

RIIGIKONTROLL
2007

Keskkonnaprojektide rahastamine
Sihtasutuse Keskkonnainvesteeringute
Keskus kaudu

Auditi nr 40051 plaan

IV auditiosakond

Peakontrolör: Tarmo Olgo
Auditi juht: Inga Häkkinen
Audiitorid: Marlen Pärman
Airi Andresson

I variant

Sisukord

1	Auditiga hõlmatav probleem ja selle olulisus.....	3
1.1	Auditiga hõlmatav probleem ja selle mõju	3
1.2	Auditeerimise ajend ja seos Riigikontrolli eesmärkidega.....	5
2	Auditeeritava seisukohad, siseaudit ja varasemad kontrollid	5
2.1	Auditeeritava seisukohad	5
2.2	Varasemad auditid	5
3	Auditi eesmärk ja eeldatavad tulemused.....	5
3.1	Hinnangu sisu.....	5
3.2	Hinnangu kriteeriumid	Error! Bookmark not defined.
3.3	Eeldatavad tulemused	Error! Bookmark not defined.
4	Auditi ulatus ja metoodika	5
4.1	Auditeeritav.....	5
4.2	Auditeeritav periood	6
4.3	Auditi metoodika	6
4.4	Auditi ulatus.....	7
5	Auditi ajakava ja vajalikud ressursid	7
6	Lisad.....	Error! Bookmark not defined.

1 Auditiga hõlmatav probleem ja selle olulisus

Auditeeritavaks teemaks on keskkonnatasudest laekuvate rahade jaotamine KIK-i kaudu, selle jaotuse ülesehitus, korraldus ning toimimine.

1.1 Auditiga hõlmatav probleem ja selle mõju

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK) toetab keskkonnaprojektide elluviimist keskkonnaprogrammide kaudu. Aastatel 2000-2006 on KIK eraldanud toetusi rohkem kui 8800 projektile kogusummas üle 2,7 miljardi krooni. 2006. aastal toetas KIK 1467 projekti kogumaksumuses ligi 600 miljoni krooniga.

1.1.1 Keskkonnatasudest laekuvate rahade jaotussüsteemi ülesehitus

Saastetasudelt ja tuludelt loodusressursside kasutamisest laekus 2005.a riigieelarvesse 664 mln krooni, 2006.a xxx krooni.

Keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha kasutamise alused ja sihtotstarve on määratud keskkonnatasude seaduse alusel. Nimetatud seaduse kohaselt jaotatakse keskkonnatasudest saadav raha riigieelarve ja keskkonnakasutuse asukoha kohalike omavalitsuste eelarvete vahel. Riigieelarvesse laekunud raha eraldab Rahandusministeerium Keskkonnainvesteeringute Keskusele eesmärgiga, et raha kasutatakse sihtotstarbeliselt keskkonnaseisundi hoidmiseks, loodusvarade taastootmiseks ja keskkonnakahjustuste heastamiseks. 2005.a eraldati KIK-ile 530,4 milj krooni, 2006.aastal 776,9 milj krooni.

Keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekuva raha sihtotstarbelist kasutamist korraldatakse vastavalt keskkonnatasude seadusele projektipõhiselt keskkonnakaitse valdkondade rahastamise kaudu. Keskkonnaministeerium otsustab erinevate keskkonnaprogrammide vahelise rahajaotuse, samuti korraldab ka projektitaotluste hindamise.

- Projektitaotlustele raha jaotamiseks näeb keskkonnatasude seadus¹ ette kaks erinevat otsustuspädevust, andes selle nii KIKi nõukogule ja keskkonnaministrile. Samas on seaduses sätestatud, et seadustest ja määrustest ning rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustuste täitmisega seotud projektitaotluste rahastamise otsustab keskkonnaminister. Selline sõnastus võimaldab sisuliselt ükskõik missuguse projektitaotluse puhul väita, et selle eesmärk on täita seadusest, määrusest või rahvusvahelisest lepingust tulenevat kohustust. Seaduse selline regulatsioon loob mitteläbipaistva pädevuse jaotuse, sest see annab võimaluse keskkonnaministril ükskõik millisel juhul otsustuspädevuse kollegiaalselt nõukogult enda ainupädevusse võtta. Arvestades, et suur osa KIK rahadest läheb Keskkonnaministeeriumile või selle allasutustele pandud ülesannete täitmiseks annab keskkonnaministrile võimaluse juhul, kui KIK nõukogu ei ole nõus projektile raha eraldama, võtta otsustusõiguse endale ning otsustada ainuisikuliselt rahaeralduse Keskkonnaministeeriumi kasuks. Samuti muudab selline süsteem ka rahajaotuse alused erinevate keskkonnaprogrammide vahel ebaselgeks ja kallutada rahajaotust nende programmide kasuks, mille osas võib keskkonnaministeeriumil huvi raha saamiseks kuid riigieelarves ei ole vastava valdkonna rahastamiseks vahendeid eraldatud.

} selli ei arja
põlv ja
kui see on
millele
probleem.

¹ Keskkonnatasude seadus, § 59 lg1 ja 2

- 2006.a eraldati 417,5 milj krooni (s.o ca 41% kõigi toetuste kogumahust) keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste tegevuse rahastamiseks. Kuna KKM valitsemisala asutuste põhitegevus on seotud keskkonnaprojektide kriteeriumites kirjeldatud valdkondadega, on asutuste tegevus planeeritud nii, et osaliselt kuulub see rahastamisele KIKi projektide raames. Samas ei ole sellisel juhul tegemist projektipõhise tegevusega vaid asutuste igapäevaste tööülesannete täitmisega. Ka on Keskkonnaministeeriumi asutused kasutanud KIKist projektitoetusena saadud rahasid näit kontorihoonete remondiks, töötasude maksmiseks, sh ka näiteks puhkusetootuste tasumiseks. Selliselt korraldatud rahajaotussüsteem teeb riigieelarve rahade jaotuse ning asutuste kulud läbipaistmatuks ning annab samas Keskkonnaministeeriumile volitused otsustada iseendale riigieelarvest raha eraldamise üle. *kas see ei ole juba*

- Keskkonnastrateegias olevad nõuded on üldsõnalised ja annavad võimaluse raha saada ka sellistel tegevustel mille sisu on raske siduda nii projekti mõiste kui ka keskkonnakaitseliste eesmärkidega. Kuna kriteeriumid raha saamiseks on läbipaistmatud on võimalus et rahastatakse ka selliseid projekte millele tegelikult raha andma ei peaks. *kas on need üldse võimalik täpselt*

1.1.2 Keskkonnaprojektideks eraldatud rahade sihipärane ja tulemuslik kasutamine.

Vastavalt keskkonnatasude seadusele teeb projektitaotluste rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse KIKi nõukogu keskkonnaministri ettepanekul.

- KIKi nõukogu roll ja vajadus projektitaotluste hindamisel on ebaselge. Keskkonnatasude seadus, selle alusel antud määrus² ja ka Keskkonnaministeeriumi ja KIKi vahel sõlmitud haldusleping³ ei sätesta, millistest kriteeriumitest lähtuvalt peab KIK nõukogu projektitaotlusi hindama. Sätestatud on ainult see, et ta teeb otsuse lähtuvalt KKM ettepanekust. Määruses⁴ kirjeldatud otsustamise kriteeriumid on kohustuslikud ainult KKM-s moodustatud valdkondlikele töörühmadele, millest tuleneval võib KIK nõukogu lihtsalt kinnitada KKM otsuse ilma sisulisi kriteeriumeid omamata või otsustada teistmoodi kui oli KKM ettepanek lähtuvalt suvalistest alustest. *kas meil on mingit hoonet alus selle keht*

- KIKi nõukogu poolt on kinnitatud keskkonnaprojektide finantseerimise kord, mis peab reguleerima KIKi tegevust keskkonnatasude seaduse alusel KIK poolt antavate toetuste menetlemisel ning KIKi poolt antavate toetuste kasutamist ja keskkonnaprojektide elluviimise aruandlust. Eelnimetatud korras finantseerimise tingimused ja nõuded reguleeritud viisil, mis võimaldab neid mitte kohaldada, andes olulistele finantseerimisnõuetele alternatiivina juurde võimaluse neid erandjuhul mitte täita. Samuti asetab finantseerimise kord riigiasutused võrreldes teiste taotlejatega soodsamasse olukorda, näiteks mitte nõudes neilt projektide omafinantseeringut. Seetõttu ei taga kehtiv finantseerimise kord projektide ühetaolist ja selget rahastamise korraldust. *kas see ei ole ka väga teatav*

² Keskkonnakaitselise valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise tingimused ja kord, taotluste hindamise kriteeriumid, otsuse tegemise kord, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise kord ning aruandluse kord, keskkonnaministri 17. veebruari 2006. a määrus nr 13

³ Keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha kasutamise haldusleping, 22.05.2006. a nr M-20-1-2006/367

⁴ Keskkonnaministri 17. veebruari 2006. a määrus nr 13

- keskkonnaministri kohustuseks*
- Keskkonnaministeeriumi ja KIKi vahel sõlmitud halduslepingus on sätestatud, et SA KIK vastutab halduslepingu täitmise ja keskkonnakasutusest riigieelarvesse laekunud raha sihtotstarbelise kasutamise tagamise eest. Samas on keskkonnaministri kohustuseks sätestada piisavad õiguslikud raamid ja kontrollitoimingud, et nende raames tegutsedes oleks tagatud ka keskkonnarahade sihipärane kasutamine. KIK osas peaksid olema sätestatud ainult õigused kontrolliks ja vastutus õige jaotuse eest.
 - Keskkonnaprojektidega saavutatavate tulemused ei ole sageli konkreetsed ja KIKi poolt saavutatud tulemusi ei kontrollita. Samuti ei selgu projektitaotlustest, et taotlejatel oleks olemas pikaajalised programmid, mida kavandatakse KIK rahastamise tulemusel saavutada.

1.2 Auditeerimise ajend

auditeerimise ajend

Keskkonnaprojektide ebapiisava ettevalmistamise, kontrolli ja järelevalve tõttu ei ole täidetud need eesmärgid, mis keskkonnatasude seadus projektide rahastamiseks on seadnud, projektid ei rakendu projektid kas üldse või loodetud kujul.

2 Auditeeritava seisukohad, siseaudit ja varasemad kontrollid

2.1 Auditeeritava seisukohad

Auditeeritav on auditi läbiviimisega nõus. Nii KIK kui ka Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutused peavad probleemseks süsteemi, kus KIKi projektide kaudu rahastatakse riigiasutuste põhitegevust. KIK peab tekkinud probleemi peamiseks põhjuseks Keskkonnatasude seadusest tulenevaid probleeme otsustuspädevuses.

2.2 Varasemad auditid

Riigikontroll ei ole varem SA Keskkonnainvesteeringute Keskus tegevust auditeerinud. Samuti ei ole Riigikontroll varem auditeerinud keskkonnatasudest laekuva raha kasutamist keskkonnaprojektide rahastamiseks.

3 Auditi eesmärk ja eeldatavad tulemused

3.1 Hinnangu sisu

Auditi tulemusena antakse hinnang keskkonnaprojektide rahastamise korraldusele ja tehakse soovitus selle parandamiseks. Auditis planeeritakse analüüsida keskkonnatasude seaduses sätestatud tulenevaid vastuolusid riigieelarve seadusega riigieelarvesse laekuva raha kasutamisel ning selle otstarbe määramisel.

4 Auditi ulatus ja metoodika

4.1 Auditeeritav

Auditeeritavaks asutuseks on Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus.

4.1.1 Ülevaade auditeeritavast

KIK on asutatud keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse alusel. KIK on Rahandusministeeriumi haldusalas tegutsev sihtasutus. KIKi juhib 9 liikmeline nõukogu. KIKi nõukogu esimeheks on keskkonnaminister Jaanus Tamkivi. KIKi juhatajaks on Kalev Aun.

KIK-i põhitegevusteks on:

- Keskkonnakasutusest laekuva raha suunamine keskkonnaprojektide arendamiseks
- Ühtekuuluvusfondi keskkonnaprojektide ettevalmistamine ja ellurakendamine
- Euroopa Regionaalarengu Fondi keskkonnameetme rahaliste vahendite suunamine projektide arendamiseks
- Keskkonnalaenude edasilaenamise korraldamine

4.1.2 Keskkonnaprogrammid

Keskkonnaprogrammi elluviimine toimub keskkonnatasude seaduse alusel riigieelarvesse laekunud rahast. KIK korraldab projektide läbiviimiseks vahendite taotlemist, kasutamist ja aruandlust.

Keskkonnaprogrammi eesmärgid:

- loodusvarade kasutamisega seotud keskkonnakahjustuste likvideerimine, keskkonnaseisundi taastamine, taastuvate loodusvarade looduslikule taastumisele kaasaaitamine, taastumatute loodusvarade täiendavate varude alased ning jäätmete taaskasutamise võimaluste uuringud;
- keskkonnaseisundi jälgimine, saastamist vähendavate keskkonnakaitseliste abinõude rakendamine, keskkonnauuringute ning loodusobjektide kaitse korraldamine;
- keskkonna saastamist põhjustavate saastekollete likvideerimisele või keskkonna endise seisundi taastamisele suunatud tegevus, kaitsealuste liikide poolt tekitatud kahju hüvitamine.

Keskkonnaprogramm jaguneb kaheksaks valdkonnaks, mis omakorda jagunevad alamprogrammideks:

- veekaitseprogramm
- jäätmeprogramm
- keskkonnakorralduse programm
- looduskaitse programm
- metsanduse programm
- kalavarude programm
- keskkonnateadlikkuse programm
- maakondlik programm

4.2 Auditeeritav periood

Auditeeritavaks perioodiks on 2006-2007 aasta.

Keskkonnatoetuste menetlemise kontrollimiseks on moodustatud valim KIKi poolt 2006.aastal antud toetustest (lisa 1). Selle alusel on kontrollitud KIKi tegevust keskkonnatoetustega seonduvas valdkonnas 2006. ja 2007.aastal.

4.3 Auditi metoodika (põhiküsimused)

1. Kas keskkonnatasudest laekuvate rahade jaotussüsteem on ülesehitatud selliselt, et oleks tagatud nende rahade sihipärase, tulemusliku ja läbipaistva kasutamise



Kas on olemas selged kriteeriumid, kui palju riigieelarve tuludesse laekuvatest keskkonnatasudest eraldatakse KIK-le
Kas erinevate keskkonnaprogrammide vaheline rahajaotus on reguleeritud piisavalt ja selgelt?

Kas on olemas selged kriteeriumid, kui palju riigieelarve tuludesse laekuvatest keskkonnatasudest eraldatakse KIK-le
Kas erinevate keskkonnaprogrammide vaheline rahajaotus on reguleeritud piisavalt ja selgelt?
Alas, ma ei tea, kuidas see toimib. Kuid ma arvan, et see on piisavalt reguleeritud.

- Kas vastutus ja kohustused on Keskkonnaministeeriumi ja KIKi vahel jaotatud otstarbekalt, selgelt ja õigusnormidest lähtuvalt?
- Kas on reguleeritud keskkonnaprojektide kaudu Keskkonnaministeeriumi ja tema allasutuste põhitegevuse rahastamine?

2. Kas KIK sisekontrollisüsteem toimib selliselt, et on tagatud keskkonnaprojektideks eraldatud rahade sihipärane ja tulemuslik kasutamine?

- Kas keskkonnaprojektide finantseerimise kord on piisav ja tagab projektide ühetaolise, läbipaistva ja korrektse rahastamise korralduse?
- Kas keskkonnaprojektidega saavutatavad tulemused on selged ja neid tulemusi kontrollitakse?
- Kas on olemas selged kriteeriumid milliseid tegevusi ja millistel otstarvetel rahastatakse?
- Kas taotlejatel on olemas pikaajalised programmid, mida kavandatakse KIK rahastamise tulemusel saavutada?

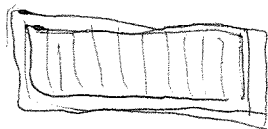
4.4 Auditi ulatus

Käesolev audit hõlmab ainult Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus tegevust keskkonnaprojektide rahastamisel 2006-2007 aastal, kuna tegemist on riigieelarvesse laekuvate rahaliste vahendite kasutamisega ja auditi üks peamisi eesmärke on anda hinnang riigieelarveliste vahendite sihtotstarbelisele kasutamisele. Auditis ei käsitleta KIKi teisi tegevusvaldkondi, so tegevust ÜF ja EDF projektide rahastamisel ja laenude andmisel.

5 Auditi ajakava ja vajalikud ressursid

Auditi etapi tähtaeg	Kuupäev
Eelselgituse algus	03.09.2007
Auditeeritavatega kohtumine	12.09.2007
Auditi plaan siseläbirääkimistel	13.11.2007
Tõendusmaterjal kogutud ja üle vaadatud	31.12.2007
Kontrolliaruande eelnõu siseläbirääkimistel	29.01.2008
Auditi avalikustamine	29.02.2008

2006 | 2007 | 2008 | 2009
 kriitika - kuidas teha



mis allikad?