

Keskkonnaprojektide rahastamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu

*Kas keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvate
rahade jaotussüsteem on läbipaistev ja tagab eraldatud
raha sihipärase ja tulemusliku kasutamise?*

Keskkonnaprojektide rahastamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu

*Kas keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvate rahade
jaotussüsteem on läbipaistev ja tagab eraldatud raha
sihipärase ja tulemusliku kasutamise?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Keskkonnatasude seaduse kohaselt kasutatakse keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvat tulu sihtotstarbeliselt looduskeskonna säilitamiseks ja parandamiseks. Raha sihtotstarbelist kasutamist korraldab riigi sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus, kes toetab keskkonnatasudest laekunud rahast keskkonnaseisundi hoidmisele, loodusvarade taastootmisele ning keskkonnakahjustuste heastamisele suunatud keskkonnaprojekte.

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll hindas keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvast rahast finantseeritavate keskkonnaprojektide toetussüsteemi läbipaistvust ning SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse sisekontrollisüsteemi toimimist keskkonnaprojektide sihtotstarbelisel rahastamisel.

Miks on see audit maksumaksjatele oluline?

KIKi toetus aitab märkimisväärselt kaasa era- ja avaliku sektori keskkonnaprojektide elluviimisele ning on riigi eelarve kõrval üheks peamiseks rahastamisallikaks riigi keskkonnanõustamises püstitatud eesmärkide saavutamisel.

Aastatel 2000–2007 on KIK toetanud üle 10 000 keskkonnaprojekti kogusummas 3,3 miljardit krooni. 2007. aastal eraldas KIK toetust 1392 projektile kogumaksumusega ligi 686 miljonit krooni.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei ole keskkonnatasudest laekuvate rahade jaotussüsteem läbipaistev ja rakendatavad sisekontrollisüsteemid ei taga toetuste sihipärasest ja tulemuslikult kasutamist.

Riigikontrolli arvates on lubamatu Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevuse rahastamine KIKi projektide kaudu, kuna praegune keskkonnatasudest laekuvate rahade kasutamise korraldus vähendab keskkonnaministri vastutust keskkonnavaldkonna korraldamise eest ning võimaldab ministril katta olulise osa ministeeriumi valitsemisala kuludest ministeeriumi eelarve väliselt.

Olulisemad tähelepanekud:

- **Keskkonnatasudest laekuva raha jaotamise põhimõtted keskkonnavaldkondade vahel on ebaselged.** Ettepaneku keskkonnatasudest laekuva raha jaotamiseks keskkonnavaldkondade

vahel teeb igal aastal keskkonnaminister. Audit näitas, et ministeeriumis puuduvad keskkonnatasude jaotamisel selged otsustuskriteeriumid ning raha jaotamise ettepaneku seotus keskkonna arengukavades püstitatud eesmärkide saavutamise ei ole piisavalt põhjendatud.

- **KIKi toetuste kaudu rahastatakse riigieelarve väliselt Keskkonnaministeeriumi valitsemisala põhitegevust.** 2006. aastal eraldati Keskkonnaministeeriumi ja selle valitsemisala projektidele KIKist toetust ca 202 miljoni krooni ehk 41% KIKi toetuste kogumahust. Mitmete ministeeriumi valitsemisala projektidega rahastati tegevusi, mille kulude katmine peaks olema ette nähtud riigieelarvega. Ministeeriumi valitsemisala põhitegevuse toetamine KIKist vähendab ministeeriumi eelarve läbipaistvust, kuna osa tegevusi ja nende täitmiseks vajalikke kulutusi jäävad eelarves kajastamata.
- **Projektide hindajad hindavad enda poolt koostatud projekte.** KIKile esitatud projektitaotluste rahastamise otsustab sihtasutuse nõukogu Keskkonnaministeeriumi poolt korraldatud projektitaotluste hindamistulemuste alusel. Ministeeriumis hindavad projektitaotlusi vastavate valdkondadega tegelevate osakondade ametnikud, kes ise on projektitaotluste koostajad. Selle tulemusena on ministeeriumivälised projektitaotlused KKM-i valitsemisala projektidega võrreldes ebavõrdses olukorras. Riigikontroll on seisukohal, et tuleb välistada olukord, kus Keskkonnaministeeriumi ametnikud hindavad ministeeriumi poolt esitatud projekte.
- **Projekte oli rahastatud sageli erinevalt KIK nõukogu kehtestatud finantseerimise korrast.** Keskkonnaprojektide finantseerimisel ei olnud alati kinni peetud rahastamise ajalistest piirangutest ning sihtfinantseerimise lepinguga ettenähtud maksegraafikutest. Samuti oli mõnedel juhtudel toetuse saajatele tehtud lubatust suuremaid ettemakseid ning hüvitatud projekti elluviimisega otseselt mitteseotud kulusid.
- **Toetuste saajate juures läbiviidud järelevalveprotseduurid ei andnud alati kindlust toetuse sihipärase ja tulemusliku kasutamise kohta.** Audit näitas, et projektide nõuetele vastavust hindavad dokumendid olid sageli puudulikult täidetud ning sisaldasid projekti vastavuse kohta oletuslikke järeldusi.
- **Keskkonnaprojektidega saavutatud tulemusi ei hinnata.** KIK ja Keskkonnaministeerium ei ole süsteemselt hinnanud keskkonnatasudest finantseeritud projektide lõppemisel nende mõju kavandatud tulemustele.

Rahandusministri, Keskkonnaministri ja SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastused:

Rahandusminister teatas, et ettevalmistamisel on ettepanek Keskkonnaministeeriumile KIKi asutajaõiguste teostaja ülesannete üleandmise kohta, et tagada riigipoolsete ülesannete ja vastutuste omavaheline ühene seos ning sihtasutuse tegevuse efektiivsem juhtimine. Rahandusministeerium on seisukohal, et tulenevalt keskkonnatasude seaduses kindlaksmääratud ülesannete jaotusest on ka praegu

asutajaõiguste teostajaks sisuliselt Keskkonnaministeerium, kuna kõik KIKi põhieesmärgile suunatud tegevus- ja finantseesmärgid lähtuvad Keskkonnaministeeriumi seisukohtadest.

Keskkonnaminister märkis, et Keskkonnaministeerium on koostöös KIKiga viimastel aastatel oluliselt panustanud keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvate rahade jaotussüsteemi läbipaistvamaks muutmise ja valdkonna õiguslikku korrastamisse. Ministeerium on seadnud eesmärgiks pöörata lähiaastatel suuremat tähelepanu keskkonnaprojektide järelevalve (sh projektide tehnilise järelevalve) tõhustamisele.

SA KIK juhataja teatas, et on alates 2005. aastast igal aastal korraldanud sihtasutuses tegevusriskide hindamise seminari. Seminari käigus hinnatud riskide alusel otsustab KIKi juhtkond, millised töökorralduslikud meetmed riskide maandamiseks kasutusele võtta. Riigikontrolli poolt soovitusena esitatud teemad seoses 2006. aastal menetletud projektidega on kõik põhjalikult käsitletud riskide hindamise töömaterjalides. Maandamise meetmed on KIKi jaoks oluliste teemade puhul võetud kasutusele. KIK on teinud aastatel 2006 ja 2007 vajalikud ümberkorraldused oma üksuste tööprotseduurides, tõhustades sisekontrollimeetmeid ja suunates vajaduse korral paindlikult projektiauditi töötajaid konkreetsetele järelevalve ülesannetele.

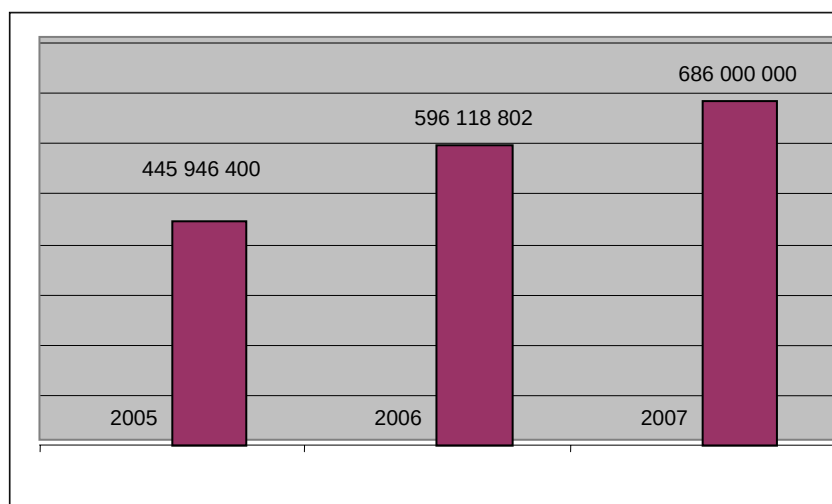
Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Keskkonnatasudest laekuvate rahade jaotussüsteem ja selle läbipaistvus	8
Keskkonnatasudest laekuva raha jaotamine keskkonnavaldkondade vahel on ebaselge	8
Keskkonnavaldkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamine ei toimu sõltumatult nende koostamisest ja hilisemast elluviimisest	10
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala toetamine KIKi projektide kaudu	13
KIKist toetatakse Keskkonnaministeeriumi põhitegevust	13
Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste eelarve on läbipaistmatu	16
Toetuste eraldamine ja järelevalve	20
Mitte alati ei olnud järgitud kehtestatud rahastamisnõudeid	20
Projektide kohapealne kontrollimine ei andnud sageli kindlust, et projektikulud vastavad tegelikkusele	25
Keskkonnaprojektidega saavutatud tulemusi ei hinnata	28
Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri, rahandusministri ja SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastused	31
Auditi iseloomustus	39

Valdkonna ülevaade

1. Keskkonnatasude seaduse kohaselt korraldab keskkonnatasudest riigieelarvesse laekunud raha sihtotstarbelist kasutamist SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK), millele eraldatud rahast toetatakse keskkonnaprojektide elluviimist keskkonnaprogrammide kaudu eesmärgiga hoida keskkonna seisundit, taastoota loodusvarasid ning heastada keskkonnakahjustusi.
2. Keskkonnaprogrammid jagunevad kaheksaks valdkondlikuks programmiks: veemajandus, jäätmeäritlus, keskkonnakorraldus, looduskaitse, metsandus, kalandus, keskkonnateadlikkus ja maakondlik programm.
3. Eri keskkonnaprogrammide konkreetsed eesmärgid ja neid toetavad tegevused on sätestatud keskkonnaministri vastava määrusega.¹
4. Aastatel 2000–2007 on KIKi kaudu eraldatud toetusi rohkem kui 10 000 projektile kogusummas üle 3,3 miljardi krooni. 2007. aastal toetas KIK 1392 projekti kogumaksumuses ligi 686 miljoni krooniga.

Joonis1. Keskkonnaprojektide rahastamine perioodil 2005–2007



Allikas KIK

5. Keskkonnaprojektide rahastamist korraldab lisaks KIKile ka Keskkonnaministeerium (edaspidi ka KKM), kahe asutuse ülesanded selles valdkonnas on jaotatud nende vahel sõlmitud halduslepingu² alusel.

¹ Keskkonnaministri määrus nr 13 „Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise tingimused ja kord, taotluste hindamise kriteeriumid, otsuse tegemise kord, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise kord ning aruandluse kord”, 17.02.2006. a.

² Keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha kasutamise haldusleping, 22.05.2006. a.

6. Vastavalt halduslepingule:

- KIK võtab vastu projektitaotlusi, kontrollib nende täielikkust ning vastavust nõuetele, sõlmib toetuse saajaga sihtfinantseerimise lepingu, kontrollib projektide elluviimist;
- Ministeerium hindab taotluste vastavust hindamiskriteeriumitele ja edastab KIKile projektitaotluste hindamise tulemused koos rahastamisettepanekuga.

7. Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse teeb KIKi nõukogu keskkonnaministri ettepanekul.

8. SA Keskkonnainvesteeringute Keskus tegutseb keskkonnatasude seaduse alusel eesmärgiga korraldada keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuva raha kasutamist. KIK on asutatud Keskkonnafondi likvideerimise tulemusel, kusjuures viimase vara, õigused ja kohustused anti üle KIKile.

9. KIK on Rahandusministeeriumi haldusalas tegutsev sihtasutus, mida juhib 9-liikmeline nõukogu, mille esimeheks on keskkonnaminister. Kuni 10.10.2006. a oli keskkonnaministriks Villu Reiljan, kuni 05.04.2007. a Rein Randver, käesoleva auditi läbiviimise ajal on ministriks Jaanus Tamkivi. KIKi juhatajaks on Kalev Aun.

Keskkonnatasudest laekuvate rahade jaotussüsteem ja selle läbipaistvus

Keskkonnatasudest laekuva raha jaotamine keskkonnavaldkondade vahel on ebaselge

10. KIKist sihtotstarbeliselt rahastatavate keskkonnavaldkondade nimekirja ja keskkonnatasudest laekuva raha jagunemise proportsioonid valdkondade vahel peavad olema kooskõlas ja tulenema Eesti keskkonnanastreegiast ning keskkonnategevuskavast (edaspidi *keskkonna arengukavad*). Ettepaneku nende kohta teeb keskkonnaminister ning selle kinnitab sihtasutuse nõukogu.

11. Kuna programmidele kinnitatud piirsummad väljendavad riigi huvi teatava valdkonna toetamise suhtes, peaksid jaotuse alused olema selgelt ja arusaadavalt seotud keskkonna arengukavades seatud prioriteetidega. Samuti peaks keskkonnaministri ettepaneku kujunemise protseduur olema sätestatud nii, et see võimaldaks tuvastada ettepaneku kujunemise põhjused ja seotuse Eesti keskkonnanastreegiaga.

12. Auditi käigus selgus, et ei ole võimalik tuvastada otsest seost keskkonnavaldkondadele raha jaotamise ja keskkonna arengukavade vahel ning keskkonnaministri ettepaneku kujunemise protsess jäi ebaselgeks.

13. KIK edastab KKMile ülevaate eelmisel aastal keskkonnavaldkondadele eraldatud raha protsentuaalsest jaotusest ja rahastusotsustest ning palub ministril teha järgmiseks aastaks ettepaneku keskkonnatasudest laekuva raha jaotamise kohta keskkonnaprogrammide vahel. KKM-i väitel otsustatakse keskkonnavaldkondade osatähtsus KIK-i esitatud eelmise aasta jaotuse alusel ning seda korrigeeritakse lähtuvalt ministeeriumile pandud riiklikest ülesannetest. Kuna eelmiste perioodide jaotuspõhimõtted tulenevad keskkonna arengukavades seatud prioriteetidest, võib varasemate andmete aluseks võtmine olla põhjendatud. KKM-i kinnitusel lähtutakse valdkondade rahastamiseks tehtava ettepaneku väljatöötamisel alati keskkonna arengukavadele. Samas ei olnud selge seos keskkonna arengukavaga tuvastatav, kuna jaotuses puudusid sellekohaseid viited ja põhjendused.

14. Keskkonnaministeeriumis ei ole kehtestatud ühtset korda valdkondade rahastamisetpaneku ministeeriumisisesele menetlemisel ja heakskiitmisel. KIK-i esitatud andmete alusel arutavad KKM-i asjaomased osakonnad programmide rahastamist ning teevad KKM-i juhtkonnale ettepaneku järgmisel aastal projektidele eraldatava summa suuruse kohta. Ministeeriumisisene korraldav ettepaneku menetlemise dokumentatsioon puudus – ei olnud määratud, kes vastutab ettepaneku koostamise ja selle õigsuse eest ning kes ja kuidas ettepanekut menetleb.

15. Ettepanekud keskkonnavaldkonna rahastamisvajaduse kohta tehakse pigem lähtuvalt KKM-i pandud keskkonnakaitsealastest kohustustest kui üleriigilist tasakaalustatud arengut silmas pidades. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt lähtuvad ministeeriumi osakonnad rahastamisetpanekute tegemisel valdkonna eelmiste aastate osakaalust ning KKM-i ja selle valitsemisala asutustele pandud riiklikest keskkonnakaitsealastest

Keskkonnavaldkondadele eraldatud raha jaotamise põhimõtete seos keskkonna arengukavadele ei ole selge

Ministeeriumi ja selle valitsemisala projekte eelistatakse ministeeriumiväliste projektidele

kohustustest, mida peab täitma, kuid milleks ei ole riigieelarvest raha ette nähtud ja/või mida on varasematel perioodidel rahastatud KIKist projekti-põhiselt.

16. Kuna juba raha jaotamisel eri programmide vahel on ministriumile teada kindlasti rahastatavad tegevused (lähtuvalt riiklikest kohustustest), on Riigikontrolli hinnangul hilisem projektide hindamise ning menetlemise protsess muutunud formaalseks. Kuivõrd KIK rahastab eelkõige riiklikke ülesandeid, jäävad tagaplaanile ministriumivälised projektid, mis aga võivad keskkonna arengukavade täitmise seisukohalt olla olulised.

17. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Tagada, et ministriumi ettepanek keskkonnatasudest laekuva raha proportsionaalsel jaotamisel oleks selgelt seotud keskkonnastrateegiliste arengudokumentidega.
- Kehtestada ministriumisisene kord keskkonnavaldkondade vahelist proportsionaalset rahajaotust käsitleva ettepaneku menetlemiseks ja määrata selle tööloigu eest vastutav ametnik.

Keskkonnaministri vastus esimesele soovitusele: Märgime, et rahastatavate valdkondade rahastamisproportsioonide koostamisel on ministrium alati lähtunud keskkonnavaldkonna strateegiliste arengudokumentidega seatud prioriteetidest. Riigikontroll on saanud õigesti aru, et ministrium võtab igal aastal valdkondade rahastamisjaotuse määramisel aluseks KIK nõukogus kinnitatud eelneva aasta rahastamisproportsioonid, mida vastava valdkonnaga tegelevad osakonnad korrigeerivad tulenevalt Eesti keskkonnastrateegia, Eesti keskkonnategevuskava, Keskkonnaministriumi valitsemisala arengukava ning muude keskkonnavalaste ja keskkonnakaitsega seotud tegevus- ja arengukavadega seatud eesmärkide saavutamise ning õigusaktidest ja välislepingutest tulenevate riiklike keskkonnakaitse kohustuste täitmise vajadustest ning keskkonnakasutusest laekuva raha mahu prognoosidest (sh KIK nõukogu otsusega projektidele tehtud broneeringutest). Lisaks riiklikele kohustustele arvestavad osakonnad ka arengukavade täitmise seisukohalt oluliste ministriumiväliste projektide rahastamisvajadustega. Ühtlasi vaatab ministrium iga aasta lõpus üle eelnimetatud eesmärgid ja kohustused, et vajadusel uuendada keskkonnatasude seaduse § 59 lg 4 alusel keskkonnaministri määrusega (17.02.2006 määrus nr 13) kehtestatud keskkonnaprogrammi valdkondlike programmide eesmärgid ja nendest toetatavaid tegevusi.

KIK nõukogu üldiselt arvestab keskkonnaministri ettepanekul kinnitatud protsentuaalsete osakaaludega keskkonnaprogrammi esitatud taotluste rahastamisotsuste tegemisel, kuid aasta jooksul tehtud rahastamisotsused võivad kokkuvõttes erineda KIK nõukogus kinnitatud protsentuaalsetest osakaaludest (seda juhul, kui KIK nõukogul on tulnud teha rahastamisotsuseid vooruväliselt esitatavate kiireloomuliste taotluste kohta).

Eeltoodust lähtuvalt kavandame edaspidi lisada SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) esitatavale ministriumi ettepanekule vastavasisulise selgitava seletuskirja koos põhjenduste ja

viidetega ettepaneku tegemise aluseks olevate arengudokumentidega seatud eesmärkidele.

Keskkonnaministri vastus teisele soovitusel: Märgime, et eraldi regulatsiooni keskkonnavaldkondade vahelist proportsionaalset rahajaotust käsitleva ettepaneku ministeeriumisisese menetlemise kohta ei ole ministeerium pidanud otstarbekaks kehtestada (kuna rahastamisproportsioonide kinnitamine on KIK nõukogu pädevuses), sest vastav töökorraldus ja konkreetsete tööloikude eest vastutajad määratakse kokku juhtkonna koosolekul, mis protokollitakse. Ettepanekud valdkondade rahastamisjaotuseks teevad valdkonna osakonnad, kes lähtuvad ettepaneku tegemisel kehtestatud strateegilistest arengudokumentidest. Kavatsime üle vaadata ja uuendada KIK projektitaotluste ministeeriumisisese läbivaatamise ja hindamise protseduuri ning seoses Teie ettepanekuga kaalume ka olemasoleva protseduuri laiendamist rahastamisproportsioonide kujundamisele (tähtaeg 2008 lõpp).

Keskkonnavaldkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamine ei toimu sõltumatult nende koostamisest ja hilisemast elluviimisest

18. KIKile esitatud projektitaotluste rahastamise otsustab KIKi nõukogu keskkonnaministri ettepanekul ning projektitaotluste hindamise tulemuste alusel. Projektitaotluste hindamise korraldab Keskkonnaministeerium, hindamise tingimused ja korra kehtestab keskkonnaminister.³ Taotlusi hinnatakse vastavalt kehtestatud hindamiskriteeriumitele⁴, arvestades keskkonnaprogrammide eesmäärke, neid toetavaid tegevusi ning KIKi nõukogu poolt kinnitatud keskkonnatasudest laekuva raha jagunemise proportsioone valdkondade vahel.

19. Eeltoodust lähtudes peavad keskkonnaprojektidele hinnangu andma vastava ala spetsialistid ühetaoliste ja selgete põhimõtete alusel ning sõltumatult projektide hilisemast elluviimisest.

Hindamisrühmad on komplekteeritud KKM-i ja selle valitsemisala ametnikest

20. Keskkonnaministeeriumis on projektide hindamiseks moodustatud valdkondlike programmide ja maakondliku programmi töörühmad, mille koosseisud on kinnitatud keskkonnaministri käskkirjaga. Valdkondlike programmide hindamisrühmade juhid on tavaliselt KKM-i sama valdkonnaga tegeleva osakonna juhatajad, töörühmade liikmeteks on KKM-i sama valdkonnaga tegeleva osakonna teenistujad, samuti ka keskkonnateenistuste teenistujad ning sama valdkonnaga tegeleva Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuse töötajad. Maakondlike programmide hindamisrühmadesse kuuluvad vastava maakonna keskkonnateenistuse teenistujad. Sellise korralduse juures on küll tagatud, et projektitaotluste hindamisega tegelevad valdkonnas pädevad inimesed, kuid kuna osa projektitaotlustest on esitanud KKM ja selle valitsemisala asutused, ei ole tagatud projektide hilisema elluviimise ja nende rahastamise võimalikkusele hinnangu andmise lahusus.

³ Keskkonnatasude seadus, § 59 lg 4

⁴ Keskkonnaministri määrus nr 13 „Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise tingimused ja kord, taotluste hindamise kriteeriumid, otsuse tegemise kord, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise kord ning aruandluse kord”, 17.02.2006. a

Projektitaotluste hindamine toimub vastavalt ühetaolistele hindamiskriteeriumitele ja hindamise protsess on selge

21. Hindamiskriteeriumid on kehtestatud keskkonnaministri määrusega „Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise tingimused ja kord” ning projektitaotlusi hinnatakse sellest lähtuvalt. Taotluste hindamine toimub ühetaoliste põhimõtete alusel, projektitaotluse lõpliku hinde kujunemise protsess on selgelt mõisteta- ning protokollitud. Samas soosivad hindamiskriteeriumid KKM-i valitsemisala asutuste projekte, kuna kaalukaimateks kriteeriumiteks on projekti elluviimisega seotud rahvusvaheliste kohustuste täitmine ja asjakohasus (teemale vastavus), mis seonduvad eelkõige riiklike keskkonnakaitsealaste ülesannete täitmisega.

Hindamisrühmade liikmed hindavad iseenda poolt koostatud projektitaotlusi

22. Kõigist KIK-i rahastatavatest projektidest ca 41% moodustavad projektid, millega on eraldatud raha KKM-i või ministeeriumi valitsemisala asutustele. Keskkonnaministeeriumi projektitaotlusi koostavad vastavate valdkondadega tegelevate osakondade ametnikud ning väljakujunenud töökorraldusest lähtuvalt hindavad projektitaotlusi samad ametnikud, kes need enne on kirjutanud. Analoogne olukord on maakondlike projektidega, sest kõik hindamisrühmade liikmed on samadest keskkonnateenistustest, mille esitatud projektitaotlusele nad hinnangut annavad. Hindamisrühmade juhtide selgitusel toimub taandamine iseenda projektide hindamisest ainult keskkonnateadlikkuse ja metsanduse programme hindamisrühmades, teistes töörühmades hinnatakse ka iseenda koostatud projekte.

23. Selline süsteem ei taga KKM-i ressursside säästlikku kasutamist, samuti ei saa pidada ratsionaalseks olukorda, kus ametnikud koostavad asutusele pandud riiklike ülesannete rahastamiseks projektitaotlusi, millele rahastamise võimalikkusele nad ise hiljem hinnangu annavad. Selle tulemusena on ministeeriumivälised projektitaotlused ebavõrdses olukorras, võrreldes KKM-i valitsemisala poolt koostatutega.

Kontrollisüsteemid hindamisrühmade töö üle puuduvad

24. Kuigi projektitaotluste hindamine on üks Keskkonnaministeeriumi tööloikudest, puudus valdkonna koordineerimist, juhtimist ja kontrolli puudutav ministeeriumisisene kord. Kuna peamiselt on tegemist ministeeriumi enda projektidega, ei saa olla kindel hindamise objektiivsuses. Hindamise tulemusel koostatakse keskkonnaprogrammide eelnõud. KKM-i väitel kontrollib nende korrektset vormistust enne KIK-i nõukogule edastamist ministeeriumi kantsleri nõunik. Samas ei olnud ministeerium hinnanud ega auditeerinud projektide kirjutamise ja hindamise protsessi ega selle otstarbekust ning säästlikkust. Keskkonnaministeerium edastas keskkonnaministri poolt 2005. a kinnitatud projektitaotluste ministeeriumisisese läbivaatamise ja hindamise protseduurireeglid Riigikontrollile alles koos vastusega kontrolliaruande eelnõule. On äärmiselt taunimisväärne, et vaatamata audiitorite palvele auditi läbiviimise ajal esitada neile kõik kõnesolevat valdkonda reguleerivad dokumendid, jättis Keskkonnaministeerium teadlikult osa dokumente esitamata ning keegi valdkonnaga tegelevatest ametnikest olemasolevatele protseduurireeglitele ei viidanud.

25. KIK-il puudub KKM-i võrdväärne pädevus keskkonnaprojektidele sisulisi hinnanguid anda. Samuti puudub selline pädevus ka KIK-i nõukogul, kes teeb keskkonnatasudest riigieelarvesse laekunud raha kasutamise seonduvad otsused.

26. Keskkonnaministeeriumis väljakujunenud töökorralduse puhul ei saa pidada asjakohaseks olukorda, kus ametnikud hindavad iseenda tööd ning

ministeeriumile ja selle valitsemisalale pandud riiklike kohustuste täitmiseks koostatud projektitaotlused konkureerivad ministeeriumiväliste taotlustega. Puudub sisekontrollisüsteem, mis hindamisprotsesside järelevalve kaudu peaks tagama kindluse hindamise kvaliteedis ja sõltumatuses. Kuna projektide hindajad ja koostajad on samad ning täiendav järelevalve puudub, ei saa olla veendunud keskkonnaprojektide kulude sisu ning suuruse põhjendatuses. Kindlustunde puudumist hindamisrühmade sõltumatuse osas suurendab ka asjaolu, et hindamisel tuleb arvestada keskkonnatasudest laekuva raha jagunemise proportsioone valdkondade vahel, kui proportsioonide kujunemine on seotud KKM enda töökohustustega.

27. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Vältida olukorrad, kus ministeeriumi ametnikud hindavad ministeeriumi projektitaotlusi.
- Hindamisrühmade sõltumatuse suurendamiseks kaaluda nende töösse ekspertide kaasamist ministeeriumivälistest organisatsioonidest, näiteks erialaliitudest.
- Seada ministeeriumis sisse keskkonnaprojektide hindamisrühmade töö juhtimis- ja kontrollisüsteemid, määrata selle tööloõigu eest vastutav ametnik.

Keskkonnaministri vastus esimesele soovitusele: Kuna projektitaotlusi hindavate töörühmade koosseisud on komplekteeritud valdkonnas pädevatest ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste teenistujatest, eeldab Riigikontrolli soovitus arvestamine töörühmade koosseisude olulist suurendamist ministeeriumiväliste ekspertide kaasamise arvelt. Samas ei pea me vajalikuks kõikide ministeeriumi esindajate taandamist ministeeriumi projektitaotluste hindamisest, kuna kõik esindajad ei pruugi olla vahetult asjaomase projekti koostamise või hilisema elluviimisega seotud. On olnud tavaks, et projektitaotlusi hindava töörühma liige taandab end projektitaotluse, mille ta on koostanud, hindamisest (samas nendime, et see ei ole alati saanud hindamisprotokollides kajastatud – sellest tulenevalt oleme hakanud pöörama vastava kontrolli teostamisele rohkem tähelepanu, et tagada, et kõik taandamised saaksid selgelt protokollides kajastatud).

Erinevalt KKM töötajate hindamisprotsessist välistamisest peame otstarbekaks täiendavate kontrollisüsteemide rakendamist võimaliku huvide konflikti ennetamiseks ja tuvastamiseks.

Keskkonnaministri vastus teisele soovitusele: Võrreldes varasemate aastatega on alates 2006. aastast aidanud oluliselt suurendada hindamise objektiivsust, läbipaistvust ja kontrollitavust valdkondlike programmide toetatavate tegevuste ja hindamiskriteeriumide sõnastamine ministri määruses (17.02.2006 määrus nr 13, enne seda kinnitati järgneva aasta keskkonnaprogrammi hindamiskriteeriumid KIK nõukogu igakordse otsusega) ja töörühmades nimetatud hindamiskriteeriumide rakendamisel kasutatavat hindamismetoodikat selgitavate hindamisskaalade kasutuselevõtt, mis tagab, et kõiki taotlusi hinnatakse ühesuguste kriteeriumide alusel.

Peame soovitus üldiselt asjakohaseks. Samas märgime, et ekspertide kaasamine toob endaga kaasa uue riski: enamjaolt on asjakohased eksperdid asutustest ja organisatsioonidest, kes taotlevad ise sageli KIK-ilt raha (nt keskkonnaühendused, ülikoolid ja teised teadusasutused jne). Keskkonnaministeeriumi asjatundjad esindavad valdkonna parimat saadaolevat teadmist ja nende ülesanne on lähtuda antud valdkonna kui terviku arendamise üldisest eesmärgist ning seega ei saa nende osalemist hindamise töörühmades samastada näiteks erahuve esindavate organisatsioonide liikmetega. Sellega seoses soovime pöörata eraldi tähelepanu eelnõus toodud üldistavale väitele, mille kohaselt hindamisel eelistatakse ministeeriumi valitsemisala projektitaotlusi, sest me ei saa sellega nõustuda.

Keskkonnaministri vastus kolmandale soovitusele:

Keskkonnaministeerium ei saa üheselt nõustuda kontrolliaruande eelnõu punktis 24 esitatud tähelepanekuga, mille kohaselt puudub ministeeriumis projektitaotluste hindamise koordineerimist, juhtimist ja kontrolli reguleeriv kord, mis võimaldaks järelevalve kaudu tagada kindluse hindamise kvaliteedis ja sõltumatuses. Projektitaotluste ministeeriumisisese läbivaatamise ja hindamise protseduur ning sellega seotud vastutus on määratud kindlaks keskkonnaministri 19.04.2005 käskkirjaga nr 460 (lisatud). Ministeeriumil on kavas 2008. aastal vastavat protseduuri uuendada, sh arvestada kontrolliaruande eelnõus esitatud soovitude ja tähelepanekutega hindamisrühmade töö juhtimis- ja kontrollisüsteemide ning hindamise objektiivsuse tagamise tõhustamiseks.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala toetamine KIKi projektide kaudu

KIKist toetatakse Keskkonnaministeeriumi põhitegevust

28. Riigieelarvest keskkonnakaitseks vahendite eraldamisel näevad keskkonnatasude seadus ja riigieelarve seadus ette kaks viisi. Üks osa keskkonnakaitse valdkonnale eraldatavast rahast liigub läbi riigieelarve ning selle kasutamise üle otsustavad Riigikogu ja valitsus. Teine osa – keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuv raha, mis kantakse üle KIKile – liigub riigieelarvest välja ning Riigikogu ja valitsus selle kasutamist otseselt mõjutada ei saa.

29. Kuna Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste tegevuse eesmärgid kattuvad põhiosas keskkonnaprogrammide eesmärkidega, mida rahastatakse KIKist keskkonnatasude seaduse alusel⁵, on tavaline, et KIKist rahastatakse projektipõhiselt osa ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste keskkonna- ja looduskaitse korraldamisega seotud tegevuskulusid. Näiteks 2007. a moodustasid KIKist eraldatud toetused ca 50% Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Põlula Kalakasvatusekeskuse kuludest. Looduskaitseprogrammi mahust hõlmasid Riikliku Looduskaitsekeskuse projektid aga ca 75%.

⁵ Keskkonnaministri määrus nr 13 „Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise tingimused ja kord, taotluste hindamise kriteeriumid, otsuse tegemise kord, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise kord ning aruandluse kord”, 17.02.2006. a.

Riigieelarve kinnitab Riigikogu, riigieelarve eelnõu koostab Vabariigi Valitsus, eelnõu tulud ja kulud selguvad vastava ministeeriumi ja Rahandusministeeriumi omavaheliste läbirääkimiste käigus.

Tabel 1. KKM-i valitsemisalale eraldatud toetuste osakaal KIK-i toetustest

Aasta	KIK-i sõlmitud keskkonnaprojektide lepingute kogumaksumus	Nendest KKM-i valitsemisalas	% KIK-i toetustest
2005	434 270 736	186 899 332	43%
2006	489 383 873	202 292 070	41%

Allikas: KIK

KIK-i kuulumine Rahandusministeeriumi valitsemisalasse on kunstlik

30. Keskkonnaministeeriumi allasutuse ulatuslikuks toetamiseks loob soodsad eeldused keskkonnatasude seadus. Keskkonnatasud on riigitulud nagu teisedki riigieelarvesse laekuvad tulud, kuid nendest riiklike ülesannete täitmiseks (s.o KKM-i ja selle valitsemisala riiklikud ülesanded, mida rahastatakse projektipõhiselt KIK-i kaudu) ettenähtud kulud määrab keskkonnaminister keskkonnatasude seaduse, mitte riigieelarve seaduse alusel.

31. Kuigi KIK on Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv iseseisev juriidiline isik, on KIK-ile eraldatud vahendite sihipärase ja läbimõeldud kasutamise suunamisel keskkonnatasude seaduse kohaselt keskne roll keskkonnaministril. Rahandusministeerium on KIK-i suhtes küll valitsev ministeerium, aga tal ei ole sellest valdkonnast ülevaadet ning järelevalvetoiminguid ta selles valdkonnas ei teosta.

32. Seaduse kohaselt on KIK-i vahendite kasutamisel otsustusõigus küll sihtasutuse nõukogul, kuid ettepanekud eri keskkonnavaldkondade ning üksikute projektide rahastamiseks teeb keskkonnaminister. Seega annab keskkonnatasude seadus keskkonnaministrile KIK-ile eraldatud raha jaotamise korraldamiseks märkimisväärse mõju. Samas puudub ministril KIK-i kui iseseisva juriidilise isiku nõukogu otsuste eest otsene vastutus.

33. Riigikontroll on seisukohal, et keskkonnatasude seadus annab keskkonnavaldkondade vahel rahajaotuse, projektitaotluste hindamise ja KIK-i nõukogu juhtimise kaudu keskkonnaministrile põhjendamatult suured volitused otsustada osa riigieelarvesse laekuvate tulude eraldamise üle ministeeriumi valitsemisala tegevuskuludeks ja see on vastuolus riigieelarve seadusega. Seega määratakse Riigikontrolli hinnangul osa riigi ülesannete täitmiseks ettenähtud kuludest Rahandusministeeriumiga kooskõlastamatult ja selleks Riigikogult nõusolekut saamata.

34. Vabariigi Valitsus tegi oma 21.02.2008.a istungil Rahandusministeeriumile ülesandeks koostöös KKM-iga analüüsida Keskkonnaministeeriumi määramist KIK-i suhtes asutajaõiguste teostajaks.

35. Riigikontrolli arvates vähendab keskkonnakaitseks eraldatud raha jaotamine KIK-i kui iseseisva juriidilise isiku kaudu sisuliselt ministeeriumi vastutust keskkonnakaitseks eraldatavate vahendite sihipärase ja läbimõeldud kasutamise korraldamisel, kuna KIK ei ole oma otsustes iseseisev, vaid sõltub suuresti Keskkonnaministeeriumist.

36. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile ja keskkonnaministrile:

- Algatada Vabariigi Valitsuse kaudu seadusemuudatus Keskkonnaministeeriumi määramiseks KIKi asutajaõiguste teostajaks.
- Kaaluda KIKi likvideerimist iseseisva juriidilise isikuna ning panna sihtasutuse ülesannete täitmine kohustuseks mõnele olemasolevale või vajaduse korral selleks otstarbeks loodavale Keskkonnaministeeriumi asutusele.

Rahandusministri vastus esimesele soovitusele:

Rahandusministeeriumis on ettevalmistamisel ettepanek Keskkonnaministeeriumile KIKi asutajaõiguste teostaja ülesannete üleandmise kohta, tagamaks riigipoolsete ülesannete ja vastutuste omavaheline ühene seos ning sihtasutuse tegevuse efektiivsem juhtimine. Rahandusministeerium on seisukohal, et tulenevalt keskkonnatasude seaduses määratletud ülesannete jaotusest on ka praegu asutajaõiguste teostajaks sisuliselt Keskkonnaministeerium, kuna kõik KIKi põhieesmärgile suunatud tegevus- ja finantseesmärgid lähtuvad Keskkonnaministeeriumi seisukohtadest.

Rahandusministri vastus teisele soovitusele: Riigikontrolli ettepanek likvideerida KIK iseseisva juriidilise isikuna ning panna sihtasutuse ülesannete täitmine kohustuseks mõnele olemasolevale või vajaduse korral selleks otstarbeks loodavale Keskkonnaministeeriumi asutusele ei ole hetkel asjakohane, arvestades, et aastatel 2007 – 2013 on KIKile tehtud ülesandeks ca 10. miljardi krooni ulatuses struktuuritoetuste menetlemine. Lisaks nõuab selline ülesannete ümberjagamine väga põhjalikku täiendavat analüüsi nii võimaliku asutuse haldussuutlikkuse kui ka ülesannete võimaliku üleviimisega kaasnevate kulude poolelt, sh pikemas perspektiivis.

Keskkonnaministri vastus esimesele soovitusele: Vabariigi Valitsus tegi 21.02.2008 istungil Rahandusministeeriumile ülesandeks analüüsida koostöös Keskkonnaministeeriumiga nelja kuu jooksul Keskkonnaministeeriumi võimalikku määramist KIK asutajaõiguste teostajaks ja vajadusel esitada asjakohased ettepanekud Vabariigi Valitsusele. Saame anda seisukoha Riigikontrolli soovituse kohta pärast eelnimetatud analüüsi valmimist.

Samas juhime Riigikontrolli tähelepanu sellele, et KIK-i Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse ületoomise ettepanekut tuleb hinnata keskkonnakasutusest KIK-ile laekuva raha ja keskkonnakaitse valdkonnale Keskkonnaministeeriumi eelarve kaudu eraldatavate vahendite kasutamise põhimõtete ja muutunud majandusolukorra kontekstis. Tuleb arvestada, et keskkonnavaldkonnas on EL Ühinemislepinguga võetud kohustuste täitmiseks olnud viimastel aastatel vajalik täita suuremahulisi riiklikke investeeringukohustusi, mille vajadused suurenevad lähiaastatel väga olulises matus (sh kaasfinantseeringud perioodi 2004–2006 projektide lõpetamiseks ja perioodi 2007–2013 projektide käivitamiseks). Ilma KIK vahendeid kaasamata ei ole Keskkonnaministeeriumil võimalik eelarveliste vahenditega nii mahukaid investeeringuid teha.

Keskkonnaministri vastus teisele soovitusel: Analüüsimine Riigikontrolli ettepanekut 2009. aasta eelarve koostamise käigus. Muutunud majandusolukorras, kus valitsussektori tulud lähiaastatel vähenevad, tuleb hinnata, kas muudatused oleksid võimaliku rahalise kokkuhoiu ja keskkonnakaitselise tulemuse saavutamise seisukohast põhjendatud.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste eelarve on läbipaistmatu

37. Riigieelarvelise asutuse aastaeelarve peaks eeldatavalt peegeldama kõiki selle asutuse tegevusi ning nendeks tegevusteks vajaminevaid rahasummasid. Seda on vaja nii asutuse tõhusaks finantsjuhtimiseks kui ka avalikkusele riigiasutuste tegevuskuludest ülevaate andmiseks.

KKMi valitsemisala asutuste eelarve ei näita asutuste kõiki tegevusi ja nende täitmiseks vajaminevaid kulutusi

38. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala eelarves ei kajastu põhi-tegevuse kulud, mida kavatakse rahastada KIKist saadavate toetuste kaudu. Keskkonnaministeeriumi eelarveosakond koordineerib riigieelarve ettevalmistamise protsessi valitsemisalas, kuid eelarve menetlemise käigus KIKile esitatavaid projektitaotlusi ei käsitleta ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutused KIKi-poolset rahastamist eelarve kavandamisel eraldi välja ei too. Valitsemisala asutuste selgituste kohaselt ei kavandata kulusid eelarve menetlemise protsessis eelkõige seetõttu, et KIK on projektipõhine rahastamisüksus ning seetõttu puudub kindlus raha eraldamises.

39. Riigikontrolli arvates on lubamatu olukord, kus põhitegevuseks vajalik raha suunatakse Keskkonnaministeeriumi valitsemisalasse sihtasutuse kaudu selle asemel, et riigieelarvest otse raha eraldada. See tekitab põhjendamatut bürokraatiat ja lisakulu, muudab asutuste eelarve läbipaistmatuks ning tekitab asutustele probleeme oma tegevuste kavandamisel. Samuti ei ole avalikkusel võimalik saada terviklikku ülevaadet KKMi valitsemisala reaalsest eelarvest ja nende asutuste toimimiseks ning riiklike ülesannete täitmiseks vajalikest tegelikest kuludest. Riigikontroll on seisukohal, et riigieelarvelistele asutustele riigi poolt pandud ülesannete täitmiseks vajaminevad vahendid peavad olema kindlustatud riigieelarves.

40. Keskkonnaministeeriumis kui üksikasutuses on alates 2008. aasta eelarve koostamisest KIKi rahastatavad tegevused ja nendeks vajaminevad summad toodud eelarve planeerimisvormides eraldi veerus, alates 2009. a toimub analoogselt ka valitsemisala asutuste eelarvete planeerimine. Samuti on ministeeriumi sõnul eelarveläbirääkimistel valitsemisala asutuste ja Rahandusministeeriumiga käsitletud KIKile esitatavaid projektitaotlusi nii asutuste kui ka projektide kaupa. Alates 2008. aastast on hakatud vähendama ministeeriumi ja valitsemisala asutuste põhiülesannete rahastamist KIKi projektide kaudu. Näiteks rahastatakse Põlula Kalakasvatusteskust nüüdsest ainult eelarvelistest vahenditest, samuti on vähendatud ka teiste KKMi valitsemisala asutuste rahastamist KIKi kaudu. KKMi valitsemisalas on planeeritud juurutada tööplaanide infosüsteemi, millest nähtuksid nii riigieelarvest kui ka muudest vahenditest, sh KIKist rahastatavad tegevused.

Riikliku Looduskaitsekeskuse juhtkond peab asutuse tegevuse rahastamist KIKilt saadavate toetuste kaudu probleemseks

Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutused ei planeeri KIKist rahastatavaid tegevusi piisava põhjalikkusega ega pea kinni KIKi poolt esitatud nõuetest

41. Riikliku Looduskaitsekeskuse juhtkonna sõnul tekitab KIKist projektide kaudu vahendite saamine probleeme asutuse töö planeerimisel, sest raha projektipõhisel taotlemisel ei ole võimalik olla täiesti kindel, et see tõepoolest ja vajalikus summas saadakse. Riikliku Looduskaitsekeskuse siseaudiitor tegi 2007. aastal üldise arvutuse, kui suur on KIKi projektide haldamisele kulunud töö rahaline vaste. Selgus, et projektidega seonduvale tööle kulub ligikaudu miljon krooni aastas.

42. Ka peavad Looduskaitsekeskuse juhid KIKi toetuste puhul probleemseks asjaolu, et regionaalsed asutused suhtuvad KIKist saadud rahasse üsna kergekäeliselt. Näiteks on projektirahade puhul kulude otstarbe muutmine riigieelarvekuludega võrreldes suhteliselt lihtne protsess.

43. Looduskaitsekeskuse juhtkond leiab, et otstarbekam oleks rahastada asutuse tegevust riigieelarvest. See muudaks asutuse töö planeerimise tunduvalt lihtsamaks, samuti oleksid asutuse kulud ja eelarve läbi- paistvamad ning puuduks projektide menetlemisest tulenev bürokraatia.

44. Riigieelarveliste asutuste korrektne finantsjuhtimine eeldab asutuste kulude täpset planeerimist enne eelarveaastat. Sellekohane nõue on kehtestatud riigieelarve seadusega.

45. Asutuste tegevuste rahastamine KIKi kaudu toimub lahus nende riigieelarvelise rahastamise planeerimisest, KKM-i valitsemisalas ei ole senini projekte korrektselt planeeritud, mistõttu selgus, et mõningatel juhtudel on asutused kulude planeerimisse suhtunud väga pealiskaudselt:

- sageli ei olnud KKM-i valitsemisala asutused esitanud KIKile korrektseid projektitaotlusi, mistõttu neid oli nii kavandatavate tegevuste kui ka kulude osas KIKi nõudel korduvalt parandatud ja muudetud;
- asutused olid esitanud väljaspool taotlusvooru nn erakorralisi projekte, kuigi tegemist oli asutuse pidevate kohustustega ja vajadus neid täita oleks asutusel pidanud juba pikka aega ette teada olema.

46. Näiteks esitas Eesti Loodusmuuseum KIKile erakorralisena kuu aega enne ürituse toimumist taotluse projekti „Vereta jaht” rahastamiseks, kuigi muuseum oli seda üritust korraldanud mitmel järjestikusel aastal. Keskkonnaministeerium oli 2006. a esitanud erakorralisena taotluse metsanädala rahastamiseks, ehkki üritust on korraldatud pidevalt ja ka taotluses on märgitud, et tegu on juba 14. metsanädalaga. Seega ei olnud sellise taotluse esitamine erakorralisena millegagi põhjendatud.

47. KKM ja selle valitsemisala asutused ei pea kinni KIKi kehtestatud rahastamise korrast ning taotlevad pidevalt endale erandite tegemist nii maksete tähtaegades, korralduses kui ka abikõlblikkuses. On olnud juhtumeid, kus sisuliselt ei ole tegemist projektidega, vaid asutuse ülalpidamiskulude katmisega lisaks taotluses näidatud tegevustele (nt Põlula Kalakasvatustekeskus, Riiklik Looduskaitsekeskus).

48. Sageli soetatakse projektirahadest asutusele vara ning selle seos projekti eesmärgiga on üksnes kaudne. Nii näiteks Riigikontrolli hinnangul soetati Riikliku Looduskaitsekeskuse projekti „Hegolandi rüsa

renoveerimine ja lindude seire” abil asutusele tema põhitegevuseks vajalikke väikevahendeid. Projekti „Metsloomade taastekeskuse abivahendid” taotluses märgiti, et on vaja soetada metsloomade transpordiks turvaline auto, toodi näitena probleemid seoses Ruhnu karuga ning projekti raames saadud toetusest muretseti asutusele sõiduauto Opel Zafira Enjoy.

49. Projektiks eraldatud rahadest on finantseeritud mitteabikõlblikke kulutusi ning tehtud seda isegi siis, kui KIK on selle kohta teinud märkusi. Näiteks Põlula Kalakasvatusteskus maksis projekti „Lõhepopulatsioonide taastamine 2006” toetusest töötajatele puhkusetootust, mis ei ole abikõlblik kulu ning pidi seetõttu KIKile tagastama 133 969 krooni. Vaatamata eeltoodule maksis kalakasvatusteskus projekti „Lõhepopulatsioonide taastamine 2007” toetusest uuesti puhkusetootust, kuigi oli teada, et tegu pole abikõlbliku kuluga ja selle kohta oli KIK asutusele juba märkuse teinud. Samuti oli Põlula Kalakasvatusteskus vaatamata KIKi märkustele maksnud projektiga mitteseotud asutuse töötajatele projektirahast palka ning kompenseerinud nende lähetuskulusid.

50. KKM-i valitsemisala asutuste tegevuste projektipõhine rahastamine KIK-i kaudu viitab mitmetel juhtudel väga kergekäelisele suhtumisele korrektse finantsjuhtimisse ning asutustele pandud ülesannete õigeaegselt kavandamata jätmisele või pealiskaudsele kavandamisele.

51. 2006. aastal sõlmis KIK toetuse eraldamise lepinguid kogusummas ca 489 miljonit krooni, millest Keskkonnaministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste esitatud projektidele kulus ca 202 miljonit krooni ehk ligikaudu 41% kõikidest KIK-i toetustest. Seetõttu kulub märkimisväärne osa KIK-i tööjõuressursist Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste projektide hindamiseks. Kuigi võiks eeldada, et suurima rahasaajana on Keskkonnaministeerium toetuse saamise tingimustega hästi kursis ja peab neist kinni, esineb ka nende projektide puhul hulganisti vormistuslikke puudusi (sagedased on juhtumid, kus sama dokumenti on parandatud 2–3 korda), mille likvideerimiseks kulub ebaotstarbekalt palju nii KIK-i kui ka Keskkonnaministeeriumi enda ressursse.

52. Kuna Keskkonnaministeerium saab KIK-ist pidevalt toetusi ning Keskkonnaministeeriumi tegevus on seotud keskkonna ja looduskaitsega, peaks Riigikontrolli hinnangul välja töötama meetme keskkonnatasudest laekuva raha efektiivsemaks suunamiseks KKM-i tegevuse rahastamiseks ilma KIK-i selleks kaasamata. See looks KIK-ile võimaluse pöörata enam tähelepanu teiste toetuste nõuetekohasele eraldamisele ja kontrollimisele.

53. **Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Teha KIK-i nõukogule ülesandeks lõpetada KKM-i ja ministeeriumi valitsemisala asutuste põhitegevuse rahastamine KIK-i projektidest.

Rahandusministri vastus: Teema lõpetada Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste põhitegevuse rahastamine KIK-i projektidest eeldaks praeguse keskkonnaprojektide rahastamise aluste, sealhulgas riigieelarve võimaluste ülevaatamist otstarbekaima lahenduse leidmiseks. Kaks viimast teemat eeldaksid mõlemad ka asjakohase õigusraamistiku ülevaatamist ja vajadusel muutmist. Rahandusministeerium suhtub Keskkonnainvesteeringute Keskusega seotud teemadesse tõsiselt, nimetatud teemat on käsitletud RES 2009–2012 kontekstis

KIK-i töötajad on olulisel määral hõivatud Keskkonnaministeeriumi esitatud projektidega

ministritevahelistel läbirääkimistel ja tõenäoliselt käsitletakse ka riigieelarve koostamise protsessis.

54. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Muuta keskkonnakaitse valdkondade rahastamise korraldust⁶ nii, et oleks välistatud KKM-i valitsemisala asutuste põhitegevuse kulude rahastamine KIK-i toetustest.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub kontrolliaruande eelnõus esitatud üldhinnanguga, mille kohaselt ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste keskkonna- ja looduskaitse korraldamisega seotud põhitegevuste kulude projektipõhine rahastamine KIK-ist ei ole parim tava. Muu hulgas tähendab see riigieelarvele täiendavat lisakulu projektide haldamiskulude kaudu ning et selle asemel peavad olema Keskkonnaministeeriumile kui riigieelarvelisele asutusele riigi poolt pandud ülesannete täitmiseks vajaminevad vahendid kindlustatud ministeeriumi eelarves. Probleemiks on olnud see, et ministeeriumi valitsemisala eelarvest ei ole olnud võimalik kõikide riigi poolt pandud suuremahuliste ülesannete täitmist rahastada, mistõttu KIK-i vahendid on olnud selliste kohustuste täitmisel ainukeseks täiendavaks ja möödapääsmatuks rahastamisallikaks. Sellest tulenevalt rõhutame, et eelnõu punktis 54 esitatud soovitus muuta keskkonnakaitse valdkondade rahastamise korraldust nii, et oleks välistatud KKM-i valitsemisala asutuste põhitegevuse kulude rahastamine KIK-i toetustest, ei ole võimalik täita ilma selleta, et tagataks ministeeriumi valitsemisala eelarve suurendamine selliselt, et valitsemisala riigiasutused ei peaks taotlema oma põhitegevusteks KIK-st raha (eeskätt looduskaitse, veemajanduse ja keskkonnajärelevalve valdkonnas, kus on EL Ühinemislepinguga võetud suuremahulisi riiklikke kohustusi). EL Ühinemislepinguga võetud kohustuste rikkumisel peab riik arvestama võimalike sellest tulenevate sanktsioonide tasumise kohustusega. Eeltoodust tulenevalt Keskkonnaministeerium ei saa üheselt nõustuda kontrolliaruande eelnõu punktis 54 esitatud soovitusel.

Märgime, et kontrollieelnõu punktis 52 tehtud ettepanek eraldada üks osa keskkonnakasutusest laekuvatest tuludest sihtotstarbeliselt riigieelarve kaudu Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutuste tegevuskuludeks (v.a. ametnike personali- ja majandamiskulud) ilma KIK-i selleks kaasamata väärib edaspidi kaalumist. Leiame, et selline eraldus ei tohiks ületada 10–15% keskkonnatasude kogusummast ehk ca 100 mln kr aastas ja sellise tegevusalternatiivi mõju tuleb hinnata muude võimalike meetmete kontekstis. Näiteks ei tohiks sellega kaasneda olemasolevate riigieelarveliste vahendite vähendamine; samas tänane riigieelarve kujundamise õiguslik keskkond ei anna meile kindlust, et selliselt ei toimita.

⁶ Keskkonnaministri määrus nr 13 „Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise tingimused ja kord, taotluste hindamise kriteeriumid, otsuse tegemise kord, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise kord ning aruandluse kord”, 17.02.2006. a

Toetuste eraldamine ja järelevalve

55. Riigikontroll analüüsis keskkonnaprojektide dokumentatsiooni alusel, kas KIKi sisekontrollisüsteem toimib nii, et oleks tagatud keskkonnaprojektideks eraldatud rahade sihipärane ja tulemuslik kasutamine. Kokku vaadati auditi käigus läbi 126 KIKi poolt 2006. a toetatud keskkonnaprojekti, milleks eraldatud toetused moodustasid 61% aastal 2006 sõlmitud sihtfinantseerimise lepingute⁷ rahalisest mahust.

Mitte alati ei olnud järgitud kehtestatud rahastamisnõudeid

56. KIKi tegevust keskkonnatasude seaduse alusel antavate toetuste menetlemisel, samuti nõudeid toetuste kasutamisele ja selle kontrollimist reguleerib KIKi nõukogu otsusega kinnitatud keskkonnaprojektide finantseerimise kord.

57. Eelnimetatud kord peab tagama kõigi rahastatavate projektide ühetaolise kohtlemise, rahastamiseks tehtud otsuste üheselt mõistetavuse ning kogu protsessi läbipaistvuse. Ühetaolise kohtlemise all tuleb silmas pidada eelkõige seda, et toetuse saajale esitatavad nõuded ning raha eraldamise tingimused oleksid kõikide keskkonnaprojektide korral võrdsed.

Nii KIKi enda kui ka toetuse saajate tegevuses oli mitmeid finantseerimise korrast kõrvalekaldumisi

58. **Rahastamise ajalist piirangut ei olnud järgitud.** KIK peab projekti rahastamiseks tegema väljamakseid ainult selliste väljamaksetaotluste alusel, mis on KIKis registreeritud hiljemalt ühe kuu jooksul pärast sihtfinantseerimislepingu märgitud tööde lõpptähtaega. Ka ei tohiks kulusid aruandluse õigeaegse esitamata jätmise korral pidada abikõlblikuks. Auditis selgus, et KIK ei olnud alati pööranud piisavalt tähelepanu projekti tähtaegadele ning sihtfinantseerimise lepingu tähtaegade ületamisele ei olnud kohe reageeritud. Esines juhtumeid, kus meeldetuletuskiri tähtaja ületamise kohta edastati toetuse saajale kaks kuni kolm kuud pärast projekti lõpptähtaega. Seejuures ei olnud KIK loonud ühegi auditis vaadeldud sihtfinantseerimise lepingu tingimustega endale õiguslikke aluseid tähtaja ületamiste korral sanktsioone rakendada.

59. **Maksegraafikuid ei olnud järgitud.** Sihtfinantseerimise lepingule peab olema lisatud maksegraafik maksete tegemise aegade ja maksesummade kohta. Nimetatud graafik on sihtfinantseerimislepingu kohustuslik lisa ja sellele on sätestatud kindel vorm. Mõnel juhul ei olnud nõutud vormi järgitud. Näiteks oli Põlula Kalakasvatusteskeskus esitanud maksegraafikuna kogu asutuse aastase eelarve, projektides „Metsloomade taastekeskuse abivahendid”, „Põhja-Liivi linnuala loodusväärtuste tutvustamine” ja mitmetes teistes ei olnud graafikutes märgitud maksete tähtaegu.

60. Enamiku projektide puhul ei olnud järgitud maksegraafiku tähtaegu ega summasid. Kuna projektide juures puudusid dokumendid uute maksetähtaegade ja summade määramise kohta, on arusaamatu maksegraafiku otstarve sihtfinantseerimislepingu lisana, kui sellel tegelikul rahastamisel mingisugust siduvat tähendust ei ole. Riigikontrolli hinnangul peaks maksegraafik peegeldama projekti elluviimise käiku.

⁷ 2006.a vastuvõetud rahastamisotsused ja nende alusel sõlmitud lepingud.

Graafikute täitmata jätmise viitab eelkõige sellele, et toetuse saajad on projekti nõrgalt planeerinud, samuti ka vajadusele, et KIK kehtestaks rangema maksedistsipliini.

61. Oli eiratud nõudeid projektide rahastamiseks tehtavate maksete suuruse kohta. Vastavalt korrale võib projektide puhul ettemakse olla maksimaalselt 50%, riigiasutuste korral aga oli tehtud erandeid (Riiklik Looduskaitsekeskus, Põlula Kalakasvatustuskeskus), kus ettemakse suurus oli 80% ja 100%. Riigikontrolli hinnangul on projekti ettemaksu suuruse piirang asjakohane, kuna see annab võimaluse mõjutada toetuse saajat saavutama projektile seatud eesmärgi tähtaegselt ning otstarbekalt. Projekti rahastamise lõppmakse minimaalseks suuruseks vastavalt korrale on 20%, sageli ei olnud seda järgitud ning projekti varasemates etappides oli toetust makstud välja rohkem, kui kehtiv kord võimaldanuks.

62. Finantseerimise korras kehtiv omafinantseeringu nõue seab toetuse saajad ebavõrdsesse olukorda. Korra kohaselt ei kehti riigiasutustele nõue omafinantseeringu olemasolu kohta. Kuna ca 41% kõikidest KIKi poolt antavatest toetustest läheb riigiasutustele, jääb projektidele eraldatavat raha seetõttu oluliselt vähemaks. Et osale toetuse taotlejatele esitataks täiendavaid tingimusi, ei ole tagatud kõigi taotlejate ühetaoline kohtlemine.

63. KIK ei olnud pööranud piisavalt tähelepanu toetuse saaja tehingutele, mis olid teostatud toetuse saaja juht- või kontrollorgani liikmetega seotud isikutega. Toetusena saadud raha kulutamine kaupade ja teenuste ostmiseks seotud osapooltelt seab kahtluse alla toetuse otstarbeka kasutamise ning parima võimaliku pakkumise saamise. Näiteks Eesti Jahimeeste Seltsi projektis „Ajakiri Eesti Jahimees” valiti teenuse osutajaks seltsi tütarettevõtte, projekti „Trofeealase õppeklassi väljaarendamine” puhul valiti teenuse osutajaks äriühing, mille juhatuse liige oli ka toetuse saaja juhatuse liige.

64. Kaasfinantseerimise tingimused ei ole üheselt mõistetavad. KIKi nõukogu poolt kinnitatud finantseerimise kord kehtestab täpsed reeglid, millistel juhtudel ja tingimustel KIK projekte finantseerib. Sellele informatsioonile toetuvad ka projektide rahastamist taotlevad isikud, kelle võrdse kohtlemise seisukohalt on oluline, et tingimusi kohaldataks kõigi jaoks ühetaoliselt. Keskkonnaprogrammide LIFE ja Interreg raames oli KIK sõlminud mitmete asutustega (nt KKM, Riiklik Looduskaitsekeskus jne) sildfinantseerimise lepinguid, mis sisaldavad laenulepingule omaseid tingimusi, kuid ei vasta samas KIKi poolt antavale tavapärasele laenule (nt puudub intress, tagastamise tähtaeg). Rahastatud projektide üle peetavas arvestuses on nimetatud lepingud liigitatud kaasfinantseerimiseks, mis finantseerimise tingimuste järgi aga ei saa toimuda laenuna. Seega oli raha eraldatud viisil, mis ei vasta finantseerimise korrale ega sisu poolest ühelegi KIKi poolt avalikustatud tootele. Riigikontroll leiab, et selliste asjaolude juures ei ole võimalikud rahataotlejad võrdses situatsioonis.

65. Rahastatud kulud ei vastanud mõnel juhul abikõlblike kulude määratlusele. KIK võib toetust maksta ainult abikõlblike kulutuste tegemiseks. Kulutuste abikõlblikkuse tingimused on sätestatud finantseerimise korra lisana. Projektide dokumentidega tutvumisel ei tekkinud alati kindlustunnet, et rahastatud kulud vastavad täielikult abikõlblike kulude määratlusele. Näiteks:

- Abikõlblike kuludena oli aktsepteeritud enne KIKi nõukogu rahastamisotsust tehtud kulusid, seda küll KIKi nõukogu erandliku otsusega, kuid erandi tegemise põhjendustes esitatud selgitus soodustuse tegemiseks ei olnud Riigikontrolli hinnangul alati piisav teiste samasuguste projektidega võrreldes (projekt „Looduskaitsealaseks tööks Tornimäe põhikoolis”).
- Puudub kindlus, et projektide halduskuludena näidatud kulud olid alati otseselt seotud projekti elluviimisega. Kuludokumentidega esitatud tõendusmaterjali täpsusaste oli vägagi erinev, näiteks sidekulude osas on mõnel juhul kulu tõendavate dokumentidena välja toodud projektiga seotud kõnede eristused, mõnel juhul aga üksnes protsent kulude üldsummast. Seega jäi sageli arusaamatuks, millistel tingimustel aktsepteerib KIK halduskulude abikõlblikkuse. Projektide halduskulude dokumentatsioonile esitatavad nõuded peaksid olema ühtlustatud.
- SA Erametsakeskus tegutseb KIKi toetuste vahendajana. Juba KIKi siseaudiitorid on välja toonud, et SA Erametsakeskus kaudu rahastatud projektides võib ette tulla korduvat raha eraldamist ühe ja sama asja tarbeks. Riigikontroll on samuti seisukohal, et Erametsakeskuse kui toetuste vahendaja täiendav kaasamine keskkonnaprojektide rahastamisse tekitab põhjendamatu bürokraatiat ning on ebaotstarbekas. Samuti on sel viisil rahastatud projektide kulude abikõlblikkuse ja nende sihtotstarbelise kasutamise kontrollimine sageli võimatu.
- Abikõlblikeks ei loeta kulusid, millel on kommertslik väljund. Samas aga oli KIK rahastanud selliseid projekte, mille puhul puudub veendumus, et toetuse andmine oli selle projekti elluviimise seisukohalt määrava tähtsusega. Nii näiteks on rahastatud ajakirjade Eesti Jahimees, Kalastaja, Horisont, Eesti Loodus väljaandmist. Tegemist on tasuliste perioodiliselt ilmuvate ajakirjandusväljaannetega.
- Projekti „Kaitseliidu Jõgeva Maleva ja Looduskaitsekeskuse haldus- ja õppekeskuse ehitamine” rahastamise alusena nähti ette Kaitseliidu ja Looduskaitsekeskuse vahelise lepingu sõlmimist, mis oleks näidanud, millistel tingimustel ja missugust osa ehitatavast hoonest looduskaitsealastel eesmärkidel kasutatakse. Vaatamata lepingu puudumisele otsustati 2005. aastal hoone ehitust rahastada. Leping sõlmiti alles 12.12.2007. aastal ja selle kohaselt annab Kaitseliit Looduskaitsekeskuse kasutusse ruumid, kehtestades nende kvartaliüüriks 6000 krooni. Kuna Kaitseliit võtab ruumide looduskaitsealistel eesmärkidel kasutamise eest täiendavat tasu, ei saanud projekt olla looduskaitse programmiga kooskõlas. Riigikontroll on seisukohal, et nimetatud projekti ei oleks KIKi toetuste kaudu kas üldse tohtinud rahastada või tulnuks eespool märgitud lepingu olemasolu korral rahastada proportsionaalselt ainult hoone selle osa ehitamist, mis on otseselt seotud looduskaitsega. Audiitoritele jääb selgusetuks laatsareti, relvalao ja relvade puhastamise ruumi seos looduskaitsega.

66. Riigikontrolli hinnangul peaks KIK rangemalt suhtuma finantseerimiseks kehtestatud nõuetesse, kuna see distsiplineeriks ka toetuse saajaid ning nõuaks neilt projektide põhjalikumalt planeerimist.

67. Riigikontrolli soovitused SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus:

- Tagada KIKi nõukogu poolt kinnitatud finantseerimise korra ühetaoline rakendamine.
- Tõhustada järelevalvet projektide tähtaegse täitmise üle, sh nõuda, et toetuse saajad sätestaksid oma hankelepingutes tähtaegade ületamiste eest sanktsioonid (nt viivis) ning nõuaksid nende rakendamist. Ühe täiendava meetmena tähtaegadest kinnipidamise üle kontrolli saavutamiseks võiks projektide puhul, millele taotletakse tähtaegade pikendamist, arvestada pikendamisotsuse tegemisel sellega, kas taotleja on hankija suhtes tähtaja ületamise eest sanktsioone rakendanud.
- Kehtestada selged kriteeriumid, mida pidada projekti kommertslikuks väljundiks ja mida mitte, ning mitte rahastada kommertslikke projekte.
- Lõpetada SA Erametsakeskus kaudu projektide rahastamine, kuna see hägustab toetuste eesmärgipärast kasutamist ja puudub kindlus, kas neid toetusi kasutatakse sihtotstarbeliselt.
- Rahastatavate kulude korral, mis on tekkinud seotud osapooltega teostatud tehingutest, süveneda põhjalikumalt tehingu sisusse ning nõuda pakkumismenetluse läbiviimisel osapoolte võrdset hindamist. Seotud osapooltega teostatud tehingute aktsepteerimine peab olema pigem erandlik.

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus esimesele soovitusele: A) KIK finantseerimise kord sätestab keskkonnavaldkonna projektidele toetuse andmise printsiibid, mis on kinnitatud nõukogu poolt. Finantseerimise korra rakendamise üheks printsiibiks on nõukogu kaalutlusõigus anda toetust taotleja põhjendatud avalduse alusel finantseerimise korra tingimustest erinevatel tingimustel eesmärgiga tagada toetuse sihtotstarbelist kasutamist keskkonnavaldkonnas. KIK oma igapäevatöös ei võimalda erandite tegemist. Seega on põhjendatud erandite lubamine kooskõlas finantseerimise korraga. B) KIK on seisukohal, et diferentseeritud omaosaluse nõue (vt p 62) toetab võrdse kohtlemise printsiipi, mida saab rakendada ainult samaliigiliste isikute puhul. See tähendab, et eriliigilistele toetuse saajatele (nt kolmas sektor, riigiasutused, äriühingud) võib kehtestada erinevaid nõudeid (sh omafinantseeringu määra). Nt äriühingute puhul peab arvestama riigiabi andmise piirangutega.

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus teisele soovitusele: A) KIK finantseerimise korra kohaselt on toetuse maksimaalne kasutamise periood 24 kuud alates rahastamise otsusest. Ajaliselt enne rahastamise otsuse kuupäeva tehtud kulutuste abikõlblikuks tunnistamine või tähtaegade ületamine on olnud võimalik nõukogu otsusel erandina. Selliste erandite põhjuseks on KIK nõukogu aktsepteerinud toetuse sihtotstarbelise kasutamise tagamist. B) Alates

2007. aastast on KIKi finantseerimise korra kohaselt projektikulutused abikõlblikud alates taotlusvooru tähtajast. C) Lepingus märgitud tähtaja pikendamine on KIK pädevuses 24 kuu kestel. D) KIK rakendas 2005. aasta lõpust tööle maakondlikud esindused, tõhustades sellega oluliselt järelevalvet projektide elluviimise üle tervikuna, sh ka tähtaegade osas. E) KIK on alustanud uue andmebaasi loomisega, mis võimaldaks programispetsialistil automaatselt tuvastada tähtaegade lähenemist ja ületamist. F) KIK hinnangul viib liigne surve toetuse saajatele tähtaegade osas selleni, et toetuse saaja hakkab lepingusse märkima vajalikust pikemaid tähtaegu.

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus kolmandale

soovitusele: KIK projektiauditi üksus viis läbi KIK-st trükiste rahastamise auditi kahes perioodis: 27.12.2006–31.01.2007 ja 06.08.2007–27.08.2007. Tähelepanekud ja ettepanekud esitati KIKi juhtkonnale ning Keskkonnaministeeriumile. KIK soovitas täpsustada toetuse saaja määratlust, omafinantseeringu määra tõstmise vajadust ja toetatavate tegevuste täpsustamist. Need ettepanekud esitati rakendamiseks 22.04.2008 KIK nõukogule, kes otsustas täiendada esitatud ettepanekutega KIKi finantseerimise korda. Rahastatud ajakirjad on suunatud kas konkreetsele sihtrühmale või laiale avalikkusele, kelle teavitamine keskkonnateemadel on kooskõlas keskkonnaministri 17.02.2006 määrusega nr 13 sätestatud keskkonnatasude kasutamise sihtotstarbega.

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus neljandale

soovitusele: Erametsakeskuse vahendustegevus tuleneb metsaseaduse §-st 10. KIKi projektiauditiüksuse poolt 19.03.2007–17.05.2007 läbi viidud auditi põhjal on KIK teadvustanud Erametsakeskusega seonduvaid riske nii Keskkonnaministeeriumile kui Erametsakeskusele. 2008. aasta I voorust (tähtaeg 15.11.2007) Erametsakeskus KIK-st toetust vahendamiseks ei taotlenud.

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus viiendale

soovitusele: A) KIK hinnangul on toetuse saaja ise kohustatud vastutama oma tegevuse eest. Seetõttu on alates 2008. aastast KIK-ga sõlmitavasse sihtfinantseerimise lepingusse kirjutatud järgmine säte: „Toetuse saaja on kohustatud vältima huvide konflikti, st olukorda, kus tema tehingupartnerit (töövõtja/müüja vms) võib pidada mingil põhjusel (sugulus ja hõimlus, seotus juriidiliste isikute kaudu vms) toetuse saajaga seotuks ning sellise olukorra ilmnemisel teavitama sellest KIKi ja leppima kokku huvide konflikti vältimise meetmetes.” Lõpparuandes peab toetuse saaja kinnitama, et lepingu tingimusi on täidetud, ka huvide konflikti teemal. Ka projektiauditi üksuse kontrolli-leht sisaldab äriregistrist taotleja ja tarnija vaheliste seoste olemasolu kontrollimise küsimust. B) Vajadusel, lähtudes olulisuse printsiibist, kontrollib KIK seotud osapoolte olemasolu äriregistri andmete alusel väljamaksete tegemise faasis. Lauskontroll väljamaksete tegemise faasis ei ole KIK hinnangul kuluefektiivne. C) Seaduse tasemel ei ole seotud osapoolte mõistet määratletud, seetõttu paljude isikukategooriate, kes võiksid sellesse mõistesse kuuluda, seotuse kontrollimine avalikest registritest ei ole võimalik, vaid eeldab eriõigusi.

Projektide kohapealne kontrollimine ei andnud sageli kindlust, et projektikulud vastavad tegelikkusele

68. Keskkonnaprogrammi projektide kohapealse kontrollimise korra kohaselt teeb seda KIKi projektispetsialist. Projekti kohapealne kontrollimine annab eelkõige kindluse, et projektide aruandluses näidatud kulud on ka tegelikult tehtud, samas peaks see andma võimaluse hinnata projekti tulemusi.

69. Vastavalt keskkonnaprogrammi projektide kohapealse kontrollimise korrale tuleb investeeringuid rahastavate projektide puhul kontroll läbi viia toetuse saajate juures, et hinnata nende esitatud dokumentide õigsust ning investeeringute sihipärast kasutamist, muude projektide puhul kontrollitakse kohapeal valikuliselt, sõltuvalt projektist ja selle iseloomust.

70. Keskkonnaprojektidele eraldatud raha kasutamise üle teostatav kohapealne kontroll ei olnud mitte-ehituslike projektide osas piisav. Samuti ei andnud kontrollimine sageli kindlust, et projektiga taotletud tulemused on saavutatud. Projektide elluviimise vähest kontrollimist projekti toimumise kohas peab oluliseks riskiks asutuse tegevuses ka KIK ise.⁸

71. Läbivaadatud 126 projektist oli KIKi poolt kohapeal kontrollitud 38 projekti. Hinnati esitatud dokumentide õigsust ja olemasolu, samas kulude tegelikkusele vastavuse kontroll oli sageli ebamäärane ning formaalne.

72. Kontrollimisel tuleks selgelt kindlaks määrata, kas olukord vastab nõuetele või mitte. Kohapealsele kontrollimisele kehtestatud nõuded on kohati väga spetsiifilised ning eeldavad erialaseid teadmisi. Näiteks tuleb kontrollida tehtud tööde vastavust kõnesoleva valdkonna turuhindadele, soetatud seadmete ja vahendite olemasolu ning nende kasutamist projekti eesmärkide saavutamiseks.

73. Kontrollimist tõendavad kontroll-lehed sisaldasid olukorra tegelikkusele vastavuse kohta sageli üksnes oletuslikke järeldusi. Näiteks on projekti „Kaitseliidu Jõgeva Maleva ja Looduskaitsekeskuse haldus- ja õppekeskuse ehitamine” kohapealse kontrollimise kontroll-lehel järgmised järeldused:

- „õppekeskuse ehitus vastab hinnanguliselt esitatud dokumentidele...”,
- kontroll-lehe küsimusele „Kas projekt vastab ehitusprojektile” on vastuseks „Tundub, et vastab...”,
- kontroll-lehe küsimusele „Kas on tõestatud, et kõik kulutused, mille eest on tasutud, on ka tegelikkuses teostatud?” on vastus „Tundub, et on teostatud”.

74. Tegelik olukord peaks olulise informatsiooni osas olema kontrollimise käigus tuvastatud, vastasel juhul ei täida kohapealne kontroll oma eesmärki. Kui projektispetsialist pole kompetentne näiteks

⁸ KIKi 2007.a keskkonnaprogrammi riskide hindamise aruanne.

Kontrollimine ei selgitanud tegelikku olukorda

Kontroll-lehed ei sisalda vajalikku informatsiooni

investeeringute sihipärasust hindama, siis tuleks kaasata vastava ala eksperdid. Auditi käigus läbivaadatud projektidesse ei olnud ühelgi juhul kaasatud eksperte. KIKi selgituste kohaselt toetutakse näiteks ehituslike projektide puhul peamiselt omanikujärelevalve teostajatele.

75. Kontroll-lehed, mida kasutatakse projekti nõuetele vastavuse hindamiseks, olid sageli puudulikult täidetud ega sisaldanud kogu kohustuslikku ning kontrolli seisukohalt olulist teavet. Samuti ei olnud alati kohapealsete kontrollimiste alusel võimalik veenduda projekti tegelikus teostamises ega kulude õigsuses. Näiteks projekti „Meriforelli kasvatuslik taastootmine” puhul oleks tulnud kohapeal kontrollida kalade olemasolu, aga projektispetsialisti saabudes olid kalad juba vette lastud ja kontrollida ei olnud võimalik.

76. Projektide kontrollimine, mille tulemusena on tehtud ainult oletuslikud järeldused, on formaalne ega täida sisulist eesmärki. Riigikontroll on seisukohal, et projektide kontrollimist ei ole otstarbekas läbi viia, kui selle tulemusena ei selgu tegelik olukord või kui valdkonna spetsiifika tõttu ei suudeta toimumule objektiivset hinnangut anda. Kontrollitoimingute pealiskaudsus võib soodustada olukorda, et keskkonnaprojektideks ettenähtud raha ei kasutata sihipäraselt ja projektis märgitud tulemuste saavutamiseks.

77. Riigikontrolli soovitusel SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus:

- Kindlustada, et projektide kohapealne kontrollimine oleks läbi viidud sisuliselt ja korrektselt ning välja selgitatud olukorra tegelik nõuetele vastavus.
- Kehtestada nõue, et kontrollimisse tuleb kaasata eksperdid, juhul kui kontrolliljal puuduvad spetsiifilised erialateadmised.

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus esimesele soovitusele: A) Riigikontrolli audit on läbi viidud ja tähelepanekud tehtud 2006. aasta kohta, mis KIK-s oli kohapealse kontrolli reorganiseerimise etapp. Enne seda perioodi korraldati kohapealset kontrolli koostöös KKM keskkonnateenistustega, mil KIK-s töötas üks järelevalve spetsialist. B) Kohapealse kontrolli abil projekti eesmärkide täitmise kohta kindlustunde saavutamise vajadust on käsitletud keskkonnaprogrammi riskide hindamise seminaril olulise teemana. Sellest tulenevalt on KIK 2005. aasta sügisest alates rakendanud tööle maakondlikud esindused, täiustanud oluliselt kohapealse kontrolli läbiviimise protseduuri ja viib läbi iga-aastaseid koolitusi, kus käsitletakse mh ka kohapealse kontrolli teemat. C) (vt p72–75). KIK juhib tähelepanu asjaolule, et KIKi eesmärgiks on kontrollida, kas toetuse saaja ise on loonud süsteemse, seadustekohase kontrollisüsteemi (n-ö sisekontrolli mehhanismi) projektitegevuste üle (nt ehituslike projektide omanikujärelevalve loomine ja toimimine). KIK eesmärgiks ei ole toetuse saaja ega kolmandate osapoolte ülesannete ülevõtmine. Sellest lähtuvalt esitatakse ehituslike projektide kaetud tööde kohapealse kontrolli kontroll-lehtedel hinnangulised vastused. D) Lähtudes olulisuse printsiibist teostatakse kohapealset kontrolli väljamaksete puhul alates 200 000 kroonist ehituslike projektide korral. 2008. aasta tööplaani kohaselt alustatakse valikuliselt mitte-ehituslike projektide kohapealse kontrolli läbiviimisega ca 10% ulatuses. E) KIK hinnangul on tehtud

kulutuste tegelikkusele vastavuse kontroll piisav (vt p 70), kontroll-lehed sisaldavad vajalikku informatsiooni selleks, et otsustada, kas projekti eesmärgid on täidetud ja projekti elluviimisel tehtud kulutused on abikõlblikud. Protseduurikohane kontroll toimub järgmiselt: a) Keskkonnaprogrammi üksuse projekti- ja programispetsialistid kontrollivad esitatud dokumentide omavahelist seotust ja teostavad kohapealset kontrolli, b) projektiauditi üksus kontrollib toetuse saaja põhiselt kõiki kuludokumente ja projekti tulemit kohapeal. F) KIKi hinnangul ei ole kohapealne kontroll formaalne, vaid täidab sisulist eesmärki (vt p 76). KIK ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga, et kontrollimine ei selgita tegelikku olukorda. KIK keskkonnaprogrammi üksuse töötajatest on enamik keskkonnaalase tegevuse kontrollimiseks vajaliku ja sobiva haridusega. Seetõttu on KIK seisukohal, et KIK-s on piisav teadmispagas, oskused ja kumuleeruvad kogemused rahastatavate projektide nõuetele vastavuse hindamiseks. KIK koolitab igal aastal oma spetsialiste. KIK on veendunud, et rakendatud meetmed (protseduurid, koolitused, ekspertide kaasamine) toimivad üha efektiivsemalt ja tagavad sisulise kontrolli projekti tulemi saavutamise üle.

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus teisele soovitusel: KIK on planeerinud iga-aastaselt oma eelarves ja planeerib ka edaspidi vahendid ekspertide kaasamise kulutuse tegemiseks. KIK kaasab eksperte vastavalt vajadusele. Igakordselt otsustab selle üle keskkonnaprogrammide üksuse juht. Tihedat koostööd tehakse keskkonnateenistustega, eksperte kaasatakse ka mujalt. Oma arvamuse esitavad eksperdid kontroll-lehtedel allkirjastatult. Ekspertide poolt esitatud arvete põhjal tasub KIK osutatud teenuse eest. KIK on lisanud viite kohapealse kontrolli teostamise protseduuri ekspertide kaasamise võimaluse kohta.

Keskkonnaprojektidega saavutatud tulemusi ei hinnata

78. Keskkonnaprojekti lõppemisel peab olema koostatud sisuline aruanne, mis annaks ülevaate projekti raames tehtust, projekti tulemustest ning saavutatu mõjust keskkonna seisundi hoidmisele, loodusvarade taastootmisele ning keskkonnakahjustuste heastamisele. Samuti peaks olema sisse seatud järelvalvesüsteem, mis võimaldaks kontrollida ja hinnata projektiga saavutatu mõju keskkonnale.

79. KIKile esitatav projekti lõpparuanne nõuab aruandlust tehtud kulude ja nende vastavuse kohta projektis märgitule, kuid ülevaadet saavutatu mõjust keskkonnale ei nõuta.

80. Samuti ei ole kehtestatud reegleid, kuidas hinnata keskkonnatasudest rahastatud projekti mõju pärast projekti lõppemist.

81. Ainus alus hilisemaks andmete kogumiseks projekti käekäigu kohta on KIKi juhataja kinnitatud keskkonnaprogrammi projektide kohapealse kontrollimise kord, mis annab projektispetsialistile õiguse teostada suuremate investeeringute puhul (alates 0,5 miljonist kroonist) viie aasta jooksul pärast projekti lõpparuande kinnitamist KIKilt saadud vahendite sihipärase kasutuse üle järelkontrolli.

82. Riigikontroll leiab, et tuleks välja töötada kriteeriumid, kuidas hinnata keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise keskkonnavalast mõju, ning seada sisse pidev seiretegevus projektide mõju analüüsimiseks. Projektide mõjude hindamine peaks avalikkusele ja keskkonnapoliitika rakendavatele ametkondadele andma tagasisidet, kas nende rahakasutuse kohta tehtud otsused on olnud õiged.

83. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile ja SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus:

- Töötada koostöös välja kriteeriumid, kuidas hinnata keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise mõju keskkonnale.
- Seada sisse järelvalvesüsteem, mis võimaldaks kontrollida ja hinnata projektiga saavutatu mõju keskkonnale.
- Nõuda toetuse saajatelt aruandlust, milles nad on kohustatud andma hinnangu, kuidas projekti raames tehtu tulemused on mõjutanud keskkonna arengukavade täitmist.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume Riigikontrolli seisukohaga, et konkreetsete projektide mõju süsteemsele hindamisele ja vastava järelvalvesüsteemi toimimisele tuleb pöörata senisest rohkem tähelepanu (seoses KIK asutajaõiguste teostamise aruande koostamisega oleme esitanud 19.05.2008 kirjaga nr 1-2/23213 sellekohased ettepanekud ka Rahandusministeeriumile).

Selgitame, et üldhinnangu keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise mõju kohta keskkonnale annab ministeerium üks kord aastas Vabariigi Valitsusele esitatava Eesti keskkonnategevuskava (KTK), mis on riigi keskkonnakaitse põhimõtteid ja eesmärgi ellurakendamise koondava Eesti keskkonnastrateegia (KS) rakenduskava, ellurakendamise aruande koostamise tulemusena. KTK-s on täpsemalt määratletud

keskkonnavaldkonna meetmete eesmärgid, määratud hindamise indikaatorid, monitooring, vastutavad asutused, prioriteetsete tegevuste rahastamisallikad (sh KIK) ja iga-aastase aruandluse kord. KTK täitmise aruandes antakse tegevusvaldkondade lõikes hinnang muu hulgas ka KIK vahendite kasutamisele. Keskkonnaministeeriumi hinnangul oli KIK-i valdkondlike programmide rakendamine 2007. aastal kooskõlas KS-is loetletud eesmärkidega ning "Eesti keskkonnategevuskavas aastateks 2007–2013" (KTK) nimetatud tegevustega. Leiame, et KIKi poolt rahastatud projektide panus nimetatud eesmärkide täitmisel on olnud väga oluline.

Projektides püstitatud eesmärkide täitmise ja saavutatu tegeliku mõju hindamine keskkonna seisundi hoidmisele, loodusvarade taastootmisele ning keskkonnakahjustuste heastamisele toimub ka praegu konkreetsete projektide tasandil: KIK nõukogu otsusega kinnitatud keskkonnaprojektide finantseerimise kord näeb ette, et projektitaotlustes tuleb esitada projekti eesmärk alati ka mõõdetavana ehk arvuliste või kvaliteedinäitajatega kirjeldatult – see võimaldab KIK-il hinnata projektide kohapealse kontrolli ning projektide ja toetuse saajate auditeerimisel saavutatu vastavust projektis püstitatud eesmärkidele ja selle konkreetset mõju keskkonnale. Rahandusministeeriumile 19.05.2008 saadetud kirjas tegime ettepaneku kaaluda keskkonnaprojektidega seotud infosüsteemide arendamist ja võimalikku ühildamist Keskkonnaministeeriumi administreeritavate andmebaasidega, mis aitaks senisest paremini hinnata ka KTK täitmist ja anda hinnanguid keskkonnaeesmärkidele saavutamisele.

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus: Keskkonnaalase mõju hindamise kriteeriumid. A) Rahandusministeeriumi (kes teostab KIK asutajaõigusi ja koostab selle kohta iga-aastase aruande) hinnangul on keskkonnatasude seadusest ning KIKi ja Keskkonnaministeeriumi vahelistest halduslepingutest tulenevalt KIKi vastutus keskkonnaalase mõju eest oluliselt vähenenud, sest KIK ei tee sisuliselt projektide valikut (vt p 82). B). Keskkonnaalase mõju hindamise kriteeriumide väljatöötamine on võimalik, kuid eeldatavalt keerukas ja kulukas ettevõtmine. Enamuse KIKi poolt rahastatavate valdkondade osas on üheselt mõistetavaid ja selgeid sisulist informatsiooni andvaid kriteeriume määrata keeruline, nagu näiteks keskkonna-teadlikkuse, metsanduse, looduskaitse, kalanduse, keskkonnakorralduse valdkondade puhul. Neis valdkondades on tegemist nn „pehmete projektidega“ mille otsest mõju keskkonnale on keeruline üheselt mõistetavalt mõõta. Koos mõju hindamise kriteeriumide väljatöötamisega oleks vajalik hinnata ka rahastatavate valdkondade hetkeolukorda. KIKi hinnangul oleks tegemist üle-Eestilise kompleksse keskkonnatemaatilise projektiga, mis koosneks mitmetest tõsistest uuringutest ning mille hankes ja rahastamises ei saa juhtrolli võtta KIK, vaid seda peaks tegema keskkonnaministeerium. Mõju hindamisel oleks õigem arvestada mitte ainult KIKi keskkonnaprogrammi mõju, vaid samuti Euroopa Liidu toetuste (nt ÜF, ERF, LIFE, INTERREG, Norra finantsmehhanismid jne), omavalitsuste programmide jt rahastuste mõju, aga samuti ka eraettevõtluse investeeringuid.

Järelevalvesüsteem projektide mõju keskkonnale hindamiseks. Kui on välja töötatud eelmises punktis nimetatud keskkonnamõju hindamise

kriteeriumid, siis on KIK-il võimalik täiendada KIK oma järelevalveprotseduure nende kriteeriumide jälgimise osas.

Projekti aruandlus. KIKis on toiminud sisuline projekti aruandlus kogu KIK tegevuse vältel. KIK hinnangul ei ole projekti lõpparuanne formaalne. Toetuse saaja poolt KIKile esitatavas lõpparuande punktis 2 esitatakse ülevaade projekti raames tehtust, samuti kirjeldatakse detailselt projekti väljundeid. Lõpparuandele lisatakse nt teostatud tööde aktid, koopiad uuringu aruannetest, 1 trükise eksemplari, seminaridel osalejate nimekirjad jne, mis annavad põhjaliku ülevaate tehtust ja projekti sisust. Käesolevaks ajaks on KIK lisanud aruande vormile nõude kirjeldada projekti mõju keskkonnaarengukavade täitmisele.

Puudub selgus Riigikontrolli varasema auditi ettepanekute täitmises

84. 29.08.2003 lõppenud auditis "Riigihangete korraldus Keskkonnaministeeriumis" tegi Riigikontroll keskkonnaministrile ettepaneku võtta koostöös rahandusministriga seisukoht, kas praktika rahastada ministeeriumi keskkonnaspetsiifilisi hankeid osaliselt KIKi kaudu on sisuliselt õige ja kooskõlas riigieelarve seaduse mõttega. Oma vastuses auditiaruande eelnõule andis keskkonnaminister lubaduse selle teemaga tegeleda. Käesoleva auditi läbiviimisel ei saanud audiitorid vastust, kas seoses eelnimetatud ettepanekuga on ministeeriumis mingisuguseid toiminguid tehtud või ei ole.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
IV auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri, rahandusministri ja SA Keskkonnainvesteeringute Keskus juhataja vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Keskkonnaministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus mitmeid soovitusi. Keskkonnaminister 27.05.2008. a, rahandusminister 05.06.2008.a ja SA KIK juhataja 28.05.2008. a saatsid oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Rahandusministeerium tänas Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu „Keskkonnaprojektide rahastamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu” edastamise ning võimaluse eest esitada Rahandusministeeriumi seisukohad nimetatud aruande kohta.

Keskkonnaministeerium tänas Riigikontrolli tehtud ettepanekute eest ning soovis jätkuvat meeldivat koostööd kontrolliaruande eelnõus väljatoodud puuduste kõrvaldamiseks ning vajalike meetmete rakendamiseks. Ka märkis Keskkonnaministeerium, et on koostöös KIKiga viimastel aastatel oluliselt panustanud keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvate rahade jaotussüsteemi läbipaistvamaks muutmise ja valdkonna õiguslikku korraldamise. Oleme seadnud KIKiga eesmärgiks pöörata lähiaastatel suuremat tähelepanu keskkonnaprojektide järelevalve (sh projektide tehniline järelevalve) tõhustamisele.

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus tänas Riigikontrolli tähelepanekute ja soovituste eest ning väljendas heameelt selle üle, et Riigikontroll ei ole tuvastanud KIKi poolt keskkonnavaldkonda reguleerivate õigusnormide ja KIKi juhataja käskkirjade vastu eksimist ega muul viisil riigile kahju tekitamist. KIK on alates 2005. aastast igal aastal korraldanud tegevusriskide hindamise seminari. Seminari käigus hinnatud riskide alusel otsustab KIKi juhtkond, millised töökorralduslikud meetmed riskide maandamiseks kasutusele võtta. Riigikontrolli poolt soovitusena esitatud teemad 2006. aastal menetletud projektide osas on kõik põhjalikult käsitletud riskide hindamise töömaterjalides. Maandamise meetmed on KIKi jaoks oluliste teemade puhul võetud kasutusele. KIK on teinud aastatel 2006 ja 2007 vajalikud ümberkorraldused oma üksuste tööprotseduurides, tõhustades sisekontrollimeetmeid ja suunates vajaduse korral paindlikult projektiauditi töötajaid konkreetsetele järelevalve ülesannetele.

Ühtlasi märkis KIK, et asutuses kehtivate nõuete kohaselt peab toetuse saaja planeerima oma tegevust ning sellest tulenevaid kulutusi ajas. KIK tõlgendab maksegraafikut indikatiivse teabena, mis on kasulik ja vajalik rahavoogude juhtimiseks ennekoike toetuse saajale endale, kuid mitte kulutuste abikõlblikkuse tingimuseks. Sellise lisatingimuse kehtestamine poleks KIKile kuluefektne ja oleks seetõttu ebamõistlik. Maksegraafiku mittejärgimine ei ole eksimine finantseerimise korra vastu ega kujuta endast erandi aktsepteerimist. KIKi maksed on kuludokumentatsiooni-põhised. Ettemaksu suuruse määramisel rakendab KIK kaalutusõigust kooskõlas finantseerimise korraga ja on pidanud vajalikuks lubada toetuse saaja taotluse põhjal ettemakset üle 50% toetuse summast selleks, et tagada projekti eesmärkide täitmist ja toetuse sihtotstarbelist kasutamist. Ettemakse suuruse erandit on rakendatud üksikute juhtudel, lähtudes toetuse saaja riskihinnangust. Tegemist on maandatud partneririskiga, sest toetuse saaja on neil erandjuhtudel olnud ainult riigiasutus, kelle puhul pole mõistlikku kahtlust, et ta ei täida projekti eesmärke.

Seoses sildfinantseerimisega diskonteeritud laenu tingimustel märkis KIK, et on võimaldanud tähtsamate keskkonnavaldkondlike projektide teostamiseks, mis on leidnud heakskiidu ja toetuse rahvusvahelistest programmidest (nt LIFE ja INTERREG), toetuse saajale teostada projekti kulutuste väljamaksed, sest põhirahastajatel on kehtestatud toetuse andmiseks üks täiendav kriteerium – hüvitatakse ainult toetuse saaja poolt tasutud kulutusi (kassapõhisus). Muudel juhtudel peale ELi programmide (nt LIFE ja INTERREG) sellist skeemi KIK ei võimalda, seega KIKi hinnangul ei kohelda taotlejaid ebavõrdselt. KIK on teinud ettepaneku Keskkonnaministeeriumile (kelle allasutus on selliste projektide elluviija) rahastada neid projekte ajutiselt riigieelarvest. Rahastamise mõttes on tegemist diskonteeritud laenuga, mille tagastamise tähtaeg määratakse põhirahastaja poolt kehtestatud tingimuste kohase raha laekumise järgi.

Seoses halduskulude abikõlblikkusega selgitas KIK, et projekti üldkulu on kulutus, mis pole projekti otsekulu, kuid tuleneb tegevustest, mis on projekti finantseerimisotsusega aktsepteeritud. Projekti üldkulu suurus arvutatakse toetuse saaja poolt, kasutades selleks toetuse saaja kuluarvestuses juurdunud head tava ja meetodikat. Tulenevalt sellest ei saa eeldada, et kõik toetuse saajad kasutaksid ühesuguseid võtteid. KIKi finantseerimise korra lisa 11 „Abikõlblikud kulutused” järgi on nähtud ette abikõlblikud üldkululiigid ja antud õigus toetuse saajal otsustada, millist meetodikat ta kasutab. KIK kontrollib, et esitatud meetodikas ei esineks abikõlbmatuid kululiike ja seda, et tegelike kulutuste deklareerimine toimub eelnevalt lepingu sõlmimise juures kokkulepitud meetodika järgi. Üldjuhul eeldab KIK, et lähtutakse projekti üldkulude arvutamisel meetodikast, kus kasutatakse osakaale (protsente). Juhul kui mõni toetuse saaja jaotab üldkulud otsekulude kajastamise põhimõttel, siis on KIK seda aktsepteerinud, sest ka selline variant kulude kajastamisel ei ole keelatud, küsimus on pigem selles, kas toetuse saajale endale otstarbekas.

Kaitseliidu Kirna õppekeskust puudutava tähelepanekuga seoses selgitas KIK, et nende projektiauditi üksus auditeeris perioodil 27.08.2007–16.10.2007 keskkonnaprogrammidest rahastatud projekte Kaitseliidu Jõgeva Malevas. 01.11.2004 KIKi esitatud projekti eesmärk oli ehitada Utsalis Kaitseliidu Jõgeva Maleva ja Alam-Pedja looduskaitseala õppekeskus. Keskuse ehitamisega planeeriti luua järgmised võimalused: 1) mitmesuguse väljaõppe korraldamiseks, 2) praktilise loodushariduse andmiseks, 3) looduskaitseala kaitsekorralduskavas ettenähtud tegevuste elluviimiseks, 4) riigi kaitsestruktuuridele keskkonnaalase väljaõppe läbiviimiseks, 5) militaarse väljaõppe korraldamiseks keskkonnasõbralikes tingimustes. Projekti kohaselt nähti ette tulevaste majanduskulude katmist õppekeskuse väljarentimisega tulu teenides. 2005. aasta looduskaitse programmi I vooru taotlusi

hindas 8-liikmeline töögrupp, kes oma hindamiskoosolekul tegi KIKi nõukogule ettepaneku seda projekti rahastada. Projekt sai 18 punkti, mis oli kõrge skoor, võrreldes enamiku teiste rahastamisaotlustega (maksimumpunktide arv oli 21). KIKi nõukogu 11.02.2005 otsusega nr 168 rahastati seda projekti. **B)** KIKi ja Kaitseliidu vahel sõlmiti 23.05.2006 sihtfinantseerimise leping, mida hiljem täiendati kahe lisaga. Sihtfinantseerimise lepingu täitmise aruanne laekus KIKile 22.06.2007, mille kohaselt on õppehoone valminud ja saanud kasutusloa. Lõpparuande juurde on maakondlik projektispetsialist kirjutanud märkuse, et toetuse saaja ei ole sõlminud valminud hoone kasutuslepingut, millest selguks, kuidas toetuse saaja planeerib tagada sihtfinantseerimise lepingu nõuet, mille kohaselt on toetuse saaja kohustus korraldada projekti raames valmiva ehitise säilitamist ja kasutamist toetuse saaja taotlusest ilmneval keskkonnavalasel otstarbel vähemalt viie aasta jooksul. Hoone kasutuslepingu eelnõu esitati Looduskaitsekeskusele (LKK) 26.06.2007. KIKi auditi tähelepanekutest selgus, et Kaitseliit osales projektis omafinantseeringuga. LKK kasutab hoonest otseselt 195 m² ja vajadusel on õigus kasutada kogu õppekeskust. LKK ja Kaitseliit sõlmisid 12.12.2007 koostöölepingu, milles on kokku lepitud keskuse kasutamise põhimõtetes keskkonnavalasel otstarbel. Kaitseliit kohustub selle lepinguga tagama Keskuse ülalpidamise ja kandma halduskulud. LKK kohustub tasuma üüri ~10 kr/m² kuus, hüvitamaks Kaitseliidule keskuse ülalpidamise ja haldamise kulutusi. Kommunaalkulud kaetakse tegeliku tarbimise põhjal. Tegemist ei ole Kaitseliidu (toetuse saaja) ettevõtlustegevusega kasumi teenimise eesmärgil, vaid vajadusega katta igapäevased majandamiskulud (elektriküte), mis on kinnisvara heaperemehelikul haldamisel paratamatu. **C)** Pärast Looduskaitsekeskuse ja Kaitseliidu vahelise lepingu sõlmimist pöördus KIK kirjalikult Keskkonnaministeeriumi poole eesmärgiga saada teada ministeeriumi seisukohta tema allasutuse LKK ja Kaitseliidu vahelise lepingu osas. Keskkonnaministeerium teavitab oma 21.04.2008 vastuses, et koostöölepingus planeeritakse muuta rahastamise peatükki, kuna LKK kasutab õppekeskuse ruume tasuta kooskõlas võlaõigusseaduses sätestatud asja tasuta kasutamise põhimõtetega. Seetõttu asendatakse lepingus eksitav mõiste „üür“ elektrienergia kasutamisega seotud kulude tasumisega Kaitseliidule.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja KIKi juhataja vastused
Keskkonnatasudest laekuva raha proportsionaalne jaotus 17. Soovitused keskkonnaministrile: - Tagada, et ministeeriumi ettepanek keskkonnatasudest laekuva raha proportsionaalsel jaotamisel oleks selgelt seotud keskkonnanstrateegiliste arengudokumentidega. - Kehtestada ministeeriumisisene kord keskkonnavaldkondade vahelist proportsionaalset rahajaotust käsitleva ettepaneku menetlemiseks ja määrata selle tööloigu eest vastutav ametnik. (p-d 12–16).	Keskkonnaministri vastus esimesele soovitusele: Märkime, et rahastatavate valdkondade rahastamisproportsioonide koostamisel on ministeerium alati lähtunud keskkonnavaldkonna strateegiliste arengudokumentidega seotud prioriteetidest. Riigikontroll on saanud õigesti aru, et ministeerium võtab igal aastal valdkondade rahastamisjaotuse määramisel aluseks KIK nõukogus kinnitatud eelneva aasta rahastamisproportsioonid, mida vastava valdkonnaga tegelevad osakonnad korrigeerivad tulenevalt Eesti keskkonnanstrateegia, Eesti keskkonnategevuskava, Keskkonnaministeeriumi valitsemisala arengukava ning muude keskkonnavalaste ja keskkonnakaitsega seotud tegevus- ja arengukavadega seotud eesmärkide saavutamise ning õigusaktidest ja välislepingutest tulenevate riiklike keskkonnakaitse kohustuste täitmise vajadustest ning keskkonnakasutusest laekuva raha mahu prognoosidest (sh KIK nõukogu otsusega projektidele tehtud broneeringutest). Lisaks riiklikele kohustustele arvestavad osakonnad ka arengukavade täitmise seisukohalt oluliste ministeeriumiväliste projektide rahastamisvajadustega. Ühtlasi vaatab ministeerium iga aasta lõpus üle eelnimetatud eesmärgid ja kohustused, et vajadusel uuendada keskkonnatasude seaduse § 59 lg 4 alusel keskkonnaministri määrusega (17.02.2006 määrus nr 13) kehtestatud keskkonnaprogrammi valdkondlike programmide eesmärgid ja nendest toetatavaid tegevusi. KIK nõukogu üldiselt arvestab keskkonnaministri ettepanekul kinnitatud protsentuaalsete osakaaludega keskkonnaprogrammi esitatud taotluste rahastamisotsuste tegemisel, kuid aasta jooksul tehtud rahastamisotsused võivad kokkuvõttes erineda KIK nõukogus kinnitatud protsentuaalsetest osakaaludest (seda juhul, kui KIK nõukogul on tulnud teha rahastamisotsuseid vooruväliselt esitatavate kiireloomuliste taotluste kohta). Eeltoodust lähtuvalt kavandame edaspidi lisada SA-le Keskonnainvesteeringute Keskus (KIK) esitatavale ministeeriumi ettepanekule vastavasisulise selgitava seletuskirja koos põhjenduste ja viidetega ettepaneku tegemise aluseks olevate arengudokumentidega seotud eesmärkidele. Keskkonnaministri vastus teisele soovitusele: Märkime, et eraldi regulatsiooni keskkonnavaldkondade vahelist proportsionaalset rahajaotust käsitleva ettepaneku ministeeriumisisese menetlemise kohta ei ole ministeerium pidanud otstarbekaks kehtestada (kuna rahastamisproportsioonide kinnitamine on KIK nõukogu pädevuses), sest vastav töökorraldus ja konkreetsete tööloikude eest vastutajad määratakse

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja KIKi juhataja vastused
	kokku juhtkonna koosolekul, mis protokollitakse. Ettepanekud valdkondade rahastamisjaotuseks teevad valdkonna osakonnad, kes lähtuvad ettepaneku tegemisel kehtestatud strateegilistest arengudokumentidest. Kavatsame üle vaadata ja uuendada KIK projektitaotluste ministeeriumisises läbivaatamise ja hindamise protseduuri ning seoses Teie ettepanekuga kaalume ka olemasoleva protseduuri laiendamist rahastamisproportsioonide kujundamisele (tähtaeg 2008 lõpp).
Projektitaotluste hindamine 27. Soovitused keskkonnaministrile: ■ Vältida olukorrad, kus ministeeriumi ametnikud hindavad ministeeriumi projektitaotlusi. ■ Hindamisrühmade sõltumatuse suurendamiseks kaaluda nende töösse ekspertide kaasamist ministeeriumivälistest organisatsioonidest, näiteks erialaliitudest. ■ Seada ministeeriumis sisse keskkonnaprojektide hindamisrühmade töö juhtimis- ja kontrollisüsteemid, määrata selle tööloogi eest vastutav ametnik. (p-d 20; 22–26).	Keskkonnaministri vastus esimesele soovitusele: Kuna projektitaotlusi hindavate töörühmade koosseisud on komplekteeritud valdkonnas pädevatest ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste teenistujatest, eeldab Riigikontrolli soovituse arvestamine töörühmade koosseisude olulist suurendamist ministeeriumiväliste ekspertide kaasamise arvelt. Samas ei pea me vajalikuks kõikide ministeeriumi esindajate taandamist ministeeriumi projektitaotluste hindamisest, kuna kõik esindajad ei pruugi olla vahetult asjaomase projekti koostamise või hilisema elluviimisega seotud. On olnud tavaks, et projektitaotlusi hindava töörühma liige taandab end projektitaotluse, mille ta on koostanud, hindamisest (samas nendime, et see ei ole alati saanud hindamisprotokollides kajastatud – sellest tulenevalt oleme hakanud pöörama vastava kontrolli teostamisele rohkem tähelepanu, et tagada, et kõik taandamised saaksid selgelt protokollides kajastatud). Erinevalt KKM töötajate hindamisprotsessist välisest peame otstarbekaks täiendavate kontrollisüsteemide rakendamist võimaliku huvide konflikti ennetamiseks ja tuvastamiseks. Keskkonnaministri vastus teisele soovitusele: Võrreldes varasemate aastatega on alates 2006. aastast aidanud oluliselt suurendada hindamise objektiivsust, läbipaistvust ja kontrollitavust valdkondlike programmide toetatavate tegevuste ja hindamiskriteeriumide sõnastamine ministri määruses (17.02.2006 määrus nr 13, enne seda kinnitati järgneva aasta keskkonnaprogrammi hindamiskriteeriumid KIK nõukogu igakordse otsusega) ja töörühmades nimetatud hindamiskriteeriumide rakendamisel kasutatavat hindamismetoodikat selgitavate hindamiskaalade kasutuselevõtt, mis tagab, et kõiki taotlusi hinnatakse ühesuguste kriteeriumide alusel. Peame soovitust üldiselt asjakohaseks. Samas märgime, et ekspertide kaasamine toob endaga kaasa uue riski: enamjaolt on asjakohased eksperdid asutustest ja organisatsioonidest, kes taotlevad ise sageli KIK-ilt raha (nt keskkonnanäitajad, ülikoolid ja teised teadusasutused jne). Keskonnaministeeriumi asjatundjad esindavad valdkonna parimat saadaolevat teadmist ja nende ülesanne on lähtuda antud valdkonna kui terviku arendamise üldisest eesmärgist ning seega ei saa nende osalemist hindamise töörühmades samastada näiteks erahuve esindavate organisatsioonide liikmetega. Sellega seoses soovime pöörata eraldi tähelepanu eelnõus toodud üldistavale väitele, mille kohaselt hindamisel eelistatakse ministeeriumi valitsemisala projektitaotlusi, sest me ei saa sellega nõustuda. Keskkonnaministri vastus kolmandale soovitusele: Keskonnaministeerium ei saa üheselt nõustuda kontrolliaruande eelnõu punktis 24 esitatud tähelepanekuga, mille kohaselt puudub ministeeriumis projektitaotluste hindamise koordineerimist, juhtimist ja kontrolli reguleeriv kord, mis võimaldaks järelevalve kaudu tagada kindluse hindamise kvaliteedis ja sõltumatuses. Projektitaotluste ministeeriumisises läbivaatamise ja hindamise protseduur ning sellega seotud vastutus on määratud kindlaks keskkonnaministri 19.04.2005 käskkirjaga nr 460 (lisatud). Ministeeriumil on kavas 2008. aastal vastavat protseduuri uuendada, sh arvestada kontrolliaruande eelnõus esitatud soovitude ja tähelepanekutega hindamisrühmade töö juhtimis- ja kontrollisüsteemide ning hindamise objektiivsuse tagamise tõhustamiseks.
KIKi kuulumine Rahandusministeeriumi valitsemisalasse 36. Soovitused rahandusministrile ja keskkonnaministrile: ■ Algatada Vabariigi Valitsuse kaudu seadusemuudatus Keskonnaministeeriumi	Rahandusministri vastus esimesele soovitusele: Rahandusministeeriumis on ettevalmistamisel ettepanek Keskonnaministeeriumile KIKi asutajaõiguste teostaja ülesannete üleandmise kohta, tagamaks riigipoolsete ülesannete ja vastutuste omavaheline ühene seos ning sihtasutuse tegevuse efektiivsem juhtimine.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja KIKi juhataja vastused
määramiseks KIKi asutajaõiguste teostajaks. Kaaluda KIKi likvideerimist iseseisva juriidilise isikuna ning panna sihtasutuse ülesannete täitmine kohustuseks mõnele olemasolevale või vajaduse korral selleks otstarbeks loodavale Keskonnaministeeriumi asutusele. (p-d 28–35).	Rahandusministeerium on seisukohal, et tulenevalt keskkonnatasude seaduses määratletud ülesannete jaotusest on ka praegu asutajaõiguste teostajaks sisuliselt Keskonnaministeerium, kuna kõik KIKi põhieesmärgile suunatud tegevus- ja finantseesmärgid lähtuvad Keskonnaministeeriumi seisukohtadest. Rahandusministri vastus teisele soovitusel: Riigikontrolli ettepanek likvideerida KIK iseseisva juriidilise isikuna ning panna sihtasutuse ülesannete täitmine kohustuseks mõnele olemasolevale või vajaduse korral selleks otstarbeks loodavale Keskonnaministeeriumi asutusele ei ole hetkel asjakohane, arvestades, et aastatel 2007 – 2013 on KIKile tehtud ülesandeks ca 10. miljardi krooni ulatuses struktuuritoetuste menetlemine. Lisaks nõuab selline ülesannete ümberjagamine väga põhjalikku täiendavat analüüsi nii võimaliku asutuse haldussuutlikkuse kui ka ülesannete võimaliku üleviimisega kaasnevate kulude poolelt, sh pikemas perspektiivis. Keskonnaministri vastus esimesele soovitusel: Vabariigi Valitsus tegi 21.02.2008 istungil Rahandusministeeriumile ülesandeks analüüsida koostöös Keskonnaministeeriumiga nelja kuu jooksul Keskonnaministeeriumi võimalikku määramist KIK asutajaõiguste teostajaks ja vajadusel esitada asjakohased ettepanekud Vabariigi Valitsusele. Saame anda seisukoha Riigikontrolli soovitusel kohta pärast eelnimetatud analüüsi valmimist. Samas juhime Riigikontrolli tähelepanu sellele, et KIK-i Keskonnaministeeriumi valitsemisalas ületoomise ettepanekut tuleb hinnata keskkonnakasutusest KIK-ile laekuva raha ja keskkonnakaitse valdkonnale Keskonnaministeeriumi eelarve kaudu eraldatavate vahendite kasutamise põhimõtete ja muutunud majandusolukorra kontekstis. Tuleb arvestada, et keskkonnavaldkonnas on EL Ühinemislepinguga võetud kohustuste täitmiseks olnud viimastel aastatel vajalik täita suuremahulisi riiklikke investeeringukohustusi, mille vajadused suurenevad lähiaastatel väga olulises mähus (sh kaasfinantseeringud perioodi 2004–2006 projektide lõpetamiseks ja perioodi 2007–2013 projektide käivitamiseks). Ilma KIK vahendeid kaasamata ei ole Keskonnaministeeriumil võimalik eelarveliste vahenditega nii mahukaid investeeringuid teha. Keskonnaministri vastus teisele soovitusel: Analüüsime Riigikontrolli ettepanekut 2009. aasta eelarve koostamise käigus. Muutunud majandusolukorras, kus valitsussektori tulud lähiaastatel vähenevad, tuleb hinnata, kas muudatused oleksid võimaliku rahalise kokkuhoiu ja keskkonnakaitse tulemuse saavutamise seisukohast põhjendatud.
KKMi valitsemisala toetamine KIKi projektide kaudu 53. Soovitus rahandusministrile: Teha KIKi nõukogule ülesandeks lõpetada KKMi ja ministeeriumi valitsemisala asutuste põhitegevuse rahastamine KIKi projektidest. (p-d 38–52).	Rahandusministri vastus: Teema lõpetada Keskonnaministeeriumi valitsemisala asutuste põhitegevuse rahastamine KIKi projektidest eeldaks praeguse keskkonnaprojektide rahastamise aluste, sealhulgas riigieelarve võimaluste ülevaatamist otstarbekaima lahenduse leidmiseks. Kaks viimast teemat eeldaksid mõlemad ka asjakohase õigusraamistiku ülevaatamist ja vajadusel muutmist. Rahandusministeerium suhtub Keskonnainvesteeringute Keskusega seotud teemadesse tõsiselt, nimetatud teemat on käsitletud RES 2009–2012 kontekstis ministritevahelistel läbirääkimistel ja tõenäoliselt käsitletakse ka riigieelarve koostamise protsessis.
KKMi valitsemisala toetamine KIKi projektide kaudu 54. Soovitus keskkonnaministrile: Muuta keskkonnakaitse valdkondade rahastamise korraldust 54. nii, et oleks välistatud KKMi valitsemisala asutuste põhitegevuse kulude rahastamine KIKi toetustest. (p-d 38–52).	Keskonnaministri vastus: Keskonnaministeerium nõustub kontrolliaruande eelnõus esitatud üldhinnanguga, mille kohaselt ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste keskkonna- ja looduskaitse korraldamisega seotud põhitegevuste kulude projektipõhine rahastamine KIK-ist ei ole parim tava. Muu hulgas tähendab see riigieelarvele täiendavat lisakulu projektide haldamiskulude kaudu ning et selle asemel peavad olema Keskonnaministeeriumile kui riigieelarvelisele asutusele riigi poolt pandud ülesannete täitmiseks vajaminevad vahendid kindlustatud ministeeriumi eelarves. Probleemiks on olnud see, et ministeeriumi valitsemisala eelarvest ei ole olnud võimalik kõikide riigi poolt pandud suuremahuliste ülesannete täitmist rahastada, mistõttu KIK vahendid on olnud selliste kohustuste täitmisel ainukeseks täiendavaks ja möödapääsmatuks rahastamisallikaks.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja KIKi juhataja vastused
	Sellest tulenevalt rõhutame, et eelnõu punktis 54 esitatud soovitus muuta keskkonnakaitse valdkondade rahastamise korraldust nii, et oleks välistatud KKM-i valitsemisala asutuste põhitegevuse kulude rahastamine KIK-i toetustest, ei ole võimalik täita ilma sellela, et tagataks ministriumi valitsemisala eelarve suurendamine selliselt, et valitsemisala riigiasutused ei peaks taotlema oma põhitegevusteks KIK-st raha (eeskätt looduskaitse, veemajanduse ja keskkonnajärelevalve valdkonnas, kus on EL Ühinemislepinguga võetud suuremahulisi riiklikke kohustusi). EL Ühinemislepinguga võetud kohustuste rikkumisel peab riik arvestama võimalike sellest tulenevate sanktsioonide tasumise kohustusega. Eeltoodust tulenevalt Keskonnaministeerium ei saa üheselt nõustuda kontrolliaruande eelnõu punktis 54 esitatud soovitusel. Märgime, et kontrollieelnõu punktis 52 tehtud ettepanek eraldada üks osa keskkonnakasutusest laekuvatest tuludest sihtotstarbeliselt riigieelarve kaudu Keskonnaministeeriumi valitsemisala asutuste tegevuskuludeks (v.a. ametnike personali- ja majandamiskulud) ilma KIK-i selleks kaasamata väärib edaspidi kaalumist. Leiame, et selline eraldus ei tohiks ületada 10–15% keskkonnatasude kogusummast ehk ca 100 mln kr aastas ja sellise tegevusalternatiivi mõju tuleb hinnata muude võimalike meetmete kontekstis. Näiteks ei tohiks sellega kaasneda olemasolevate riigieelarveliste vahendite vähendamine; samas tänane riigieelarve kujundamise õiguslik keskkond ei anna meile kindlust, et selliselt ei toimita.
Rahastamisnõuete järgimine 67. Soovitused SA-le Keskonnainvesteeringute Keskus: ■ Tagada KIK-i nõukogu poolt kinnitatud finantseerimise korra ühetaoline rakendamine. ■ Tõhustada järelevalvet projektide tähtaegse täitmise üle, sh nõuda, et toetuse saajad sätestaksid oma hankelõpuga tähtaegade ületamise eest sanktsioonid (nt viivis) ning nõuaksid nende rakendamist. Ühe täiendava meetmena tähtaegadest kinnipidamise üle kontrolli saavutamiseks võiks projektide puhul, millele taotletakse tähtaegade pikendamist, arvestada pikendamise tegemisel sellega, kas taotleja on hankija suhtes tähtaja ületamise eest sanktsioone rakendanud. ■ Kehtestada selged kriteeriumid, mida pidada projekti kommertslikuks väljundiks ja mida mitte, ning mitte rahastada kommertslikke projekte. ■ Lõpetada SA Erametsakeskus kaudu projektide rahastamine, kuna see hägustab toetuste eesmärgipärasust kasutamist ja puudub kindlus, kas neid toetusi kasutatakse sihtotstarbeliselt. ■ Rahastatavate kulude korral, mis on tekkinud seotud osapooltega teostatud tehingutest, süveneda põhjalikumalt tehingu sisusse ning nõuda pakkumismenetluse läbiviimisel osapoolte võrdset hindamist. Seotud osapooltega teostatud tehingute aktsepteerimine peab olema pigem erandlik. (p-d 58–66).	SA Keskonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus esimesele soovitusel: A) KIK finantseerimise kord sätestab keskkonnavaldkonna projektidele toetuse andmise printsiibid, mis on kinnitatud nõukogu poolt. Finantseerimise korra rakendamise üheks printsiibiks on nõukogu kaalutlusõigus anda toetust taotleja põhjendatud avalduse alusel finantseerimise korra tingimustest erinevatel tingimustel eesmärgiga tagada toetuse sihtotstarbelisest kasutamist keskkonnavaldkonnas. KIK oma igapäevatoos ei võimalda erandite tegemist. Seega on põhjendatud erandite lubamine kooskõlas finantseerimise korraga. B) KIK on seisukohal, et diferentseeritud omaosaluse nõue (vt p 62) toetab võrdse kohtlemise printsiipi, mida saab rakendada ainult samaliigiliste isikute puhul. See tähendab, et eriliigilistele toetuse saajatele (nt kolmas sektor, riigiasutused, äriühingud) võib kehtestada erinevaid nõudeid (sh omafinantseeringu määr). Nt äriühingute puhul peab arvestama riigiabi andmise piirangutega. SA Keskonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus teisele soovitusel: A) KIK finantseerimise korra kohaselt on toetuse maksimaalne kasutamise periood 24 kuud alates rahastamise otsusest. Ajaliselt enne rahastamise otsuse kuupäeva tehtud kulutuste abikõlblikuks tunnistamine või tähtaegade ületamine on olnud võimalik nõukogu otsusel erandina. Selliste erandite põhjuseks on KIK nõukogu aktsepteerinud toetuse sihtotstarbelise kasutamise tagamist. B) Alates 2007. aastast on KIK-i finantseerimise korra kohaselt projektikulutused abikõlblikud alates taotlusvooru tähtajast. C) Lepingus märgitud tähtaja pikendamine on KIK pädevuses 24 kuu kestel. D) KIK rakendas 2005. aasta lõpust tööle maakondlikud esindused, tõhustades sellega oluliselt järelevalvet projektide elluviimise üle tervikuna, sh ka tähtaegade osas. E) KIK on alustanud uue andmebaasi loomisega, mis võimaldaks programmispetialistil automaatselt tuvastada tähtaegade lähenemist ja ületamist. F) KIK hinnangul viib ligine surve toetuse saajatele tähtaegade osas selleni, et toetuse saaja hakkab lepingusse märkima vajalikust pikemaid tähtaegu. SA Keskonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus kolmandale soovitusel: KIK projektauditi üksus viis läbi KIK-st trükkide rahastamise auditi kahes perioodis: 27.12.2006–31.01.2007 ja 06.08.2007–27.08.2007. Tähelepanekud ja ettepanekud esitati KIK-i juhtkonnale ning Keskonnaministeeriumile. KIK soovitas täpsustada toetuse saaja määratlust, omafinantseeringu määra tõstmise vajadust ja toetatavate tegevuste täpsustamist. Need ettepanekud esitati rakendamiseks 22.04.2008 KIK nõukogule, kes otsustas täiendada esitatud ettepanekutega KIK-i finantseerimise korda. Rahastatud ajakirjad on suunatud kas konkreetsele sihtrühmale või laiale avalikkusele, kelle teavitamine keskkonnateemadel on kooskõlas keskkonnaministri 17.02.2006 määrusega nr 13 sätestatud keskkonnatasude kasutamise sihtotstarbega. SA Keskonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus neljandale soovitusel: Erametsakeskuse vahendustegevus tuleneb metsaseaduse §-

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja KIKi juhataja vastused
	st 10. KIKi projektauditiüksuse poolt 19.03.2007–17.05.2007 läbi viidud auditi põhjal on KIK teadvustanud Erametsakeskusega seonduvaid riske nii Keskonnaministeeriumile kui Erametsakeskusele. 2008. aasta I vöörust (tähtaeg 15.11.2007) Erametsakeskus KIK-st toetust vahendamiseks ei taotlenud. SA Keskonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus viiendale soovitusel: A) KIK hinnangul on toetuse saaja ise kohustatud vastutama oma tegevuse eest. Seetöttu on alates 2008. aastast KIK-ga sõlmitavas sehtfinantseerimise lepingusse kirjutatud järgmine säte: „Toetuse saaja on kohustatud vältima huvide konfliktit, st olukorda, kus tema tehingupartnerit (töövõtja/müüja vms) võib pidada mingil põhjusel (sugulus ja hõimlus, seotus juriidiliste isikute kaudu vms) toetuse saajaga seotuks ning sellise olukorra ilmnemisel teavitama sellest KIKi ja leppima kokku huvide konfliktit vältimise meetmetes.“ Lõpparuandes peab toetuse saaja kinnitama, et lepingu tingimusi on täidetud, ka huvide konfliktit teemal. Ka projektauditi üksuse kontroll-leht sisaldab äriregistrist taotleja ja tarnija vaheliste seoste olemasolu kontrollimise küsimust. B) Vajadusel, lähtudes olulisuse printsiibist, kontrollib KIK seotud osapoolte olemasolu äriregistri andmete alusel väljamaksete tegemise faasis. Lauskontrolli väljamaksete tegemise faasis ei ole KIK hinnangul kuluefektiiivne. C) Seaduse tasemel ei ole seotud osapoolte mõistet määratletud, seetöttu paljude isikukategooriate, kes võiksid sellesse mõistesse kuuluda, seotuse kontrollimine avalikest registritest ei ole võimalik, vaid eeldab eriõigusi.
Keskonnaprojektide kohapealne kontrollimine 77. Soovitusel SA-le Keskonnainvesteeringute Keskus: - Kindlustada, et projektide kohapealne kontrollimine oleks läbi viidud sisuliselt ja korrektsetl ning välja selgitatud olukorra tegelik nõuetele vastavus. - Kehtestada nõue, et kontrollimisse tuleb kaasata eksperdid, juhul kui kontrolliljal puuduvad spetsiifilised erialateadmised. (p-d 70–76).	SA Keskonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus esimesele soovitusel: A) Riigikontrolli audit on läbi viidud ja tähelepanekud tehtud 2006. aasta kohta, mis KIK-s oli kohapealse kontrolli reorganiseerimise etapp. Enne seda perioodi korraldati kohapealset kontrolli koostöös KKM keskkonnateenistustega, mil KIK-s töötas üks järelevalve spetsialist. B) Kohapealse kontrolli abil projekti eesmärkide täitmise kohta kindlustunde saavutamise vajadust on käsitletud keskkonnaprogrammi riskide hindamise seminaril olulise teemana. Sellest tulenevalt on KIK 2005. aasta sügisest alates rakendanud tööle maakondlikud esindused, täiustanud oluliselt kohapealse kontrolli läbiviimise protseduuri ja viib läbi iga-aastaselt koolitusi, kus käsitletakse mh ka kohapealse kontrolli teemat. C) (vt p72–75). KIK juhib tähelepanu asjaolule, et KIKi eesmärgiks on kontrollida, kas toetuse saaja ise on loonud süsteemse, seadustekohase kontrollisüsteemi (n-ö sisekontrolli mehhanismi) projektitegevuste üle (nt ehituslike projektide omanikujärelevalve loomine ja toimimine). KIK eesmärgiks ei ole toetuse saaja ega kolmandate osapoolte ülesannete ülevõtmine. Sellest lähtuvalt esitatakse ehituslike projektide kaetud tööde kohapealse kontrolli kontroll-lehtedel hinnangulised vastused. D) Lähtudes olulisuse printsiibist teostatakse kohapealset kontrolli väljamaksete puhul alates 200 000 kroonist ehituslike projektide korral. 2008. aasta tööplaani kohaselt alustatakse valikuliselt mitte-ehituslike projektide kohapealse kontrolli läbiviimisega ca 10% ulatuses. E) KIK hinnangul on tehtud kulutuste tegelikkusele vastavuse kontroll piisav (vt p 70), kontroll-lehed sisaldavad vajaliku informatsiooni selleks, et otsustada, kas projekti eesmärgid on täidetud ja projekti elluviimisel tehtud kulutused on abikõlblikud. Protseuurikohane kontroll toimub järgmiselt: a) Keskonnaprogrammi üksuse projekti- ja programispetsialistid kontrollivad esitatud dokumentide omavahelist seotust ja teostavad kohapealset kontrolli, b) projektauditi üksus kontrollib toetuse saaja põhisel kõiki kuludokumente ja projekti tulemit kohapeal. F) KIKi hinnangul ei ole kohapealne kontroll formaalne, vaid täidab sisulist eesmärki (vt p 76). KIK ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga, et kontrollimine ei selgita tegelikku olukorda. KIK keskkonnaprogrammi üksuse töötajatest on enamik keskkonnaalase tegevuse kontrollimiseks vajaliku ja sobiva haridusega. Seetöttu on KIK seisukohal, et KIK-s on piisav teadmistepagas, oskused ja kumuleeruvad kogemused rahastatavate projektide nõuetele vastavuse hindamiseks. KIK koolitab iga aastal oma spetsialiste. KIK on veendunud, et rakendatud meetmed (protseduurid, koolitused, ekspertide kaasamine) toimivad üha efektiivsemalt ja tagavad sisulise kontrolli projekti tulemi saavutamise üle. SA Keskonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus teisele soovitusel: KIK on planeerinud iga-aastaselt oma eelarves ja planeerib ka edaspidi vahendid ekspertide kaasamise kulutuse tegemiseks. KIK kaasab eksperte vastavalt vajadusele. Igakordselt otsustab selle üle keskkonnaprogrammi üksuse juht. Tihedat koostööd tehakse keskkonnateenistustega, eksperte kaasatakse ka mujalt. Oma arvamuse

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja KIKi juhataja vastused
	esitavad eksperdid kontroll-lehtedel allkirjastatult. Ekspertide poolt esitatud arvete põhjal tasub KIK osutatud teenuse eest. KIK on lisanud viite kohapealse kontrolli teostamise protseduuri ekspertide kaasamise võimaluse kohta.
Keskonnaprojektide tulemuste hindamine 83. Soovitused keskkonnaministrile ja SA-le Keskonnainvesteeringute Keskus: ■ Töötada koostöös välja kriteeriumid, kuidas hinnata keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise mõju keskkonnale. ■ Seada sisse järelevalvesüsteem, mis võimaldaks kontrollida ja hinnata projektiga saavutatud mõju keskkonnale. ■ Nõuda toetuse saajatelt aruandlust, milles nad on kohustatud andma hinnangu, kuidas projekti raames tehtu tulemused on mõjutanud keskkonna arengukavade täitmist. (p-d 78–82).	Keskonnaministri vastus: Nõustume Riigikontrolli seisukohaga, et konkreetsete projektide mõju süsteemsele hindamisele ja vastava järelevalvesüsteemi toimimisele tuleb pöörata senisest rohkem tähelepanu (seoses KIK asutajaõiguste teostamise aruande koostamisega oleme esitanud 19.05.2008 kirjaga nr 1-2/23213 sellekohased ettepanekud ka Rahandusministeeriumile). Selgitame, et üldhinnangu keskkonnatasudest laekuva raha kasutamise mõju kohta keskkonnale annab ministeerium üks kord aastas Vabariigi Valitsusele esitatava Eesti keskkonnategevuskava (KTK), mis on riigi keskkonnakaitse põhimõteteid ja eesmärgi ellurakendamise koondava Eesti keskkonnanstrateegia (KS) rakenduskava, ellurakendamise aruande koostamise tulemusena. KTK-s on täpsemalt määratletud keskkonnavaldkonna meetmete eesmärgid, määratud hindamise indikaatorid, monitooring, vastutavad asutused, prioriteetsete tegevuste rahastamisallikad (sh KIK) ja iga-aastase aruandluse kord. KTK täitmise aruandes antakse tegevusvaldkondade lõikes hinnang muu hulgas ka KIK vahendite kasutamisele. Keskonnaministeeriumi hinnangul oli KIK-i valdkondlike programmide rakendamine 2007. aastal kooskõlas KS-is loetletud eesmärkidega ning "Eesti keskkonnategevuskavas aastateks 2007–2013" (KTK) nimetatud tegevustega. Leiame, et KIKi poolt rahastatud projektide panus nimetatud eesmärkide täitmisel on olnud väga oluline. Projektides püstitatud eesmärkide täitmise ja saavutatud tegeliku mõju hindamine keskkonna seisundi hoidmisele, loodusvarade taastootmisele ning keskkonnakahjustuste heastamisele toimub ka praegu konkreetsete projektide tasandil: KIK nõukogu otsusega kinnitatud keskkonnaprojektide finantseerimise kord näeb ette, et projektitaotlustes tuleb esitada projekti eesmärk alati ka mõõdetavana ehk arvuliste või kvaliteedinäitajatega kirjeldatult – see võimaldab KIK-il hinnata projektide kohapealse kontrolli ning projektide ja toetuse saajate auditeerimisel saavutatud vastavust projektis püstitatud eesmärkidele ja selle konkreetset mõju keskkonnale. Rahandusministeeriumile 19.05.2008 saadetud kirjas tegime ettepaneku kaaluda keskkonnaprojektidega seotud infosüsteemide arendamist ja võimalikku ühildamist Keskonnaministeeriumi administreeritavate andmebaasidega, mis aitaks senisest paremini hinnata ka KTK täitmist ja anda hinnanguid keskkonnaeesmärkidele saavutamisele. SA Keskonnainvesteeringute Keskus juhataja vastus: Keskkonnavalase mõju hindamise kriteeriumid. A) Rahandus-ministeeriumi (kes teostab KIK asutajaõigusi ja koostab selle kohta iga-aastase aruande) hinnangul on keskkonnatasude seadusest ning KIKi ja Keskonnaministeeriumi vahelistest halduslepingutest tulenevalt KIKi vastutus keskkonnavalase mõju eest oluliselt vähenenud, sest KIK ei tee sisuliselt projektide valikut (vt p 82). B) Keskkonnavalase mõju hindamise kriteeriumide väljatöötamine on võimalik, kuid eeldatavalt keerukas ja kulukas ettevõtmine. Enamuse KIKi poolt rahastatavate valdkondade osas on üheselt mõistetavaid ja selgeid sisulist informatsiooni andvaid kriteeriume määrata keeruline, nagu näiteks keskkonna-teadlikkuse, metsanduse, looduskaitse, kalanduse, keskkonna-korralduse valdkondade puhul. Neis valdkondades on tegemist nn „pehmete projektidega“ mille otsest mõju keskkonnale on keeruline üheselt mõistetavalt mõõta. Koos mõju hindamise kriteeriumide väljatöötamisega oleks vajalik hinnata ka rahastatavate valdkondade hetkeolukorda. KIKi hinnangul oleks tegemist üle-Eestilise kompleksse keskkonnatemaatilise projektiga, mis koosneks mitmetest tõsistest uuringutest ning mille hankes ja rahastamises ei saa juhtrolli võtta KIK, vaid seda peaks tegema keskkonnaministeerium. Mõju hindamisel oleks õigem arvestada mitte ainult KIKi keskkonnaprogrammi mõju, vaid samuti Euroopa Liidu toetuste (nt ÜF, ERF, LIFE, INTERREG, Norra finantsmehhanismid jne), omavalitsuste programmide jt rahastuste mõju, aga samuti ka eraettevõtluse investeeringuid. Järelevalvesüsteem projektide mõju keskkonnale hindamiseks. Kui on välja töötatud eelmises punktis nimetatud keskkonnamõju hindamise kriteeriumid, siis on KIK-il võimalik täiendada KIK oma järelevalveprotseduuri nende kriteeriumide jälgimise osas.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja KIKi juhataja vastused
	Projekti aruandlus. KIKis on toiminud sisuline projekti aruandlus kogu KIK tegevuse vältel. KIK hinnangul ei ole projekti lõpparuanne formaalne. Toetuse saaja poolt KIKile esitatavas lõpparuande punktis 2 esitatakse ülevaade projekti raames tehtust, samuti kirjeldatakse detailset projekt väljundeid. Lõpparuandele lisatakse nt teostatud tööde aktid, koopiaid uuringu aruannetest, 1 trükise eksemplari, seminaridel osalejate nimekirjad jne, mis annavad põhjaliku ülevaate tehtust ja projekti sisust. Käesolevaks ajaks on KIK lisanud aruande vormile nõude kirjeldada projekti mõju keskkonnaarengukavade täitmisele.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on hinnata, kas keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuvate rahade jaotussüsteem on läbipaistev ja tagab raha sihipäraselt ja tulemusliku kasutamise.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- keskkonnatasudest riigieelarvesse laekuva raha jaotamine eri keskkonnaprogrammide vahel lähtub selgetest põhimõtetest;
- vastutus ja kohustused on Keskkonnaministeeriumi ja KIKi vahel jaotatud otstarbekalt ja selgelt;
- Keskkonnaministeeriumi ja tema valitsemisala eelarveliste asutuste tegevuse rahastamine KIKi eelarvest on põhjendatud;
- keskkonnaprojektide finantseerimise kord ja selle täitmine tagavad projektide ühetaolise ja korrektse rahastamise;
- keskkonnaprojektidele eraldatud raha kasutamise üle teostatav järelevalve on piisav ja annab ülevaate projektide tulemuste saavutamisest.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiti KIKi keskkonnaprogrammide menetlemise korda.

Audit keskendus kahele põhiküsimusele:

1. Kas keskkonnatasudest laekuvate rahade jaotussüsteem on läbipaistev ja tagab rahade sihipärase ja tulemusliku kasutamise?
2. Kas KIKi sisekontrollisüsteem toimib nii, et on tagatud keskkonnaprojektideks eraldatud rahade sihipärane ja tulemuslik kasutamine?

Auditi ajaliseks ulatuseks on 2006. aasta. Auditis ei käsitleta KIKi teisi tegevusvaldkondi, s.o tegevust ÜF ja EDRF projektide rahastamisel ja laenude andmisel.

Auditi põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised olulisemad tegevused:

- analüüsiti õigusakte, samuti Keskkonnaministeeriumi ja KIKi poolt kehtestatud määrusi, korda ning juhendeid;
- analüüsiti keskkonnaprojektide hindamisega seonduvat dokumentatsiooni;
- analüüsiti keskkonnaprojektide dokumentatsiooni;
- küsiti selgitusi järgmistelt isikutelt (ametikoht on antud kohtumise aja seisuga):

Harri Liiv – Keskkonnaministeeriumi asekancler,

Argo Sakkool – Keskkonnaministeeriumi veeosakond, spetsialist,

Anari Lilleoja – Keskkonnaministeeriumi avalike suhete osakond, keskkonnahariduse büroo, juhataja,

Kaili Kuusk – Keskkonnaministeeriumi jäätmeosakond, nõunik,

Ain Soome – Keskkonnaministeeriumi kalavarude osakond, juhataja,

Rein Raudsep – Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakond, juhataja,

Marku Lamp – Keskkonnaministeeriumi metsaosakond, juhataja kt,

Andres Kruus – Keskkonnaministeeriumi looduskaitse osakond, juhataja kt,

Kalju Kukk – Keskkonnaministeeriumi finantsosakond, juhataja,

Jaanus Tuusti – Riiklik Looduskaitsekeskus, peadirektor,

Leelo Kukk – Riiklik Looduskaitsekeskus, peadirektori asetäitja,

Tõnis Virovere – SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, finantsjuht.

- Valimi moodustamisel lähtuti 2006. a toetuste kogusumma proportsionaalsest jaotusest finantseeritavate tegevusvaldkondade vahel, mille alusel määrati keskkonnavaldkondades vaadeldavate lepingute ligikaudne arv. Viimast korregeeriti valdkonnaga seotud riskihinnanguga.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud lõpetati 2008. aasta jaanuaris.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Inga Häkkinen ning audiitor Marlen Pärman.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSIV-2-1.4/08/38-2.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee