

Korruptsiooniriskid Euroopa Liidu vahendite rakendamisel

Uuringu autorid:
Kristiina Tõnnisson (PhD)
Maarika Muuga (MA)

Sisukord

Kristiina Tõnnisson (PhD)	1
Maarika Muuga (MA)	1
Sissejuhatus	3
Metoodika	3
1. Asutused, seadusandlus ja vahendid	4
2. Euroopa liidu fondide Eestis rakendamise riskid	7
2.1. Levinud riskid	8
2.2. Riskid korraldus-, makse- ja auditeerivate asutuste tasandil	12
2.3. Esimese tasandi rakendusasutuste riskid	12
2.4. Teise tasandi rakendusasutuste riskid	13
2.5. Riskid lõplike abisaajate tasandil	14
Järeldused	15
Kasutatud kirjandus	16
Lisa 1. Intervjueeritud asutused	17
Lisa 2. Euroopa Liidu fondide rakendamisega seotud peamised õigusaktid	18

Selle uuringu läbiviimist toetas Euroopa Liidu Hercule II Programm (2007-2013). Programmi rakendajaks on Euroopa Komisjon. Programm loodi toetamaks tegevusi, mis võitlevad EL'i finantshuve kahjustavate pettuste, sealhulgas sigarettidega salakaubitsemise ja võltsingute vastu.

Lisainformatsioon http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/funding/index_en.htm

Uuring kajastab autori seisukohti ja Euroopa Komisjon (OLAF) ei võta vastutust selles sisalduva teabe kasutamise eest. Käesolevas trükises sisalduv info ei pruugi kajastada Euroopa Komisjoni seisukohti või arvamust.

Sissejuhatus

Käesoleva projekti eesmärk on analüüsida riske, mis võivad ilmneda ELi struktuurifondide rakendamisel ja kasutamisel Eestis. Uurimus annab ülevaate ELi struktuurifonde kasutavatest Eesti asutustest, süsteemi tööpõhimõttest ja ELi struktuurifonde käsitlevast Eesti seadusandlusest.

Lisaks sellele hinnatakse ELi vahendite kasutamise süsteemi.

Praktiliseks väljundiks viidi läbi intervjuud inimestega, kes tegelevad otseselt ELi struktuurifondide kasutamisega. Intervjuud hõlmasid struktuurifondide kasutamise süsteemi kõiki tasandeid, kaasa arvatud:

- rakendamise süsteemi esimest tasandit, mis selles uuringus on korraldus-, makse- ja auditeerivad asutused;
- teise tasandi rakendusasutusi (st rakenduskavasid haldavaid ministeeriume ja rakendusasutusi);
- esimese tasandi rakendusasutusi (Eesti avalik-õiguslikke asutusi või ettevõtteid, näiteks Tallinna lennujaam ja Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus);
- rakendussüsteemi viimast tasandit, st toetuse saajaid (kohalikud omavalitsused, ettevõtjad, mittetulundusühingud, riigiasutused).

Lisaks sellele käsitletakse ka levinud läbivaid teemasid, mis langevad ühte või mitmesse nimetatud neljast jaotusest. Analüüsi kaasatakse ka varasemate ELi vahendite kasutamist puudutavate uuringute tulemused. Lisaks tajutavate üldiste ja individuaalsete riskide väljaselgitamisele vaadeldakse tasandite kaupa ka ELi vahendite kasutamise positiivseid aspekte Eestile.

Uurimus on osa rahvusvahelisest projektist EU Funds Watch, mis käivitus 2012. aastal. Projekti rahastab Euroopa Pettustevastane Amet ja koordineerib Transparency International (asukohaga Tšehhi Vabariigis). Üldine eesmärk on koguda, analüüsida ja vahetada meetodeid pettuste ja korrupsiooni ennetamiseks osalevates riikides ELi fondide rakendamisel ja kasutamisel. Projekti vastav ja oluline eesmärk on suurendada riigiteenistujate üldist teadlikkust riskidest, mis on seotud ELi fondide haldamisega.

Metoodika

Käesoleva raporti koostamisel tehti järgnevat.

- Analüüsiti ELi fondi rakendussüsteemi Eestis, vaadeldes varasemaid uuringuid, raporteid ja õigusakte, mis on seotud ELi fondide kasutamisega;
- sellele analüüsile tuginedes anti hinnang ELi rakendussüsteemi üldisele tõhususele;
- viidi läbi intervjuud inimestega, kes on tihedalt seotud ELi fondide rakendamisega, et tuua välja nende peamised seisukohad;
- analüüsi ja intervjuude käigus saadud andmete, statistika ja (peamiselt Rahandusministeeriumi koostatud) raportite alusel tehti järeldused.

Esimeses peatükis kirjeldatakse ELi fondide rakendamissüsteemi Eestis ning antakse lühiülevaade ELi fondide tootlikkusest Eestis ja nendega seotud õigusaktidest.

Sellele järgneb kirjeldus erinevatel tasanditel tegutsevatest asjakohastest asutustest ja nende peamistest ülesannetest, kohustustest ja õigustest.

Peatükk võetakse kokku hinnanguga süsteemi tõhususele.

Teises peatükis esitatakse 18 ELi fondide rakendamisega tihedalt seotud inimesega läbi viidud intervjuude tulemused. Intervjuueeritutele antud lubaduse kohaselt jäävad nad anonüümseks, et nende isikut kaitsta ja tagada võimalikult tõesed vastused. Seetõttu on 1. lisa ära toodud vaid osalevad asutused. Kõik intervjuud viidi läbi ühe inimesega korraga ning need kestsid umbes 60–90 minutit. Kõik intervjuud toimusid 2013. aasta aprillist juunini.

Intervjueeritavad valiti peamistest asutustest, mis tegelevad ELi struktuurifondide rakendamisega Eestis. Samu asutusi valiti korduvalt, kuna nad rakendavad ELi struktuurifonde erinevatel ülaltoodud tasanditel.

Intervjueeritavate arvamused on välja toodud kõigil neljal rakendussüsteemi tasandil: korraldus-, makse- ja auditeerivad asutused; esimese tasandi rakendusasutused (kaasa arvatud rakenduskavasid haldavad ministeeriumid); teise tasandi rakendusasutused ja lõplikud abisaajad. Analüüs algab aga täiendava tasandiga, mille nimetus on „Levinud riskid”, kuna mõned riskid esinevad kõikidel tasanditel. Intervjueeritavate seisukohti võrreldakse perioodil 2007–2013 koostatud pettuste/rikkumiste statistika ja auditiaruannetega (koostanud Eesti Vabariigi Majandusministeerium).

Aruanne võetakse kokku kõikide meetodite kooslusega, mida kasutatakse peamiste tulemuste kirjeldamiseks ja soovitude tegemiseks ELi fondide rakendamise parandamiseks tulevikus.

1. Asutused, seadusandlus ja vahendid

Eesti kasutas esmakordselt Euroopa fonde perioodil 2004–2006 ja hetkel on käimas ELi fondide kasutamise teine periood (2007–2013). Eesti õppis esimesest rakendusperioodist palju, mis parandas teiseks rakendusperioodiks süsteemi ja riigipoolseid jõupingutusi. Ajavahemikul 2007–2013 sai Eesti erinevatest ELi fondidest 3,4 miljardit eurot; suurim rahastaja oli ERF 1,8 miljardi euroga (vt tabel 1).

Tabel 1. Eraldiste jaotus eesmärgi ja fondi kaupa (perioodil 2007–2013, eurodes)

Eesmärk ja fondid	Ühenduse summa	Riiklik avaliku sektori summa	Riiklik erasektori summa	Kokku	% kogusummast
ÜF	1 151 731 446	186 334 720	16 912 006	1 354 978 172	33,3%
ERF	1 860 211 106	204 764 380	191 626 113	2 256 601 599	55,4%
ESF	391 517 329	51 514 377	18 775 822	461 807 528	11,3%
Kokku	3 403 459 881	442 613 477	227 313 941	4 073 387 299	

Allikas: Ühtekuuluvuspoliitika poliitiliste strateegiatega ja programmide läbirääkimiste tulemused, 2007–13, Euroopa Komisjon, lk 2.

Eestis reguleerivad ELi fondide kasutamist paljud erinevad õigusaktid. Tähtsaim dokument on Riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia 2007–2013 ja olulisimad õigusaktid on 2007–2013 struktuuritoetuste seadus, korruptsioonivastane seadus, avaliku teenistuse seadus ja riigihangete seadus. Lisaks sellele kehtib veel 11 madalama astme määrust (neid on kirjeldatud lisas 2).

Avaliku teenistuse seaduses on sätestatud avaliku sektori tegevuse peamine raamistik, alustades nõudest, et kõik kohustused tuleb täita omakasupüüdmatult ja lähtudes avalikest huvidest¹. Samuti keelab seadus riigiametnikel kuuluda tulundusühenduse alaliselt tegutsevasse juhtorganisse, kontroll- või revisjoniorganisse, välja arvatud riigi esindajana. Lisaks sellele ei tohi riigiametnik saada tulu ühenduselt ega erakonnalt, mille üle ta teenistuskohustuste täitmise korras teostab järelevalvet, ega teostada teenistuskohustuste täitmise korras järelevalvet tulundusühenduse üle, mille liikmeks ta on. Riigiametnik võib tegelda ettevõtlusega ainult teda ametisse nimetanud isiku või ametiasutuse loal, kui ettevõtlus ei takista teenistuskohustuste täitmist ega kahjusta teenistuskoha mainet. Samuti ei või ametnik teenistuskohustuste täitmise korras teostada järelevalvet oma ettevõtluse üle.²

1 Avaliku teenistuse seadus, art 51

2 Samas, art 60.

Eestis kasutatavate ELi fondide järelevalveks loodud struktuur koosneb järgmistest asutustest³, mis täidavad neile määratud ülesandeid:

- **Korraldusasutus** – struktuurivahendite ja välisvahendite osakond ja riigikassa osakond (Rahandusministeerium);
- **Makseasutus** – Euroopa Liidu maksete osakond (Rahandusministeerium);
- **Auditeeriv asutus** – Finantskontrolli osakond (Rahandusministeerium);
- **Juhtivad ministeeriumid** – Haridus- ja Teadusministeerium, Majandusministeerium, Keskkonnaministeerium;
- **1. tasandi rakendusasutused** – Haridus- ja Teadusministeerium, Majandusministeerium, Keskkonnaministeerium, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium;
- **Lõplikud abisaajad** (2. tasandi rakendusasutused) – Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Maanteeamet, Riigi Infosüsteemi Amet, Tehnilise Järelevalve Amet, Innove, Archimedes, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, KredEx, Keskkonnainvesteeringute Keskus, Tallinna lennujaam;
- **Toetuse saajad** – kohalikud omavalitsused, ettevõtjad, mittetulundusühingud, riigiasutused jne.

Korraldusasutus tagab rakenduskavade juhtimis- ja kontrollsüsteemide vastavuse ELi nõuetele ja vastutab Komisjoni ees ELi fondide täieliku rakendamise eest^{4&5}.

Makseasutus volitab ametisse isiku, kes kontrollib dokumente, millel põhineb korraldusasutuste, 1. ja 2. tasandi rakendusasutuste ja abi saajate finantsaruandlus⁶. Samuti kinnitab see kulude abikõlblikkuse ja deklareerib need struktuuritoetuse taotlemiseks Euroopa Komisjonile⁷. Makseasutus võib lõplike abisaajate tehtud toetusmakseid täiendavalt kontrollida. Sellel on õigus maksed peatada, kui korraldusasutuse, rakendusasutuse või lõpliku abisaaja dokumentides, aruannetes või järelevalvetulemustes ilmneb lahknevusi⁸.

Makseasutus volitab ametisse isiku/asutuse, kes auditeerib makse- ja korraldusasutusi, 1. ja 2. tasandi rakendusasutusi ja abi saajaid. Kõik asutused ja isikud peavad lubama auditit läbi viia ja osutama audiitoritele igakülgset abi, muuhulgas võimaldama teabe täpsuse kinnitamiseks juurdepääsu andmetele ja dokumentidele ning võimaldama audiitoril viibida abi osutamise ja kasutamise seotud valdustes ja alal.⁹ Auditeeriv asutus tugineb oma töös siseauditi standarditele¹⁰. Siseauditi standardid on välja töötatud vastavalt Eesti Siseaudiitorite Ühingu põhimõtetele ja siseauditeerimise rahvusvahelistele standarditele. Muud siseaudiitorite kutsetegevusega seotud standardid, mida Eesti Siseaudiitorite Ühingu tõlgendus ei hõlma, esitab Rahandusministeerium.¹¹

Juhtivad ministeeriumid koordineerivad rakenduskavade koostamist. Need kutsuvad kokku ja haldavad rakenduskavade kontrollikomiteed. Juhtivad ministeeriumid vastutavad ka teabe ettevalmistamise ja Euroopa Komisjonile edastamise eest¹².

Esimese tasandi rakendusasutused vastutavad meetmete väljatöötamise ja heakskiitmise eest. See hõlmab fondide planeerimist nende rakendamiseks, abiandmise põhimõtete väljatöötamist, vastava seadusandluse loomist ja rakendamise ajal konsultatsioone lõplike abisaajatega¹³. *Rakendusasutused ja lõplikud abisaajad* vastutavad toetuste ja abi järelevalve eest¹⁴. Allpool anname lühikäsitluse kuuest asutusest, mida loetakse esimese tasandi rakendusasutusteks.

3 2012. aasta auditeerimise aastaaruanne, lk 6

4 2007–2013 Struktuuritoetuste seadus, § 7

5 2012. aasta auditeerimise aastaaruanne, lk 6

6 2007–2013 Struktuuritoetuste seadus, § 8

7 2012. aasta auditeerimise aastaaruanne, lk 6

8 2007–2013 Struktuuritoetuste seadus, § 23

9 Samas, § 9.

10 2012. aasta auditeerimise aastaaruanne, lk 6

11 Audiitoritegevuse seadus, § 70

12 2012. aasta auditeerimise aastaaruanne, lk 6

13 2007–2013 Struktuuritoetuste seadus, § 10

14 Samas, § 24.

Siseministeerium tegeleb toetustega Elukeskkonna arendamise rakenduskava prioriteetsel suunal „Piirkondade terviklik ja tasakaalustatud areng”. Lisaks sellele tegeleb see Euroopa regionaalpoliitika järelevalvega, muuhulgas ka piiriülese koostöö programmidega ELi sisepiirides, riikidevahelise koostöö programmidega (hõlmates suuri koostöövaldkondi), piirkondadevahelise koostööga (INTERREG IVC) ja 3 koostöövõrgustiku arengu programmiga (Urbact II, Interact II ja ESPON).

Teadus- ja Haridusministeerium teeb koostööd Euroopa Sotsiaalfondi ja Euroopa Regionaalarengu Fondiga. Ministeerium vastutab Inimressursside arendamise rakenduskava raames kahe prioriteetse suuna eest. Esimene neist on „Elukestev õpe”, mis rahastab üld- ja kutsehariduse, noorsootöö, keeleõppe ja täiskasvanute hariduse arendamist (suurimad programmid on kutsehariduse sisuline arendamine ning täiskasvanute tööalane koolitus ja arendustegevused). Teine prioriteet on „Kõrgharidus, teadus- ja arendustegevus” (suurimad programmid on DoRa, Mobilitas, Primus, Eduko).

Keskkonnaministeeriumi peamised prioriteedid on vee- ja jäätmemajanduse infrastruktuur, infrastruktuuride arendamine ja keskkonnaressursside jätkusuutliku kasutamise infrastruktuuride ja tugisüsteemide arendamine.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium väljastab (koos KredExiga) majade renoveerimistoetusi. Lisaks sellele loob see uusi teabesüsteeme, kaasajastab olemasolevaid ja parandab avalike teabesüsteemide turvalisust ning integreerib neid (koos Riigi Infosüsteemi Ametiga).

Sotsiaalministeeriumi peamised prioriteedid on inimressursside arendamise rakenduskava kvaliteedi ja pika tööea tagamine. See keskendub tööelu kvaliteedi parandamisele, soolise võrdsuse edendamisele, heaolumeetmetele, mis toetavad tööturule kaasamist, ja terviseteadlikkuse parandamisele.

Rahandusministeerium vastutab abi jaotamise ja programmiabi kasutamise eest, mis peaks suurendama Eesti haldusvõimekust (inimressursside arendamise rakenduskava osana).

Teise tasandi rakendusasutused on avaliku sektori asutused ja valitsusasutused või eraõiguslikud juriidilised isikud, kelle on ametisse määranud Vabariigi Valitsus ja kes on saanud volitused täita teise tasandi rakendusasutuse ülesandeid. Teise tasandi rakendusasutuse funktsioonid on järgmised:

- teabe edastamine abi saamise võimaluste kohta;
- abitaotluste läbivaatamine;
- taotlejatele ja abisaajatele selgituste jagamine toetuse ja abi kasutamise kohta,
- abi andmist ja kasutamist puudutavate aruannete koostamiseks vajalike andmete esitamine;
- toetust ja abi kasutamist puudutavate ülevaadete koostamine ja avaldamine;
- muude seadusega pandud kohustuste, nende alusel loodud õigusaktide või halduslepingute täitmine.¹⁵

Lõplik abisaaja vastutab teabe edastamise eest abi saamise võimaluse kohta, abitaotluste läbivaatamise ning abi ja selle kasutamise kohta selgituste jagamise eest, jne¹⁶. Olulised lõplike abisaajate asutused on järgmised.

Keskkonnainvesteeringute Keskus on Rahandusministeeriumi allasutus, mida hetkel rahastab kolm ELi fondi.

- ÜF toetab suuremahulisi transpordi- ja keskkonnavalase infrastruktuuri projekte, andes abi majanduslikult vähemarenenud piirkondadele. Keskkonnasektoris on Ühtekuuluvusfondi abi prioriteetseimad valdkonnad joogivesi, reovesi ja jäätmehooldus.
- ERF toetab majanduse ja infrastruktuuri arendamist. Keskkonna sektoris kuuluvad peamiste toetatavate valdkondade hulka looduskaitse ja keskkonnahariduse infrastruktuur, järelevalve ja kontrolli arendamine, eriulukordadeks valmisoleku parandamine ja taastuvenergia.
- ESF toetab tööhõivet ja aitab inimestel ennast harida ja uusi teadmisi omandada. Keskkonnasektoris antakse abi keskkonnahariduse sisuliseks arendamiseks.

¹⁵ Samas, § 11.

¹⁶ Samas, § 12.

Keskkonnainvesteeringute Keskus on nimetatud fondide toetatavate keskkonnaprojektide rakendusasutus, mis kontrollib avalduste kvaliteeti ja hindab nende vastavust rahastamisnõuetele. Keskus kontrollib ka kuludokumente ja analüüsib projektide tulemusi, et teha kindlaks, kas fonde kasutati nõuetekohaselt. Keskuse ülesanded on sätestatud meetmete eest vastutavate ministriumidega (hetkel Keskkonnaministeerium ja Siseministeerium) sõlmitud halduslepingutes.

Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus loodi 2000. aastal, et edendada Eesti ettevõtlust ja regionaalpoliitikat ning see on üks suurimaid asutusi riiklikus ettevõtlust toetavas süsteemis, pakkudes finantsabi, nõustamist, koostöövõimalusi ja väljaõpet ettevõtjatele, uurimisasutustele, avalikkusele ja mittetulundussektorile. Pärast Eesti liitumist ELiga sai Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusest üks ELi struktuurifondide rakendamisega tegelevatest asutustest.

Vabariigi valitsus lõi Innove 2003. aastal mittetulundusliku sihtasutusena. See on ELi struktuurifondide abi vahendanud 2004. aastast alates. Ajavahemikul 2004–2006 vastutas Innove kõikide ESFi ja ERFi meetmete eest haridusvaldkonnas. Perioodil 2007–2013 koordineerib Innove Struktuurifondi abi Inimressursside arendamise rakenduskava ja Elukeskkonna arendamise rakenduskava hariduse ja tööelu valdkonnas. Innove vahendab ESFi abi (kokku üle 397 miljoni euro) ja ERFi investeeringuid (kokku üle 213 miljoni euro). **Innove struktuurifondi de agentuuri** peamised ülesanded on taotlejate ja laiema avalikkuse nõustamine ja teavitamine, projektitaotluste läbivaatamine, hindamis- ja valimisprotseduuride koordineerimine, finantseerimisotsuste tegemine, maksenõuete kontrollimine ja maksekorralduste edastamine makseasutusele, kohapealse vastavustõendamise läbiviimine, järelevalveandmete kogumine, mittevastavuste ja tagasinõuetege tegelemine. **Asutus koosneb viiest üksusest:** Elukestev õpe, Tööturg, Investeeringud, Järelevalve ja Maksmine.

Lõplikud abisaajad on ettevõtted, kohalikud omavalitsused, ühingud jne, mis taotlevad rahastust konkreetsete projektide toetamiseks. Rahastamisprotsess püütakse hoida võimalikult läbipaistev erinevate kontrollidega, mis algavad taotlusvoorst ja hõlmavad ka kohapealseid külaskäike ja ülevaatusi¹⁷. Lõplikud abisaajad on kohustatud auditeid või kontrolli järgima ning tagama selleks kõikvõimaliku abi, samuti pidama kinni riigihangete seaduses ja erimeetmetes sätestatud nõuetest¹⁸.

2. Euroopa liidu fondide Eestis rakendamise riskid

Perioodil 2007–2013 eraldati Eestile struktuuritoetusi enam kui 3,4 miljardi euro ulatuses, mis suunatakse järgmistesse valdkondadesse: energiamajandus, ettevõtlus, haldusvahendid, haridus, infoühiskond, keskkonnakaitse, regionaal- ja kohalik areng, teadus- ja arendustegevus, tervishoid ja hoolekanne, transport ja tööturg¹⁹. Enam kui pool struktuuritoetustest tuleb Euroopa Regionaalarengu Fondilt (ERF) ning ülejäänud Euroopa Sotsiaalfondilt (ESF) ja Ühtekuuluvusfondilt (ÜF). ELi struktuurifondide panusele lisab Eesti valitsus täiendavaks toetuseks oma vahenditest 575 miljonit eurot.²⁰

Nagu allolev tabel näitab, toimus ajavahemikul 2008–2012 ELi fondide rakendamisel 339 rikkumist. Nende finantsmõju oli 35,1 miljonit eurot ja vaid umbes pool sellest (52%) on tagastatud²¹. Ootuspäraselt leidis kõige enam rikkumisi (230) aset ERFi vahenditega, mis on suurim Eestis rakendatav ELi fond. Siiski moodustavad ERFi vahendid koguvahenditest 55,4%, mis on vähem kui selle raames toimunud rikkumiste osakaal (68%). See on enam kui kaks korda rohkem ESFi all toimunud 98 rikkumisest (29% rikkumistest, 33,3% ELi fondidest). ÜFi vahenditega leidis aset vaid 11 rikkumist (3,2% rikkumistest, 11,3% ELi fondidest).

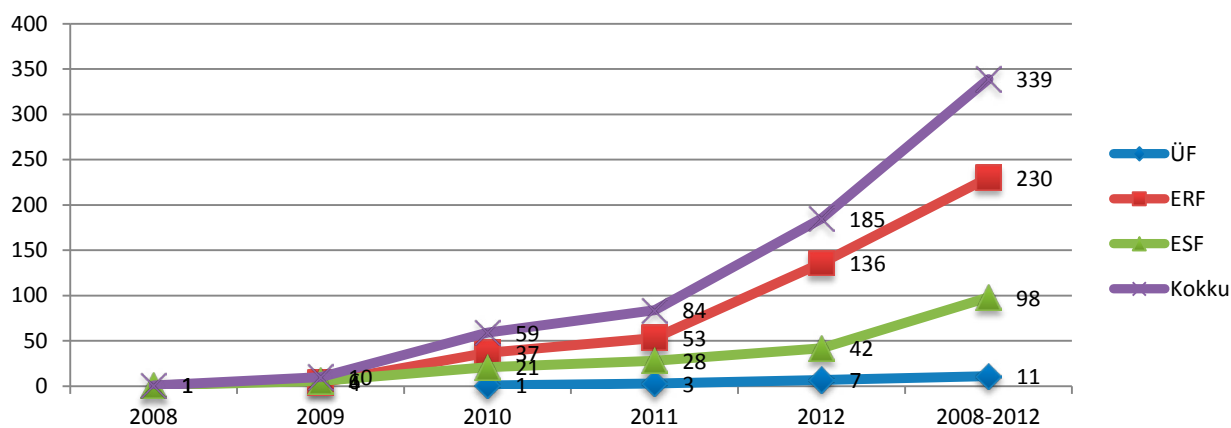
17 2007–2013 Struktuuritoetuste seadus, § 14

18 2007–2013 Struktuuritoetuste seadus, § 22

19 Euroopa Liidu struktuuritoetus Eestile

20 Euroopa Liidu Struktuuritoetused, Rahandusministeerium

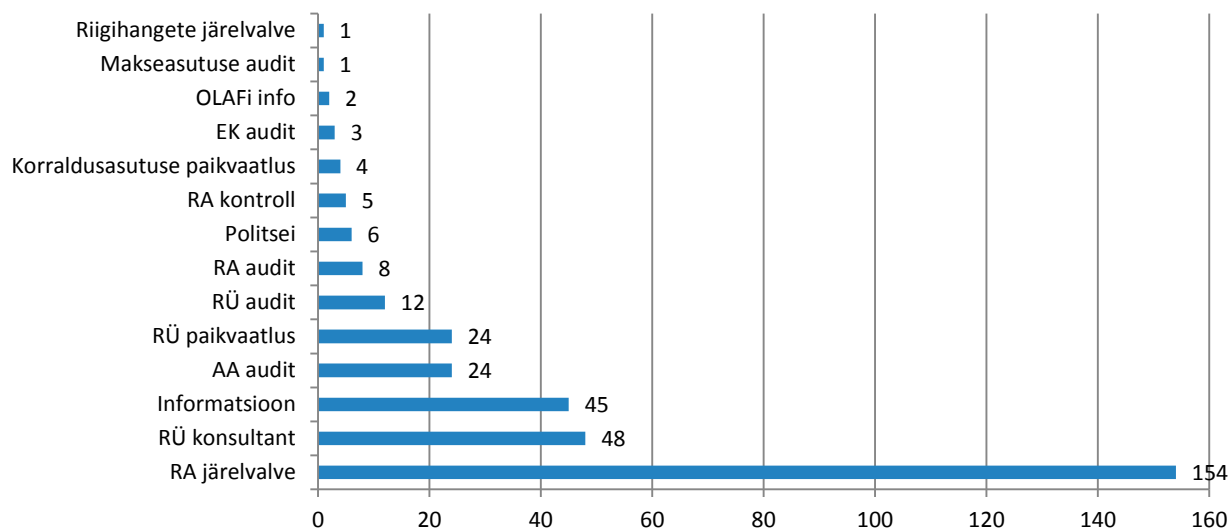
21 Programmiperioodil 2007–2013 struktuurivahendite kasutamisel avastatud rikkumised, Rahandusministeerium, lk 4



Joonis 1. Rikkumiste arv (aastad ja rahastajad)²²

Eestis esineb korrupsiooni võrdlemisi vähe. Näiteks Transparency Internationali 2012. aasta korrupsiooni tajumise indeksi kohaselt jäi Eesti hinnatud 174 riigist 32. kohale (Euroopas 16. ja KIE riikide seas esimene).²³ Freedom House asetab Eesti suurima pressivabadusega riikide sekka (2013. aastal maailma plaanis 11. kohale)²⁴. Siiski on viimastel aastatel kasvanud avastatud rikkumiste arv. 2012. aastal oli rikkumisi või võimalikke rikkumisi 185, mille umbkaudne finantskulukus oli 30,6 miljonit eurot. Enamiku rikkumistest tuvastas lõplik abisaaja ning tavaliselt olid need seotud hankereeglite (124 juhul) ja abikõlbmatute kuludega.²⁵

Nagu joonisel 2 kujutatud, on peamised rikkumisi avastavad asutused teise tasandi rakendusasutused (59,6% kõikidest rikkumistest). Seda võib vaadelda positiivse näitena, kuna teise tasandi rakendusasutus on esimene asutus, mis kontrollib lõplikke abisaajaid, kes kasutavad reaalse tegevuse elluviimiseks ELi rahastust. Teisisõnu – enam kui pooltel juhtudel tuvastatakse rikkumised esimesel võimalikult kontrollitasandil. Kolmandatelt poolt saadud teave ja ametlikud teated olid suuruselt teine rikkumiste allikas (koordineerib Registrite ja Infosüsteemide Keskus).



Joonis 2. Rikkumiste ja kahtlustatavate rikkumiste tuvastamise viisid²⁶

* RA – rakendusasutus, OLAF – Euroopa Pettustevastane Amet

22 Samas, lk 5.

23 Transparency International <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

24 2013 Pressivabaduse indeks, Reporters Without Borders, lk 20 http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf

25 Samas, lk 4.

26 Programmi perioodil 2007–2013 struktuurivahendite kasutamisel avastatud rikkumised, Rahandusministeerium, lk 7

Järgmistes peatükkides kirjeldatakse ELi fondide Eestis rakendamise tavadid ja sellega seotud riske. Riskid põhinevad peamiselt inimestega läbi viidud intervjuudel, mis toimusid aprillist juunini 2013 (vt lisa 1). Samuti selgitati need välja pettuste ja rikkumiste statistika alusel, mille Rahandusministeerium koostas igal aastal vahemikus 2007–2012. Riskid on jaotatud kuude peatükki: peatükis 2.1 antakse ülevaade levinud riskidest, mis esinevad kõikidel tasanditel, ning peatükkides 2.2–2.6 tutvustatakse tasandite kaupa riske, mis esinevad Eestis ELi fonde rakendavate asutuste viiel tasandil.

2.1. Levinud riskid

ELi fondide Eestis rakendamisega seotud levinud riske saab vaadelda kui järgmisest punktidest tulenevaid.

- Eesti on väike riik, mille tõttu:
 - napib inim- ja muid ressursse (aega, rahalisi vahendeid jne);
 - avaliku sektori ametnikelt ja muudelt töötajatelt nõutakse mitme erineva rolli täitmist (sageli samaaegselt), mis võib viia huvide konfliktini;
 - suurepoolne tööjõu voolavus, mis takistab institutsionaalse võimekuse kasvu;
- piiratud ajalised ja inimressursid, et keskenduda pettuste ja korrupsiooni ennetamisele (pettuste kontrollimise ja avastamise asemel);
- suhteliselt keeruline seadusandlus ja juhised (eriti Riigihangete seadus);
- sageli avaliku teabe puudulik edastamine;
- poliitika ja avalike ametikohtade (varjatud) politiseeritus;
- levinuimate vigade ja pettusejuhtude erinevus era- ja avalikus sektoris;
- riikliku visiooni ja prioriteetide puudumine.

Eesti on väike riik

1,3 miljoni elaniku suuruse rahvastikuga on Eesti üks Euroopa väiksemaid riike. Riigi väiksus mõjutab haldusjuhtimist peamiselt vahendite (kõige enam inimkapitali) piiratud kättesaadavuse poolest. Väike rahvaarv tähendab, et haldusesse on kaasatud väike arv osalejaid, spetsialiseerumisvõimalused on piiratud ning piiratud on ka kvalifitseeritud inimeste arv, kellel on avalikus teenistuses täita asendamatu roll²⁷. See ilmneb nii eraldiseisvate ametnike kui ka kogu avalike organisatsioonide tasandil²⁸.

Piiratud inimkapitaliga väikeriikides peavad inimesed olema multifunktsionaalsed, mis tähendab sageli poliitika ja bürokraatia kokkusegamist samavõrd, kui see tähendab teiste funktsioonide ühendamist²⁹. Oodata on rohkem sallivust haldus- ja poliitiliste sfääride vahelise liikumise suhtes, mille praktiliseks tulemuseks on suurem liikuvus.³⁰ Seega nõuab süsteemi väiksus inimestelt erinevate rollide ja kohustuste täitmist. Riigiteenistujatelt oodatakse mitmetasandiliste ja multidistsiplinaarsete kohustustega toime tulemist. Kui väiksem arv isikud on sunnitud tegevuse elluviimisel erinevaid rolle täitma, tõuseb huvide konflikti oht ning suurem on ka võimalus, et „pall pudeneb käest”, kuna ametnikud püüavad toime tulla mitmete kohustustega.

Intervjuud viitasid huvide konfliktile, mis on tekkinud ühe isiku paljude rollide ja tendentsi tõttu, et väikeses riigis tunnevad peaaegu kõik kõiki. Riigikontroll kirjutas oma 2012. aasta aruandes³¹ nt seda, et kohalikul omavalitsusel ei ole korduvalt õnnestunud ennast otsuselangetamisest päästa juhtudel, kus teemaks on riigiteenistuja või tema sugulasega ühised huvid, seega ka potentsiaalne huvide konflikt.

27 Sarapuu, Külli (2010) „Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable.” Halduskultuur – Administrative Culture, 11 (1), 33.

28 Sarapuu, Külli (2010) „Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable.” Halduskultuur, 11 nr 1, lk 35

29 Farrugia, Charles (1993) „The Special Working Environment of Senior Administrators in Small States.” World Development 21 (2), lk 222, 221–226.

30 Randma-Liiv, Tiina (2002) „Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration, lk 376” TRAMES, 6 (4), 374–389

31 Riigikontroll (2012b) „Korrupsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes”, lk 2

Intervjuude kohaselt on teine suur probleem suur tööjõu liikuvus ja sellest tulenevad vähem sisse juurdunud teadmised. Kui üks inimene töölt lahkub (eriti kui tegemist on kogenud töötajaga), tekib teadmiste nappus ja kaastöötajate koormus suureneb. Suurem töökoormus toob kaasa ajapuuduse ja suurendab stressi, mis võib viia vigadeni. 2007–2013. aasta ELi Fondi³² vahehindamise kohaselt on tööjõu voolavus põhjustanud viivitusi projektide ja programmide ajakavades, kuna tööjõuga koos lahkuvad ka teadmised ja oskused, ning sageli kulub ametikohale uue inimese leidmiseks aega.

Eestis on ELi fondidega tegelevate inimeste värbamise ja personalivaliku protsessid enamjaolt identsed riigiteenistujate üldise värbamise protsessiga. Vabadest töökohtadest antakse avalikult teada ja kõik kvalifitseeruvad huvitatud pooled (tavalised kriteeriumid on kõrgharidus, võorkeelteoskus, arvuti kasutamise oskus jne) võivad kandideerida. Kasuks võivad tulla üldteadmised EList ja praktiline kogemus. Mõnel ametikohal on nõutav täiendav kvalifikatsioon, nt peavad audiitorid vastama Audiitoristandarditele (välja arvatud siseaudiitorid). Neil peab olema vastavas valdkonnas kõrgharidus, kuid eriväljaõpe ei ole nõutav. Ka teistele ELi fondide alal töötavatele riigiteenistujatele võivad erinevad koolitused anda eelise, kuid konkreetne väljaõpe (nt korrupsiooni või pettuse alal) ei ole vajalik.

Väga sageli viiakse läbi 2–4 testimis- ja/või intervjuuvooru ning valimiskomisjoni kuulub tavaliselt 2–5 inimest (ametikoha järelevaataja, inimressursside töötaja ning täiendavad kolleegid). Varade deklaratsiooni esitamist nõutakse vaid kõrgematelt juhtidelt (enamikul juhtudest alates osakonnajuhtidest, kuid ka audiitoritest). Kui inimene kavatab töölt lahkuda, ei ole tema järgmisele töökohale tavaliselt mingeid piiranguid. Vaid mõnel üksikul juhul (kui isik on kontrollinud teatud projekte/programme) ei ole neil lubatud teatud aja jooksul (1–3 aastat) nende ettevõtete/projektide/konkurentide heaks töötada.

Tööjõu voolavus on eriti tugevalt mõjutanud esimese ja teise tasandi rakendusasutuste ning lõplike abisaajate tööd. Sellega on seotud ka kogenud projektijuhtide nappus ja kasutamine lõplike abisaajate asutustes (nt kohalikus omavalitsuses). Soovimatus võtta tööle kvaliteetseid projektijuhte kahjustab koordineerimisvõimet ja vähendab seega projektide edukust.³³ Oluliste/juhtivate ametikohtade täitmine on Eestis ka üldiselt problemaatiline.

Piiratud vahendid pettuste ja korrupsiooni ennetamiseks

Eestis ei ole pettuste ja korrupsiooni ennetamiseks suunatud piisavalt tähelepanu ega vahendeid. Seda osaliselt seetõttu, et taolised tegevused on tavaliselt aeganõudvad ning nõuavad mitme poole pühendumist. Riigikontroll³⁴ on täheldanud, et korrupsiooni ennetamise kohustus on eriti madala prioriteetsusega kohalike omavalitsuste juhtide seas, mis on kaasa toonud korrupsioonivastase seaduse rikkumisi. Kõige levinumad rikkumised on seotud partnerite ja lõplike abisaajate valimisega, mille personal on tihedalt või otseselt seotud riigiteenistujaga, kes vastutab ELi fondide rakendamise eest. Nendel juhtudel on tavaliselt tegemist väikese rahasummaga, kuid mõnel juhul võivad tehingud mõnes kohalikus omavalitsuses ulatuda 10 000 euroni³⁵. Lisaks sellele tulenesid paljud korrupsioonivastase seaduse rikkumised sellest, et projektide üksikasjalike nõudmiste olulisusele ei pööratud piisavalt tähelepanu. Niisiis peaksid kõik osalevad pooled, kes on need reeglid ja määrad algatanud ning neid järgivad, püüdma kasvatada teadlikkust nendest reeglitest.³⁶

Intervjueeritavad rõhutasid ka vahehindamiste olulisust, kuigi Eestis neid kuigi sageli läbi ei viida. Kuna hindamised keskenduvad rohkem nõuannetele süsteemide parandamiseks (mitte niivõrd vigade leidmisele), võivad need aidata probleeme varasemas faasis tuvastada ning seega aidata personalil kogemustest õppida. Peale selle võivad raportid välja tuua vaatenurki, mida ei ole võimalik igapäevases töös näha (mida veelgi suurendab personali ajanappus ja muude ülalmainitud vahendite puudus). Samas jagab enamik intervjueeritavatest, kes töötavad ELi fondide rakendamise süsteemis, arvamust, et hetkel viiakse Eestis läbi liiga palju auditeid. Sageli on üks audit just lõppenud,

32 Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite vahehindamine, CPD ja CASS Tartu Ülikoolis, lk 58

33 Samas, lk 58–59.

34 Riigikontroll (2012b) „Korrupsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes”, lk 1

35 Samas, lk 1–2.

36 Samas, lk 3–4.

kui järgmine juba algab. Seega võiks süsteemi muuta, korraldades rohkem mõtestatud vahehindamisi, mis keskenduvad süsteemi parandamise võimalustele, ja vähem auditeid (nt nende parema kombineerimise või koordineerimise teel), kuna see oleks süsteemi seisukohalt kasulik.

Võrdlemisi keerulised õigusaktid ja juhised

Enamikus ELi riikides peetakse ELi fonde reguleerivaid õigusakte ja juhiseid üldiselt üpris keerukateks. Sama kehtib ka Eestis. Reegleid ja nõudmisi on lihtsam hoomata ja mõista nendel, kes nendega igapäevaselt oma tööelus kokku puutuvad. Isegi sellisel juhul tehakse küllaltki palju vigu. ELi fondi 2007.–2013.³⁷ aasta perioodi vahehindamise kohaselt pärineb suur hulk finantseerimata kulusid juhtivatelt ministeeriumidelt ja teise tasandi rakendusasutustelt ning on peamiselt seotud sisuga tegelevate osakondadega. See hõlmab meetme väljatöötamist, rakenduskavade järelevalvet ja üldist juhtimist. Intervjuud ja ELi fondide kasutamise rikkumiste tabel³⁸ näitavad, et suurem osa rikkumistest on seotud abikõlbmatute kulude tegemisega riigihangete seaduses sätestatud tähenduses. Kuna riigihangete seaduses on sätestatud üpris keerukas ja bürokraatlik suuniste kogum, mõistetakse reegleid sageli erinevalt. Mitmed intervjuueeritavad ütlesid, et riigihangete seadus on ülereguleeritud ja jätab ELi fondide jagamisega tegelevatele isikutele vähe otsustusõigust. Täiendavad suunised võivad olla pikad ja keerukad, kuid lõpptulemusena ei anna need taotlejatele endiselt piisavalt teavet, et mõista, mis on lubatud ja mis mitte. Intervjuueeritavad märkisid, et „õige” kriteeriumi mõiste võib mõnel juhul olla väga subjektiivne ja sõltuda inimesest, kes hinnangu annab ja/või otsuse teeb. Lisaks sellele on projektide käivitamisel olnud viivitusi, kuna hindamiskomisjoni töö korraldamine ei olnud rakenduskavade tõlgendamiseks piisavalt pädev³⁹. Need segadustekitavad olukorrad võivad tuleneda ka erinevustest juhiste ja üldise seadusandluse vahel, mis on kaasa toonud segadust ja erinevaid arusaamu sellest, mis on õige (mis kulud on abikõlblikud, mis menetlusi tuleks järgida jne). Seega põhjustavad lisaks ettekatsetud vigadele täiendavaid soovimatuid vigu ka ülearu keerukas reeglistik ja seadusandlus.

Avaliku teabe puudulik edastamine

Kuigi Eesti avalikkust peetakse üldiselt ELi struktuurifondide (võimaluste, süsteemide, kriteeriumide jne) osas võrdlemisi hästi informeerituks, on avaliku teabe edastamisel siiski arenguruumi, et menetlused oleksid tõhusamad ja võimalikud pettused ennetatud. Intervjuueeritavad rõhutavad, et nende tegevuste ning struktuurifondide võimalike tulemuste / positiivsete näidete kohta võiks avaldada rohkem teavet. Lisaks sellele võiks rohkem tähelepanu pöörata selle tagamisele, et erinevad teatised (nt eriti hanketeated) jõuaksid kõikide huvitatud poolteni. Paljud hanked toimuvad Riigihangete registri kaudu, kuid endiselt on palju asutusi ja hankeid, mis seda keskkonda ei kasuta.

Poliitika ja ametikohtade (varjatud) politiseeritus

Väikeses riigis ei ole sageli võimalik poliitikute ja riigiteenistujate vahele selget eraldusjoont tõmmata: kõikidel väikeses süsteemis töötavatel inimestel on võimalik seda otseselt mõjutada. Kuna paljud inimesed peavad olema multifunktsionaalsed, kehtib see samavõrd poliitika bürokraatiaga segamise kui ka muude funktsioonide kohta.⁴⁰ Sageli arutletakse, et Eesti riigihaldus on ülepolitiseeritud ning liiga paljud otsused põhinevad poliitikal, mitte avalikul korral. Tegelikuses on raske nende vahele selget joont tõmmata.

Eesti seadusandlikku haru iseloomustab huvipuudus Riigikogu liikmeid puudutavate korruptsiooniriskide ennetamise ja korruptsioonivastaste reformide läbiviimise vastu. Poliitilised parteid seisavad silmitsi samasuguste probleemidega ning tõrksus poliitikuid puudutavate regulatsioonidega tegelemise ja korruptsioonivastaste reformide algatamise vastu on üks avalikke murepunkte. Samuti ei ole poliitiliste parteide ja valimiskampaaniate rahastamises piisavalt läbipaistvust. Selle tulemusena on avalikkuse usaldus Riigikogu ja parteide vastu võrdlemisi

37 Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite vahehindamine, CPD ja CASS Tartu Ülikoolis, lk 92–93

38 Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite kasutamisel avastatud rikkumised (2007–2012 IV kv), Rahandusministeerium

39 Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite vahehindamine, CPD ja CASS Tartu Ülikoolis, lk 40

40 Randma-Liiv, Tiina (2002) „Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration”, lk 376, TRAMES, 6 (4), 379

madal.⁴¹ See mõjutab omakorda korrupsiooni ja pettust avalikus sektoris, kuid osaliselt tänu 2012. aasta suvel vastu võetud ja 2013. aasta 1. aprillil jõustunud korrupsioonivastasele seadusele loetakse olukorda riigi tasandi haldusjuhtimises üldiselt heaks. Kohalikul tasandil on täheldatud veelgi probleeme. Seetõttu märkisid intervjuueeritavad, et korrupsioon Eestis liigub süsteemi tipu (poliitilise tasandi) või selle alaosa (kohalik tasand, lõplikud abisaajad) poole, kus selle tõhus tuvastamine on kõige raskem.

Levinuimate vigade ja pettusejuhtude erinevus era- ja avalikus sektoris

Intervjuueeritavate sõnul on ELi fondide rakendamisel avalikus sektoris erasektorist rohkem võimalusi/meetmeid riskide vähendamiseks või haldamiseks. Pideva kontroll- ja järelevalvetegevuse tõttu (nt nn nelja silma reegel) põhineb haldusjuhtimise põhjustatud pettus sageli teadmatusel ja/või ettekatsemata vigadel. Loomulikult esineb ka juhtumeid, kus korrumpeerunud riigihaldurid teevad vigu tahtlikult (numbritega mängimine töögraafikutes, taotlejate abistamine avalduste kirjutamisel või taotluste kirjutamine nende eest, jne). Erasektoris esineb kõige rohkem pettust seoses võltsarvete esitamise, fondide ebakorrekse jagamise, valeandmetega jne. Kuna erasektoris on palju põhjust näidata oma panust suuremana kui see tegelikult on (et suurendada ELi panust nii, et see kataks kuni 100% kuludest), on kõige levinum pettus siiski omafinantseeringuga mängimine.

Kuna avalikul sektoril seda põhjust ei ole, on sealsed pettused rohkem seotud kellegi kasuks otsuse langetamisega.

Ettekatsetud pettuse korral avalikus sektoris on kasusaaja korrumpeerunud riigiteenistuja ise, mitte lõplik abisaaja. Ettekatsetud pettuse korral erasektoris on kasusaaja tavaliselt lõplik abisaaja. Erinevad pettusemustrid avalikus ja erasektoris nõuavad järelevalve- ja auditeerimisasutustelt ka erinevat lähenemist ja oskusi.

Riikliku visiooni ja prioriteetide puudumine

Oluline osa ELi fondidest Eestis rakendatakse riikliku investeerimiskava alusel. Intervjuude kohaselt võivad puuduvad riiklik visioon ja prioriteedid tekitada kahtlusi selle kohta, kuidas ja miks valitakse investeringuteks teatud objektid. Eri pooled ei selgita ega mõista riiklikul tasandil investeerimisplaanide tegemise protsessi kuigi hästi. Kui selge ja üheselt heakskiidetud/arusaadav riiklik strateegiline visioon puudub, on poliitilisel tasemel prioriteete kerge muuta ning see võib suurendada (petturliku) poliitilise korrupsiooni riski. Intervjuueeritavate sõnul võivad lõplike prioriteetide tõelised põhjused peituda pigem huvitatud parteide poliitilistes programmides ja lubadustes kui erineval analüüsil põhinevatel tegelikes vajadustes.

2.2. Riskid korraldus-, makse- ja auditeerivate asutuste tasandil

Sellel tasandil Eestis tuvastatud riskid koonduvad peamiselt järgmiste aspektide ümber.

- Rahandusministeerium kompetentsikeskusena
 - Korraldamine, maksmine ja auditeerimine viiakse läbi ühe asutuse sees
 - Läbirääkimised võimupositsioonilt
 - Rahandusministeeriumi vastuollu minevate arvamuste korral...

Eestis tegutsevad korraldus-, makse- ja auditeerimisasutused kõik ühe ministeeriumi – Rahandusministeeriumi – alluvuses. Intervjuude tulemused viitavad sellele, et Rahandusministeeriumis on saanud kompetentsikeskus, mis tegeleb kõikvõimalike ELi fondide rakendamisega seotud küsimustega.

See tähendab, et suurem osa teadmistest, mis mõjutavad süsteemi erinevaid tasandeid, on Rahandusministeeriumil.

See olukord võib viia ja ongi viinud kahe vastandliku vaateni korrupsioonivastaste jõupingutuste võimalike mõjude kohta. Ühest küljest avaldasid mõned intervjuueeritavad arvamust, et Rahandusministeeriumi tegutsemine

⁴¹ Kasemets, A. (2012) „The Long Transition to Good Governance: the Case of Estonia”, mida tutvustati kongressil XXII World Congress of International Political Science Association”, lk 61

kompetentsikeskusena on mõistlik. Vähemalt on selge, et Eestis on sellel institutsioonil üldine pädevus. Teisest küljest tekib aga küsimus, kui võimalik ja soovitatav on hoida kõiki nimetatud asutusi ühe, ühise juhtimisega institutsiooni all. Arvesse tuleb võtta, et institutsioonile sedavõrd suure võimu andmine võib rikkuda süsteemisest võimutasakaalu. Selle tulemusena võib Rahandusministeeriumil olla teiste institutsioonidega läbirääkimistel ebavõrdne eelis. Nagu intervjuueeritavad märkisid – isegi kui erinevad asutused peaksid iseseisvalt tegutsema, maksab lõpuks läbirääkimistel teiste osalejate ees ikkagi Rahandusministeeriumi (mitte auditeeriva asutuse või makseasutuse) sõna.

Intervjuude kohaselt esineb kitsaskohti ka korraldus-, makse- ja auditeerimiskohustuste ja/või määruste mõistmise/tõlgendamise vallas. Võib juhtuda, et nimetatud asutused tõlgendavad õigusakte erinevalt ja/või tõlgendavad seda ühtemoodi, kuid teised ministeeriumid teistmoodi. Arvamuste lahknevuse korral kannatavad madalamate tasandite asutused. Kui teise tasandi asutus soovib võimalikke vigu ennetada ja küsib eelnevalt ühelt Rahandusministeeriumis asuvalt asutuselt konsultatsiooni, ei loeta saadud nõuandeid alati siduvaks ning need ei pruugi hiljem kehtida (näiteks oli juhtum, mis puudutas Tallinna teletorni ELi fondidest renoveerimise abikõlbmatuid kulutusi, mille osas EASi (esimese tasandi rakendusasutuse) ja Rahandusministeeriumi arvamused lahknesid. Esimese tasandi rakendusasutuse arvates olid kulutused tehtud korrektselt, kuid Rahandusministeerium ei olnud sellega nõus⁴². Sarnane olukord oli ka Paldiski tsinkimistehasega⁴³). Seega teiste, Rahandusministeeriumist välja jäävate poolte jaoks võib olla ühest küljest hea, kui ELi fondide rakendamise kompetentsikeskus on Eestis, kuid tegelikkuses võib see teisest küljest muutuda ka üpris segadusttekitavaks või isegi problemaatiliseks.

2.3. Esimese tasandi rakendusasutuste riskid

Eestis tuvastatud esimese tasandi rakendusasutuste riskid koonduvad peamiselt järgmiste aspektide ümber:

- programmide väljatöötamise menetlused;
- ebavõrdne pädevus teise tasandi rakendusasutuste vahel, kellele programme suunata;
- liiga palju väikesi projekte.

Kuigi üldiselt on ELi fondide rakendamise konkreetsete programmide menetlused Eestis suhteliselt hästi paigas, esineb siiski muret selle pärast, kui palju on erinevad sidusrühmad erinevatesse menetlustesse kaasatud ja millisel määral erinevaid arvamusi kuulda võetakse. Eriti Eesti kolmas sektor sooviks aktiivsemalt pildil olla (nt räägitakse sellest, et Eesti peaks järgima teiste riikide eeskuju reegli osas, et teatud osa ELi rahast tuleks rakendada kolmanda sektori kaudu). Muus osas näis suhtlus esimese ja teise tasandi rakendusasutuste vahel olevat mõlema poole jaoks rahuldav. Puudusid suuremad mured selle kohta, et teavet ei jagata või arvamusi ega vaateid ei võeta arvesse. Siiski märkisid mõned intervjuueeritavad, et praeguses süsteemis ei ole esimese tasandi rakendusasutustel piisavalt võimalusi suurema vajaduse/mure korral teise tasandi rakendusasutuste töösse sekkuda. Näiteks ühel korral leiti, et EAS andis abi tegevusteks, mis olid alanud enne abikõlblikuks muutumist, mis on ELi Komisjoni määruste kohaselt keelatud⁴⁴. Selle tagajärjel ähvardas EASi kohustus kogu finantsabi tagasi maksta⁴⁵ (8,5 miljonit eurot 58 projekti eest). Loomulikult on niisugusel olukorral mitmeid põhjuseid, kuid mõni intervjuueeritav märkis, et kasuks võiks tulla, kui esimese astme rakendusasutustel oleks pisut rohkem võimalusi sekkuda.

Samas tuleks jälle meeles pidada, et igale olukorrale tuleb läheneda individuaalselt.

Tarvis ei ole rohkem auditeid, vaid rohkem kasulikku teavet ja eelnevat suunamist. Lisaks sellele avaldasid intervjuueeritavad arvamust, et teise tasandi rakendusasutustel on ebavõrdsed võimekused, mis on ka üks põhjustest, miks Eestis kavatakse järgmiseks perioodiks teise tasandi rakendusasutuste arvu vähendada.

42 Nergi, A.-N. (2012) „EAS soovib teletorni miljonieurose tagasinõude katmist riigilt“, artikkel

43 Reimer, A. (2012) „Riik nõuab EAS-i toetuse intressidega tagasi“, artikkel

44 Samas

45 Jõesaar, T. „Firmad peavad EAS-i valesti jagatud toetused kolme kuuga tagasi maksta“, 03.10.2012, artikkel

Üks risk on intervjueeritavate sõnul ka käimasoleva programmiperioodi käigus rakendatavate väikeste projektide suur arv. Ühest küljest võivad need anda abisaajatele ja/või ühiskonnale tunde, et kõik huvitatud osapooled said midagi ja kedagi ei tõrjutud, kuid lõppkokkuvõttes ei aita need üldtulemuse saavutamisele kaasa. Arvukate väikeste projektide rakendamine, kontroll ja järelevalve on võrdlemisi kallis ja võib muutuda ebatõhusaks. Kui programmides keskendutaks tulevikus rohkem suurematele projektidele, oleks sellest kogu riigile rohkem kasu. Taas muutuvad sellel juhul läbipaistvusreeglid kogu protsessi vältel veelgi olulisemaks.

2.4. Teise tasandi rakendusasutuste riskid

Eestis tuvastatud teise tasandi rakendusasutuste riskid koonduvad peamiselt järgmiste aspektide ümber:

- erinevate poolte huvide konflikt;
- projektide kontrollimine;
- pettused kulutuste/arvete esitamisel ja politsei.

Huvide konflikt

Nagu juba ülal mainitud, on Eesti väike riik, mis tähendab, et asutused ja organisatsioonid peavad kasutama vähem inimesi erinevates rollides. Intervjuude kohaselt võivad huvide konfliktid kõige tõenäolisemalt tekkida teise tasandi rakendusasutustes, kus töötajate, asjatundjate ja juhatuste erinevad rollid võivad kergesti viia vastuoluliste olukordadeni.

Isegi kui huvide konflikti on erinevates dokumentides ja lepingutes kirjeldatud, vastutab lõppkokkuvõttes iga süsteemis töötav asjatundja ja ametnik huvide konflikti olemasolu välja selgitamise eest.

See võib viia olukorraneni, kus huvide konflikti olemasolu ja selle puudumise vahel on väga habras joon. Isegi kui enamikul juhtudest on olemas arusaam nendest joontest, kõhklesid nii mõnedki intervjueeritavad konkreetsemate juhtude korral selles, kuhu see joon tuleb tõmmata. Lisaks sellele, kui inimesed on head sõbrad või varjatud äripartnerid, on huvide konflikti palju raskem tuvastada ja ära hoida. Nt näitasid intervjueeritavad, et on esinenud juhtumeid, kus esimese rakendusasutuse töötaja on taotluse koostamist nõustanud või selle isegi ise kirjutanud, ning hiljem sama projekti hinnanud. Töötaja võib taotlejatega konsulteerida, kuid see peab jääma teatud piiridesse. Näiteks leidsid aset pettusejuhtumid, mis olid seotud riigiteenistujaga, kes töötas esmalt Keskkonnaministeeriumis ja pärast seda Keskkonnainvesteeringute Keskuses ning kuulus ka taotluste hindamise komisjoni. Nimetatud isik aitas kirjutada projekti, mida hiljem hindas hindamiskomisjon, kuhu ta samuti kuulus⁴⁶.

Projektide kontrollimine

Mõne programmi puhul kontrollitakse kõiki projekte, teiste puhul rakendatakse juhuslikku kontrolli. Mõnikord kontrollitakse vaid dokumente, mõnel juhul on programmi rakendamise protsessi käigus nõutav vähemalt üks külastus. Kui võimud kasutavad juhuslikku kontrolli, põhineb see teatud valemil, mis võtab arvesse projektide suurust, võimalike riskide taset jne. Enamikul juhtudest on võimudel vahendid ja teadmised dokumentide, kulude ja kviitungite kontrollimiseks, ning projektide sisu ja tulemus ei ole nii suure tähelepanu all. See tähendab, et kontrollijatele on dokumentide vormid ja kulutuste abikõlblikkus sageli kontrolli kõige olulisemad tegurid⁴⁷. Laiemate eesmärkide saavutamise osas ei ole piisavalt järelkontrolli⁴⁸. Lisaks sellele oli teise tasandi rakendusasutustes ELi fondide rakendamisega tegelevatel inimestel sageli topeltkohustused – ühest küljest peavad nad projektide koostamisel abistama ja nõustama, ning teisest küljest peavad nad projekte kontrollima. See roll võib mõnel juhul tekitada täiendavaid konflikte.

46 Teder, M. (2012) „Brüssel nõuab korruptsiooni tõttu Eestilt tagasi 9 miljonit eurot”, artikkel

47 Riigikontroll (2012a) „Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel”, lk 2–3

48 Riigikontroll (2012) „Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel”, lk 2

Pettused kulutuste/arvete esitamisel ja politsei

Veel üks ELi fondide rakendamise seotud risk on andmeid tõendavate dokumentide ja kviitungite usaldusväärsus. Seda riski peetakse suuremaks erasektori rakendatavates projektides. Nagu ülal mainitud, võib vigu olla nii tahtlikke kui ka tahtmatuid (vead ajakavades, võltsarved jne). Mõlemat tüüpi vigu vaadeldakse võrdselt ja need on nii Eesti avalikkuselt kui ka ajakirjanduselt üpris palju tähelepanu saanud. Tõsiste kahtluste korral soovitatakse asutustel pöörduda politsei poole. Siiski ei kipu suurem osa asutusi seda võimalust kasutama. Nad ei ole harjunud politsei poole pöörduma ning neil ei pruugi selleks olla ka piisavalt ressursse. Teisest küljest aga näitab nii mõnigi politsei avastatud juhtum, et olukord on muutunud sedavõrd keerukaks, et ilma politsei täiendavate vahenditeta oluks pettust tuvastada peaaegu võimatu. Lisaks sellele võeti Eestis juba mõnda aega tagasi kasutusele anonüümne korruptsiooni- ja pettusetelefon, kuid intervjuude põhjal otsustades ei anna see uurimiseks kuigi palju alust.

2.5. Riskid lõplike abisaajate tasandil

ELi fondide Eestis rakendamisel lõplike abisaajatega seotud riskid on peamiselt järgmised:

- lõplike abisaajate pankrot või likvideerimine;
- nõuetekohase dokumentatsiooni mittepildamine.

Intervjuude põhjal otsustades on eriti just kaks riskitegurit olulised peamiselt lõplikele abisaajatele (lisaks ülal toodutele). Esimene neist on, et mõnel juhul lõppeb olukord lõplike abisaajate pankrotiga. Paljud Eesti organisatsioonid on väikesed, mis tähendab, et neil on vähem eksimusruumi ning kodanikuühiskonna organisatsioonide (nt valitsusväliste organisatsioonide ja mittetulundusühingute) puhul on tegutsemisvahendeid väga vähe ja elada tuleb projektirahastamisest. Loomulikult on teine selle peamisi põhjuseid organisatsiooni vastutava(te) isiku(te) ebaseaduslik tegevus. Kuigi selles valdkonnas on esinenud süüdimõistmisi, puuduvad paljudel juhtudel tõendid ja süüdistused tuleb tagasi võtta.

Samuti tekitab probleeme nõuetekohase dokumentatsiooni puudumine seoses ELi vahenditest rahastatud tegevustega. Esiteks vähendab see läbipaistvust ja teiseks suurendab petturliku tegevuse tõenäosust. Pealegi suurendab see võimalust, et järelevalveasutused pettust ei märka. Lõpuks võib see viia määruste rikkumise ja rahastuse tagasinõudmiseni.

Järeldused

Eestis on ELi fondide rakendamise kohta nii positiivseid (nt nelja silma põhimõte, mida rakendatakse enamikus avaliku sektori otsustusprotsessides, jne) kui ka vähem positiivseid (nt liigse rõhu panemine kontrollimisele, mitte nõustamisele, jne) näiteid. Üldiselt (põhinedes ka EK tagasisidele ja võrreldes teiste ELi ja/või muude KIE riikidega) võib olukorda Eestis hinnata heaks. Süsteemid ja menetlused on paigas, põhimõtetest peetakse enamjaolt kinni. Siiski valitseb teatav rakendamislõhe, mis tuleneb avalike asutuste erinevatest teadmistest ja kogemustest ning konkreetsete riigiteenistujate kohustustest teatud programmide rakendamisel. Esineb nii tahtlikke kui ka tahtmatuid vigu, seda nii avalikus kui ka erasektoris, kuigi nende ühised tunnused on sageli erinevad, nagu ülal kirjeldatud.

Mõned menetlused on programmiperioodi jooksul lihtsamaks läinud (nt asutustevaheline koordineerimine) ja mõned keerukamaks muutunud (nt auditeerimise kasvanud kogus ja tase). Üldiselt on institutsiooniline võimekus Eesti avalikus sektoris kasvanud, kuigi võime ja valmisolek koostööks ei ole avalike asutuste seas endiselt kuigi suur. Rakendusperioodi jooksul on parandatud ja ajakohastatud paljusid menetlusi, organisatsioonid on muutunud pädevamateks ja kasutatavad asjatundjad professionaalsemaks. Üldine teadmiste tase selle kohta, kuidas asjad peaksid käima, on Eesti avalikus sektoris kasvanud. Seega on iga aastaga ELi fondide rakendamise tegevused muutunud ja muutuvad endiselt läbimõeldumaks ja eesmärgipärasemaks. Korraldus-, makse- ja auditeerivate asutuste samas ministeeriumis hoidmisele on nii poolt- kui ka vastuargumente, kuid vähemalt on süsteem paigas ja inime-

sed sellega enam-vähem harjunud. Teisalt on tarvis rohkem kompetentsikeskusi (eriti riigihangete valdkonnas), mille poole saaksid ametnikud kahtluste või küsimuste korral pöörduda.

Ka korrupsioonivastast seadust on riigiteenistujate seas aktiivselt tutvustatud ja selle üle arutletud. Üldiselt valitseb riigiteenistujate seas hirm teha vigu või käituda viisil, mida võidakse käsitleda petturliku korrupsioonina. See on viinud olukorrani, kus korrupsioon liigub kesktasemelt (avalikest asutustest) ülespoole (poliitiline korrupsioon) ja alla (lõplikud abisaajad), kus selle avastamine on raskem. Kuna avaliku halduse politiseerimine on Eestis juba mõnda aega probleem olnud, tuleks rohkem tähelepanu pöörata teabe jagamisele selle kohta, kuidas ja millele tuginedes otsuseid süsteemi tipus vastu võetakse, nt riiklikku investeerimisplaani koostatakse.

Hetkel on nõrgim ELi fondide rakendamise valdkond riigihange. Seadust ennast peetakse väga segadusseajavaks ja menetlusi äärmiselt bürokraatlikuks ja teadmistemahukaks, nii et paljudel avalikel asutustel ei ole nõutaval tasemel teadmisi. Üldiselt peetakse ELi fondide rakendamise menetlusi ja reegleid üpris keerukateks, kuid see ei ole nii vaid Eestis. Riigiteenistujatele viiakse läbi üsna palju väljaõppeid, kuid soovitakse siiski rohkem koolitusi, eriti riigihangete valdkonnas. Teisest küljest hõlmavad Rahandusministeeriumi korraldatud kaks korda aastas toimuvad kohtumised kõikidele ELi fondide rakendamisega seotud isikutele sageli ka mõnevõrra väljaõpet ning seda algatust võib vaadelda kui positiivset näidet ELi fondide rakendamise kohta Eestis.

Võimalikke riske arvesse võttes tuleks rohkem tähelepanu pöörata ennetavatele tegevustele ja avalikkuse üldteadmiste suurendamisele võimalikest riskidest ja tagasilöökidest. Kontrollimisfunktsioon võiks lisaks paberite ja dokumentide kontrollimisele keskenduda rohkem tulemustele ja sisule. Teisest küljest töötab Eesti juhusliku valiku süsteem üsna hästi. Kõik asutused võiksid leida selles süsteemis oma tasakaalu, kuid soovitatav on leida täiendavaid motiveerimisviise, et asjatundlikud riigiteenistujad jätkaksid ELi fondide rakendamisega töötamist. Avalikke asutusi tuleks rohkem innustada tõsiste kahtlustuste korral politsei poole pöörduma. Nad võiksid seda teha juba kahtlustuste tekkides, et järgnev protsess oleks hõlpsam. Rohkem tähelepanu tuleks pöörata teise tasandi rakendusasutustele, et nende pädevustase ühtlustuks.

Programmide väljatöötamise protsess võiks aktiivsemalt kaasata kolmandat sektorit, et suurendada nende rolli struktuurifondide rakendamisel (nii planeerimis- kui ka rakendamisfaasis). Väikeste projektide arvu võiks vähendada, et keskenduda rohkem suurematele olulistele projektidele, millel on ühiskonnale loodetavasti suurem mõju. Endiselt on pooleli ja õiget ja sobivat tasakaalu otsimas üldiste kontroll- ja auditeerimisfunktsioonidega seotud protsessid – kui sageli, kes on läbiviija, mille kohta, kuidas jne. Samuti tuleks kasuks konkreetsem riiklik visioon, et programme maksimaalselt ära kasutada ja võimalikke pettusi vähendada.

Kasutatud kirjandus

2007–2013 Struktuuritoetuse seadus [<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXX0003K2&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=perioodi+2007>] 10.06.2013

Korrupsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010, kokkuvõte, Transparency Estonia [<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51296/Korrupsiooniuuringu+kokkuv%F5te+ENG.pdf>] 14.06.2013

2012. aasta auditeerimise aastaaruanne, Rahandusministeerium [<http://www.fin.ee/valisvahendite-auditid>] 30.05.2013

2013 Pressivabaduse indeks, Reporters Without Borders [http://fr.rsf.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf] 12.06.2013

Auditiortegevuse seadus [<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXXXX21K1&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=auditiortegevuse>] 11.06.2013

Avaliku teenistuse seadus [<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=2013X11&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=avaliku+teenistuse>] 10.06.2013

Euroopa Liidus Struktuuritoetused, Rahandusministeerium [<http://www.fin.ee/euroopa-liidu-struktuuritoetused>] 11.06.2013

Euroopa Liidu struktuuritoetus Eestile [<http://www.struktuurifondid.ee/en/>] 11.06.2013

Jõesaar, T. „Firmad peavad EAS-i valesti jagatud toetused kolme kuuga tagasi maksuma”, 03.10.2012, Eesti Päevaleht [<http://www.epl.ee/news/eesti/firmad-peavad-eas-i-valesti-jagatud-toetused-kolme-kuuga-tagasi-maksuma.d?id=65052550>] 03.06.2013

- Kasemets, A. (2012) „The Long Transition to Good Governance: the Case of Estonia”, mida tutvustati kongressil XXII World Congress of International Political Science Association” Madridis, 8.–12. juuli 2012, tööpaber nr 32 European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building [<http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-32-Long-Transition-Estonia1.pdf>] 14.06.2013
- Kuul, M (21.06.2012) „Riigiprokuratuur lõpetas osaliselt Tsätko ja Priske süüasja”, ERR, artikkel [<http://uudised.err.ee/index.php?06255673>] 13.06.2013
- Luts, P. (17.11.2010) „Tsätko ja Priske said kahtlustuse kuriteos”, Postimees, artikkel [<http://uudised.err.ee/index.php?06219415>] 05.06.2013
- Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe (2012), Transparency International [http://www.transparency.ee/cm/files/2012_corruptionrisksineurope_en_0.pdf]
- Nergi, A.-M. (18.10.2012) „EAS soovib teletorni miljonieurose tagasinõude katmist riigilt”, artikkel [<http://arileht.delfi.ee/news/uudised/eas-soovib-teletorni-miljonieurose-tagasinoude-katmist-riigilt.d?id=65128412>] 14.06.2013
- Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite kasutamisel avastatud rikkumised (2007–2012 IV kv), Rahandusministeerium [<http://www.fin.ee/toetustega-seotud-rikkumised>] 03.06.2013
- Perioodi 2007–2013 struktuurivahendite vahehindamine, CDP ja CASS Tartu Ülikoolis, hindamisaruanne [<http://www.ec.ut.ee/et/rake/teostatud-projektid>] 24.04.2013
- Randma-Liiv, Tiina (2009) „Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538 SE). Ekspertarvamus” [http://www.riigikogu.ee/?rep_id=577301] 11.06.2013
- Randma-Liiv, Tiina (2002) „Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration”, TRAMES, 6 nr 4, lk 374–389.
- Reiner, A. (30.11.2012) „Riik nõuab EAS-i toetuse intressidega tagasi”, artikkel [<http://arileht.delfi.ee/news/uudised/riik-nouab-eas-i-toetuse-intressidega-tagasi.d?id=65339294>] 14.06.2013
- Ühtekuuluvuspoliitika poliitiliste strateegiate ja programmide läbirääkimiste tulemused, 2007–13, Euroopa Komisjon [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/negotiation/country_ee_en.pdf] 12.06.2013
- Riigikontroll (2012a) Euroopa Liidu raha kasutamine valdade ja linnade sotsiaalse taristu arendamisel. [<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2205/Area/1/language/et-EE/Default.aspx>] 11.06.2013
- Riigikontroll (2012b) Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes. [<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2269/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>] 11.06.2013
- Riigivalitsemise reformikavade järgmised sammud [[http://praxis.ee/index.php?id=27&tx_ttnews\[tt_news\]=1869&cHash=f72f6edcef](http://praxis.ee/index.php?id=27&tx_ttnews[tt_news]=1869&cHash=f72f6edcef)] 15.05.2013
- Roonemaa, H. (20.11.2009) „Ministeeriumi nõunikul pistise võtmise kahtlus”, artikkel [<http://arileht.delfi.ee/news/uudised/ministeeriumi-nounikul-pistise-votmise-kahtlus.d?id=51182889>] 14.06.2013
- Sarapuu, Külli (2010) „Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable.” Halduskultuur, vol 11 nr 1, lk 30–43
[<http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/12>]
- Struktuuritoetuste 2007–2013 rikkumiste tabel, Rahandusministeerium [<http://www.fin.ee/toetustega-seotud-rikkumised>] 11.06.2013
- Teder, M. (18.09.2012) „Brüssel nõuab korruptsiooni tõttu Eestilt tagasi 9 miljonit eurot”, Postimees, artikkel [<http://www.postimees.ee/976582/brussel-nouab-korruptsiooni-tottu-eestilt-tagasi-9-miljonit-eurot>] 13.06.2013
- Transparency International [<http://www.transparency.org/country#EST>] 12.06.2013
- Uudelepp, Annika; Randma-Liiv, Tiina ja Sarapuu, Külli (2013) Coordination Practice: Development of the Estonian Top Civil Service [www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Estonia_CGov_Top-Civil-Servants.pdf] 11.06.2013
- Uued juurdlusmenetlused tõhustavad OLAFi tegevust, Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) [http://ec.europa.eu/anti_fraud/media-corner/press-releases/press-releases/2013/20130523_01_et.htm] 12.06.2013

Lisa 1. Intervjueeritud asutused

1. Mittetulundusühing
2. Eraorganisatsioon
3. Avalik ülikool
4. Archimedes
5. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS)
6. Kaitsepolitseiamet (KAPO)
7. Innove
8. KredEx
9. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
10. Haridus-ja Teadusministeerium
11. Keskkonnaministeerium
12. Rahandusministeerium
13. Sotsiaalministeerium

Lisa 2. Euroopa Liidu fondide rakendamise seotud peamised õigusaktid

Strateegia

- Riiklik strateegiline viiteraamistik 2007–2013

Seadused

- 2007–2013 Struktuuritoetuste seadus
- Korruptsioonivastane seadus
- Avaliku teenistuse seadus
- Äriseadustik
- Avaliku teabe seadus
- Riigihangete seadus
- Raamatupidamise seadus
- Audiitortevgevuse seadus

Seadlused (11 madalama tasandi seadlust)

- Conditions and Policies for Accreditations for Structural Assistance giving and organizing Institutions for Period 2007–2013
- Determination for Structural Assistance giving and organizing Institutions for Period 2007–2013
- Conditions and Policies for Expenses of Eligibility Criteria of Structural Assistance for the Period 2007–2013
- Conditions and Policies for Notification and Public Disclosure of Using and Giving Structural Assistance and Conditions and Policies for Marking the Financed Objects and Referring to European Union of Structural Assistance
- Procedures for Monitoring, Assessment and Establishing Monitoring Committee of Structural Assistance for Period 2007–2013
- Procedure for Submission of Declarations for Performance of Structural Assistance and Self-Financing Audit for the Period 2007–2013 and Procedure for Submission of Closure Declarations and Declarations for Partial Closure
- Conditions and Policies for Informing the Infringements in Reclamation and Refunds of Assistance and Giving and Using Assistance
- Statute for Maintaining State Register of Structural Assistance
- Conditions and Policies for Payment of Structural Assistance for Period 2007–2013
- Terms, Policies and Forms for Reporting for Using and Payment of Structural Assistance for Period 2007–2013
- Conditions and Policies for Giving and Using Support of Measures of Technical Assistance and Horizontal Technical Assistance for the Period 2007–2013
- Conditions and Policies for Using State Register of Structural Assistance