

**PROGRAMPERIOODI 2007-2013
STRUKTUURIVAHENDITE KASUTAMISEL
AVASTATUD RIKKUMISED**

(Jaanuar 2007 - detsember 2014)

Rahandusministeerium

Välisvahendite osakond

Märts 2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
OLULISED FAKTID 2007-2013 PROGRAMPERIOODI RIKKUMISTE KOHTA.....	4
TUVASTATUD RIKKUMISTE ÜLEVAADE.....	5
1. Rikkumise juhtumite koguarv ja finantsmõju fondide lõikes	5
2. Rikkumiste juhtumite jaotumine abikõlbmatu kulu liikide lõikes	7
3. Rikkumiste avastamise staadium	9
3.1 Lahendatud juhtumid	10
4. OLAF-ile edastatud juhtumid.....	11
LISAD.....	12
Tabel 2. Esitatud rikkumisaruanded fondide jaotuses	12
Tabel 3. Esitatud rikkumise aruanded rakendusüksuste jaotuses	12
Tabel 4. Rikkumiste avastamise staadium.....	12
Tabel 5. Rikkumistega seotud tagasimaksed.....	12
Tabel 6. Rikkumiste summa aastate lõikes.....	12

SISSEJUHATUS

Rahandusministeeriumi välisvahendite osakond peab arvestust struktuuritoetuse kasutamisel avastatud rikkumiste üle. Euroopa Pettustevastasele Ametile (OLAF - *European Anti-Fraud Office*) edastatakse rikkumiste teavet kvartalile järgneval teisel kuul vastavalt Euroopa Komisjoni määruste sätetele¹.

Õigusaktidest² tulenevalt on rakendusüksustel kohustus teostada toetuse saaja üle järelevalvet ning teavitada rahandusministeeriumit (edaspidi: RM) toetuse kasutamisel toimunud rikkumistest või põhjendatud rikkumise kahtlustest juhul kui rikkumisega seotud summa (EL toetus + EE sihtfinantseering projektile) on 3000 eurot ja rohkem. Süüteo kahtluse korral peab teavitama kõikidest juhtumitest, sõltumata rikkumisega seotud summa suurusest.

OLAF-ile edastatakse rikkumised ja põhjendatud rikkumise kahtlused, kui rikkumisega seotud EL summa on 10 000 eurot ja rohkem. Siseriiklik, madalam rikkumisest teavitamise piirmäär võimaldab koguda rohkem andmeid rikkumiste tüüpide ja lahenduskäikude kohta, teha analüüse ning nende põhjal tegutseda tõhusamalt rikkumiste ennetamisel.

Ülevaatesse on koondatud RM-ile ajavahemikul 2007-2013 esitatud rikkumiste aruannete analüüsi tulemused.

¹ Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu määruses nr 1073/1999/EÜ; Euroopa Komisjoni määruses nr 1681/94/EÜ ja nr 1831/94/EÜ; Euroopa Komisjoni määruses nr 1828/2006

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:01:EN:HTML>

² Perioodi 2007-2013 Struktuuritoetuse seadus ;

[Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2006. a määrus nr 278](#) "Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord"

OLULISED FAKTID 2007-2013 PROGRAMPERIOODI RIKKUMISTE KOHTA

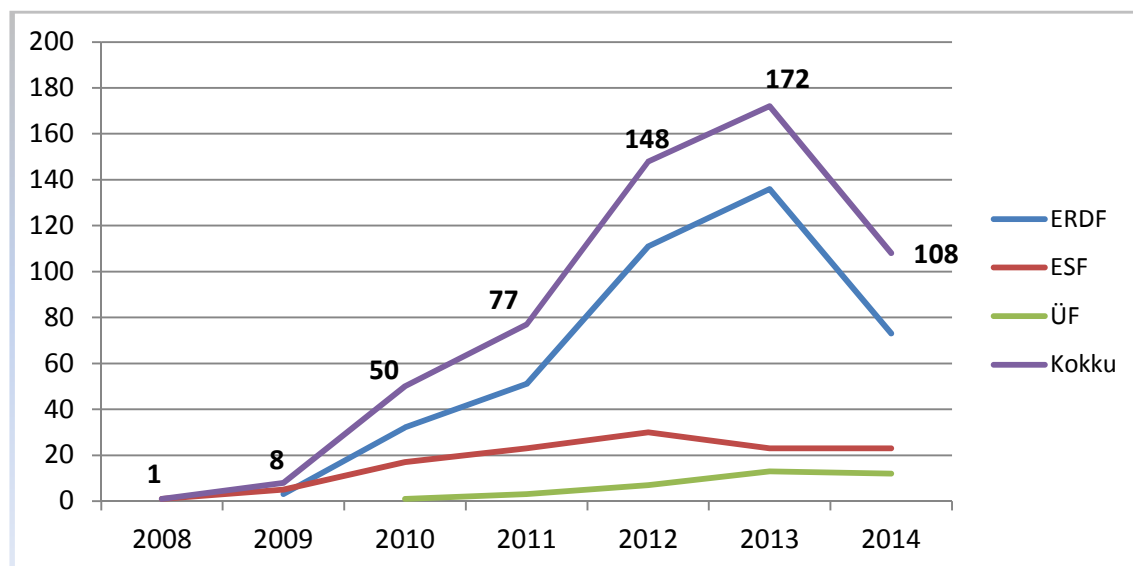
- 2014 IV kv lõpuga on programmperioodi kohta kokku teavitatud **564** rikkumisest või rikkumise kahtlusest. Lahendamata juhtumeid on **115**.
- Kogu programmperioodi jooksul tuvastatud rikkumiste finantsmõju on ca **47** miljonit eurot, millest tagasisaadud, tasaarveldatud või väljamaksmata on ca **35,6** miljonit eurot, s.o ligikaudu **76%**. Ülejäänud summa on kas tagasi nõudmata või tagasi laekumata.
- Kõige enam on avastatud rikkumisi Euroopa Regionaalarengu Fondis (**ERDF**) s.o **406** juhtumit ehk **72%** rikkumiste koguarvust. Euroopa Sotsiaalfondis (**ESF**) on **122** rikkumist ja Ühtekuuluvusfondis (**ÜF**) **36** rikkumist.
- Teavitatud rikkumiste liikidest suurima osa moodustavad **hankereeglite rikkumised 251** ja erinevad **mitteabikõlblikud kulud 129** juhtumit.
- IR (*Irregularity Rate*) – perioodi jooksul kõikidele projektidele eraldatud toetuse summa versus kõikide rikkumiste finantsmõju - **IR = 1,4%**

TUVASTATUD RIKKUMISTE ÜLEVAADE

1. Rikkumise juhtumite koguarv ja finantsmõju fondide lõikes

Programmperioodil 2007-2013 on teavitatud kokku 674 juhtumist, millest 110 on lõpetatud rikkumise puudumisega.

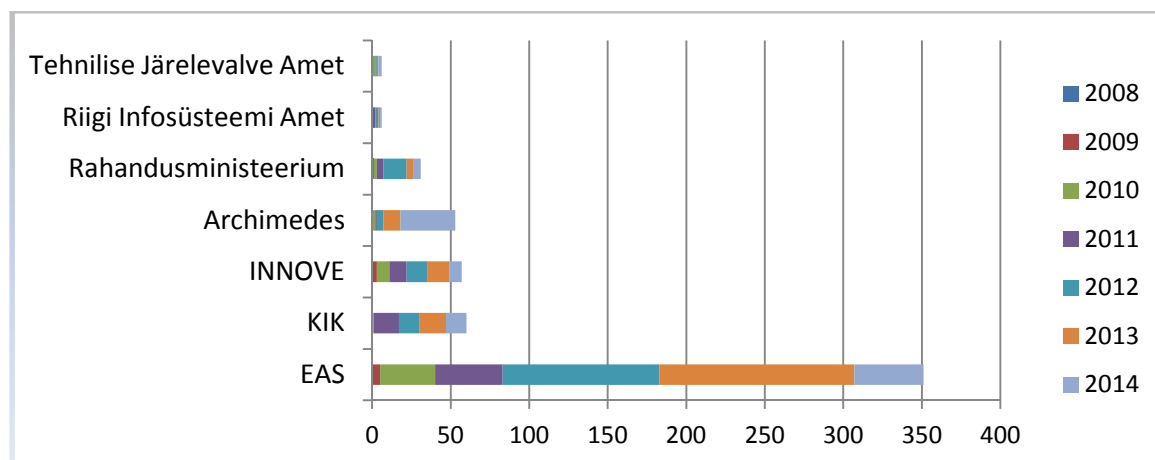
Joonis 1: Rikkumiste ja põhjendatud rikkumise kahtluse arv aastate ja fondide lõikes (Lisa: tabel 2)



2014. aastal IV kv lõpuga tuvastasid rikkumisi: Tehnilise Järelevalve Amet (2), Riigi Infosüsteemide Amet (1), Rahandusministeerium³ (5), INNOVE (8), KIK (13), Archimedes (35) ning EAS (44). (Joonis 2).

Kõige enam esitavad rikkumise aruandeid kolm suurimat rakendusüksust: EAS (351), KIK (60) ja INNOVE (57).

Joonis 2: 2007-2013 Rikkumised ja põhjendatud rikkumise kahtlused esitajate lõikes⁴ (Lisa: tabel 3)



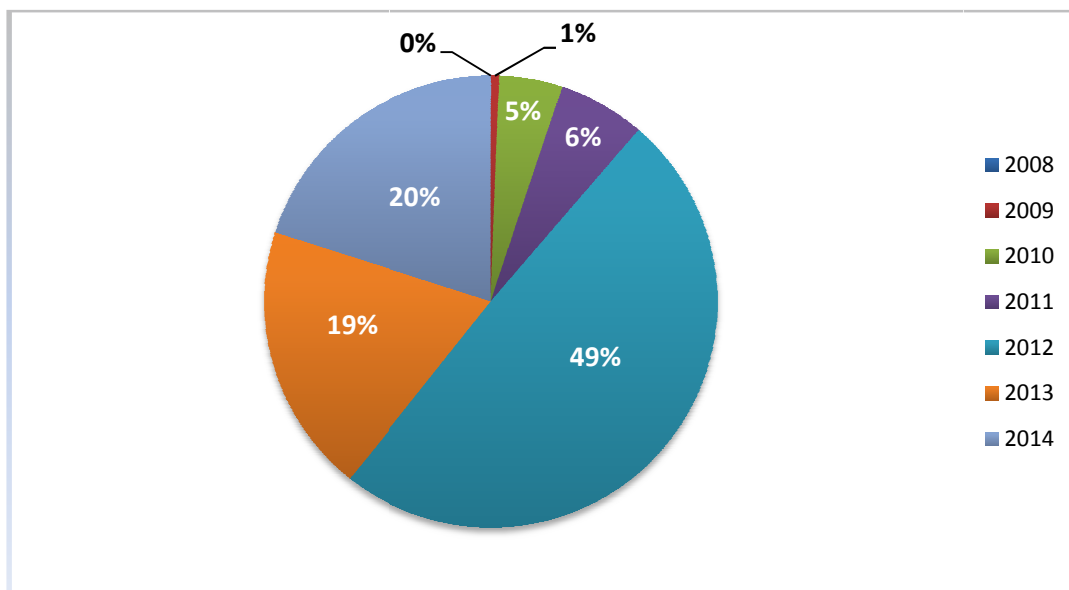
³ 2014. aasta II poolaastal viidi üle Rahandusministeeriumisse Sotsiaalministeeriumi rakendusüksus. Tehnilise Järelevalve Ametisse viidi üle Maanteeameti rakendusüksus.

⁴ EAS - Ettevõtluse Arendamise SA; Sihtasutus INNOVE; KIK – SA Keskkonnainvesteeringute Keskus; RM – Rahandusministeerium; RIA - Riigi Infosüsteemi Amet; TJA – Tehnilise Järelevalve Amet.

EAS rikkumised moodustavad 62% kogu rikkumiste hulgast. EAS-il on menetleda ligikaudu 8600 projekti ehk EASi hallata on ca 58% kõikidest projektidest ja on proportsionaalne, et enamik rikkumiste aruandeid tulebki nendelt.

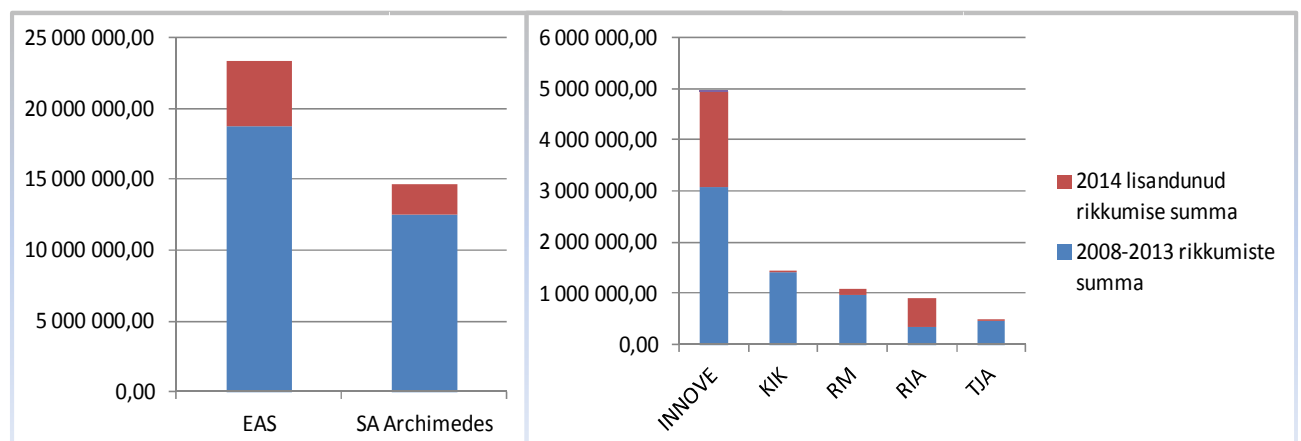
2014. aasta rikkumiste maht on 2013. aastaga võrreldes natuke suurenenud ning moodustab 20% kogu 2007-2013 programmiperioodi rikkumiste summast. 2012. a näitajat mõjutab oluliselt üks rikkumine, kus finantsmõju oli ligi 12 miljonit eurot ning moodustas aasta rikkumiste kogusummast umbes 41%. Seega, ei saa 2012. a finantsmõju otseselt võrrelda eelnevate aastatega, kuna enamik summast, 10 miljonit, oli välja maksmata ja jagati uute projektide rahastamiseks (Joonis 3).

Joonis 3: Rikkumiste finantsmõju osakaalud aastate lõikes kogu rikkumiste mahust. (Lisa: tabel 6)



Suurima osa 2014. a rikkumistest moodustavad EAS-i juhtumid (4,6 mln), Archimedes (2,2 mln) ja Innove (1,9 mln) (joonis 4).

Joonis 4: Rikkumiste summad rakendusüksuste lõikes kogu perioodi ulatuses. (Lisa: tabel 5)

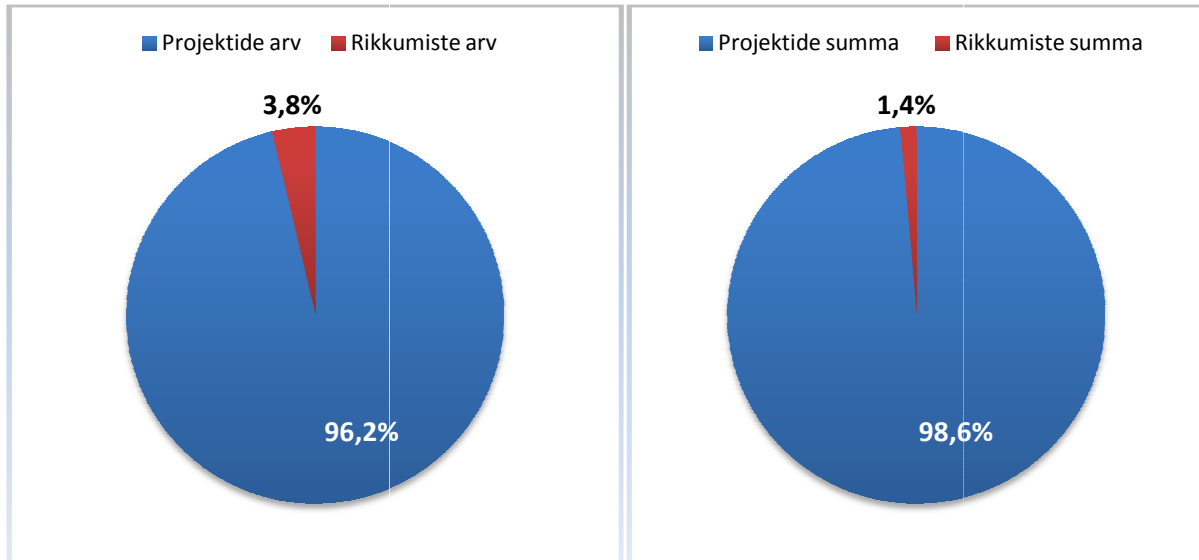


Rakendusüksused on seisuga 31.12.2013 lõpetanud või aktsepteerinud 14 764 projekti, kogusummas 3 335 473 978,29 eurot⁵. Kõigist projektidest on rikkumistega seotud 3,8% ehk 564 projekti.

⁵ Allikas: SFOS andmebaas

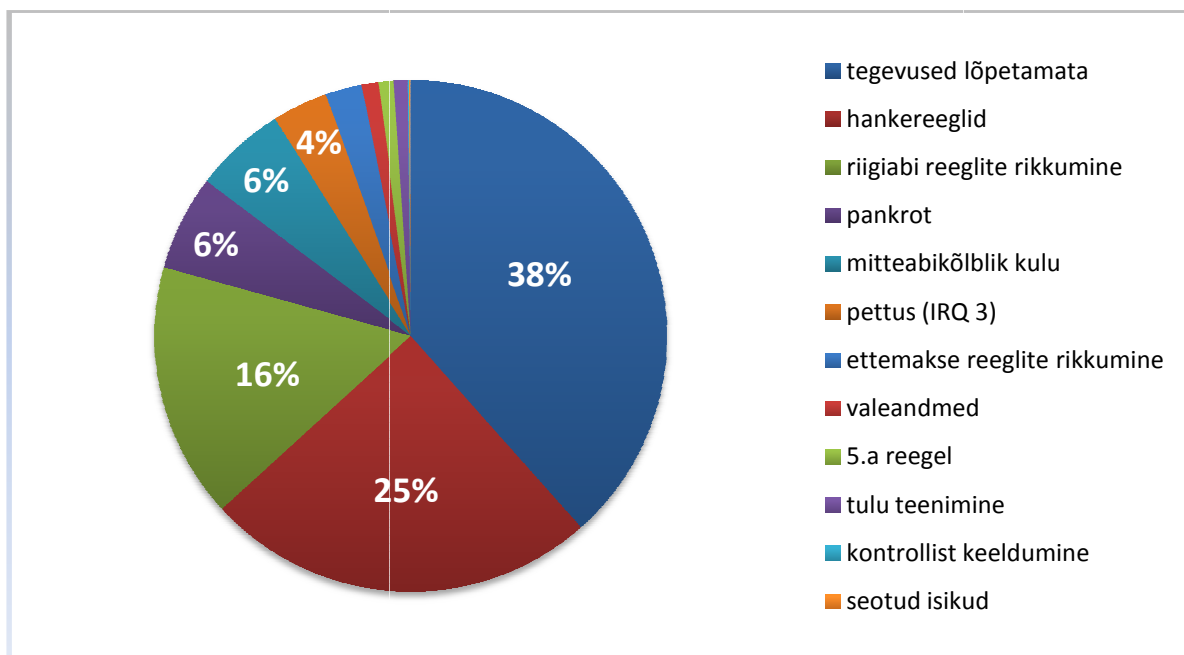
Summaarne võrdlus ehk rikkumise määr (IR) on 1,4%. Näitajat mõjutavad valdavalt EAS-i ja Archimedes-e rikkumised.

Joonis 5: Rikkumiste finantsmõju vs projektide abikõlblike kulude kogusumma (*Irregularity rate = IR*). Lisaks projektide arv vs rikkumiste arv.



2. Rikkumiste juhtumite jaotumine abikõlbmatu kulu liikide lõikes

Joonis 6: Rikkumised liikide lõikes



Joonis 6 näitab, et suurim finantskahju ca 38% on tuvastatud rikkumistest, kus projekti eesmärgiks seatud tegevused on lõpetamata. Finantskahjult on see ca 18 miljonit eurot.

Enim rikkumisi tuvastatakse hangetes (251), mis moodustavad 45% kõigist juhtumitest. Hankereeglid moodustavad 25% kogu finantskahjust, mis on ca 12 miljonit eurot.

Valdavalt leitakse vigu hankedokumentides, hanketeates või hangete menetluses. Probleemsed kohad on ka hankemenetluse liigi valik ning hankelepingute muutmised (Tabel 1).

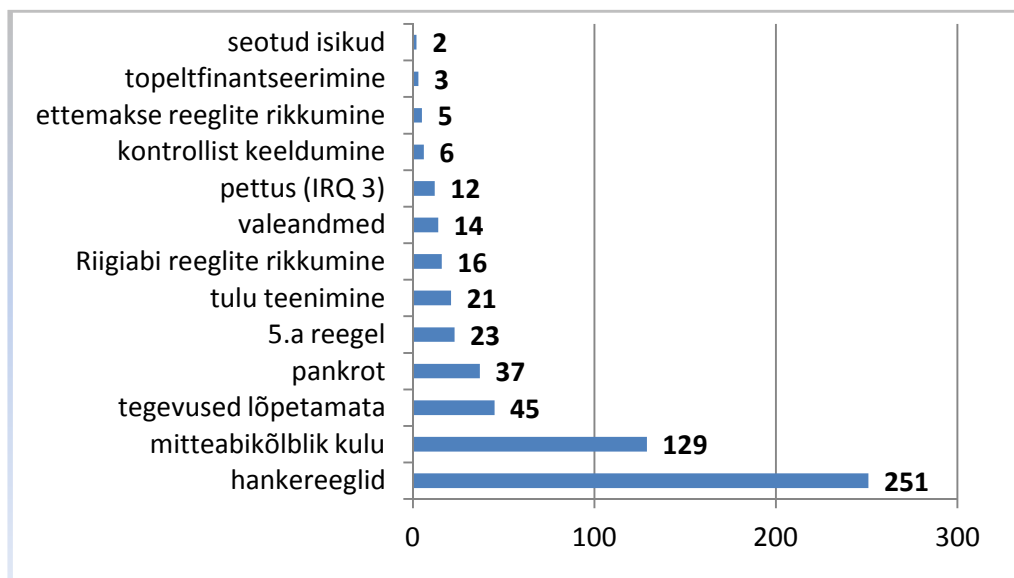
Tabel 1: Hankereeglite ja mitteabikõlblike kulude täpsustus.

Rikkumise liigi täpsustus	Rikkumiste arv
HR- Viga hankedokumentides / hanketeates / hankemenetluses	118
HR- Valesti valitud hankemenetlusliik või menetluskord	56
HR- Hankelepingu muutmine	42
HR- Muud riigihangete probleemid	35
MA- Toetusesaaja ei vasta määrusele	63
MA- Kulu, mis pole lubatud	35
MA- Kohustusliku omafinantseeringu määra mitte järgimine	16
MA- Personalikulud	6
MA- Kulu väljaspool abikõlblikku perioodi	4
MA- Ülepaisutatud kulud	3
MA- Identsed arved	1
MA-soetus enne projekti algust	1

Mitteabikõlblikest kuludest tuvastati enim rikkumisi toetuse saaja suhtes kuna avastati hulk projekte kus toetuse saaja ei vasta määruse nõuetele. Näiteks on toetatud tegevusvaldkondi, mis ei ole määruses lubatud. Teine suurem hulk probleeme on seotud kulutustega, mis ei ole meetme raames lubatud. Näiteks soetatakse projektis seadmeid, tehnikat, materjale või tehakse täiendavaid ehitustöid, kuigi meede seda ei toeta. Tuvastati ka rikkumisi kululiikidele kehtestatud proportsioonide osas, näiteks on personalikulud suuremad kui eelarves lubatud. Selliseid rikkumisi avastatakse eelkõige projekti lõppedes, kui kõikide kulude proportsioonid on võimalik täpselt välja arvutada.

Riigiabi reeglite rikkumine seisneb riigiabi ergutava mõju nõude eiramises s.t projekti tegevustega ei tohi alustada enne, kui toetuse taotlus on esitatud. Kui leping tarnijaga on sõlmitud või ettemaks on tehtud enne kuupäeva mil esitati projektitaotlus, siis võib väita, et ettevõtja oleks investeeringu teinud ka toetuse abita, seega puudub toetusel ergutav mõju.

Joonis 7: Rikkumised ja põhjendatud rikkumise kahtlused liikide lõikes.



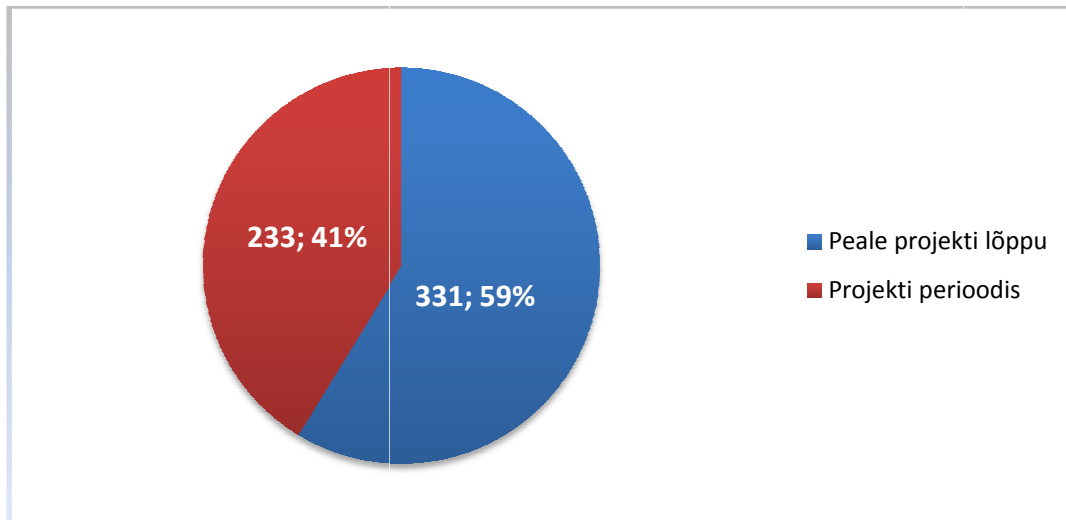
21 projekti abikõlblike kulude määramisel on jäetud arvesse võtmata teenitud puhastulu. Vastavalt abikõlblikkuse määruale tuleb projekti kulusid vähendada projekti puhastulu võrra, see aga vähendab toetuse summat. Vigu tuvastati rahvusvaheliste ürituste ja konverentside meetmes, kus rakendusüksus oli eksinud toetuse saajale juhendina edastatud puhastulu arvestamise metoodika reeglites ja toetuse saajatele oli toetust rohkem välja makstud kui lubatud. Kuigi toetuse saajal oli õigusaktidest tulenev kohustus koostada detailne tulude ja kulude analüüs, samuti finantsanalüüs, EAS seda taotluse ega ka lõpparuande menetlemisel ei kontrollinud. EAS hindas tekkinud olukorda ning pidas omapoolset selgitamiskohustust arvesse võttes ebaõigeks, et nende vea tõttu tuleks toetuse saajal toetus osaliselt tagasi maksta.

Tuvastatud pettused on enamjaolt seotud dokumentide võltsimise ning valeandmete esitamisega rakendusüksusele.

3. Rikkumiste avastamise staadium

Projekti perioodis tuvastatud juhtumite osakaal (41%) on jätkuvalt madal (Joonis 8). Tendents, et üha rohkem rikkumisi avastatakse peale projekti tegevuste elluviimist, jätkub iga kvartal, seda põhjusel, et paljud projektid on juba lõpetatud ja nendes aset leidnud rikkumised avastatakse alles järelkontrolli käigus.

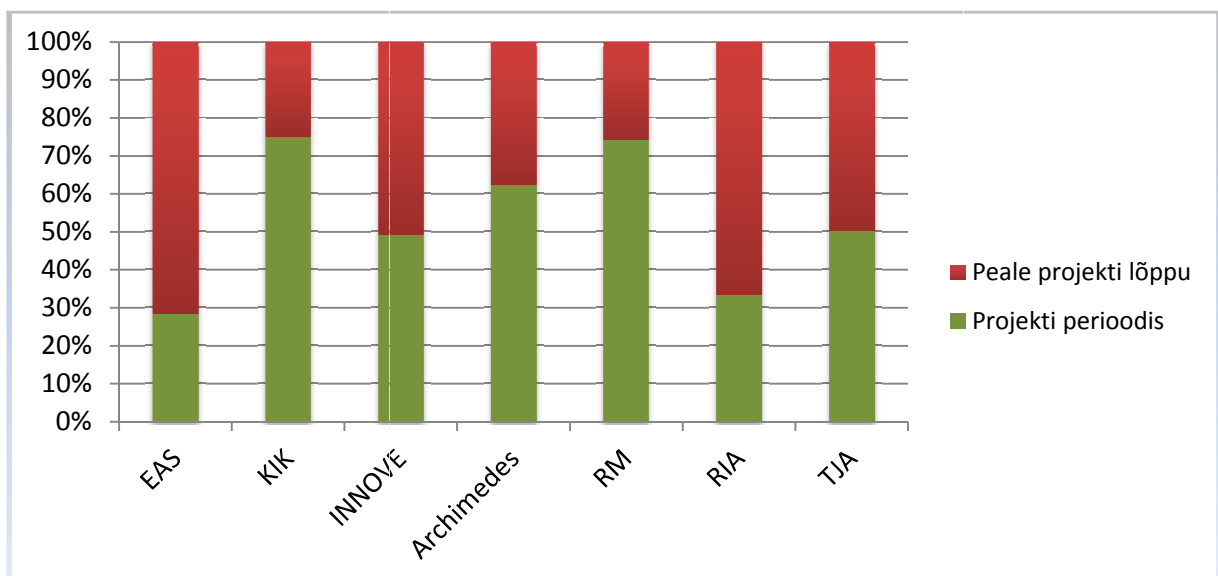
Joonis 8: Rikkumiste avastamise staadium. (Lisa: tabel 4)



Jooniselt 9 on näha, et peale projekti abikõlblikku perioodi tuvastavad rikkumisi valdavalt EAS, INNOVE, RIA ja TJA. Teised rakendusüksused on avastanud rikkumisi enamjaolt projekti aktiivses faasis. Ehk, mida rohkem rikkumisi leitakse projekti abikõlblikkuse perioodis, seda suurem on toetuse tagasisaamise võimalus.

Silma paistavad KIK ja RM kus peale projekti lõppu on leitud kõigest 25% ja 26% rikkumistest. Rakendusüksustel, näiteks RIA ja TJA, kellel ei ole palju projekte, mõjutab iga täiendav rikkumine näitajat oluliselt.

Joonis 9: Rikkumiste avastamise aeg RÜ-de lõikes. (Lisa: tabel 4)

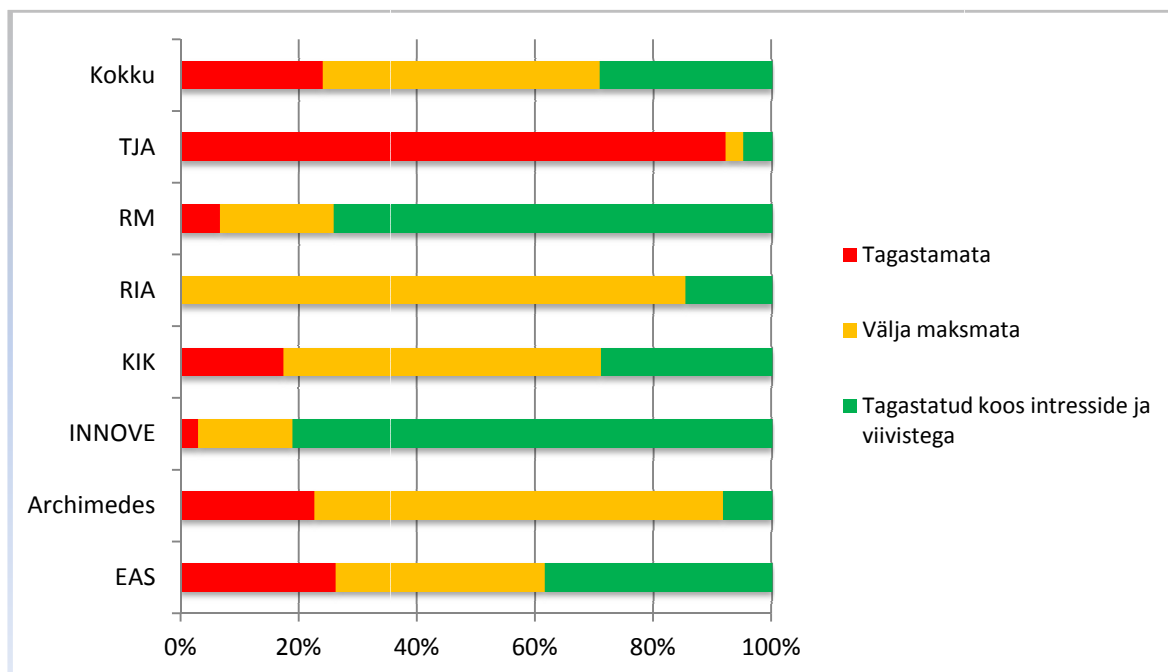


3.1 Lahendatud juhtumid

Tuvastatud rikkumistest on 2014. a lõpuga välja maksmata või koos intressidega tagastatud ca 76% rikkumiste summast. Jooniselt 10 on näha, et RIA-l on kõik rikkumistega seotud summad tagastatud või jäetud välja maksmata. Kõige enam on tagastamata summasid EAS-ilt, Archimedes-elt ja KIK-ilt

toetust saanud isikutel, kellel on tagasi saamata vastavalt 26%, 23% ja 17% rikkumiste summast. TJA puhul on tegemist ühe rikkumise juhtumiga mille tõttu on peaaegu kogu summa tagastamata.

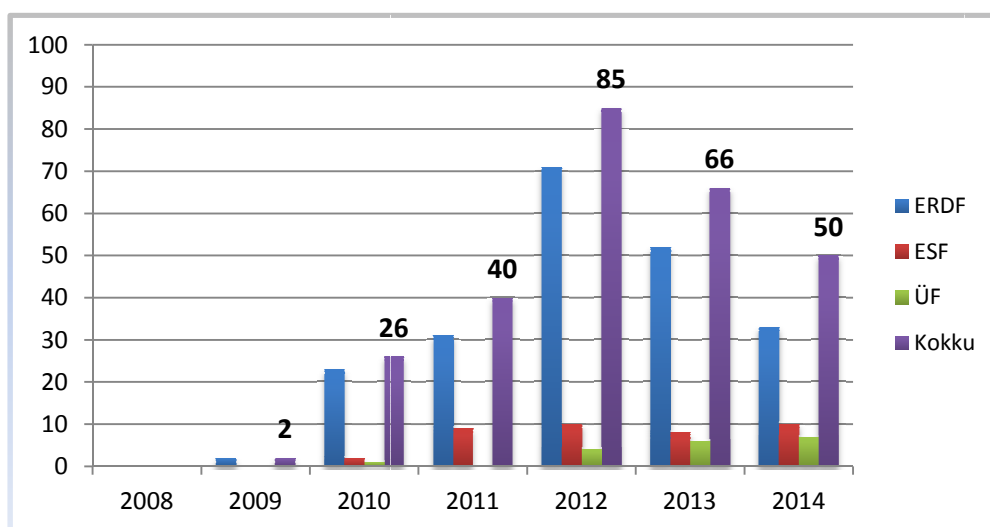
Joonis 10: Rikkumiste tagasimaksete osakaal RÜ-de lõikes. (Lisa: tabel 5)



4. OLAF-ile edastatud juhtumid

2007-2013 programmiperioodi jooksul kuni 2014. aasta lõpuni, on OLAF-ile edastatud⁶ 269 RM-ile teavitatud rikkumiste juhtumit, millest 50 uut esitati 2014. aastal.

Joonis 11: OLAF-ile esitatud rikkumiste arv aastate lõikes



⁶ OLAF-ile antakse teada rikkumistest ja põhjendatud rikkumise kahtlustest, kui projekti raames on rikkumisega seotud summa 10 000 EUR ja rohkem (kuni 2006. aastani oli piirsummaks 4 000 EUR).

LISAD

Tabel 2. Esitatud rikkumisaruanded fondide jaotuses

Fond	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Kokku
ERDF		3	32	51	111	136	73	406
ESF	1	5	17	23	30	23	23	112
ÜF			1	3	7	13	12	36
Kokku	1	8	50	77	148	172	108	564

Tabel 3. Esitatud rikkumise aruanded rakendusüksuste jaotuses

Lahendaja	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Kokku
EAS		5	35	43	100	124	44	351
KIK			1	16	13	17	13	60
INNOVE		3	8	11	13	14	8	57
Archimedes			2	1	4	11	35	53
Rahandusministeerium			2	4	15	4	5	31
RIA				2	2	1	1	6
TJA	1		2		1	1	2	6
Kokku	1	8	50	77	148	172	108	564

Tabel 4. Rikkumiste avastamise staadium

Lahendaja	Peale projekti lõppu	Abikõlblikus perioodis	Kokku
EAS	252	99	351
KIK	15	45	60
INNOVE	29	28	57
Archimedes	20	33	53
Rahandusministeerium	8	223	31
RIA	4	2	6
TJA	3	3	6
Kokku	331	233	564

Tabel 5. Rikkumistega seotud tagasimaksud

Lahendaja	Rikkumise summa	Välja maksmata	Tagastatud koos intresside ja viivistega	Tagastamata
EAS	23 358 735	8 280 097	8 959 306	6 119 332
Archimedes	14 692 014	10 151 972	1 221 737	3 318 306
INNOVE	1 086 468	172 470	880 791	33 207
KIK	4 952 229	2 659 093	1 430 637	862 499
RIA	476 148	406 868	69 677	0
Rahandusministeerium	1 421 883	271 501	1 054 374	96 009
TJA	896 159	26 934	43798	825 426
Kokku	46 883 636	21 968 935	13 660 320	11 254 779

Tabel 6. Rikkumiste summa aastate lõikes

Rikkumisaruande aasta	Rikkumiste summa aastas	Keskmine rikkumiste summa aastas
2008	6 433	6 433
2009	267 863	33 483

2010	2 112 001	42 240
2011	2 903 316	37 705
2012	23 158 234	156 475
2013	9 033 099	52 518
2014	9 402 689	87 062
Kokku	46 883 636	83 127