

Reoveekäitlus maapiirkondades

AUDITI PLAAN

nr 40005

Reoveekäitlus maapiirkondades

Koostajad:

Kärg Kama

Kalle Pungas

Tuuli Rasso

Tallinn

2005

Sisukord

1. AUDITEERIMISE AJEND.....	4
2. AUDITIGA HÕLMATAV PROBLEEM JA SELLE OLULISUS	4
2.1. VALDKONNA ÜLEVAADE.....	4
2.2. AUDITIGA HÕLMATAVAD PROBLEEMID	11
3. AUDITI EESMÄRK	15
4. AUDITEERITAVAD	15
5. VARASEMAD KONTROLLIMISED	15
5.1. RIIGIKONTROLI AUDITID.....	15
5.2. KESKKONNAMINISTEERIUMI SISEAUDIT	16
6. AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS (METOODIKA).....	16
6.1. AUDITI ULATUS	16
6.2. AUDITI METOODIKA	17
6.4. EKSPERTIDE KAASAMINE	19
7. AUDITEERITAVA SEISUKOHAD JA SISEAUDIT	20
8. AUDITI KORRALDAMIST MÕJUTAVAD RISKID	21
9. EELDATAVAD TULEMUSED.....	22
10. VAJATAVAD RESSURSID	23
11. ETTEPANEK.....	23
LISA 1. EELSELGITUSE RAAMES LÄBI VIIDUD INTERVJUUD	24
LISA 2 AUDITI PROBLEEMIDE PUU KOOS EELDATAVATE ETTEPANEKUTE JA METOODIKAGA.....	25
LISA 3 AUDITI LÄBIVIIMISE AJAKAVA	30
LISA 4 OPONEERIMISE MEMO	32

1. AUDITEERIMISE AJEND

Audit viiakse läbi Riigikontrolli 2005. aasta tööplaani alusel.

Auditi tööplaani võtmise peamiseks ajendiks oli avalikkuses levinud informatsioon, et reoveekäitluses ei kasutata kõige efektiivsemaid tehnoloogiaid ja hiljuti ehitatud või renoveeritud puhastid ei tööta. Vajadus on hinnata Keskkonnainvesteeringute Keskuse tegevust ja Euroopa Liidu rahade kasutamist. Teemat soovitas Riigikontrollil auditeerida ka Eesti Keskkonnaühenduste Koda¹.

Auditi planeerimisel kaaluti nelja alternatiivi:

- **korraldus- ja järelevalve audit** – kontrollida heitvee loodusesse juhtimiseks väljastatavaid lube ja nende täitmise järelevalve toimimist.
- **majandusanalüüsi audit** – hinnata riigi tegevuse majanduslikku efektiivsust reoveekäitluse korraldamisel
- **tehnoloogia audit** – hinnata parima võimaliku tehnoloogia (BAT) rakendamist reoveekäitluses
- **projektimajanduse audit** – hinnata reoveekäitlusesse projektipõhiselt tehtud investeeringute tulemuslikkust.

Alternatiive kaaludes ning auditijuhi ja peakontrolõriga arutades leiti, et auditi läbiviimisel on teatavaks probleemiks ajastus: nimelt on valdkonna korraldus parasjagu muutumas tänu suurte Ühtekuuluvusfondi projektide elluviimisele, mille raames veemajandust hakkavad haldama omavalitsuste poolt loodavad vee-ettevõtted. Esimest alternatiivi, korraldus- ja järelevalve auditit hinnati ühelt poolt mahukaks teemaks, teisalt aga poleks selle auditiga saanud anda hinnanguid investeeringute ja EL rahade kasutamise kohta.

Seetõttu otsustati viia läbi juhtimis- ja protsessiauditi sugemetega audit, mis kõige rohkem kaalutud alternatiividest vastas neljandale alternatiivile – projektimajanduse auditile – kuid auditeerimiseks valiti Ühtekuuluvusfondi esitatavad projektitaotlused, mitte juba läbiviidud projektid.

2. AUDITIGA HÕLMATAV PROBLEEM JA SELLE OLULISUS

2.1. Valdkonna ülevaade

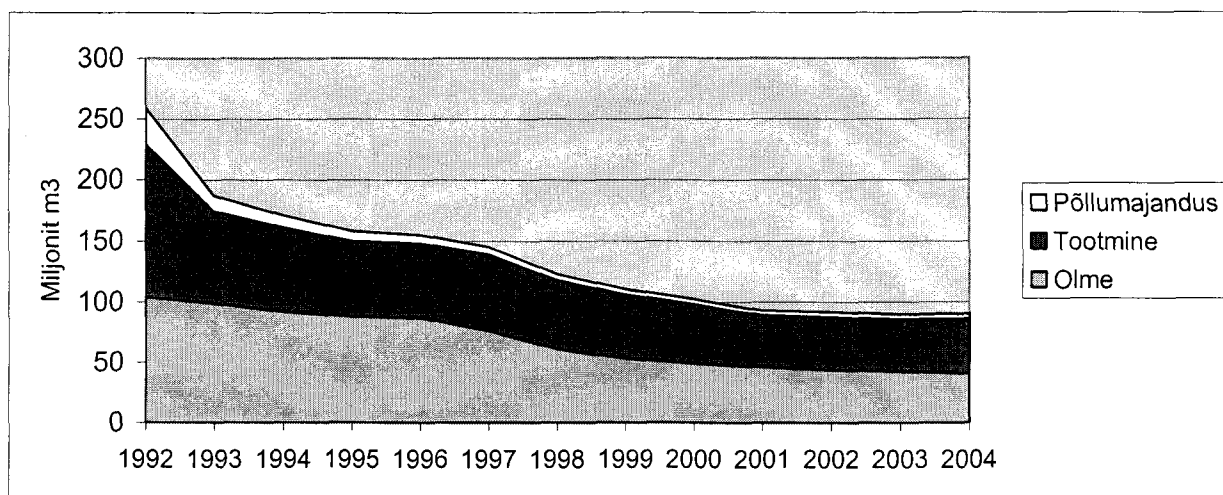
Veekasutus

2004. aastal kasutati Eestis kokku 1,49 miljardit kuupmeetrit puhast vett. Kõige rohkem vett kulub soojuse ja energia tootmiseks. Põlevkivist elektri tootmisel kasutatav jahutusvesi moodustas 2004. aastal 1,32 miljardit m³ ehk ligikaudu 88% kogu Eestis kasutatavast veest. Suur veetarbija on ka kalakasvatus 85 miljoni m³-ga.² Soojuse ja energia tootmisel ning kalakasvatustes tekkinud heitvesi ei kuulu auditi fookusesse, sest kuigi kasutatava vee kogus on väga suur, on selle reostuskoormus tühine. Erinevalt elektritootmiseks kuluvast jahutusveest, on olmes, tööstuses ja põllumajanduses kasutatava vee kogused aastate jooksul oluliselt vähenenud (vt joonis 1).

¹ Riigikontrolli keskkonnameeskonna ja Eesti Keskkonnaühenduse Koja esindajate kohtumine 01.01.2004 Tartus.

² KKM Info-Tehnokeskus

Joonis 1. Veekasutus olmes, tööstuses³ ja põllumajanduses



Allikas: Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus

Olmemajanduses on veetarbimine elaniku kohta võrreldes nõukogude ajaga ca kaks korda vähenenud – 200 liitrit alla 100 liitrile ööpäevas. See on 2-3 korda vähem “vanade” Euroopa Liidu riikide vastavatest näitajatest. Veetarbimise vähenemise tõttu, samuti erinevate keemiliste puhastusainete kasutuse kasvu tõttu on puhastamist vajava reovee kontsentratsioonid 2-3 korda tõusnud. Kontsentratsiooni, ehk piltlikult öeldes vee mustuse astme tõus on praegu üks puhastite mittetöötamise peamistest põhjustest, sest puhastid on dimensioneeritud teistsuguse reostuskoormuse järgi.

Tööstus, enamasti toiduainetööstus, on teiseks suuremaks reostuskoormuse allikaks. Tööstusettevõtteid kasutavad üldjuhul elanikkonnaga sama kanalisatsiooni ja reoveepuhasteid. Mõnedel ettevõtetel on selleks ehitatud eraldi puhastid.

Heitvee puhastamine

Ühiskanalisatsiooniga väikelinnades ja maa-asulates vajab puhastamist põhiliselt elanike ja asutuste olmereovesi. Suure tööstusettevõtte (enamasti toiduainetetööstus) olemasolul lisandub spetsiifiliste reoainetega tööstusreovesi.

Ühiskanalisatsiooni kasutab ligikaudu 70% Eesti elanikkonnast. Kuna Eesti põhjavesi on metall-torustike suhtes agressiivne, on 60% kanalisatsioonist praegu amortiseerunud. Ühiskanalisatsiooniga ühendatud reoveepuhasteid on praegu 823, millest ligikaudu pooled ei puhasta vett tõhusalt.⁴ Selle põhjusteks on amortiseerunud puhastid ja kanalisatsioon, veekasutuse muutuste tõttu kõrgeenenud kontsentratsiooniga olmereovesi, ebasobiva koostisega tööstusreovesi ning puhastite oskamatu opereerimine ja/või hooldamata jätmine. Lisaks tekib puhastites igal aastal 250-300 tuhat tonni reoveeset⁵, mida vaid vähestes kohtades töödeldakse nõuetekohaselt.

Puhastamata või ebapiisavalt puhastatud reovee juhtimisel looduslikesse suublatesse rikutakse ära nende veekogude ökoloogilise seisund. Heitvee pinnasesse immutamisel reostatakse ära põhjavesi. Praegu pärineb ca 90% veekogudesse juhitava reovee kogusest 10% puhastitest ja ca 80% reoainete reostuskoormusest 20% puhastitest. Nendeks on peamiselt suuremate linnade puhastid.

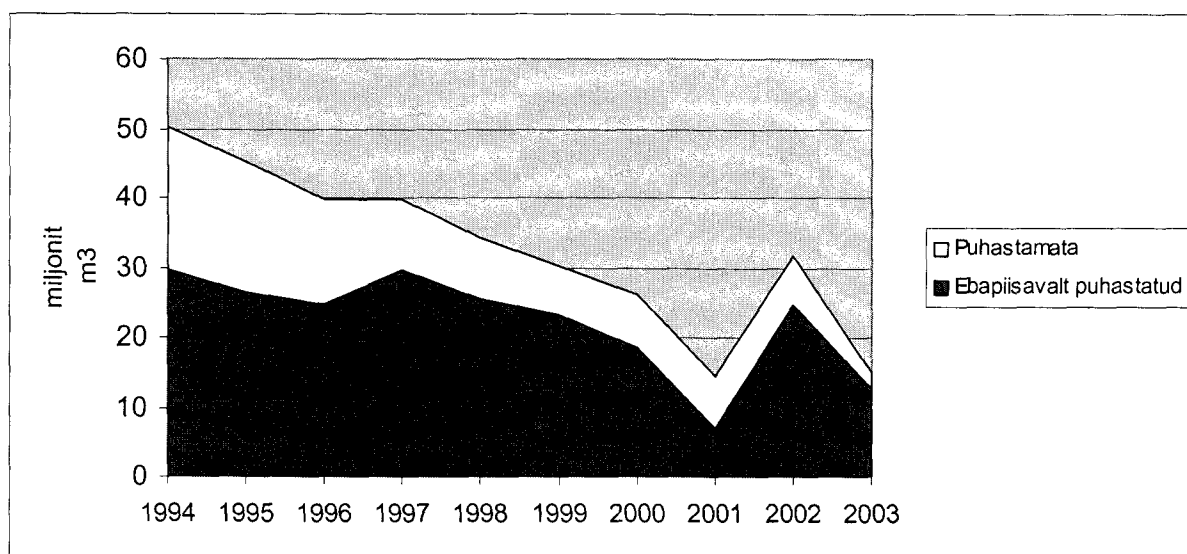
Investeeringuid ongi seni tehtud pigem suuremate linnade puhastitesse (sh Tallinn, mis annab üle poole heitvee kogumahust), mistõttu ebapiisavalt puhastatud reovee kogused ja reostuskoormus on Eesti kohta tervikuna vähenenud (vt joonis 2 ja 3). Ebapiisavalt puhastavad vett praegu eelkõige just keskmise ja väiksema suurusega asulate puhastid, rikkudes kohalike veekogude seisundi.

³ ei sisalda põlevkivist elektri tootmiseks kuluvat jahutusvett.

⁴ Keskkonnaministeeriumi veebileht <http://www.envir.ee/1109>

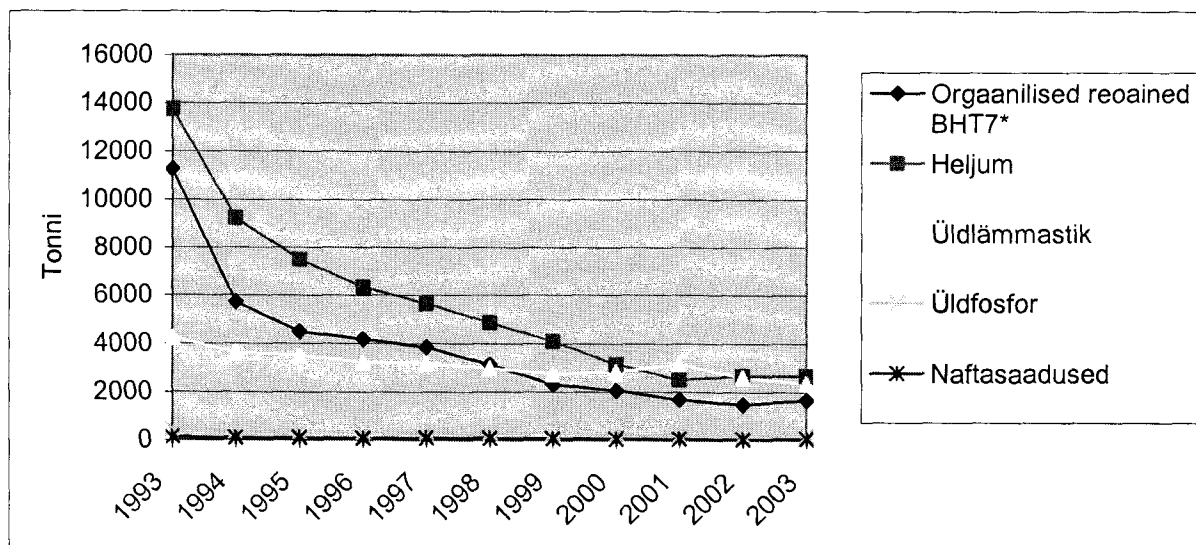
⁵ Keskkonnaministeeriumi veebileht <http://www.envir.ee/1109>

Joonis 2. Looduslikesse veekogudesse juhitud puhastamata heitvee kogused



Allikas: Statistikaamet

Joonis 3. Looduslikesse veekogudesse juhitud heitvee reostuskoormus



*BHT₇ – biokeemiline hapnikutarve e. milligrammides väljendatud hapnikuhulk, mis mikroobidel kulub ühes liitris vees oleva orgaanilise aine lagundamiseks seitsme päeva jooksul.

Allikas: Statistikaamet

Puhastatud reovee looduslikesse veekogudesse ehk suublatesse laskmine on reguleeritud vee erikasutuslubadega, milles sätestatakse heitvee kogused ja nõutav kvaliteet. Lube väljastavad KKM maakondlikud keskkonnateenistused. Minimaalsed reostuskoormuse piirmäärad on sätestatud seadusega⁶. Vajaduse korral võib vee erikasutusloaga veekasutajale seada seaduse piirmääradest leebemaid nõudeid.

Heitvee suublatesse laskmise eest peab veekasutaja maksma saastetasu. Seda tuleb maksta nii nõuetekohaselt puhastatud vee reostuskoormuse eest kui ka vee erikasutusloa määrade ületamise korral. Viimasel juhul makstakse 10-kordset tasumäära. Veemajandussektoris on sõlmitud mitmeid

⁶ Vabariigi Valitsuse 31.07.2001 määrus nr 269 "Heitvee veekogusse või pinnasesse juhtimise kord"

saastetasu asendamise lepinguid, mille alusel veekasutaja investeerib raha saastetasu maksmise asemel paremasse tehnoloogiasse.

Investeeringute ajalugu

Veemajanduse korrastamisega on aktiivselt tegeletud alates Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest. Esialgu oli eesmärgiks Läänemere reostuskoormuse vähendamine. Vastavad meetmed tulenesid Läänemere-äärsete riikide vahel sõlmitud Helsingi konventsioonist⁷ ja HELCOMi⁸ soovitudest, samuti Eesti ja Soome keskkonnaministrite vahel sõlmitud samasisulisest kahepoolsest kokkuleppes. Alates 1990ndate aastate lõpust on veemajanduse eesmärgid tulenenud Euroopa Liidu vastavate nõuete ülevõtmise vajadusest.

Viimase 15 aasta jooksul veemajandusse tehtud investeeringuid võib jagada 3 etappi:

Tabel 1

Nimi	Periood	Programmi juht ja osapooled	Investeeringud
13 linna veemajandusprogramm	1990ndate I pool	Riigiettevõtte Eesti Vesi, hiljem AS Eesti Veevärk	Soome, Rootsi, Taani bilateraalne abi Eestile; EBRD laenud; Keskkonnafond
17 linna veemajandusprogramm	1990ndate II pool	Keskkonnaministeerium, AS Entec, Rahandusministeerium, Keskkonnafond	Soome, Rootsi, Taani bilateraalne abi Eestile; EBRD ja Maailmapanga laenud; Keskkonnafond
ISPA ja Ühtekuuluvusfondi suurprojektid	2000ndad aastad	Rahandusministeerium, Keskkonnaministeerium, Keskkonnainvesteeringute Keskus, KOV-d ja nende loodud ühised vee-ettevõtted.	Euroopa Liidu abi (ISPA ja Ühtekuuluvusfond); Keskkonnainvesteeringute Keskus

1990ndatel aastatel veemajandusse tehtud investeeringute kogumahtudest Keskkonnaministeeriumil ülevaade puudub. Infot välisabi projektide ja laenude aruandluse kohta pole koondatud. Keskkonnafondist rahastatud projektide kohta on küll olemas eelarve jagamise otsused, kuid projektide elluviimise kohta aruandlust tollal ei küsitud. Samuti pole võimalik vahet teha joogivee- ja reoveekäitlusesse tehtud investeeringutel, sest ühe projektiga lahendati tihti mõlemaid probleeme.⁹

Täpsem ülevaade tegelikult tehtud investeeringutest on Keskkonnaministeeriumil olemas alates 2000. aastast, mil loodi Keskkonnainvesteeringute Keskus. Ministeeriumi andmetel on 2000–2004. aastatel veemajandusse kokku investeeritud 1,8 miljardit krooni. 2005. aasta prognoositavat investeeringumahtu arvesse võttes on veemajandusse seni investeeritud 2,5 miljardit krooni (vt joonis 4).¹⁰

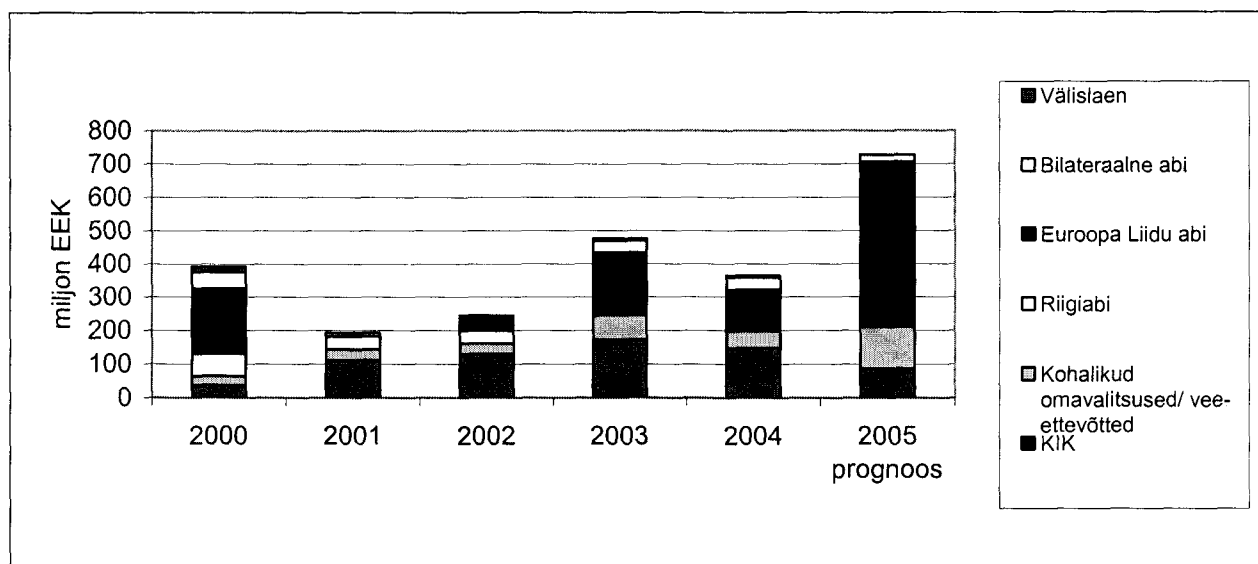
⁷ Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon

⁸ Konventsiooni elluviimiseks loodud Helsingi Komisjon ehk HELCOM.

⁹ Intervjuu Keskkonnaministeeriumi veeosakonna juhatajaga 05.10.2005.

¹⁰ Keskkonnaministeeriumi veeosakonnalt saadud andmed märts 2005 seisuga.

Joonis 4. Investeeringud veemajandusse¹¹ 2000–2005



Allikas: Keskkonnaministeerium

Euroopa Liidu nõuded

Euroopa Liiduga liitumise tõttu peab Eesti üle võtma EL veemajanduse korraldamise ja reoveekäitluse nõuded. Peamised reoveekäitlust reguleerivad direktiivid on veepoliitika raamdirektiiv (2000/60/EÜ) ja asulareovee direktiiv (91/271/EÜ). Asulareovee direktiiv reguleerib asulatest ning teatud tööstussektoritest pärineva reovee kogumist, töötlemist ja keskkonda tagasi juhtimist, et kaitsta veekogusid ja põhjavett reostumise eest. Veepoliitika raamdirektiiv on asulareoveedirektiivi suhtes ülimuslikum, reguleerides kogu veemajanduse (sh joogi- ja suplusvee) valdkonda. Raamdirektiiv sätestab meetmed, millega saavutada nii põhjavee kui pinnaveekogude hea ökoloogiline seisund.

Liitumislepinguga on Eesti nimetatud direktiivide osas saavutanud järgmised üleminekuperioodid:

Tabel 2

Direktiiv	Tähtajad	Nõuded
Asulareovee direktiiv (91/271/EMÜ)	2009	Ühiskanalisatsiooni rajamine ning reovee süvapuhasdamine (lämmastiku ja/või fosfori ärastus) üle 10000 ie reoveekogumisaladel.
	2010	Ühiskanalisatsiooni rajamine ning reovee süvapuhasdamine 2000-10000 ie reoveekogumisaladel. Lisaks tuleb ka ühiskanalisatsiooni omavates alla 2000 ie asulates tagada "sobiv puhastus".
Veepoliitika raamdirektiiv (2000/60/EÜ)	2009	Vesikondade veemajanduskavade valmimine.
	2015	Pinna- ja põhjavee hea ökoloogilise seisundi tagamine.

Valdkonna praegune korraldus

Veepoliitika raamdirektiivi järgi toimub veemajanduse korraldamine edaspidi **vesikondade** ja nende koosseisus olevate valgalade põhisel, milleks koostatakse **veemajanduskavad**. Eestis on kolm

¹¹ Hõlmab nii joogivee- kui reoveekäitluse investeeringuid.

vesikonda: Ida-Eesti, Lääne-Eesti ja Koiva. Nende veemajanduskavad tuleb Euroopa Komisjonile esitada 2009. aastaks. Eelnevalt koostatakse siseriiklikult 9 alamvesikonna¹² veemajanduskavad, millest osad on valmimas, osad veel koostamisel.

Asulareovee direktiiv määratleb **reoveekogumisala** mõiste: piirkond, kus on piisavalt palju elanikke või majanduslikku tegevust, et on vaja ehitada kanalisatsioon ja reovesi kokku koguda. Reostuse piirväärtused ja nõuded puhastusprotsessile sõltuvad asulas tekkivast reoveehulgast, mille suurust arvutatakse inimekvivalentides (ie)¹³. Suuremad asulad (üle 2000 ie), kus elab rohkem inimesi, peavad läbi tegema mehhaanilise, bioloogilise ja keemilise puhastuse etapid. Väiksemates asulates (alla 2000 ie) piisab mõnel juhul ainult mehhaanilisest ja bioloogilisest töötlustest. Tasase pinnamoe tõttu on kogu Eesti territoorium määratud reostustundlikuks alaks, kus asulareovee direktiivi kohaselt tuleb ka alla 2000 ie ühiskanaliseerimise omavates asulates tagada sobiv puhastus (*appropriate treatment*).

Seetõttu tuleb Eestil üleminekuaja jooksul kõigis üle 2000 ie asulates sõltumata elanike arvust korrastada olemasolevad ning vajadusel luua uued reoveekogumisalad. Sõltuvalt suubla tundlikkusest võivad reoveekogumisala vajada ka need alla 2000 ie asulad, kus ühiskanaliseerimine seni puudub, selleks et saavutada aastaks 2015 veekogude hea ökoloogiline seisund vastavalt veepoliitika raamdirektiivi nõuetele. Reoveekogumisalade määratlemiseks on Keskkonnaministeerium praegu ette valmistamas kahe-etapilist riigihanget (üle ja alla 2000 ie asulad).¹⁴

Investeeringuid veemajandusse tehakse nn kolmandas etapis (vt eespool tabel 1) samuti valgalade põhiseiselt. Selleks kasutatakse peamiselt ISPA ja Ühtekuuluvusfondi vahendeid. Ühtekuuluvusfondi projekti miinimumsuuruse (10 mln eurot)¹⁵ saavutamiseks töötas Keskkonnaministeerium välja omavalitsuste ühise **vee-ettevõtte** kontseptsiooni. Vee-ettevõtete osanikeks on ühise valgala piires tegutsevad omavalitsused. Taoline korraldus on EL liikmesriikide hulgas ainulaadne lahendus projektide miinimumsuuruse saavutamiseks ja projektile ühe konkreetse kasusaaja määratlemiseks, mistõttu seda süsteemi on Euroopa Komisjoni poolt tunnustatud. Praeguseks on tööd on alustanud 7 ühist vee-ettevõtet, loomisel on veel 16.

Omavalitsuste minimaalne omaosalus Ühtekuuluvusfondi projektis on 15%, osadel projektidel katab riik osa kaasfinantseerimist Keskkonnainvesteeringute Keskuse vahenditest. Paralleelselt jätkatakse väiksemate projektide rahastamist ka otse Keskkonnainvesteeringute Keskusest või kohaliku omavalitsuse omavahenditest.

Rahastamistaotluse koostamiseks palkab kasusaaja, kelleks on kas omavalitsused või nende moodustatud vee-ettevõtte, üldjuhul konsultandi. Taotluse koostamiseks saab taotleda ka Euroopa Komisjonilt Tehnilise Abi toetust. Kõik rahataotlejad ei ole Tehnilise Abi taotlemise võimalust kasutanud ja valmistavad projekte ette oma jõududega.

Enne Euroopa Komisjonile läkitamist kontrollivad Eestis taotluse nõuetele vastavust Keskkonnaministeerium (projektitaotlus, tehniline lahendus, keskkonnamõjude hindamine), Keskkonnainvesteeringute Keskus (tasuvusuuring ja vee-ettevõtte finantsprojektsioonid) ning Rahandusministeerium. Ühtekuuluvusfondi rakendusametuseks on vastavalt Keskkonnaministeerium ning rakendusüksuseks Keskkonnainvesteeringute Keskus, kes teostab ministeeriumiga sõlmitud halduslepingu kohaselt projekti jooksvat järelevalvet.

Edasised investeeringuvajadused

Euroopa Liidu direktiivide nõuete täitmine tabelis 1 toodud tähtaegadeks nõuab Eestilt suuremahulisi investeeringuid. 2004–2005. aastal lasi Keskkonnaministeerium hinnata investeeringute vajadusi, arvestades nii direktiividest tulenevaid nõudeid ja tähtaegu, juba tehtud investeeringuid kui ka ehitushindade muutusi lähitulevikus. Vajadused selgitati välja kahes kategoorias: üle 2000 ie ning 2000–50 ie reostuskoormusega asulates.

¹² Harju, Läänesaarte, Matsalu, Pandivere, Peipsi, Pärnu, Viru, Võrtsjärve.

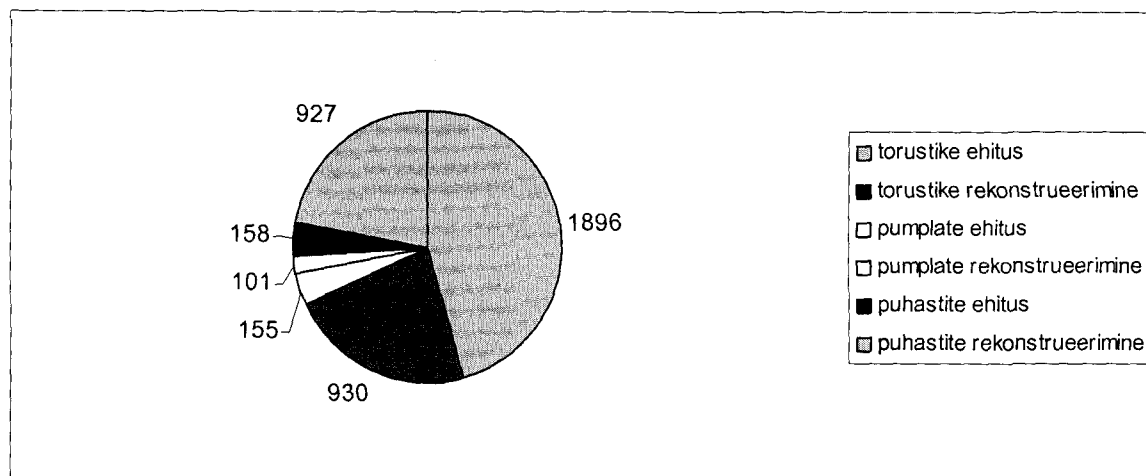
¹³ Inimekvivalent (ie) - ühik, mis on võrdeline ühe inimese poolt tekitatava keskmise reostuse hulgaga ööpäevas.

¹⁴ Intervjuu KKM veosakonna juhatajaga 05.10.2005.

¹⁵ ISPA projektidel oli miinimumsuuruseks 5 mln eurot.

Üle 2000 ie reostuskoormusega asulate¹⁶ investeeringuvajaduste määratlemisel lähtuti kohalike omavalitsuste ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arengukavadest. Selgus, et reoveekäitluse korrastamiseks neis asulates on aastatel 2005–2010 vaja kokku ca 4,17 miljardit krooni (vt joonis 5). Investeeringute tulemusena võimaldataks ühiskanalisisatsiooniga liituda ca 97%-l elanikest (praegu ca 88%).¹⁷

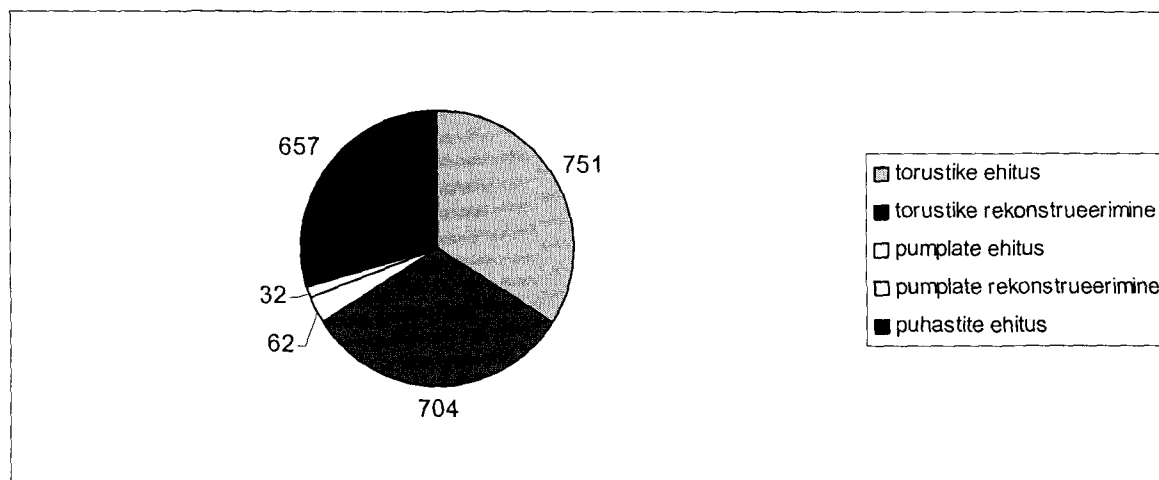
Joonis 5. Reoveekäitluse investeeringuvajadused üle 2000 ie asulates (miljonit krooni)



Allikas: Eesti Vee-ettevõtete Liit

50–2000 ie reostuskoormusega asulate¹⁸ vajalike investeeringute mahtude hindamise aluseks võeti Matsalu ja Läänesaarte Ühtekuuluvusfondi projektidele koostatud tasuvusuuringud, kus investeeringuvajadusi oli hinnatud 94 asula kohta. Saadud andmeid ekstrapoleeriti ülejäänud 1704 Eesti väikeasula kohta. Selgus, et direktiivide nõuete täitmiseks tuleks neis asulates investeerida 2,21 miljardit krooni (vt joonis 6).¹⁹ Investeeringute tulemusel saaks ühiskanalisisatsiooniga liituda 85% väikeasulate elanikest, suur osa investeeringutest läheks uute puhastite ehitamiseks.²⁰

Joonis 6. Reoveekäitluse investeeringuvajadused 50–2000 ie asulates (miljonit krooni)



Allikas: Keskkonnaministeerium

¹⁶ 62 asulat elanike arvuga 972 560 inimest.

¹⁷ Eesti Vee-ettevõtete Liidu töö "Investeeringute programm joogivee kvaliteedi ja asulareovee puhastamise direktiivides ettenähtud nõuete täitmiseks", dets 2004.

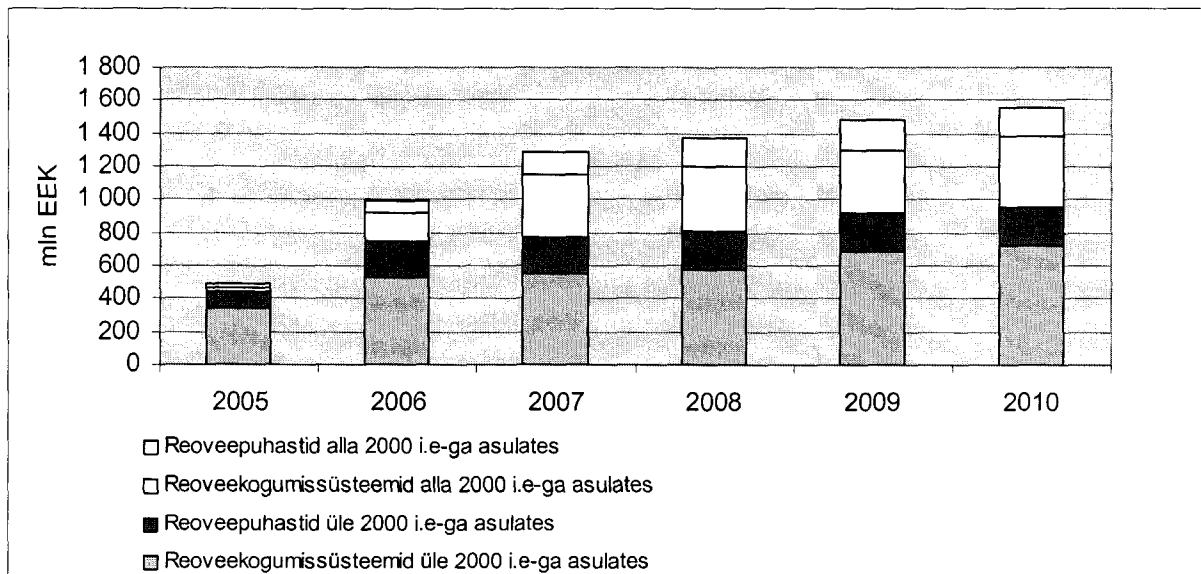
¹⁸ 1798 asulat elanike arvuga ca 344300 inimest.

¹⁹ Kuna seni pole teada, kui palju alla 2000 ie asulates reoveekogumisasid moodustatakse, on ka investeeringuvajaduse hindamine ligikaudne.

²⁰ Eesti-Prantsuse *twinning* projekti tulemuste kokkuvõte Keskkonnaministeeriumilt (meili teel 11.10.2005).

Kogusummas tuleks aastatel 2005–2010 reoveekäitlusesse investeerida ca 6,44 miljardit krooni. Kuna aga maksumused on kajastatud tänastes hindades, ent tööde teostamine toimub aastani 2010, tuleb arvestada ka ehitushinnaindeksi muutusi²¹. Indeksi arvestamine tõstab investeeringuvajaduste kogusumma 7,18 miljardi kroonini (vt koondatud andmeid joonis 7).

Joonis 7. Investeeringuvajadused asulareoveedirektiivi nõuete täitmiseks aastatel 2005–2010²²



Allikas: Keskkonnaministeerium

Seega tuleb investeeringute mahtu käesoleval ja järgnevatel aastatel mitmekordistada. Töid hakatakse 70% ulatuses rahastama Ühtekuuluvusfondi vahenditest. Projektide kaasfinantseerimist kaetakse Keskkonnainvesteeringute Keskuse, kohalike omavalitsuste omavahendite, erasektori raha ja laenude abil. Osa väiksemaid projekte (10% eeldatavate investeeringute kogumahust) viiakse tulevikus ellu väljapool Ühtekuuluvusfondi suurprojekte, kasutatades selleks KIK veekaitseprogrammi vahendeid.

Keskkonnaministeeriumi hinnangul oleks erinevate direktiivide²³ nõudeid ajaliselt küll võimalik täita, kuid arvestades 2007–2013 programmeerimisperioodil Ühtekuuluvusfondist saadavaid vahendeid, jääb vähemalt pool vajalikust rahast puudu.²⁴ Nimelt ollakse veemajanduse 2005–2009. aastate vajaduste osas reaalseid EL ja siseriiklikke rahalisi vahendeid arvestades ca 6,4 miljardi krooniga defitsiidis, millest reoveekäitluse investeeringuvajaduste osa oleks 62% ehk ca 4 miljardit krooni.²⁵

2.2. Auditiga hõlmatavad probleemid

Veemajandusse tehtavad investeeringud eelnevad planeerimisele

ISPA ja Ühtekuuluvusfondi suurprojektide kaudu investeeringute tegemine veemajandusse algas 2000. aastal (vt eespool tabel 1 ja joonis 4). Euroopa Liidu programmeerimisperioodi ajakava ja niinimetatud n+2 reegel²⁶ on tinginud selle, et projektide koostamise ja elluviimise protsess on väga kiire. Samas pole riigil olemas vastavaid strateegilisi arengukavasid, mille alusel EL raha suunata. Investeeringud

²¹ Viimase nelja aasta jooksul on ehitushinna indeksi kasv olnud keskmiselt 5% aastas.

²² arvestades ehitushinna tõusu 5% aastas.

²³ Lisaks tabelis 2 toodule ka EL joogivee- ja põhjavee direktiivid.

²⁴ Intervjuu KKM veosakonna juhatajaga 05.10.2005.

²⁵ Eeldades, et Tallinn katab oma investeeringud ise.

²⁶ Ühtekuuluvusfondi puhul tuleb projekti esimene hange edukalt läbi viia ja leping sõlmida 2 aasta jooksul alates Euroopa Komisjoni rahastamisotsuses sätestatud tööde alguskuupäevast. Nimetatakse ka m+24 reeglaks.

on seetõttu sõltunud eelkõige Keskkonnaministeeriumi initsiatiivist, kohalike omavalitsuste nõusolekust ja nendepoolse kaasfinantseeringu olemasolust.

Strateegilise planeerimise vahendiks peaksid olema vesikondade veemajanduskavad ja nende alusel moodustatud reoveekogumisalad²⁷. Paraku on direktiivide nõuete täitmise ajakava (vt eespool tabel 2) selline, et veemajanduskavasid²⁸ oodatakse liikmesriikidelt alles 2009. aastaks. Püstitatud on küll siseriiklik eesmärk saada alamvesikondade kavad valmis 2004. aastaks, kuid praegu on üheksast kavast valmimisjärgus vaid neli²⁹, ametlikult kinnitatud ei ole ühtegi. Alamvesikondade kavade lisana koostatakse ka nn. investeringute meetmekavad. Keskkonnaministeeriumi hinnangul saaks aga meetmekavade alusel investeringuid tegema hakata alles 2007. aasta algusest.³⁰ Siis on suur osa projekte juba planeeritud või teostatud. Ka reoveekogumisalasid on ministeeriumil plaan ametlikult moodustama hakata 2006–2007. aastal. Seetõttu planeerimise ja investeerimise protsessid ei kooskõlastu, vaid veemajanduskavad peavad lähtuma juba teostatud projektidest. Reoveekogumisalad on samuti Ühtekuuluvusfondi projektide piirkonnas faktiliselt ära moodustatud, sest juba ehitatud ühiskanalisisatsiooni enam hiljem ümber ei ehita. Samas on projektide raames ehitatud eba- majanduslikke reoveekogumisalasid ning väiksematele asulatele autonoomsete süsteemide ehitamist pole tõsiselt kaalutud.³¹ Planeerimist suunab seega eelkõige EL rahade ärakasutamise eesmärk. Seetõttu on oht, et mõnedes riskantsetes kohtades võivad puhastid ja kanalisatsioonisüsteemid jääda ehitamata või korda tegemata, sest investeringud on suunatud juhuslikesse kohtadesse, ja selle tulemusena halveneb niigi reostatud veekogu või põhjaveekihi seisund veelgi.

Seaduse järgi vastutavad asulate reovee nõuetekohase puhastamise tagamise eest kohalikud omavalitsused, mitte Keskkonnaministeerium, mistõttu omavalitustel on veemajanduse planeerimisel samuti oluline roll. Siiani pole aga mitmetel omavalitsustel koostatud kohustuslikku ühisveevärgi ja - kanalisatsiooni arengukava, mille alusel valdkonda arendada. Omavalitsused peavad Ühtekuuluvus- fondi suurprojekte kaasfinantseerima 5-25% ulatuses³², kuid see summa on paljudele ülejõukäiv, sest laenukoormused on jõudnud valla- ja linnaeelarve seadusega lubatud piirini. Tulemuseks on omavalitsuste passiivsus ja vähene huvi projektis kaasa lüüa ja kohalikele vajadustele vastavaid tehnoloogilisi lahendusi nõuda. Finantsprobleemide ja puuduliku teavitustöö tõttu on mitmed omavalitsused keeldunud projektides osalemast. Selle tulemusena on valgaladele tekkinud “augud”, mille direktiivi nõuetele vastavusse viimiseks tuleb riigil kiiresti leida alternatiivsed finantseerimis- allikad riigieelarvelistest vahenditest.

Suurprojektide ettevalmistamisel pole tagatud parima ja majanduslikult otstarbeka lahenduse valik

Euroopa Komisjonile esitatavad Ühtekuuluvusfondi projektitaotlused on keerulised ja mahukad dokumendid, mistõttu nende ettevalmistamiseks kasutavad kohalikud omavalitsused ja/või nende poolt moodustatud vee-ettevõtted konsultante. Konsultatsiooniteenuse ostmiseks on omakorda võimalik taotleda Euroopa Komisjonilt toetust (nn Tehniline Abi), sel viisil on rahastatud enamiku suurte veemajandusprojektide ettevalmistamist. Tehnilise Abi hankekonkursi võidavad reeglina suured Euroopa konsultatsioonifirmad. Välisfirmad ei tunne kohalikke olusid, Eesti firmadest allhankijad aga nõustuvad liiga kergelt etteantud lahendustega. Võimalikuks tulemuseks on vale puhasti asukohavalik, standardse lahenduse tõttu konkreetsesse asukohta sobimatud tehnoloogiad jm projekteerimisvead.³³

Enne projektitaotluste Euroopa Komisjonile saatmist kontrollivad projektides esitatud tehnoloogilisi alternatiive ja valikute põhjendatust Keskkonnaministeeriumi veeosakonna spetsialistid, kes on tööga

²⁷ Geograafiliselt piiritletud territooriumid, millele rajatakse ühiskanalisisatsioon, st reovesi kogutakse kokku ja puhastatakse kas kohapeal või juhitakse kaugemal asuvasse puhastisse.

²⁸ Ida-Eesti, Lääne-Eesti ja Koiva.

²⁹ Pärnu, Pandivere, Viru ja Peipsi.

³⁰ Intervjuu KKM veeosakonna juhatajaga 05.10.2005.

³¹ Seminar “Ühisettevõtted Eesti veemajanduses”, Eesti Vee-ettevõtete Liit 29.09.2005

³² Olenevalt kulude abikõlblikkuse määrast ja KIK-ilt saadava kaasfinantseeringu suuruselt. ÜF rahastab maksimaalselt 85% abikõlblikest kuludest.

³³ Intervjuu hüdrotehnikainsener E. Kirtiga 15.09.2005

väga koormatud. Selgeid kriteeriume projektide sisuliseks hindamiseks ei ole. Sõltumatuid eksperte pole eelhindamisse seni ministeeriumi poolt kaasatud, kuigi siseriiklikud Ühtekuuluvusfondi rakendamise protseduurid³⁴ näevad sellist võimalust ette. Samuti pole projektitaotluse esitaja enam kohustatud taotlusi kooskõlastama maakondlike keskkonnateenistustega, kelle veespetsialistid on samas kohalike oludega kõige paremini kursis.

Võimalike investeeringute maksumuste osas on taotlustes tehnoloogilisi alternatiive osaliselt kaalutud, kuid pole kindel, kas alati on valitud kõige otstarbekam lahendus (tihti kasutatakse nn. tüüp-projekte). Investeeringute alternatiividena võrreldakse tavaliselt intensiivtehnoloogiaga³⁵ reoveepuhasti rekonstrueerimist või rajamist samas asulas kanalisatsioonitrassi rajamisega mõne teise asula puhastisse. Finantsanalüüs ja kaardimaterjal esitatakse taotluses vaid ühe, kasusaaja poolt eelistatud alternatiivi kohta. Hilisemate ülalpidamiskulude osas pole alternatiive üldse kaalutud, st puhasti tulevase ekspluatatsioonikuludid (sh energiakulu) keskmiselt 30-aastase amortisatsiooniperioodi jooksul arvesse ei võeta. Samas on Euroopa Komisjon juba 2001. aastal oma juhendmaterjalis³⁶ soovitanud väikeasulatel reoveedirektiivi nõuete täitmiseks kasutada ekstensiivseid puhastus-tehnoloogiaid³⁷. Juhendis soovitatud tehnoloogiaid Eesti projektitaotlustes alternatiividena ei käsitleta. Samuti ei kasutata olulusringi (*life-cycle*)³⁸ või analoogilisi meetodikaid tehnoloogiate keskkonnahoidlikkuse ja tegeliku rahalise kogumaksumuse (kogu käitamisaaja vältel) väljaselgitamiseks.

Valitud tehnoloogiate keskkonnasõbralikkuse väljaselgitamiseks tuleb projektile enamasti teha keskkonnamõju hindamine (KMH). Kõigile projektidele siiski KMH-d ei tehta, mõnikord piirduetakse eelhindamise ehk keskkonnamemorandumiga (*screening*).³⁹ KMH läbiviimise otsustab keskkonnateenistus, kuid selle tellib sama konsultant, kes koostab projektitaotluse. Tihtipeale viib keskkonnamõju hindamise läbi konsultant ise, kui tal on vastav litsents olemas. Kuna KMH ja taotluse kirjutamine toimuvad konsultandi poolt paralleelselt, võib juhtuda, et KMH tulemusi ja ettepanekuid projekti ei integreerita. Samuti ei pruugi KMH-s analüüsitud tehnoloogilised alternatiivid seostuda projektitaotluses käsitletud alternatiividega. KMH lõpparuanne on ingliskeelsele projektitaotlusele lisatud eestikeelsena. Ka Euroopa Komisjon on projektide hindamisel siiani kõige rohkem täpsustavaid küsimusi esitanud just keskkonnamõju kohta ja mõned projektid on jäänud venima, kuni Keskkonnaministeerium on suutnud Komisjonile piisavalt selgitusi anda.

Suurprojektide elluviimise korraldus ja juhtimine ei taga reoveemajanduse jätkusuutlikkust

Suurte veemajandusprojektide elluviimisel tuleb korraldada rahvusvahelised hankekonkursid. Selles etapis oleks võimalik kompenseerida puudulikku tööd taotluse koostamisel ning täpsustada pakkumise kutse dokumentides nõudeid keskkonnasõbralike ja majanduslikult otstarbekate tehnoloogiate saamiseks. Paraku ei kaaluta tehnoloogilisi alternatiive tõsiselt ka hangete faasis ja puhastite tulevase ekspluatatsioonikuludid ei arvestata endiselt. Osalt on selle põhjuseks kehtiv riigihangete seadus, mis ei sõnasta selgelt keskkonnanõuete esitamise võimalikkust; pakkumismenetluse peamiseks eesmärgiks on "ostja rahaliste vahendite säästlik ja ratsionaalne kasutamine". Samas ei takista praegune seadus ekspluatatsioonikulude lülitamist pakkumiste hindamiskriteeriumidesse, kuid veemajandushangetes pole seda seni rakendatud, v.a üks positiivne erand Rapla-Kehtna veeprojekti ühe hanke näol.⁴⁰

³⁴ "Ühtekuuluvusfondi projektide rakendamise käsiraamat", Keskkonnaministeerium 2004.

³⁵ Tehnoloogiad, kus puhastustulemus saavutatakse lühikese aja- (ca 3–7 päeva) ja suure energiakuluga (ca 2–8 kWh 1 m³ reovee kohta), puhasti vajab ca 0,1-1 m² pinda 1 ie kohta

³⁶ Euroopa Komisjoni juhised "Extensive wastewater treatment processes adapted to small and medium sized communities (500 to 5000 population equivalents)". Implementation of Council Directive 91/271 of 21 May 1991 concerning urban waste water treatment. International Office for Water, 2001.

³⁷ Tehnoloogiad, kus puhastustulemus saavutatakse pikema aja- (ca 20–30 päeva) ja vähesel energiakuluga (ca 0,02–1 kWh 1 m³ reovee kohta), puhasti vajab ca 4 m² pinda 1 ie kohta

³⁸ Üksteisele järgnevate ning omavahel seotud etappide (nt loodusvara saamine, tootmine, kasutamine, kõrvaldamine) ahel toote või teenuse "hällist hauani".

³⁹ Intervjuu KKM strateegia ja investeeringute osakonna Ühtekuuluvusfondi büroo juhatajaga 14.10.2005.

⁴⁰ Intervjuu tehnoloogiainsener Tarmo Vaaluga 09.09.2005.

EL uue vastava direktiivi rakendamiseks on Rahandusministeeriumi juhitud töögrupp ette valmistanud uue riigihangete seaduse eelnõu, mis sätestab selgelt keskkonnanõuete esitamise võimaluse (kuid mitte kohustuse). Eelnõu kohaselt on võimalik keskkonnamõõtme sissetoomine hanke objekti kirjeldusse (nt energiasäästlik reoveepuhasti), samuti võib hankelepingu sõlmimise kriteeriumiks lisaks madalaimale hinnale olla ka "majanduslikult soodsaim pakkumine". Viimasel juhul saaks arvestada kogu nn. olemusringi kulusid, st nii seade eksploatatsioonikulusid kui keskkonnamõju.

Projektide elluviimise käigus ja järel on probleeme vee hinna tegeliku kujundamisega omavalitsuste poolt. Projektitaotluse tasuvusanalüüsis on kohustuslik arvestada ka puhasti amortisatsioonikulusid. Hinna kehtestamisel aga jätavad omavalitsused tihti amortisatsiooni arvestamata ning uute investeeringute jaoks raha ei koguta (vee-ettevõtete aktsionäride lepingutesse on KOV-dele küll kirjutatud võimalikud sanktsioonid kulupõhiste hindade kehtestamise eiramisel, kuid riskid jäävad alles). Seega pole investeeringud jätkusuutlikud, vaid KOV-d loodavad tulevikus üha uusi abirahasid saada. Euroopa Liit selleks aga ülejäärgmisel (2014-2020) programmeerimisperioodil enam raha ei anna, sest veepoliitika raamdirektiivi eesmärgid tuleb ellu viia 2015. aastaks. Nii tuleb 30 aasta möödudes uute puhastite ehitamise kulud katta riigil.

Kuigi kohalikud omavalitsused pole pärast rajatiste 5-aastase võõrandamiskeelu⁴¹ lõppu otseselt kohustatud veeteenust suurtelt vee-ettevõtetelt edasi ostma, oleks sellest loobumine seotud suurte kuludega. Seega eksisteerib oht, et vee-ettevõtete monopoolsus ning nende rakendatavad energiamahukad intensiivtehnoloogiad hakkavad tulevikus sundima tarbijat teenuse eest maksma ülemäära kõrget hinda.

Investeeringute tulemuslikkust ei hinnata

Projektide järelevalve teostamisel lähtutakse praegu minimaalsetest Euroopa Komisjoni poolt seatud nõuetest. Igale projektile on moodustatud seirekomisjon⁴², kus kasusaaja projekti seisust kaks korda aastas aru annab. Kord aastas koostab Rahandusministeerium kasusaaja esitatud aruannete põhjal seirearuanded Euroopa Komisjonile ja neid Keskkonnaministeeriumiga ei kooskõlastata.⁴³

Rakendusüksuse Keskkonnainvesteeringute Keskuse esindajad osalevad lisaks seirekomisjoni tööle ka ehitusobjektidel kord kuus toimuvatel koosolekutel. Pärast objekti vastuvõtmist ja projekti lõpparuande esitamist kasusaaja poolt Keskkonnaministeeriumi ja KIKi otsest järelevalvet enam ei toimu.⁴⁴ Siiski on Keskkonnaministeerium hiljuti olulise uuendusena hakanud hankelepingutes nõudma 2-aastase garantiiperioodi jooksul ülenormatiivsete saastetasude kinnimaksmist ehitaja poolt.⁴⁵

Pärast 2-aastase garantiiperioodi lõppu Ühtekuuluvusfondi rahade kasutamise osas enam ministeeriumi-poolset kontrolli ei toimu. Vee-ettevõtte hakkab esitama iga-aastast veekasutuse aruandlust Info- ja Tehnokeskusele nagu teisedki veekasutajad. Paraku ei kogu ITK andmeid tehtud investeeringute kohta ja heitveeseire tulemusi investeeringutega ei võrrelda.⁴⁶ Investeeringute tegeliku tõhususe hindamiseks pole Keskkonnaministeerium tellinud ka iseseisvaid uuringuid. Ainsaks erandiks oli Keskkonnauuringute Keskuselt 2002. aastal tellitud töö⁴⁷, millega hinnati hiljuti raha saanud puhastite töökorda. Uuringuga tuvastati, et mitmed puhastid ei töötanud tõhusalt või olid halvasti opereeritud. Kuigi sarnast uuringut oli algselt plaanis läbi viia igal aastal, pole ministeerium pärast seda ühtegi taolist analüüsi tellinud. Samas on veemajanduseksperptide seas levinud arvamus, et mitmed abirahade eest ehitatud puhastid tegelikult ei tööta. Kuna investeeringute tulemuslikkusest pole täpsemat ülevaadet, ei võeta senitehtud vigu arvesse ka uute projektide planeerimisel.

⁴¹ EL abiprojekti käigus soetatud rajatised peavad vähemalt 5 aastaks jääma avaliku sektori esindajast kasusaaja omandisse.

⁴² Komisjoni kuuluvad Keskkonnaministeeriumi, Rahandusministeeriumi, KIKi, Euroopa Komisjoni ja toetuse saaja esindajad.

⁴³ Intervjuu KKM strateegia- ja investeeringute osakonna ühtekuuluvusfondi büroo juhatajaga 14.10.2005.

⁴⁴ Intervjuu KKM strateegia ja investeeringute osakonna ühtekuuluvusfondi büroo juhatajaga 14.10.2005.

⁴⁵ Intervjuu KKM veesakonna juhatajaga 05.10.2005.

⁴⁶ Intervjuu KKM Info- ja Tehnokeskuses 05.07.2005.

⁴⁷ Eesti Keskkonnauuringute Keskus "Teostatud veekaitseprojektide toimimise uuring ja soovitusel. Lõpparuanne", Tallinn 2002.

3. AUDITI EESMÄRK

Auditi eesmärgiks on hinnata, kas reoveekäitluse korraldus Ühtekuuluvusfondi suurprojektide kaudu tagab senitehtud vigade vältimise ja valdkonna jätkusuutlikkuse tulevikus.

4. AUDITEERITAVAD

Auditeeritavateks on Keskkonnaministeerium ja selle haldusalas olevad maakondlikud keskkonnan- teenistused, Info- ja Tehnokeskus, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus.

Lisaks konsulteeritakse projektivalimi järgsete kohalike omavalitsustega ja nende moodustatud ühiste vee-ettevõtetega, samuti Rahandusministeeriumiga.

5. VARASEMAD KONTROLLIMISED

5.1. Riigikontrolli auditid

Riigikontroll on varem veemajanduse korraldust ja finantseerimist puudutavatel teemadel läbi viinud neli auditit. Kõik Riigikontrolli auditid on läbi viidud viis või enam aastat tagasi, mistõttu neis tehtud ettepanekute täitmise kontrollimine ei saa olla käesoleva auditi primaarne ülesanne.

- **Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni (Helsingi konventsioon) täitmise audit (TAO 2001)**

Audit viidi läbi Läänemeremaade kontrolliasutuste esimese ühisauditina 2000–2001. aastal. Eesmärgiks oli kontrollida Helsingi konventsiooni nõuete täitmist aastate 1996–1999 kohta. Auditeerimise tulemusena leiti:

- Kõik olulisemad konventsiooni täitmist kontrolliva Helsingi Komisjoni (HELCOM) soovitusel on Eesti õigusaktides kajastatud. Vee erikasutuslubade koostamise, kontrollimise ja aruandluse kajastatus õigusaktides on kooskõlas konventsiooni ja selle lisade sätetega. 15 kontrollitud vee erikasutusloast ei olnud üks korrektselt vormistatud. Küll aga polnud õigusaktides sätestatud aruandlust HELCOMile.
- Reostus nn riskipunktides on oluliselt vähenenud, mille üheks põhjuseks on investeeringud. Keskkonnaministeeriumi veekaitseprogrammides seatud eesmärgid jäid 1996. ja 1997. aastal saavutamata, 1998. ja 1999. aastal aga saavutati.
- Puudusi esines keskkonnateenistuste administratiivses töös ja Riiklike Investeeringute Programmi infokaartide täitmise kvaliteedis.

- **Phare ja ISPA keskkonnaprojektide audit (TAO 2001)**

Audit viidi läbi koostöös Euroopa Kontrollikojaga. ECA auditeeris 12 ja Riigikontroll 8 aastail 1995–2000 teostatud keskkonnaprojekti. Kõik auditeeritud projektid olid seotud veekaitsega. Auditeerimise tulemusena leiti:

- Nii PHARE kui ISPA projektide realiseerimine on kooskõlas Eesti strateegilistes dokumentide sätestatud tegevuspõhimõtete ja prioriteetidega. Samuti on rahastamisel jälgitud HELCOMi soovitusi. Projektide valikuks aga ei olnud kuni 2000. aastani selgeid kriteeriume. Projektidele riskianalüüsi ei tehtud.
- Projektide rahastamisel ei toimunud dubleerimist ega raiskamist
- Kõikide auditeeritud projektide puhul kasutati raha säästlikult
- Neli projekti kuuest auditeeritud PHARE projektist ei osutunud tõhustaks, st seatud eesmärgi ja vajalikku mõju ei saavutatud.

- **Keskkonnaprojektide juhtimise korraldus Keila linna veevarustuse, kanalisatsiooni ja veekaitserajatiste ehitamise näitel (2000, I kontrolliosakond)**
- **Keskkonnaministeeriumi projektijuhtimise sisekontrolli- ja siseauditisüsteemi tulemusaudit (2000, TAO)**

5.2. Keskkonnaministeeriumi siseaudit

Keskkonnaministeerium on Ühtekuuluvusfondi rakendusasutusena hinnanud eelkõige raha kasutamise juhtimis- ja kontrollisüsteeme nii ministeeriumis kui rakendusüksuses Keskkonnainvesteeringute Keskus. Eraldi on auditeeritud keskkonnateenistusi vee erikasutuslubade väljaandmise ja kontrollimise aspektist.

- **Keskkonnaministeeriumi ülesannete täitmine Ühtekuuluvusfondi rakendamisel (2004).** Leiti, et olulises osas KKM juhtimis- ja kontrollisüsteemid tagavad projektide elluviimise vastavalt seatud eesmärkidele. Siiski tuvastati, et kasusaajate ja konsultantide poolne projektide ettevalmistamise tase on nõrk, mistõttu raha võib jääda puudu või ei suudeta seda ära kasutada. Rakendusasutuses pole kehtestatud riikliku järelevalve funktsiooni, mistõttu struktuuritoetuse seaduse nõuded on täitmata. Eksisteerib projektide eesmärkide mittetäitmise risk, mistõttu Euroopa Komisjon võib riigilt tulevikus osa toetusi tagasi nõuda.
- **Projekti “Kohtla-Järve regionaalse reoveekäitlussüsteemi arendamine” vastavusaudit (2004).** Hinnati projekti elluviiva vee-ettevõtte OÜ Järve Biopuhastus raamatupidamise ja üldjuhtimise korraldust. Raamatupidamise kohta tehti mitmeid märkusi ja soovitusi. Tuvastati, et projekti ametlik kasusaaja Kohtla-Nõmme vald ei olnud kaasatud OÜ Järve Biopuhastus osanikuks.
- **Hinnangu andmine ISPA projektide ettevalmistamisele ja ja Keskkonnaministeeriumi ning sihtasutuse Keskkonnainvesteeringute Keskuse vahelisele koostööle (2003).** Leiti, et initsiatiiv projektide algatamiseks peaks tulema kohalikul omavalitsuselt, mitte ministeeriumilt. Veerandil projektidest puudusid kohapealsed projektijuhid. Kasusaajatele oli vaja juhendmaterjali projekti elluviimiseks. Ministeeriumi spetsialistid olid liiga koormatud, tehti ettepanek nende arvu suurendada.
- **Vee erikasutuslubadega seotud toimingud keskkonnateenistustes (2003).** Auditiga tuvastati lubade vormistamisel ja menetlemisel olulisi puudusi, lubade väljaandmise protseduurid olid eri keskkonnateenistustes erinevad. Veekasutuse kohapealset kontrolli teostati keskkonnateenistuste poolt vähe, mistõttu polnud kindlust, kas ettevõtja poolt esitatud andmed õiged olid.

Käesoleval aastal on Keskkonnaministeeriumi siseauditi osakond koostöös KIK siseaudiitoritega auditeerinud Ühtekuuluvusfondi juhtimiskontrolli, protseduure ja vastutuse jaotust osakondade vahel. Audit viidi läbi Emajõe-Võhandu veemajandusprojekti ettevalmistamise faasi näitel (projekt ise pole veel Euroopa Komisjonilt rahastamisotsust saanud). Audit aruanne on hetkel koostööstamisel ja ei ole veel Riigikontrollile kättesaadav.

Lisaks eelpoolnimetatud audititele on Rahandusministeerium läbi viinud Keskkonnaministeeriumi kui Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuse ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse kui rakendusüksuse akrediteerimise auditid. Neid auditeid hindab praegu Riigikontrolli I auditiosakond.

6. AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS (METOODIKA)

6.1. Audit ulatus

Auditi ajaliseks ulatuseks on 2000–2005. aasta, alates Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) asutamisest, mil on olemas ülevaade tehtud investeeringutest. Vajadusel vaadatakse auditis ka varasemate perioodide andmeid.

Auditiga hinnatakse reoveekäitluse korraldust ja arendamist eelkõige alla 10000 ie reostuskoormusega asulates. Nimelt peetakse neid asulaid Euroopa kontekstis väikesteks, nä. maapiirkondadeks, samas kui Eestis hõlmavad nad kõik keskmise suurusega linnad ja alevikud. Väga palju Ühtekuuluvusfondi projektidesse kaasatud asulatest on Euroopa kontekstis suhteliselt väikese reostuskoormusega, 200-2000 ie, kuid Eestis avaldab neist asulatest pärinev reostus väikestele kohalikele veekogudele ulatuslikku negatiivset mõju. Audit keskendub väiksematele asulatele ja hajaasustusega piirkondadele ka seetõttu, et investeringuid on seni tehtud eelkõige suurtesse reostuspunktidest nagu Tallinn, Tartu, Kohtla-Järve, Pärnu jt, mistõttu puhastamata reovee hulk ja reoainete reostuskoormus on viimastel aastatel Eesti kohta tervikuna vähenenud. Järgmistel aastatel aga hakatakse rohkem investeerima just nimelt maapiirkondade veemajandusse.

Hindamise aluseks võetakse valim Ühtekuuluvusfondi suurprojektidest: kolme projektitaotluse materjalid ja geograafilised piirkonnad. Hetkel on välja valitud Emajõe-Võhandu, Matsalu ja Läänesaarte projektid, kuigi ministeeriumiga läbi rääkides võib tekkida vajadus valimit muuta. Välja valitud projektitaotluste alusel oleks auditeerimise kogu-ulatus praegu järgmine:

Tabel 3

Projekt	Emajõe-Võhandu	Matsalu	Läänesaarte	Kokku:
Omaavalitsuste arv	28	19	17	64
Asulate arv	58	52	44	154
Elanike arv tuh. el.	98	34	30	162
Projekti maksumus mln EEK	840	431	336	1608

Konkreetsete auditi toimingute ja ekspertidele esitatavate küsimuste osas võib tekkida vajadus teostada projektide raames omakorda valim (nt vaadeldavate omaavalitsuste ja asulate arvu osas).

Valimisse kaasatud projektidest on Matsalu ja Läänesaarte saanud Euroopa Komisjoni rahastamisotsuse ja osa hankeid on praeguseks ka läbi viidud. Emajõe-Võhandu projekt on seni koostatud projektidest kõige suurema mahuga, kuid pole veel Euroopa Komisjonilt rahastamisotsust saanud. Otsuse langetamine Komisjonis on juba mõnda aega takerdunud keskkonnamõju hindamisega seotud probleemidesse.

Valimisse kaasatud projektid hõlmavad ühtlasi kõik 7 omaavalitsuste poolt seni aktsionäride lepinguga loodud ühist vee-ettevõtet⁴⁸.

Auditiga ei anta hinnangut põlevkivi kaevandamise, põllumajanduse ja kalakasvatusega kaasneva heitvee käitlemisega seotud küsimustele.

6.2. Auditi metoodika

Auditi eelselgituse käigus viidi läbi intervjuud Keskkonnaministeeriumi, KKM Info- ja Tehnokeskuse, Eesti Vee-ettevõtete Liidu, konsultatsioonifirmade, teadlaste ja keskkonnaühenduste esindajatega. Intervjuude nimekiri on toodud LISA 1. Lisaks intervjuudele võtsid audiitorid osa kolmest teemakohasest seminarist.

Auditi põhiküsimustele vastamiseks viiakse auditeerimise käigus läbi järgmised analüüsid ja tegevused (vt ka probleemide puu LISA 2):

Intervjuud – Keskkonnaministeeriumi ja ITK spetsialistidega, KOV planeeringuspetsialistidega, KOV-de poolt moodustatud ühiste vee-ettevõtete juhtidega, konsultatsioonifirmade esindajatega.

Õigusaktide analüüs – EL veemajanduse alased direktiivid ja juhendid; Eesti siseriiklikud veemajandust puudutavad seadused ja määrused; Ühtekuuluvusfondi rakendamist puudutavad aktid sh

⁴⁸ Emajõe Veevärk, Võru Vesi, Põlva Vesi, Matsalu Veevärk, Haapsalu Veevärk, Kuressaare Veevärk, Hiiu Veevärk. Neist Emajõe ja Matsalu Veevärk on uued ettevõtted, teiste osas on Ühtekuuluvusfondid koostamise käigus tehtud aktsionäride lepingud olemasoleva ettevõtte baasil ja esitatud nad projekti kasusaajatena.

protseduurid, asutuste sisemäärused ja haldusleping KIKiga; kehtiva riigihangete seaduse ja uue seaduseelnõu pakutavad võimalused keskkonnahoidlikkuse ning kõigi kulude (investeering, ekspluatatsioonikulud jt) arvestamiseks hankeprotsessis.

Küsimustikud keskkonnateenistustele ja kohalikele omavalitsustele – viiakse läbi 2 erinevat küsimustikku, mis saadetakse (1) keskkonnateenistuste veespetsialistidele ja veemajanduskavade koostamist korraldavatele koordinaatoritele; (2) projektivalimi järgsete KOV-de juhtkonnale või keskkonnaspetsialistidele. Küsimustik selgitab välja ühelt poolt KKM senise teavitus-, selgitus- ja kaasamistöö taseme, teisalt annab panuse investeeringute tulemuslikkuse osas hinnangu andmisesse ning annab aluse tuua auditis näiteid probleemide kohta konkreetsete puhastitega.

Ühtekuuluvusfondi projektitaotluste hindamiskriteeriumide olemasolu kontroll ja analüüs – Selgitatakse, kas Keskkonnaministeeriumi veeosakonnal on olemas selged kriteeriumid projektide sisulise eelhindamise läbiviimiseks ja kui, siis millised need kriteeriumid on (eriti tehnoloogiliste alternatiivide võrdlemise osas). Küsitakse tehnoloogiaeksperti hinnangut hindamiskriteeriumitele.

KIK finantseerimiskorralduse hindamine – uuritakse KIK poolt teostatavat projektitaotluste finantspoole eelhindamise ja projektide elluviimise finantskontrolli korraldust. Võimaluse korral küsitakse finantseksperdi hinnangut neile kriteeriumitele.

EL juhendmaterjalide rakendamise analüüs – Uuritakse, kas ja kuidas on Keskkonnaministeeriumi spetsialistid ning projektide konsultandid soovitanud EL poolt välja antud väikeasulatesse sobivate puhastustehnoloogiate juhendmaterjali⁴⁹, samuti erinevate majandusanalüüsides koostamise juhendmaterjalide kasutamist ning kuidas see kajastub projektitaotlustes.

Projektitaotluste hindamine valimi alusel – Kolme Ühtekuuluvusfondi projektitaotluse ja nende lisade läbitöötamine: taotlusdokument, tasuvusanalüüs, alternatiivid, keskkonnamõju hindamise aruanne, kaardimaterjalid jms. Tehnoloogiaekspertidega koostöös hinnatakse erinevate tehnoloogiliste alternatiivide esitamise ja parima alternatiivi valiku põhjendatust projekti koostanud konsultandi poolt. Finantseksperdiga koostöös hinnatakse tasuvusanalüüsides kasutatud eelduste ja prognooside allikaid, nende usaldusväärsust, samuti rekonstrueeritavate ja/või uute reoveekogumisaladega väikeasulate jätkusuutlikkust. Samuti selgitatakse, kas projektitaotluste tasuvusanalüüs on vastavuses veemajanduskavade majandusanalüüsidega.

ÜVK-de olemasolu kontroll. Projektitaotluste, ÜVK-de ja veemajanduskavade võrdlus valimi alusel – Lähtutakse eelnevalt tehtud projektitaotluste valimist ja kontrollitakse, kas projektis osalenud omavalitsustel on kõigil olemas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arengukavad (ÜVK). Lisaks kontrollitakse, kas projektis osalemisest keeldunud omavalitsustel olid ÜVK-d olemas. Kui projekti piirkonna valgalale on juba tehtud/tegemisel alamvesikonna veemajanduskava, siis võrreldakse valimijärgsete projektitaotluse sisu vastavust ÜVK-des ja veemajanduskavades seatud strateegilistele eesmärkidele.

Vee-ettevõtete loomise protsessi hindamine – vaadatakse loodud omavalitsuste ettevõtete struktuuri ja juhtimisprotsessi. Selgitatakse välja, miks osad omavalitsused keeldusid vee-ettevõtte loomises osalemast ja kuidas on praegu lahendatud nende KOVide ja vee-ettevõtte vaheline töökorraldus. Hinnatakse KKM tegevust omavalitsuste teavitamisel.

Omavalitsuste omafinantseeringu ja laenukoormuse suhte hindamine – tehakse omaette väiksema valimi alusel projektivalimi piirkonnast, koostöös finantseksperdiga.

Reoveekogumisalade moodustamise põhimõtetega tutvumine – Tehnoloogiaekspertidega koostöös tutvutakse projektivalimi järgsetes piirkondades KOV-de ja vee-ettevõtete koostatud uuringute ja analüüsidega. Hinnatakse, kas projektitaotlustega faktiliselt moodustatud kogumisalad vastavad neile analüüsile ja kas analüüsi üldse tehtud on. Reoveekogumisalad hinnatakse eelkõige just väikeasulate kohta, kuna seal on ebamajanduslike lahenduste valiku risk suurem. Kui

⁴⁹ Euroopa Komisjoni juhised "Extensive wastewater treatment processes adapted to small and medium sized communities (500 to 5000 population equivalents)". Implementation of Council Directive 91/271 of 21 May 1991 concerning urban waste water treatment. International Office for Water, 2001.

Keskkonnaministeerium jõuab auditi jooksul välja kuulutada reoveekogumisalade moodustamise hanke, lähtutakse ka hankedokumentides esitatud informatsioonist.

Keskkonnamõju hindamise aruannete ja projektitaotluste võrdlus – Selgitatakse, kuidas projektide koostamise ja KMH-de läbiviimise protsessid kooskõlastusid. Samuti hinnatakse, kas ja kuidas on KMH tulemusi ja ettepanekuid projektitaotlustes arvestatud ning kas mitteamvestamist on kuidagi põhjendatud. Lisaks vaadatakse läbi Euroopa Komisjoni poolt Keskkonnaministeeriumile esitatud küsimused projektide keskkonnamõju osas.

PKD-s esitatud kriteeriumide analüüs ja võrdlus projektitaotlusega – Selgitatakse, kas hangete läbiviimise etapis on kasutatud võimalust projektides tehtud tehnoloogiliste alternatiivide valikuid parandada või täpsustada. Samuti hinnatakse, kas pakkumise kutse dokumentides esitatud hindamiskriteeriumid on vastavuses projektitaotluse tingimustega ning võimaldavad täita projektis seatud eesmärgid.

Vee-ettevõtete aktsionäride lepingute analüüs – Koostöös finantseksperdiga hinnatakse lepingutes sisalduvat vee hinnakujundusmehhanismi riigi kui abiandja seisukohalt. Selgitatakse, kas on tagatud investeeringu jätkusuutlikkus ka pärast 5-aastase omandiõiguse kohustusliku perioodi lõppu. Muuhulgas kontrollitakse ka amortisatsioonikulude arvestamist.

Hinnangut seni tehtud investeeringute tulemuslikkuse kohta antakse auditis näidete varal, kõikehõlmavat tulemuslikkuse analüüsi ei teostata. Näiteid leitakse seni tehtud üksikute analüüside (Eesti Veevärk 2002, KUK 2003), intervjuude, küsimustike ja ekspertide töö baasil. Leitud näiteid uuritakse vajaduse korral täpsemalt, kõrvutades omavahel ITK veekasutuse andmebaasi näitajaid, projektitaotluste ja lõpparuannete sisu jmt andmeid.

6.4. Ekspertide kaasamine

Auditisse kaasatakse kaks eksperti, finantsekspert ja tehnoloogiaekspert. Vajaduse korral (vt ptk 8: riskide vältimine) kaasatakse kummagi teema jaoks mitu eksperti, kes lepivad kokku ühised hindamiskriteeriumid, otsustavad omavahelise tööjaotuse ja arutavad hiljem läbi hindamise tulemused ja ühised seisukohad. Kavandatavad ülesanded ja võimalikud küsimused ekspertidele on järgmised:

1. Finantsekspert (või ekspertide rühm)

- (a) Projektivalimi omavalitsuste omafinantseeringu ja kavandatava laenukoormuse suhte hindamine:
 - Kui suure osa moodustab projekti omaosalus KOV projektiperioodi investeerimisvõimest (omatuludel põhinev kapitalieelarve + valla- ja linnaeelarve seadusega lubatud laenumaht)?
 - Milline on KOV investeerimisvõimaluste defitsiit projektiperioodil kõigis pädevusvaldkondades kokku? Kui suure osa defitsiidist põhjustab projekti kohustuslik omaosalus?
- (b) Projektitaotluste valimi tasuvusanalüüsides hindamine:
 - Kas piirkonna veemajanduskavade majandusanalüüsides (kui on tehtud) ja projektide tasuvusanalüüsides on omavahel seotud ja võrreldavad?
 - Kas tasuvusanalüüsides kasutatud eeldused ja prognoosid (rahvaarv ja rahvastiku paiknemine, ettevõtete ja elanike vee tarbimine jt) on usaldusväärsed, st kas need on teaduslikult tõestatud, põhinevad statistilistel aegridadel, Rahandusministeeriumi/Eesti Panga majandusprognoosidel vms? Kui prognoosid on negatiivsed, siis kas neid on projektides ka sellistena esitatud?
 - Kas KOV-de, konsultantide või kellegi teise poolt on hinnatud rekonstrueeritavate ja/või uute reoveekogumisaladega väikeasulate jätkusuutlikkust (rahvastikuprognoosid: loomulik iive+rändesaldo, tööhõiveprognoosid: töökohtade arv eri majandussektorites asulas+lähipiirkonnas jne)?
 - Kui mitu korda tõuseb vee hind kohaliku elaniku jaoks pärast investeeringu tegemist? (projektis esitatud puhasti opereerimiskulud + amort võrrelduna praegu kehtiva vee hinnaga)

- Kas veeteenuse hinna suhe kohaliku tarbija sissetulekusse ületab/ei ületa rahvusvaheliselt aktsepteeritavat 4% leibkonna sissetulekust määra?
- Kas vee ettevõtete aktsionäride lepingutes sisalduv vee hinnakujundusmehhanism (eelkõige amortisatsiooni sissearvestamine) tagab riigi kui abiantja seisukohalt kohaliku veemajanduse jätkusuutlikkuse ka pärast 5-aastase omandiõiguse kohustusliku perioodi lõppu?

2. Tehnoloogiaekspert (või ekspertide rühm)

- Erinevate tehnoloogiliste alternatiivide valiku hindamine projektitaotluste valimis:
 - Kas alternatiivide valikul on kasutatud pädevate isikute poolt kinnitatud metoodikat?
 - Kas ja mis osas järgitakse Euroopa Komisjoni juhendeid ja soovitusi; arvestatakse Eesti (+ teiste sarnaste looduslike tingimustega naaberriikide) varasemaid kogemusi?
 - Kas esitatud alternatiivid on oma sisult käsitletavad alternatiividena? Kas nad on selged ja taotluses esitatud materjali põhjal arusaadavad?
 - Kas on näha, et mingid tehniliselt ja majanduslikult mõistlikud alternatiivid on projektis kaalumata jäetud?
 - Kas alternatiivide valikul on arvesse võetud kõik rahalised kulud (investeering+ekspluatatsioon)?
 - Kas alternatiivide valikul on arvestatud keskkonnahoidlikkust (sh energiakulu)?
 - Kas tehnoloogia tarnijad on teinud alternatiividele olelusringi (*life-cycle*) või muu analoogilise metoodikaga analüüsi?
 - Kas kokkuvõttes on konsultandi poolt soovitatud kõige otstarbekamat lahendust, st kas majanduslik-keskkonnakaitseline optimeerimisülesanne on lahendatud parimal võimalikul viisil?

7. AUDITEERITAVA SEISUKOHAD JA SISEAUDIT

Audit puudutab eelkõige Keskkonnaministeeriumi veeosakonda ja strateegia- ja investeeringute osakonda. Veeosakonna juhataja Indrek Tambergiga on audiitorid suhelnud nii meili kui telefoni teel ning viinud läbi intervjuu. Strateegia- ja investeeringute osakonna juhataja Mari Lahtmetaga on audiitorid suhelnud telefoni teel, samuti viinud läbi intervjuu tema osakonna Ühtekuuluvusfondi büroo juhataja Kristi Klaasiga. Mõlema osakonna juhid suhtuvad auditisse positiivselt.

Keskkonnaministeeriumi siseauditi osakonnaga on suheldud telefoni teel ja korraldatud eraldi kahepoolne kohtumine 14.11.2005, kus osalesid ka auditijuht ja peakontrolör. Siseaudit leiab, et mis puudutab Keskkonnaministeeriumi juhtimis- ja kontrolliprotseduure Ühtekuuluvusfondi rakendamiseks, siis on nad selles valdkonnas ise läbi viinud juba piisavalt auditeid. Samas nad tunnistavad, et valdkonnas on palju probleeme, sh ka poliitilisi. Nende auditid on siiani olnud kas struktuuritoetuse seadusest tulenevad kuludokumentide auditid või siis vastavusauditid. Siseauditi osakonna seisukoht on, et isegi kui Riigikontroll tuvastaks projektides olulisi vigu, ei tasuks Eesti riigil taotleda Euroopa Komisjonilt projektide muutmist, kuigi üks kord projekti läbiviimise jooksul on lubatud muudatust taotleda. Veelgi enam, siseaudit kardab, et Riigikontrolli auditis tehtavad tähelepanekud jõuavad Euroopa Komisjonini ja projektidele antud raha võidakse hakata tagasi nõudma. Samas ollakse nõus, et Riigikontrolli võimalikke ettepanekuid saaks arvestada hangete läbiviimise faasis.

8. AUDITI KORRALDAMIST MÕJUTAVAD RISKID

Risk	Riski vähendamise võimalused
1. Õigusaktide risk – KKM on algatanud veeseaduse ja selle alamaktide muutmise, eelnõud lähevad ministeeriumisisesele kooskõlastusringile aasta lõpus. Uus riigihangete seadus, mille rakendamiseks võiksid osad audit ettepanekud olla suunatud, peaks vastu võetama jaanuaris 2006, kuid võib edasi lükkuda.	Veeseaduse muudatused puudutavad eelkõige vee-erikasutuslubade tingimuste muutmist, et lähtuda veekogude hea seisundi saavutamise eesmärgist. Vee erikasutuslubade temaatika on alternatiivide kaalumisel (vt ptk 1) auditi fookusest välja jäetud. Teiste asjassepuutuvate seadusemuudatustega kursis olemiseks konsulteeritakse auditi käigus jooksvalt KKM veesosakonna juhatajaga ja palutakse võimalust eelnõudega tutvuda. Riigihangete seaduse eelnõu auditit puudutavas osas loodetavasti oluliselt ei muutu.
2. Ajaline risk – Alamvesikondade kavade koostamine on pooleli, esimesed jõuavad ametlikule kinnitamisele auditi jooksul. Reoveekogumisalade määratlemise riigihange käivitub 2006. alguses. Osa AP-s välja toodud probleeme tuleneb sellest, et juba Euroopa Liidu nõudmiste osas on protsess ebaloogiliselt üles ehitatud (veemajanduskavad alles 2009, projektid varem), ministeerium võib sellega osa Riigikontrolli väljatoodud probleeme pareerida.	Projektide valimis on osaliselt proovitud lähtuda neist alamvesikondadest, mille kavade koostamine on lõppjärgus ja majandusanalüüsid tellitud. Võimaluse korral tutvutakse auditi käigus reoveekogumisalade hanke dokumentidega. EL protsessi ebaloogilisuse tõttu tuleb auditi ettepanekute sõnastust hoolikalt kaaluda, lähtudes võimaluse korral pigem siseriiklikust vajadusest tagada valdkonna hea korraldus, mitte niivõrd EL eesmärkidest.
3. Ekspertide risk – raske on leida sõltumatuid eksperte. Valimisse kaasatud veemajanduskavade majandusanalüüsid ja ÜF projektide tasuvusuuringud on tehtud kõik ühe inimese poolt (E-Konsult, Marko Err), kes on ka ühtlasi üks väheseid asjatundjaid Eestis. Tehnoloogiaekspertid on reeglina kõik seotud tehnoloogia maaletoojate, hangetes osalevate firmadega ja/või projekte koostavate konsultatsioonifirmadega. Mitmed neist on ise koostanud projektide tehnoloogilise osa või teinud selleks vajalikke taustauuringuid Tehnilise Abi projektide raames.	Finantseksperdi leidmisel tegeletakse praegu paralleelselt kolme võimaliku variandiga (a) ekspert, kes pole ÜF keskkonnaprojektidega kokku puutunud, kuid on tasuvusuuringuid teinud ÜF transpordiprojektide jaoks (b) ekspert, kes pole ÜF projektides osalenud, kuid teab teemat üldisemalt sh ka Euroopa Komisjoni nõudeid ja meetodikaid, nt ELLE Environment'ist (c) ekspertide rühm, kuhu kuulub Marko Err + veel paar teemaga kursis olevat. Viimasel juhul ei saa eksperte panna iseenda tööd hindama, vaid nad annaksid pigem teoreetilise hinnangu senisele protsessile ja seal esinevatele probleemidele. Sõltumatut tehnoloogiaeksperti on raskem leida, kuid vajadusel kaasatakse põhieksperdi kõrvale teisi eksperte või korraldatakse mõne teravama vaidlusküsimuse lahendamiseks ekspertide fookusgrupp. Võimaluse korral tellitakse ekspertiis institutsioonilt, mitte konkreetselt isikult (nt TTÜ Keskkonnatehnika Instituudilt). Mõlema eksperdi või ekspertide rühma valik kookõlastatakse ministeeriumiga, samuti lepitakse kokku hindamise kriteeriumid.
4. Siseauditi risk – KKM siseaudit arvab, et nad	Siseauditiga proovitakse teha tihedamat koostööd,

on sel teemal läbi viinud isegi palju auditeid. Samuti on KKM audiitor Heli Jalakas kirjutanud oma magistritöö veemajanduse korraldamisest. Arvestades senist kogemust keskkonnaaudititega, on oht, et KKM reageerib auditi kontrolli-aruandele negatiivselt.	korraldades selleks vajadusel eraldi kahepoolseid kohtumisi.
5. Riigi maine risk – KKM siseaudit kardab, et kui Riigikontroll tuvastab projektides olulisi puudusi, võib Euroopa Komisjon nõuda abiraha tagasimaksmist.	Projektide koostamisel tehtud vead fikseeritakse, kuid ettepanekud tehakse pigem “ettepoole suunatult”: (a) parandada taotluste koostamisel tehtud vigu hangete läbiviimise käigus; (b) õppida senitehtud vigadest uue finantsperspektiivi, 2007-2013 rakendamisel ja uusi projekte ette valmistades.

9. EELDATAVAD TULEMUSED

Auditi põhisõnum lähtuvalt auditi eesmärgist on, et Keskkonnaministeeriumi praegune tegevus veemajanduse uue korralduse sisseseadmises, mis on tingitud Ühtekuuluvusfondi raha ärakasutamise vajadusest, ei taga EL liitumislepinguga võetud kohustuste täitmist ega arvesta piisavalt kasusaajate tegelikke võimalusi rajatud tehnoloogiliste süsteemide edasiseks käigushoidmiseks.

Valgalade-põhine lähenemine ja omavalitsuste ühiste vee-ettevõtete loomine on küll põhimõtteliselt õige suund, kuid probleeme esineb sellele eelneva strateegilise planeerimisega, suurprojektide ettevalmistamise ja elluviimise korraldusega ning investeeringute tulemuslikkuse hindamisega. Isegi, kui riigieelarvest leitakse puuduolev raha ja EL direktiivide nõudeid suudetakse õigeaegselt täita, pole kindlust, et tehtavad investeeringud on keskkonna- ja/või majanduslikult seisukohast kõige otstarbekamad. Selle esmaseks tagajärjeks võivad olla mittetöötavad puhastid või tarbijatele ülejõukäiv vee hind. Kuid pikemas perspektiivis on praeguse korralduse juures EL abirahade näol tegu ajutise lahendusega. Nimelt kuna 30-aastase amortisatsiooniperioodi möödumisel pole omavalitsustel uute investeeringute jaoks vahendeid kogutud ja Euroopa Liit selleks rohkem abirahasid ei anna, tuleb riigieelarvest suhteliselt lühikese ajavahemiku jooksul puhastite ehitamiseks-renoveerimiseks teha senisest veelgi ulatuslikumaid investeeringuid, et veekogude ökoloogilist seisundit säilitada.

Riigikontrolli ettepanekuid saab sõnastada nii, et Keskkonnaministeerium saaks neid arvestada järgmise, 2007–2013 programmeerimisperioodi Ühtekuuluvusfondi projektide ettevalmistamisel, õppides senitehtud vigadest. Osa Riigikontrolli tähelepanekuid saab ministeerium arvesse võtta ka juba käimasoleva (2004–2006) programmeerimisperioodi projektide elluviimisel: nimelt hangete läbiviimise käigus ja investeeringute tulemuslikkuse hindamise osas.

Auditi põhiküsimustele ja eeldatavatele järeldustele vastavad võimalikud konkreetsed ettepanekud on esitatud LISA 2. Võimalikest ettepanekutest olulisemaks hindame:

- Rakendada meetmeid veemajanduse korraldamiseks vajalike strateegiliste plaanide koostamise kiirendamiseks. Mitte algatada projekte seal, kus vastavad strateegilised kavad puuduvad. Võtta valminud kavad aluseks Ühtekuuluvusfondi 2007–2013 programmeerimisperioodi projektide ettevalmistamisel.
- Viia omavahel vastavusse ühelt poolt kohalike omavalitsuse vastutus veemajanduse korralduse eest ja teiselt poolt nõuded KOV-de omafinantseeringu suurusele.
- Töötada välja selged projektide eelhindamise kriteeriumid. Luua hindamiskomisjon, kuhu kaasata sõltumatute ekspertide ja keskkonnateenistuste esindajad.
- Projektide tehnoloogiliste alternatiivide hindamisel kasutada olelusringi (*life-cycle*) meetodikat, sh võtta arvesse ka seadmete eksploatatsioonikulud.

- Uue riigihangete seaduse jõustumisel muuta keskkonnahoidlike riigihangete põhimõtete rakendamine veemajanduses kohustuslikuks.
- Projektide jätkusuutlikkuse tagamiseks ja tarbija õiguste kaitseks kaaluda üleriigilise veehinna kookõlastus- ja järlevalvemehhanismi loomist (nt Energiaturu Inspeksiooni analoogina).
- Kui on selge, et Eestil pole võimalik EL liitumislepinguga võetud kohustusi eelseisvatel aastatel kasutada olevate inim- ja rahaliste ressursidega saavutada, siis teha sellest tulenevalt otsused.

10. VAJATAVAD RESSURSID

Auditi viivad läbi audiitorid Kärg Kama ja Jaana Tõnisson, jagades vastavalt omavahel tehnoloogiaeksperti (ekspertide) ja finantseksperdi (ekspertide) töö koordineerimise.

Auditi etapp	Tähtaeg
Auditi eeslõigutis (valdkonnaga tutvumine, intervjuud, seminarid, õigusaktide analüüs, auditi plaani koostamine)	1.07–08.07.2005 22.08–11.11.2005.
Auditi plaani oponentimine, teise audiitori ja ekspertide otsingud	14.11–24.11.2005
Auditi plaan siseläbirääkimistel	29.11.2005
Auditi tutvustamine ministeeriumile	06.12.2005
Auditi läbiviimine	detsember 2005 – veebbruar 2006
KAEEL kirjutamine	veebbruar 2006
KAEEL oponentimine	märts 2006
KAEEL projekti läbirääkimised ministeeriumiga	märts 2006
KAEEL siseläbirääkimistele	märts – aprill 2006
KAEEL väljasaatmine	aprill 2006
Kontrolliaruande allkirjastamine ja avalikustamine	mai 2006

Auditi täpsem ajakava ja tööjaotus on esitatud LISA 3.

Lähetuskuludeks on kavandatud 10 000 krooni.

Kummagi eksperdi (või ekspertide rühma) kaasamiseks on kavandatud 30 000 krooni, kokku 60 000 krooni.

11. ETTEPANEK

Palume nõusolekut viia läbi audit “Reoveekäitlus maapiirkondades” vastavalt kavandatud plaanile.



Olav Lütis

peakontrolör



Tuuli Rasso

auditijuht

LISA 1. EELSELGITUSE RAAMES LÄBI VIIDUD INTERVJUUD

Asutus	Isikud	Kuupäev	Teema
Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus	Karin Pachel – keskkonnaseisundi büroo juhataja Maaja Narusk – veestatistika peaspetsialist Alo Lääne – ITK projektijuht, Eesti Veeühingu esimees	05.07.05	ITKst kättesaadava andmestiku sisu; üldised probleemid reoveekäitluses.
Eesti Veeühing / Eesti Roheline Liikumine	Maret Merisaar – Eesti Veeühingu sekretär; ERL veekaitse töörühma ekspert	07.07.05	Üldised probleemid reoveekäitluses
Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus	Karin Pachel – keskkonnaseisundi büroo juhataja Maaja Narusk – veestatistika peaspetsialist	31.08.05	ITK andmebaasi kasutamaõppimine
Eesti Vee-ettevõtete Liit	Enn Lenk – juhtiv spetsialist	05.09.05	Üldised probleemid reoveekäitluses, EVEL töö investeringu-vajaduste välja-selgitamisel
Ökoloogiliste Tehnoloogiate Keskus / OÜ Bionext	Marek Strandberg – teadlane	08.09.05	Märgalapuhastite kasutusvõimalused
TTÜ Keskkonnatehnika Instituut / AS Merko Ehitus	Tarmo Vaalu – TTÜ lektor, Merko Ehitus tehnoloogiainsener	09.09.05	KUK 2003 reoveepuhastite uuringu tagamaad; võimaliku eksperdi seiramine
AS Maves	Madis Metsur – nõukogu esimees, keskkonnaekspert	15.09.05	Vesikondade veemajanduskavade koostamine
OÜ Ennoprojekt	Enno Kirt – teadlane, hüdrotehnikainsener	15.09.05	Tehnoloogiate ajalooline areng
Keskkonnaministeeriumi veeosakond	Indrek Tamberg – veeosakonna juhataja	05.10.05	KKM seisukohad, nägemus probleemide lahendamiseks ja plaanid
Keskkonnaministeeriumi strateegia ja investeringute osakond	Kristi Klaas – ühtekuuluvusfondi büroo juhataja	14.10.05	Ühe ÜF projekti (Läänesaarte) kaustade läbivaatus; ülevaade ÜF rahade kasutamise protsessist – taotluse koostamise, projekti elluviimise ja järelevalve korraldus
OÜ Vetepere	Aare Kuusik – TTÜ lektor, hüdrotehnikainsener	17.11.05	Probleemid ÜF projektide ettevalmistamisega; võimaliku eksperdi seiramine
OÜ EL Konsult	Marko Err – konsultant	22.11.05	Veemajanduskavadele ja ÜF projektidele tehtud majandusanalüüsid ja tasuvusuuringud

LISA 2 AUDITI PROBLEEMIDE PUU KOOS EELDATAVATE ETTEPANEKUTE JA METOODIKAGA

Ala-probleem	Auditi põhiküsimused	Eeldatavad järeldused	Metoodika	Võimalikud ettepanekud
Probleem 1: Veemajandusse tehtavad investeeringud eelnevad planeerimisele.				
	Kas investeeringud toetuvad strateegilistele arengukavadele?	Vesikondade veemajanduskavade koostamine toimub osaliselt pärast investeeringuid, osaliselt paralleelselt. Kõigil omavalitsustel pole siiani ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni arengukavasid (ÜVK).	Intervjuud EL juhendmaterjalide analüüs ÜVK-de olemasolu kontroll Projektitaotluste, ÜVK-de ja veemajanduskavade võrdlus valimi alusel.	Rakendada meetmeid veemajanduse korraldamiseks vajalike strateegiliste plaanide koostamise kiirendamiseks. Seni mitte algatada projekte seal, kus vastavad veemajanduskavad, ÜVK-d jt dokumendid puuduvad. Võtta valminud kavad aluseks uute, Ühtekuuluvusfondi 2007–2013 programmeerimis-perioodi projektide ettevalmistamisel.

Kas vastutus ja kohustused veemajanduse korraldamise eest on riigi ja kohalike omavalitsuste vahel otstarbekalt jaotatud?	Vastutuse ja investeeringute osakaalu (ÜF, omafinantseering) praegune jaotus riigi ja KOV-ide vahel ei taga valdkonna head korraldust.	Intervjuud Õigusaktide analüüs KOV-de küsitlus Omavalitsuste omafinantseeringu ja laenukoormuse suhte hindamine	Viia omavahel vastavusse ühelt poolt KOV-de vastutus veemajanduse korralduse eest ja teiselt poolt nõuded KOV-de omafinantseeringu suurusele.
Kas riik suudab direktiivide nõuete täitmise tagada kõigi omavalitsuste puhul?	Suurprojektides osalevad omavalitsused on erineva tasemega, tihti on neil projektis osalemise huvi väike. Paljud omavalitsused on suurprojektidest üldse välja jäänud, st uue süsteemi lahendused ei rakendu kõigile omavalitsustele, mistõttu tuleb leida lisafinantseerimise võimalused.	Intervjuud KOV-de küsitlus Vee-ettevõtete loomise protsessi hindamine Omavalitsuste omafinantseeringu ja laenukoormuse suhte hindamine	Töötada välja meetmed direktiivi nõuete täitmiseks suurprojektidesse mittekaasatud omavalitsustes.
Kas investeeringute tegemisel lähtutakse reoveekogumisaladest?	Reoveekogumisalad on ametlikult alles moodustamisel, kuid ÜF projektides on nad faktiliselt olemas.	Intervjuud Reoveekogumisalade moodustamise põhimõtetega tutvumine Projektitaotluste hindamine valimi alusel KOV-de küsitlus Tehnoloogiaeksperdi hinnang	Luu alternatiivne finantseerimisskeem reoveekäitluse majandusliku efektiivsuse tagamiseks väikeasulates, kus reoveekogumisala pole otstarbekas moodustada
Kas reoveekogumisalasid on moodustatud otstarbekalt?	Osades väikeasulates ÜF projektide raames moodustatud reoveekogumisalad on ebamajanduslikult väikesed või asuvad hääbuvates asulates, autonoomseid lahendusi ei kaaluta.		
Probleem 2: Suurprojektide ettevalmistamisel pole tagatud parima ja majanduslikult otstarbeka lahenduse valik			

	Kas Keskkonnaministeeriumi poolne projektide eelhindamine tagab, et Euroopa Komisjonile edastatakse kvaliteetsed ja jätkusuutlikud projektid (sisu, mitte ainult vormi osas)?	Eelhindamise kvaliteet on küsitav, sest seda teostavad ainult KKM veeosakonna spetsialistid. Selgeid kriteeriume projektide hindamiseks ei ole. Sõltumatuid eksperte ei kaasata. Keskkonnateenistuse käest pole vaja enam projektile kooskõlastust võtta.	Intervjuud Õigusaktide ja juhendite analüüs ÜF taotluste hindamiskriteeriumite olemasolu kontroll. Kriteeriumite analüüs KIK finantseerimiskorralduse hindamine Tehnoloogiaeksperti hinnang Finantseksperdi hinnang	Töötada välja selged projektide eelhindamise kriteeriumid. Luua hindamiskomisjon, kuhu kaasata sõltumatud eksperdid ja keskkonnateenistuste esindajad.
	Kas projektis on hinnatud erinevaid tehnoloogilisi alternatiive ja valitud kõige otstarbekam lahendus?	Investeeringu maksumuste osas on tehnoloogilisi alternatiive osaliselt kaalutud, kuigi pole kindel, kas alati on valitud kõige otstarbekam lahendus (tüüpprojektide probleem). Finantsanalüüs esitatakse taotluses vaid ühe alternatiivi kohta. Ülalpidamiskulude osas pole alternatiive üldse kaalutud, st puhasti tulevase eksploatatsioonikulud arvesse ei võeta.	Projektitaotluste hindamine valimi alusel EL juhendmaterjalide rakendamise analüüs Tehnoloogiaeksperti hinnang Finantseksperdi hinnang	Projektide tehnoloogiliste alternatiivide hindamisel kasutada olelusringi (<i>life-cycle</i>) meetodikat, sh arvestada eksploatatsiooni-kulusid.
	Kas projektide negatiivne keskkonnamõju on kindlaks tehtud ja minimeeritud? Kas keskkonnamõju hindamise (KMH) tulemused ja ettepanekud leiavad projektitaotluses kajastamist?	Keskkonnamõju hindamist pole alati tehtud. KMH tulemusi ei integreerita taotlusesse, KMH-s analüüsitud tehnoloogilised alternatiivid ei seostu taotluses käsitletud alternatiividega.	Intervjuud Euroopa Komisjoni märkuste ja küsimuste läbivaatamine KMH aruannete ja projektitaotluste võrdlus	Hinnata projektide keskkonnamõju ja viia projektid vastavusse KMH tulemuste ja soovitustega.

			Tehnoloogiaeksperti hinnang Küsimustik keskkonnateenistustele	
Probleem 3: Projektide elluviimise korraldus ja juhtimine ei taga reoveemajanduse jätkusuutlikkust				
	Kas hangete korraldus võimaldab saada efektiivsed ja ökonoomsed tehnoloogiad?	Ekspluatatsioonikulud ei võeta arvesse ka hangete korraldamisel (pakkumise kutse dokumendid). Positiivne erand: Rapla projekt.	Intervjuud Õigusaktide analüüs PKD-s esitatud kriteeriumite ja analüüs ja võrdlus projektitaotlustega Tehnoloogiaeksperti hinnang	Uue riigihangete seaduse jõustumisel muuta keskkonnahoidlike riigihangete põhimõtete rakendamine veemajanduses kohustuslikuks.
	Kas suurte vee-ettevõtete poolt tulevikus kavandatav teenuse hind on põhjendatud ja läbipaistev?	On oht, et vee-ettevõtete monopoolsus ning nende rakendatavad energiamahukad intensiivtehnoloogiad hakkavad tulevikus sundima tarbijat teenuse eest maksma ülemäära kõrget hinda.	Intervjuud KOV-de küsitlus Vee-ettevõtete loomise protsessi hindamine Vee-ettevõtete aktsionäride lepingute analüüs Finantseksperdi hinnang	Projektide jätkusuutlikkuse tagamiseks ja tarbija õiguste kaitseks kaaluda üleriigilise veehinna kooskõlastus- ja järelevalvemehhanismi loomist (nt Energiaturu Inspektsiooni analoogina).
	Kas projektid on jätkusuutlikud ka 30 aasta pärast, kui puhastid amortiseeruvad?	Amortisatsiooni sissearvutamine projekti kuludesse on kohustuslik, kuid vee hinna tegelikul kujundamisel KOV-de poolt amortisatsiooni ei arvestata ja uute investeeringute jaoks raha ei koguta.	Intervjuud KOV-de küsitlus Finantseksperdi hinnang	
Probleem 4: Investeeringute tulemuslikkust ei hinnata				
	Kas projektide elluviimise üle	Seire piirdub projekti elluviimise	Intervjuud	Käivitada projektide

	teostatakse järelevalvet ja seiret?	faasiga ja lõpeb projekti lõpparuandega. Pärast 2-aastase garantiiperioodi lõppu mingit järelevalvet ega seiret ei teostata.	Õigusaktide ja juhendite analüüs	edukuse pikemaajaline seiresüsteem, integreerides selle veekasutuse aruandluse süsteemi.
	Kas riigil on ülevaade seni tehtud investeeringute pikaajalisest tõhususest ja jätkusuutlikkusest?	Investeeringute (sh senised RIP; KIK projektid) tegelikku tulemuslikkust pole hinnatud, seda ei keskkonna- ega ka majanduslikust aspektist.	Intervjuud Senitehtud uuringute/analüüsidega tutvumine (Eesti Veevärk 2002; KUK 2003)	Analüüsida regulaarselt teostatud projektide tegelikku tõhusust ja jätkusuutlikkust. Analüüsi tulemusi võtta aluseks uute investeeringute planeerimisel.
	Kas senised investeeringud on olnud tulemuslikud?	Kõik senitehtud investeeringud ei ole olnud tulemuslikud, on mitmeid näiteid ebatõhusatest investeeringutest	Intervjuud Senitehtud uuringute/analüüsidega tutvumine (Eesti Veevärk 2002; KUK 2003) Küsimustik keskkonnateenistustele Ekspertide tööd Vajadusel täiendav andmete kogumine ja analüüs konkreetsete näidete kohta (ITK veekasutuse andmebaas; KIK projektide aruanded jms)	Võtta kasutusele kõik meetmed, et tehtud investeeringud oleksid ka tulemuslikud. Kui on selge, et Eestil pole võimalik EL liitumislepinguga võetud kohustusi eelseisvatel aastatel kasutada olevate inim- ja rahaliste ressursidega saavutada, siis teha sellest tulenevalt otsused.

LISA 3 AUDITI LÄBIVIIMISE AJAKAVA

Tegevus	Aeg	Teostajad
AP siseläbirääkimised	29.11.2005	Kärg Kama Auditijuht Peakontrolör
AP kinnitamine ja auditeerimise algus	30.11.2005	Peakontrolör
Auditi tutvustamine auditeeritavatele, projektivalimi koostölastamine	49. nädal	Kärg Kama Auditijuht Peakontrolör
Läbirääkimised võimalike ekspertidega, koostölastamine ministeeriumiga	46–49. nädal	Kärg Kama
Projektitaotluste materjalidega esmane tutvumine	48–50. nädal	Kärg Kama Jaana Tõnisson
Lepingud ja lähteülesanded ekspertidele	50. nädal	Kärg Kama
EL juhendmaterjalide analüüs	49–50. nädal	Kärg Kama Jaana Tõnisson
Tehnoloogiaeksperti (või ekspertide rühma) töö koordineerimine.	50. nädal- 5. nädal	Kärg Kama
Finantseksperi (või ekspertide rühma) töö koordineerimine	1. – 7. nädal	Jaana Tõnisson
KKM projektitaotluste sisulise eelhindamise kriteeriumitega tutvumine	50–52. nädal	Kärg Kama Tehnoloogiaekspert
Intervjuud ja suhtlus vee-ettevõtete juhtidega, Eesti Vee-ettevõtete Liidu spetsialistidega	1. – 3. nädal	Kärg Kama Jaana Tõnisson
Intervjuud ja suhtlus KOV-dega, dokumentide koondamine: ÜVK-de olemasolu kontroll; laenukoormuse andmed; vee-ettevõtete loomise protsess.	1.-3. nädal	Kärg Kama Jaana Tõnisson
KOV-de ja vee-ettevõtete dokumentidega tutvumine: ÜVK-d, erinevad majandusanalüüsid ja taustauuringud, aktsionäride lepingud.	1 – 4. nädal	Kärg Kama Jaana Tõnisson Ekspertid
KOV-de küsimustik	2. nädal	Kärg Kama Jaana Tõnisson
Projektitaotluste valimi tehnoloogiliste alternatiivide valiku hindamine	51–5. nädal	Kärg Kama Tehnoloogiaekspert
KIK projektitaotluste finantsilise eelhindamise kriteeriumitega tutvumine	1–2. nädal	Jaana Tõnisson Finantsekspert
KOV-de omafinantseeringu ja laenukoormuse suhte hindamine	2–3. nädal	Jaana Tõnisson Finantsekspert
Projektitaotluste valimi tasuvusanalüüside hindamine	2–7. nädal	Jaana Tõnisson Finantsekspert
Keskkonnateenistuste küsimustik	2–3. nädal	Kärg Kama
Keskkonnamõju hindamise aruannete ja projektitaotluste võrdlus	4. nädal	Kärg Kama Tehnoloogiaekspert
Pakkumise kutse dokumentides esitatud kriteeriumite analüüs	4–5. nädal	Kärg Kama Tehnoloogiaekspert
Õigusaktide analüüs	jooksvalt	Kärg Kama Jaana Tõnisson
Intervjuud ja suhtlus ministeeriumiga	jooksvalt	Kärg Kama Jaana Tõnisson

Kontrolliaruande eelnõu projekti kirjutamine	5–9. nädal	Kärg Kama
Meeskonnasisene arutelu	9. nädal	Keskkonnaaudiitorid, auditijuht
Kontrolliaruande eelnõu oponeerimine	10. nädal	Oponendid
Kontrolliaruande eelnõu toimetamine	9–12. nädal	Toimetaja
Kontrolliaruande eelnõu projekti arutelu ministeeriumiga	10–11. nädal	Kärg Kama Auditijuht Peakontrolör
Kontrolliaruande eelnõu siseläbirääkimised ja muudatuste tegemine	13. nädal	Kärg Kama Jaana Tõnisson Auditijuht Peakontrolör
Kontrolliaruande eelnõu saatmine auditeeritavatele	14. nädal	
Auditeeritava tagasiside aruande eelnõule	14–16. nädal	
Aruande lõplik koostamine ja vormistamine	17 - 18. nädal	Kärg Kama
Aruande allkirjastamine	18. nädal	
Aruande väljasaatmine ja avalikustamine	19. nädal	
Auditi enesehindamine	20. nädal	Kärg Kama Jaana Tõnisson Auditijuht

LISA 4 OPONEERIMISE MEMO

Auditi teema: Reoveekäitlus maapiirkondades

Oponeerijad: Külli Nõmm, Tiiu Mõttus, Jaanus Kasendi

Oponeerimise aeg: 21.11.05 kell 9.00-10.45

Oponeerijate hinnangud:

- 1) auditi põhiküsimused vastavad küll auditi teemale, kuid vähemalt üks oluline põhiküsimus on puudu (või piisavalt katmata)
- 2) auditi korraldamisel kasutatava käsitusviisi, ressursside ja metoodika osa vajaks mõningast täiendamist

Tegu on keskkonna seisukohast ilmselt olulise teemaga, mis on ka praegusel kujul metoodiliselt väga mahukas. Sellest hoolimata tundsid oponeerijad puudust reaalsest hinnangust valdkonna tulemuslikkusele. Praegu on keskendutud eelkõige protsesside hindamisele ja seda põhjendati mitme täiesti arusaadava argumendiga – esiteks, reaalse tulemuslikkuse hindamine (nt kui paljud puhastusjaamad tegelikult korrektselt töötavad) oli alguses kaalumisel, kuid suure mahu tõttu jäeti see kõrvale; teiseks käimasolevad suured muutused – seni pole lõpuni jõudnud veel ükski uue süsteemi projekt, mistõttu polegi veel uue süsteemi järgi reaalseid tulemusi, mida hinnata.

Siiski oleks oponeerijate arvates tulemuslikkuse selge aspekt väga oluline. Esiteks, seadus kohustab meil hinnata juhtimise tulemuslikkust, mitte juhtimist kui sellist. Teiseks, vigane protsess ei pruugi tähendada kehva lõpptulemust, puudulikud tulemused on aga tihti üheselt seotud protsessi puudustega – järelikult peaksime eelkõige lähtuma ikkagi tulemuste kontekstist. Kolmandaks, tulemuslikkuse hindamist kõrvale jättes näeme suurt riski veenvate lõpphinnangute andmisel. Neljandaks (seotud eelmisega) võib auditist välja kukkuda küll hea süsteemianalüüs ministeeriumile, kuid see ei paku samas midagi avalikkusele või Riigikogule – mis sellest tulenevalt suurendab ohtu, et audit ei pälvi väärilist tähelepanu ning head ettepanekud jäävad ellu viimata.

Tulemuslikkuse aspekti peaks selgelt kirjeldama ka auditi eesmärgi juures, 'valdkonna jätkusuutlikkus' on siiski liiga laialivalguv ja hägune termin. Selgelt tuleks lahti kirjutada, mida mõistetakse valdkonna jätkusuutlikkuse all ning kuidas ja millistest kriteeriumidest lähtuvalt seda mõõdetakse.

Omapoolse lahendusena pakume tulemuslikkuse hindamisel järgmist tõhususe hindamise skeemi. Viimase 6 aasta jooksul on süsteemide uuendamisse investeeritud ligikaudu 2,5 mld kr (sh riigi osa u 1 mld kr). Meie hinnang peaks olema, kui tõenäoline on seniste tulemuste põhjal, et järgmise 6 aasta jooksul suudetakse 6,5 mld kr tõhusalt rakendada. Nt kui näeme ühe olulise probleemina strateegilise planeerimise nõrkust, siis peaks auditist ilmnema, et seni ilma säärase planeerimiseta on investeeringuid suunatud pigem juhuslikesse kohtadesse ning paljud riskantsemad kohad on kõrvale jäänud. Tulemuslikkuse kriteeriumiks võiks olla eelkõige eri piirkondade veekogude puhtus ja rajatud puhastusjaamade tegelik toimimine (sh puhastamist vajava vee hulga minimeerimine ning ka vastavus piirkonna tegelikele vajadustele – ekstensiivsed vs intensiivsed tehnoloogiad).

Võimalik oleks hinnata ka mõjusust, mis eeltoodust väga palju ei erinekski (st hinnata, kas aastaks 2015 saavutatakse veekogude hea ökoloogiline seisund), kuid pikema ajahorisondi tõttu oleks see veelgi keerulisem.

Eeldatavate tulemuste all on auditi väljundina üht-teist sellesuunalist isegi märgitud (tagajärjeks võivad olla mittetöötavad puhastid või tarbijatele üle jõu käiv hind; tuleb teha senisest veelgi suuremaid investeeringuid), kuid need on paraku liiga üldisel kujul. Kui vähegi

võimalik, tuleks sellised puudused esitada konkreetselt – nt tehtud investeeringutest ei ole tegeliku tulemuseni e töötava puhastini jõutud x juhul; hinda hoitakse kunstlikult madalal x arvus KOV-des; amortiseerumine põhjustab x aasta pärast tänases vääringus x mld kr lisainvesteeringuid. Nimetatud tulemuslikkuse hindamist ei pea mahutama praegusesse ajakavasse, pigem võiks esitada alternatiividena (nt selle hindamine võtaks täiendavalt 3 kuud või aasta – sel juhul muidugi koos vastava metoodilise plaaniga).

Seejuures on oluline, kuivõrd on riik, KOV-d ja ka erasektor valmis äkiliselt kasvavat raha hulka vastu võtma. KKM haldussuutlikkus on siin nagunii üks suur küsimärk (tundub mõneti isegi tragikoomilisena, et aktiivsema liigutamise põhjustab oht EL abirahadest ilma jääda, mitte reaalne huvi keskkonna säästmise vastu). Samas on väga suur risk, et lihtsalt ei jätku ehitusvõimsust – selle aspekti käsitamist aga AP-st ei paistnud.

Väga suureks riskiks pidasid oponeerijad auditi puhul hetkeseisuga mehitatust. Küllaltki keerulise ja mahuka auditi puhul peaks olema välistatud üksi töötamine. Mingiks lahenduseks võiks olla teatud konkreetsete ülesannete läbiviimiseks võtta tööle praktikante. Lisaks tundub, et antud auditi puhul oleks lepingute analüüsimiseks vaja lisaks lausa eraldi juriidilist eksperti.

Auditist arusaamist raskendas lisas 2 toodud probleemide puu ülesehitus. Kuna kogu metoodika oli koondatud terve põhiküsimuse kohta kokku, siis oli raske jälgida, missugusele alaküsimusele mis metoodikaga vastust otsitakse. Ka auditi metoodika osas (p 6.2) oli seetõttu kohati raskesti hoomatav, mis võiks olla mõne konkreetse meetodi väljund (nt mida konkreetsemalt tahetakse öelda vee-ettevõtte loomise protsessi hindamise või omavalitsuste omafinantseeringu ja laenukoormuse suhte hindamise tulemusel). Samuti ei olnud alati selged kriteeriumid – nt mille alusel hinnata, kas on tagatud investeeringu jätkusuutlikkus 5 a möödumisel? Lisas 4 torkab silma nt, et 4. põhiküsimuse osas otsitakse järelevalve teostamise ja tulemuslikkuse ülevaate olemasolu kohta abi õigusaktide analüüsist.

Auditi meeskond peaks läbi mõtlema, milline seisukoht võtta Keskkonnaministeeriumi siseauditi osakonna kartuse suhtes, et Riigikontrolli märkuste tulemusena võib Euroopa Komisjon hakata projektidele antud raha tagasi nõudma hakata. Kas sellest tulenevalt hoidutakse riskantsetele projektidele või tegevustele hinnangu andmisest, et mitte põhjustada raha tagasi nõudmist või ei lasta ennast võimalikest negatiivsetest ja ebapopulaarsetest tagajärgedest häirida? Tegelikult puudutab see probleem kõiki Euroopa Liidu rahadega seotud projektide auditeerimist.

Järgnevalt konkreetsemad märkused-küsimused (osasid neist ei jõutud suuliselt arutada, seega võiks neid veel korra läbi mõelda):

Ajendi all ei pea rääkima alternatiivide valikust, see on pigem ulatuse teema. Auditi ulatuse juures võiks ka lühidalt põhjendada, miks hinnatakse just maapiirkondade reoveekäitlust, kuigi valdkonna ülevaate all on aimatavad põhjendused olemas.

Joonised 1 ja 2 paistavad üksteisega vastuolus olevat – heitvee kogused oleksid nagu 3x suuremad kui tegelik veekasutus. Joonisel 2 eksitab pisut “puhastamist vajava veekogudesse juhitava heitvee” maht (tegelikult on see puhastatud heitvesi); antud joonisel oleks seega asjakohane esitada ainult puhastamata ja ebapiisavalt puhastatud vee kogused.

Kui vee-ettevõtete kontseptsioon on Euroopas ainulaadne, siis kas see tähendab head või halba? Kas Eesti on siin valinud eesrindliku või pigem läbiproovimata ja riskantse tee?

Terve rida küsimusi tekkis suurprojektide ettevalmistamise osa kohta (lk 12-13). Kas KKM veesakonna töötajate koormatus on kavas ka auditis käsitada? Miks ei kaasata eelhindamisse sõltumatuid eksperte? Keda peetakse silmas ‘kasusaaja’ all? Kuidas on võimalik, et KMH viib läbi sama konsultant, kes koostas projektitaotluse? Kui EK on esitanud küsimusi KMH kohta, kas siis on midagi selle tulemusena toimunud ka?

Teise probleemi kolmas alaküsimus lähtub eeldusest nagu võimaldaks KMH läbiviimine negatiivseid keskkonnamõjusid välistada, kuigi tegelikult on KMH eesmärgiks anda teavet negatiivsete mõjude välistamise või vähendamise kohta ning võimaldada sobivaima lahendusvariandi leidmine. KMH läbiviimine ei taga negatiivse keskkonnamõju välistamist, seega võiks küsimuse esimese osa välja jätta.

Tehnoloogiaekspertidelt planeeritakse küsida, kas on kaalutud kõiki alternatiive. Reaalses elus ei olegi aga absoluutselt kõikide alternatiivide kaalumise võimalik. Küsimuse võiks ümber sõnastada järgmiselt – kas üldse on ka tegelikult (s.t. mitte ainult formaalselt paberil) alternatiive kaalutud?

Rapla-Kehtna veeprojekti puhul oleks hea, kui auditis näidataks, mis olid need tegurid, mis ühel juhul ikkagi positiivse tulemuseni viis (*best practise*).

Ajakava osas torkab silma, et 2005.a alguses on kahe nädala peale surutud neli tõenäoliselt üsna mahukat toimingut (võib-olla probleem selles, et nende sisu ei ole täpselt selge). Ei oska ka hinnata, kui adekvaatne on optimism, et suudetakse paralleelselt teha PKD-de analüüsi ja kirjutada aruannet. Kindlasti ei ole aga hea praktika, et meeskonnasisene arutelu korraldatakse alles 8. nädalal e peale KAEEL koostamise lõppu – põhisõnumid, tähelepanekute olulisus, võimalikud järeldused ja nende kaetus leidudega jne tuleb kindlasti enne aruande koostamist koos läbi rääkida.

Kokkuvõtteks – AP ei olnud sugugi nii halb kui siinsest märkuste rohkusest arvata võiks. Nagu arutelul välja tuli, ei tulnud enamik küsimusi üllatusena, kuna neid oli juba eelnevalt meeskonnas arutatud ja paljud teemad olid üksnes selgitamise vaev. Oponeerijad on tänulikud Kärjele avatuse ja kannatliku meele eest. Põhimõtteliselt on muidugi võimalik auditit teha ka praegusel kujul, kuid see oleks siiski libedam tee. Kui siia suudetakse ka selge tulemuslikkuse pool lisada, oleks tegemist keskkonna meeskonna poolt järjekordse kaaluka ning asjakohase auditiga ja hea sisendiga näiteks võimaliku RVKSi teemana kohalikele omavalitsustele eraldatud investeeringutest.