse ekspertarvamuse andmisel.

3. Inventuuride erinevused

Riigikontroll leiab, et kõiki inventuure, mis on toetuse maksmise aluseks, peavad läbi viima ainult pädevad instantsid/eksperdid, lähtudes ühtsetest hindamiskriteeriumidest. Kui eri allikatest pärinevad inventuurid ei anna sarnast pilti, siis peab korraldaja omama käitumisjuhendit, kuidas talitada.

Ka Keskkonnaministeerium on seisukohal, et inventeerima peaksid eranditult vastava kõrgharidusega eksperdid. Enamiku inventuure tegi Pärandkoosluste Kaitse Ühing.

Audiitorid kontrollisid, kas ühe ja sama maa-ala inventeerimine eri aegadel ja eri isikute poolt andis sama tulemuse. Selgus, et Matsalu Looduskaitsealal lahknesid ühe maa-ala kahe eri inventuuri tulemusena koosluse tüübid vähemalt kaheteistkümne lepingu, Karula Rahvuspargis ühe lepingu ning Saaremaa Keskkonnateenistuses kolme lepingu puhul.

Auditeerijad leidsid, et sama maa-ala kohta koostatud inventuuride põhjal väljaarvutatud toetusesumma suurim erinevus oli kuni 32 000 krooni (Matsalu Looduskaitsealal).

Karula Rahvuspargis oli üht maatükki (1,8 ha) hinnatud ühe inventuuri järgi kultuuraruniiduks, teise inventuuri järgi lihtsalt aruniiduks. Leping sõlmiti viimase põhjal. Muude andmete puudumise tõttu ei saa audiitorid väita, et nimetatud ala puhul on tegu kultuurmaaga. Matsalu Looduskaitsealal ja Saaremaa Keskkonnateenistuses ei tuvastatud toetuse maksmist kultuurmaa kahtluse puhul.

Auditeerijad on teadlikud, et loodusliku koosluse tüübi määramine on tihti raske, sest seda mõjutavad ka mitmed objektiivsed asjaolud. Küsimus tõstatub siiski aspektist, kas on tarvitusele võetud toetuse väärkasutust välistavad meetmed, mis ei võimaldaks korraldajail kasutada eri inventuuride andmeid suva järgi. Eri alusandmeid kasutades on võimalik toetuseks makstavat summat suurendada või vähendada. Seda välistavat mehhanismi ei olnud kehtestatud.

Ettepanek keskkonnaministrile:

- sätestada, kuidas lahendada olukord, kui sama maa-ala kohta koostatud eri inventuuride andmed üksteisest märkimisväärselt erinevad.

Keskkonnaministri seisukoht

Minister leidis, et kui eri aegadel ühe ja sama maatüki kohta tehtud koosluste inventuurid erinevad üksteisest, tuleb probleemile leida lahendus korraldaja poolt.

Riigikontrolli arvamus

Riigikontroll nõustub otsustamise delegeerimisega korraldajatele, kuid leiab, et korraldajad peavad sel juhul ise välja töötama ja kinnitama vastava regulatsiooni. Mitte alati ei ole tegemist nn "tühiste" summadega, vaid erinevused inventuurides ulatuvad kordadesse. Riigikontrolli ettepanek peaks aitama vältida korraldaja suva otsustamisel.

4. Koosluse asukoha arvestamine

Keskkonnaministri käskkirja punkt 4 järgi maksab toetust korraldaja, kelle piirkonnas hooldatav ala asub. 2001.aastal puudus õigus maksta toetust ala eest, mis asus kaitseala piirest väljapool.

Audiitorid tuvastasid ühe Matsalu Looduskaitseala administratsiooni sõlmitud lepingu, mille objekt asus väljaspool kaitseala territooriumi. Matsalu Looduskaitseala asedirektori sõnul oli tegu hästi hooldatud alvari, programmi Natura 2000 potentsiaalse alaga. Seega ei olnud ala veel kaitse alla võetud.

Väljaspool kaitseala oleva maa hooldamiseks maksis Matsalu Looduskaitseala 8400 krooni.

Keskkonnaministeeriumist saadud selgituste kohaselt oli väljamakse keskkonnateenistuse ja kaitseala valitseja vahelise kokkuleppe tulemus.

Puudub regulatsioon, kuidas toimida, kui maaomaniku maatükid paiknevad mitme korraldaja halduspiirkonnas. Toetuse võiks välja maksta korraldaja, kelle halduspiirkonda jääb valdav osa hooldatavaid maid.

Ettepanek keskkonnaministrile:

- töötada välja täpsemad juhised, kuidas tegutseda, kui hooldatav objekt jaguneb mitme korraldaja halduspiirkonna vahel.

Keskkonnaministri seisukoht

Tehtud ettepanek oli reguleeritud keskkonnaministri 14.05.2001. käskkirjaga nr 317, mis andis reegli aladel toetuse maksmiseks.

Riigikontrolli arvamus

Riigikontrolli poolt tehtud ettepanek käsitles eelkõige seda, kuidas toimida, kui maaomaniku maatükid paiknevad mitme korraldaja halduspiirkonnas. Toetuse võiks näiteks välja maksta korraldaja, kelle halduspiirkonda jääb valdav osa hooldatavaid maid.

5. Taotlused

Toetuste maksmisel väljakujunenud heale praktikale tuginedes eeldab Riigikontroll, et kõik toetuse saamise taotlused esitatakse kirjalikult ning nende alusel koostab korraldaja registri, mis aitab tagada toetuse maksmise järjepidevust, st et toetust makstakse aastast aastasse samade alade eest.

Keskkonnaministri käskkirja punkt 8 järgi tuli toetuse saamiseks esitada tähtajaks taotlused.

Audiitorid tuvastasid, et kirjalikke taotlusi ei esitatud Matsalu Looduskaitsealal ega enamiku sõlmitud lepingute puhul ka Karula Rahvuspargis.

Matsalu Looduskaitseala administratsioon registreeris reeglina taotlejate telefonikõned ning väljastas telefoni teel teate, kas maa asub toetuse saamise piirkonnas või ei. Vajaduse korral võttis asedirektor ise ühendust isikutega, kes olid eelmistel aastatel maad hooldanud.

Karula Rahvuspargi direktori ja vastutava isiku selgituste põhjal ei peetud vajalikuks kirjalike taotluste esitamist nõuda, kuna keskkonnaministri käskkirjas ei olevat määratletud taotluste esitamise viisi.

Saaremaa Keskkonnateenistuses oli taotluste register ja iga lepingu juures ka vähemalt üks taotlus. Teenistus oli välja töötanud taotluse vormi.

Ettepanekud keskkonnaministrile:

- kehtestada ühtsed taotluste vormid ja nõuda nende esitamist;
- luua taotluste põhjal andmebaas, mis on edaspidi toetuste maksmise üheks aluseks.

Keskkonnaministri seisukoht

Ettepanekut taotluse vormi kehtestamise kohta on arvestatud.

Teist ettepanekut – luua taotluste põhjal andmebaas, mis oleks edaspidi toetuste maksmise aluseks, ei pea ministeerium hetkel otstarbekaks.

6. Toetusemäärad

Riigikontroll eeldab, et toetusemäärad lähtuvad ekspertarvamusest, on arusaadavad ja vastavad töö keerukusele.

Nõuded hooldamiseks ja taastamiseks on erinevate koosluste puhul erinevad.

Puisniidu hooldamiseks tuleb seda niita igal aastal alates 1. juulist, hein riisuda ja ära vedada. Puistu tuleb hoida hõre (liituvus kuni 0,5). Aruniidu ja lamminiidu hooldamiseks on vajalik seda niita keskelt lahku või servast serva meetodil, hein riisuda ja ära vedada. Loopealse ehk alvari hooldamiseks on vaja seda karjatada koormusega 0,2 –1,0 lü/ha. Ka rannaniitu on vaja karjatada (koormusega 0,4-1,3 lü/ha). Taastamistööd seisnevad koosluse puistu hõrendamises ja võsa raiumises[6].

[6] Hooldustööde nõuete määratlemisel on kasutatud materjale trükisest T.Talvi “Poollooduslikud kooslused” 2001

Koosluse hooldamise ja võsast puhastamise vähendamise tööde toetusemäärad koostas Keskkonnaministeerium väidetavalt eri allikate põhjal. Põhiliselt määrati hinnad Põllumajandusministeeriumi keskkonnatoetuse programmi eeskujuks võttes, kuna selle tegemisel osalesid ka Keskkonnaministeeriumi ametnikud. Lisaks sellele arutati määrasid korraldajatele läbi viidud seminaril.

Ministeeriumi väitel kasutati ka Ü. Ehrlichi ja K. Habichti 1996. aastal tehtud inventuuri "Eesti ranna- ja luhaniidud", samalt autorilt TTÜ Eesti Majandusinstituudi kogumikus ilmunud artiklit "Non-Use Value and Maintenance Costs of Estonian Ecological Seminatural Communities" (2001) ning kaitsealadelt ja keskkonnateenistustelt saadud infot.

Vaadanud läbi nimetatud artiklid, on audiitorid seisukohal, et nimetatud analüüsid said osaliselt olla 2001. aasta toetusemäärade kehtestamise aluseks (vt tabel 1).

Tabel 1

Koosluse nimetus ja käskkirjas nr 317 esitatud lubatud tegevus	Kinnitatud toetusemäär	Põllumajandus-ministeeriumi keskkonnatoetuse hooldamise/taasta-mise määrad	Taastamistööde hinnad Ü. Ehrlichi; K. Habichti järgi
Puisniidu hooldamine või taastamine	2000	2000/3000	2500
Rannaniidu hooldamine või taastamine	1000	1000/2000	4600
Loopealse hooldamine või taastamine	420	420/750	2755
Lamminiidu hooldamine või taastamine	650	650/2800	4000
Puiskarjamaa hooldamine või taastamine	750	750/2000	3220

Tabelist nähtuvad ka erinevused, sest ministeerium käsitas hindade kehtestamisel hooldus- ja taastamistöid sama raskuskategooria töödena ja tasumäärad ei erinenud omavahel. Võrdluses olevates töödes nii ei olnud. Näiteks Põllumajandusministeeriumi keskkonnatoetuste määrades olid taastamistööd kuni 100% kallimad kui hooldustööd.

Kuna korraldajate poolt tõstatus vajadus koosluste taastamistööde tegemiseks ja vastavate tasumäärade kehtestamiseks, koostas ministeerium 2001.aasta lõpul koosluste puhastamise määrad[7], mille kehtestamisel lähtuti maa-alal kasvava võsa tihedusest ja kõrgusest. Tasumäärade kehtestamisel võeti arvesse ka raiutud võsa koristamise või mittekoristamise nõuet.

Taastamistööde mõiste on siiski jäänud avamata ja seda võidakse korraldajate poolt tõlgendada ka suvaliselt.

Karula Rahvuspargis jäi valimisse neli lepingut, millede objektiks olid märgitud taastamistööd. Tööde tegija kohustuseks oli üksnes niitmine. Hooldajatel seevastu oli peale niitmise ka kohustus heina koristada. Nii hooldamise kui ka taastamise eest tasuti sama määra alusel. On aga teada, et heina koristamine on niitmisest keskmiselt kuni 1,5 korda kallim.

Toodud näites, lisaks hooldajate ebavõrdsele kohtlemisele, ei selgunud olemuslik erinevus hooldus- ja taastamistööde vahel. Eelkõige, et taastamistöö on maa-ala ettevalmistus niitmiseks: puhastamine võsast, puistu hõrendamine.

[7] Keskkonnaministri 31.10.2001 käskkiri nr 692

Ettepanekud keskkonnaministrile:

- kehtestada optimaalsed toetusemäärad, mis oleksid võrreldud põhjendatud analoogsete määradega;
- avada korras taastamistööde raames teostatavad kohustuslikud tööd.

Keskkonnaministri seisukoht

Ettepanekutega on arvestatud.

7. Riigi vara tasuta kasutamine koosluse hooldamiseks

Vastavalt KLOS-ile (§ 13 lg 2) võib kaitseala administratsioon anda kaitsealal asuva kinnisasja omanikule hooldamiseks tasuta kasutada riigile kuuluvat vallasvara.

Auditeeritud asutustest võimaldas hooldajatel riigivara kasutada üksnes Matsalu Looduskaitseala. Riigikontroll tuvastas kümme rendilepingut, mille Matsalu Looduskaitseala oli hooldajatega sõlminud 1998. aastal vahetult pärast rendileandmise konkurssi. Konkursi võitjateks osutusid suuremate alade hooldajad. Rendile anti peamiselt niidukid ja muud heinatöötlemismasinad. Kõik lepingud olid täht-ajatud. Ühe rendilevõtja puhul tuvastati, et väiksema töömahu tõttu 2001. aastal rentis ta tehnika edasi.

Toetuse suurus ei sõltunud sellest, kas hooldaja sai tasuta riigi tehnikat kasutada. Seega olid hooldajad, kes tasuta riigi tehnikat kasutada said, eelisolukorras.

Ettepanekud keskkonnaministrile:

- Kaaluda korras muudatuste tegemist selliselt, et osa hooldajaid poleks põhjendamatult halvemas olukorras kui teised (nt vähendada riigi vara kasutamise korral toetusemäära või lubada anda riigi vara tasuta kasutada sõltuvalt töö raskusastmest);
- nõuda korraldajatelt, et tehnika rendileandmine toimuks ilma selle edasirentimise õiguseta.

Keskkonnaministri seisukoht

Praktiliselt on ettepanekus esitatud alternatiiv rakendatud, kuna riigivara tasuta kasutamine toimub suurepinnalist niitmist vajaval kaitsealal. Ministeerium ei pea aga õigeks muuta korda selliselt, et toetuse määra rakendamisel arvestataks ka vara tasuta kasutusse andmist, kuna see ei ole kaitstavate loodusobjektide seadusega haakuv, vaid iseseisev küsimus.

Ministeerium nõustub, et vara edasirentimise keelamine on põhjendatud ja seda tuleb edaspidi käsitleda lepingu rikkumisena.

8. Erinõuded

Poollooduslikel kooslustel ehitatakse karjatamise eesmärgil tara. Hooldajatel on võimalik valida püsitara ja ajutise tara vahel. Mõjusaim ja vähim tööjõudu nõudev vahend on elektritara. Esteetilises mõttes ja maastikupildi säilimise huvides tuleb ka soovitada traditsioonilisi puust aedu ja kiviaedu[8].

Auditeerides eeldas Riigikontroll, et on sätestatud piisavad tara ehitamise nõuded, sh tara ehitatakse ainult karjatamise korral ja ainult poollooduslikku koosluse ümber; tara kõrgus ja vastupidavus peab vastama karjatatavatele loomadele ning seda kontrollitakse; on sätestatud, kes maksab tara parandamise eest.

[8] T.Talvi "Poollooduslikud kooslused" 2001

Käskkirja punkt 3 sätestab, et tara ehitatakse poollooduslike koosluste karjatamiseks ja selle ehitamise eest makstakse 10 kr/m. Kuna nõudeid tarale polnud täpsemalt määratud, andis see igale korraldajale võimaluse tara ehitamist erinevalt tõlgendada. Riigikontroll tuvastas, et nii tehtigi.

Matsalus leidsid auditeerijad, et kolme lepingu puhul pidid hooldajad ehitama tara, kusjuures selle ehitamise eesmärgid ei olnud arusaadavad. Näiteks oli OÜ-ga Kupiks sõlmitud leping 20 ha rannaniidu hooldamiseks. Kokkulepitud tingimuste kohaselt tuli hooldajal hein niita, riisuda ja ära vedada. Lisaks pidi ta ehitama 5 km tara. Lepingu maksumus kokku oli 63 tuh kr. Lepingust ei selgunud, milleks pidi ehitatama lisaks rannaniidu niitmisele veel tara, miks just 5 km, kas hooldajal oli loomi ja muid toetuse maksmise täpsustavaid asjaolusid. Teisel juhul oli ehitatud tara suurem kui lepingus sätestatud karjatamispind – selgituste kohaselt eeldati, et järgneval aastal karjatatav pind laieneb.

Matsalu Looduskaitseala spetsialistide arvates peaks püsitara kestma vähemalt 5 aastat. Leiti, et näiteks jää tõttu ei ole võimalik ranna lähedal nõuda kapitaalset aiaehitust.

Saaremaa Keskkonnateenistuses loeti taraks aedu, mis ei ole ajutised (üheaastased) ning mis peavad karjatatavaid loomi. Korraldaja selgituste järgi maksti ainult tara ehitamise eest, mitte juba olemasoleva tara eest. Üks leping oli Saaremaal sõlmitud ainult tara ehitamiseks; muid tingimusi ei olnud sätestatud. Auditeerimise ajaks olid kõik tarad, mille ehitamiseks oli toetust makstud, kantud digitaalsele kaardile, mis peaks takistama järgmistel aastatel uuesti samale alale tara püstitamise eest maksta.

Karula Rahvuspargis sõlmitud lepingud ei sisaldanud tara ehitamist, kuna hooldatavatel maadel ei karjatatud, vaid neid niideti.

Korraldajate selgituste järgi ei maksta hooldajale järgmisel aastal toetust, kui ta on ehitanud püsitara. Sama ei saavat aga väita ajutiste tarade (elektritara) kohta. Ajutise tara puhul ei ole välistatud, et hooldaja saab selle eest ka järgmisel hooajal püsitara toetust.

Arvestades, et ajutine tara on teatud juhtudel õigustatud ja see nõuab hooldajalt perioodiliselt kulutusi, võiks kord selle toetamist samuti ette näha, kuid mitte püsitara toetusemäära alusel.

Liiga tehakse ka neile maaomanikele, kes küll tara ei ehita, ent kaitsevad kooslust muul moel, nt karjatajate abiga või loomi ketis hoides. Näiteks alvari karjatamisel on küllaldane karjatamiskoormus kolm lammast ühe hektari kohta[9], milleks pole ilmtingimata vaja ehitada püsitara.

Ettepanek keskkonnaministrile:

- töötada välja ning kehtestada selged nõuded toetuse maksmiseks tara kasutamisel;
- sätestada, kas ja millistel tingimustel tasustatakse ajutisi mooduseid koosluste hooldamisel.

Keskkonnaministri seisukoht

Keskkonnaminister ei pea vajalikuks, et koosluste karjatamisel tuleks kehtestada nõuded tarale ja selle kestvusele, väites, et kaitseala valitsejad on ise pädevad seda hindama. Ka ei pidanud ta põhjendatuks, et korras tuleks eraldi teha nõuded ajutise tara kohta.

Riigikontrolli arvamus

Riigikontroll leiab, et ühtsed reeglid selles on võimalikud. Püsitara osas tuleks sätestada, mitu aastat see peab vastu pidama ja selle aja jooksul ei peaks hooldaja saama taratoetust. Ajutise tara (ehk elektritara) püstitamise ja eemaldamise kulud ei ole aga võrreldavad püsitarale tehtavate kulutustega,

[9] Ü. Ehrlich, K.Habicht "Non-Use Value and Maintenance Costs of Estonian Ecological Seminatural Communities" (2001)

mistõttu on vajalik sätestada nendele erinevad toetusemäärad. Otsustamise andmine kaitsealade valitsejatele ei taga taotlejate võrdset kohtlemist.

9. Väetiste ja pestitsiidide kasutamise keeld

Mürkkemikaalide ja väetiste kasutamine poollooduslikel kooslustel on keelatud, sest see kahjustab koosluse säilimist (KLOS § 13 lg 2 p 7). Riigikontroll eeldab, et selle nõude täitmist kontrollitakse.

Audiitorid tuvastasid, et korraldajad ei kontrollinud väetiste ja mürkkemikaalide kasutamist maade puhul, mille hooldamiseks ta toetust maksis. Auditeeritavate selgituste kohaselt ilmneb kemikaalide kasutamine suhteliselt kiiresti tänu koosluse ilme muutumisele ning seetõttu ei ole hooldaja motiveeritud neid kasutama.

Ent maaomanikud on siiski huvitatud niitude ja luhtade saagikuse tõstmisest, kui heina kogutakse loomadele talveks või müügiks, samuti loomade karjatamisel. Seetõttu võivad nad olla huvitatud ka väetiste kasutamisest.

Kuna praegu puudub metoodika, mille järgi väetiste ja pestitsiidide kasutamist kontrollida, on risk, et kooslus saab keemiliste ainete läbi kahjustatud või koguni hävitatud.

Ettepanek keskkonnaministrile:

- töötada välja väetiste ja pestitsiidide kontrolli metoodika ja kohustada korraldajaid nõude täitmist kontrollima.

Keskkonnaministri seisukoht

Ministri väitel kontrollivad korraldajad nõude täitmist ülevaatusaktide koostamise ajal. Seetõttu loeb ta kontrollimehhanismi piisavaks.

Riigikontrolli arvamus

Nõue mitte kasutada väetisi ja pestitsiide tuleneb seadusest. Auditiga ilmnes, et korraldajad ei kontrolli nõude täitmist. Ülevaatusaktide koostamise ajal ei olekski seda võimalik visuaalselt teha, sest kooslus on selleks ajaks kas niidetud või karjatatud. Ainete kasutamise tuvastamiseks peaks korraldaja teostama kontrollmõõtmisi taimede vegetatsiooniperioodil ning kahtluse korral võtma mulla- või taimeproove analüüsiks, mis omakorda eeldab vastavat juhendit.

10. Ülevaatusaktid

Riigikontroll eeldab, et kõik maa-alad, mille hooldamiseks on toetust makstud, on üle vaadatud ning ülevaatuse põhjal koostatud akt, kus on fikseeritud tehtud töö maht ning puudused.

Keskkonnaministri käskkirja punkt 15 järgi peab korraldaja esindaja hooldustööd üle vaatama ning selle kohta akti koostama.

Riigikontroll tuvastas, et kõikide kontrollitud lepingute juures olid ka ülevaatusaktid, mis kandsid reeglina varasemat kuupäeva kui maksekorraldus. Kõikidele aktidele oli alla kirjutanud nii hooldaja kui ka korraldaja esindaja. Kõik auditeeritud korraldajad olid iseseisvalt välja töötanud akti vormi, vormid erinesid peamiselt andmete põhjalikkuse poolest.

Üheksa Matsalu Looduskaitseala lepingu puhul puudus ülevaatusakti koostamise kuupäev (vormil ei olnud ka vastavat lahtrit). Seega polnud võimalik teada saada, kas ülevaatus eelnes või järgnes välja-maksele.

Ülevaatusaktide vormistamine jättis siiski soovida ning see võis põhjustada vigu. Audiitorid tuvastasid ühe vale väljamakse summas 6500 krooni (summa oleks pidanud olema suurem). Viga tehti raamatupidamises ülevaatusakti halva loetavuse pärast.

Audiitorid ei saa välistada fiktiivsete aktide vormistamist. Näiteks leiti, et ühe Matsalu Looduskaitseala lepingu puhul ei makstud tasu, ehkki ülevaatusakti põhjal olid tööd tehtud. Korraldaja selgituste kohaselt olid need aga tegelikult tegemata. Juhtum seab kahtluse alla vormistatud aktide õigsuse.

Auditeerijad on seisukohal, et kui kõigi taotlejate kohapealne kontroll käib korraldajale üle jõu, siis võib see soodustada fiktiivsete aktide vormistamist. Tegeliku ja korraliku kontrollimise tagamiseks võib soovitada taotlejate rohkuse korral valikulist kohapealset kontrolli.

Ettepanekud keskkonnaministrile:

- töötada välja ühtne ülevaatusakti vorm kõigile korraldajatele;
- kaaluda valikulise kontrolli kehtestamist (kui taotlejaid on palju).

Keskkonnaministri seisukoht

Ühtse ülevaatusakti vormi kehtestamisega on arvestatud.

Teise ettepaneku osas leitakse, et selle rakendamine hetkel ei ole otstarbekas, kuna kaitseala valitseja peab tutvuma hooldamise tulemustega.

11. Väljamakse erinevus lepingus fikseeritud summast

Keskkonnaministri käskkirja punkt 5.1 sätestab, et kui hooldaja on lepingut rikkunud, siis tuleb korraldajal maksmisest keelduda, võimalik ettemakse tagasi nõuda ja leping lõpetada; punktis 5.2 on kirjas, et toetust makstakse vastavalt hooldustöö tulemusele (arvestades nii töö tegelikku mahtu kui ka kvaliteeti). Käskkirjas ei ole selgitatud, kas kõigil kohustuslikel töödel on võrdne kaal.

Valimisse langenud lepingute puhul selgus, et ettenähtud summadest suuremaid väljamakseid tehti Matsalu Looduskaitsealal neljal ja Saaremaa Keskkonnateenistuses kahel korral. Lepingus fikseeritust suurema väljamakse peamised põhjused olid suurema maa-ala hooldamine, kui algul fikseeriti, ning tara ehitamine. Matsalus oli ilma lisalepinguta makstud kogusumma 105 750 kr, Saaremaal 3530 krooni. Karula Rahvuspargis ei tuvastanud audiitorid lepingusummast suuremate summade maksmist.

Matsalu Looduskaitsealal oli kontrollitud lepingutest 11-l juhul makstud vähem kui lepingus kirjas. Vähendatud kogusumma oli 275 197 krooni. Karula Rahvuspargis oli summat vähendatud ühel juhul summas 2800 krooni. Saaremaa Keskkonnateenistuses oli selliseid lepinguid kontrollitute hulgas 13 vähendatud kogusummaga 108 820 krooni. Summasid vähendati peamiselt seetõttu, et ei olnud hooldatud sama arvu hektareid kui lepingus fikseeritud. Matsalu Looduskaitseala rakendas lisaks hektarite arvu arvestamisele printsiipi, et üks osa on nii mitmendik, kui mitu tööd on kohustuslikud.

Audiitorid ei avastanud lepingute ja ülevaatusaktide võrdlemisel juhtumeid, kus oleks pidanud ettemakse tagasi nõudma. (Positiivsena saab märkida Saaremaa Keskkonnateenistuse koostatud ülevaatusakti vormi, kus oli eraldi ettemakse tagasimaksmise tähtaja ja hooldaja poolt tagasimaksmisele kuuluva summa lahter.) Samuti ei tuvastanud audiitorid, et korraldajad oleksid toetuse maksmisest keeldunud.

Ettepanek keskkonnaministrile:

- sätestada selged kriteeriumid, kuidas tasuda tööde eest juhul, kui need on tehtud osaliselt.

Keskkonnaministri seisukoht

Esitatud probleemi tuleb käsitleda erijuhusena ning lepingulise kohustuse rikkumisena. Kohustuse rikkumise tagajärjed on valdavalt imperatiivsete normidega reguleeritud, mistõttu hetkel ei ole otstarbekas Riigikontrolli ettepanekut rakendada.

Riigikontrolli arvamus

Riigikontroll nõustub, et esitatud ettepanek võib olla täidetud mitte ministri kehtestatud korra täiendamises, vaid vastavate tingimuste ettenägemisega lepingutes.

12. Avalikustamine

Üheks oluliseks väärkasutuse vältimise vahendiks on riske maandada aitava info määratlemine, koondamine ja avalikustamine.

Antud juhul on see info, mille alusel:

- kõik võimalikud taotlejad saaksid hinnata oma võimalusi maa hooldamiseks toetust saada;
- raha saajad saaksid hinnata, kas korraldaja on esitanud õigesti info, millest sõltus toetuse suurus;
- kõik taotlejad (konkurendid) saaksid hinnata, kas toetuse saajad on esitanud adekvaatselt infot, millest sõltub toetuse maksmine ja suurus.

Selgus, et kõik korraldajad teavitasid kohalike ajalehtede kaudu poollooduslike koosluste hooldamise võimalustest ja toetuse maksmise tingimustest. Ülejäänud osas ei olnud Keskkonnaministeerium ega korraldajad teavet avalikustanud.

Ettepanek keskkonnaministrile:

- määratleda, milline info peab olema avalik ja nõuda selle avalikustamist.

Keskkonnaministri seisukoht

Minister leiab, et toodud ettepank ei ole kooskõlas Avaliku teabe seadusega, mille kohaselt on avalik kogu teave, mille avalikustamist ei ole seadusejärgselt piiratud.

Riigikontrolli arvamus

Riigikontroll käsitleb avalikustamisena seda, et informatsioon toetuse väljamaksmise tingimuste kohta oleks avalikkusele kättesaadav, et kõik võimalikud taotlejad saaksid õigeaegselt hinnata oma võimalusi toetust saada ning et avalikkus saaks juhtida tähelepanu võimalikele väärkasutuse juhtumitele.

13. Vastuolu toetuse eesmärgi ja nõuete vahel

Keskkonnaministri käskkirja punkt 5.3 näeb ette, et lepingu rikkumise korral ei maksta kolme järgneva aasta jooksul hooldajale toetust. Selles sättes näeb Riigikontroll vastuolu toetuse maksmise eesmärgi ja nõuete vahel. Kaitsealune maatükk, eriti eramaa, võib sätte rakendamise tulemusena pikaks ajaks hoolduseta jääda, samas kui toetuse eesmärgiks on hooldatud poollooduslikud kooslused.

Ettepanek keskkonnaministrile:

- kaaluda võimaluse ettenägemist rakendada eramaa omaniku puhul toetuse maksmata jätmisest kohasemat sanktsiooni, et oleks tagatud koosluse hooldamise järjepidevus.

Keskkonnaministri seisukoht

Toodud ettepanek on otstarbekas ja rakendatud.

14. Mittevajalik nõue

Keskkonnaministri käskkirja punkt 10 kohaselt peab korraldaja veenduma, et taotlejal on olemas kõik võimalused hooldustöid teha. Karjatamisel on oluline loomade piisav hulk ning niitmisel tehnilised vahendid.

Riigikontroll tuvastas, et ükski korraldaja otseselt ei kontrollinud kohapeal vahendite olemasolu enne lepingute sõlmimist.

Saaremaa Keskkonnateenistuses pidi taotleja märkima loomade arvu, mille põhjal spetsialist arvestas loomühiku hulga, et veenduda, kas taotlejal on piisavalt loomi. Tehnika kohta ei päritud.

Matsalu Looduskaitseala ametnikud selgitasid, et enamikku hooldajaid tuntakse ning vajalike vahendite olemasolu teatakse.

Ettepanek keskkonnaministrile:

- kaaluda tehnilistes hooldamisvõimalustes veendumise nõude kaotamist põhjendusega, et hooldaja vastutab lepingu täitmise eest.

Keskkonnaministri seisukoht

Toodud ettepanek on otstarbekas ja rakendatud.

Jüri Kõrge

Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör

riigikontrolöri ülesannetes

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