

**Hr Indrek Teder**  
**Õiguskantsleri Kantsleile**

Meie: 30.12.2014 nr 24 (1)

**Palume analüüsida Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed (MISA) rahastustingimusi ja nende rakendamist hea haldustava ja haldusmenetluse põhimõtete valguses.**

Oleme aastaid jälginud ministeeriumide ja riigi sihtasutuste tingimusi projektikonkursside korraldamisel ja aruandlusel ning leiame, et need muutuvad üha ebamõistlikumaks, seda eriti euroraha kasutamisel. Olgu öeldud, et me ei palu hinnata euronormide vastavust, vaid nende siinset kohaldamist.

Olime tänavu olukorras, kus pidime täitma MISAgas sõlmitud toetuslepingut ja selle aluseks olevaid aruandlustingimusi<sup>1</sup>, ja tekkis kahtlus nõuetes endis. Saime mullu toetust konkursilt "Lõimumist toetav inforuum", mille aruandlusnõuetest peame väga vähe kodanikusõbralikuks järgmisi aspekte.

Esiteks ei pea me põhjendatuks nõuet esitada aruandlusdokumendid üksnes paberikandjal. Juhendi punkti 2.4 järgi tuleb aruandele lisatavad kuludokumendid esitada paberikandjal, mille ajend olevat MISA sõnul nende elektroonilise dokumendihaldussüsteemi puudumine, samuti skannide teinekord kehv kvaliteet. Peame põhjendamatuks, et haldusorgani suutmatus oma tööd korraldada lõpeb kogu (printimis)koormuse panemisega kodanikule, kes on ise digitaalsele asjaajamisele läinud. Leiame, et kui ka mõni skann pole loetav, tuleks üksnes neid uuesti (või paberil) küsida, aga mitte nõuda kogu aruandlust vaid paberil.

Niisuguse nõudega seisab igal aastal ilmselt sadu projekte rahastav MISA vastu riigi üldisele arengule, mis liigub elektroonilise asjaajamise kui kiirema ja keskkonnasäästlikuma poole (e-riigi harta punkt 1<sup>2</sup>). Samuti mõistame me haldusmenetluse seaduse § 5 lõikeid 2 ja 6 nõnda, et kui elektrooniline asjaajamine on võrdsustatud kirjalikuga, ei ole haldusorganil õigust keelduda elektrooniliselt esitatud dokumentidest ega vastavaid kordi kehtestada. Vastupidine käitumine läheks vähemasti vastuollu menetluse efektiivsuse nõudega. Meie puhul ei menetletud vahearuanne enne selle paberil esitamist.

Üks näide veel. Esitasime esmalt kõik aruandlusdokumendid elektrooniliselt, sh ühe digitaalselt allkirjastatud töövõtulepingu. Nõudmise järel saatsime sama asja paberil, millele järgnes päring, et peame edastama ka väljaprintitud digitaalallkirjade kinnituslehe, et oleks võimalik "veenduda, et dokument on tõepoolest allkirjastatud." Siin sai meie mõistus otsa, kuna varemsaadetud elektroonilisest versioonist oli võimalik vajalik veendumus saavutada, ent see oli justkui unustatud ja nõuti sama infot uuesti. Sealjuures ei ilmnenud aruandluse juhendist kusagilt, et niisugune dokument nagu allkirjade kinnitusleht paberil esitada tuleb. Kui ka nõude õigusliku aluse puudumine kõrvale jätta, illustreerib see näide taas ebaefektiivset menetlust.

Teise suure probleemina näeme ülemäärast paberimajandust ehk sama info korduvat nõudmist. Esitasime tänavu aprillis kõnesoleva projekti esimese vahearuande, kus oli sisuliselt üheksa kulurida, mille kohta pidime kokku panema ligi 40 lehekülge dokumente – arved, palgalehed, TSD-deklaratsiooni koopiad, pearaamatu väljavõte, lepingud, maksekorraldused, tööajatabelid, käskkirjad. Igale kuludokumendile tuleb peale kirjutada muuhulgas nii projekti nimi kui ka toetuslepingu number (toetustingimuste p 3.12.2), mis on koormav lisatöö ega arvesta meie enda raamatupidamise sisekorraga, kus kulud on eristatud projekti kulukonto ja objekti tähisega.

Hüpoteetiliselt, aga mitte võimatult – kui me peaks iga oma mitmest projektist kaetava kulu

<sup>1</sup> Abikõlblikkuse ja aruandluse juhend [http://www.meis.ee/loppenud-konkursid?project\\_id=491](http://www.meis.ee/loppenud-konkursid?project_id=491)

<sup>2</sup> <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Muudpublikatsioonid/tabid/113/language/et-EE/Default.aspx>

dokumentidele kirjutama peale toetuslepingu numbrid ja projektide nimed, poleks seal nii palju ruumigi. Üldisemalt ei pea me õigeks, et rahastaja keeldub arvestamast ühingu sisekorraga, kuidas dokumente vormistatakse. Praktika on hoopis vastupidine ning toetustingimuste punktis 2.6.5 kirjutatakse lausa ette, mis toetuse saaja sisekord sisaldama peab, või näiteks punktis 2.6.3 nõutakse, et ka toetuse saaja peab säilitama kõik rahastajaga vahetatud e-kirjad. Sedagi näeme liigse sekkumisena ühingute enesekorraldusse ja dubleeriva kohustusena, sest rahastaja e-kirjad tõenäoliselt säilitab.

Toome ülemäärasest bürokraatiast järgmise näite aruandlusjuhendi punkti 4.2.1 nõuete rakendamisest. Kui projektis makstakse töötasu isikule, kes on toetuse saaja juures põhikohaga ametis ning tema palga kate tulebki erinevatest projektidest, on aruandluseks tarvilikud järgmised dokumendid:

- projektitaotlus, kus on ära toodud töö kirjeldus ja maksumus;
- leping või lepingu lisa, kus on nimetatud projekti tarvis tehtav töö ja summad (nõuab iga põhikohaga töötaja lepingu muutmist iga projekti tarvis);
- või käskkiri, millega määratakse isiku palgast teatud osa sellesse projekti;
- tööajatabel, kus tuleb iga kuu välja tuua projekti heaks tehtu ja muud tööd;
- palgaleht, kus on näha isiku töötasu ja maksud igal kuul (sh tasud, mis ei puutu sellesse projekti ja on üldjuhul konfidentsiaalne info, mille kinnitamine on võimatu või nõuaks aga taas tulemuseta ajakulu);
- maksudeklaratsiooni TSD koopia, kus on samuti näha isiku töötasu ja maksud igal kuul (sh asutuse teiste töötajate tasude teave, mis on samuti konfidentsiaalne, kui me ei näe just ise vaeva nende kinnitamisega);
- töötasu üle kandmise maksekorraldused pangast;
- maksude üle kandmise maksekorraldused, kuhu on veelkord peale kirjutatud summad, mis on maksudeks tasutud just sellest projektist, ehkki need summad on esitatud korra juba palgalehel ning teist korda TSD koopiatel.

Seda kõike on väga, väga palju ühe ja sama kulu tõendamiseks. Finantskontrolli teostajad kutsuvad seda korda küllap miinimumnõueteks, millega kulu tõendada. Meie arvates on see aga maksimaalne võimalik infomaht, mida küsida.

Teiseks tarbetu jooksutamise näiteks sobib projekti üldkulude tõendamine. Toetuse tingimused lubavad katta ühingu kontorikulud nii, et toetuse taotluses esitatakse vastav kalkulatsioon, miks just sellele projektile nii või naa palju kontoripinda kulub. Seda me tegime ja andsime vastavalt aru iga kuu ühe üüriarvega. Vahearuaruande menetluses saime MISAst aga täiendavad juhtnöörid, et igakuistest üüriarvetest tuleb kõigile peale kirjutada veel korra sama jutt, miks just iga kuu ikkagi niisugune summa, kuigi see info oli esitatud juba taotluses, summa oli fikseeritud, ning kui meetodika ei muutu, ei peaks seda iga üksiku dokumendi juures ja iga kuu kohta üle küsima.

Edasi. Näiteks juhataja töötasude tõendamiseks esitasime lepingu, tööajatabeli, palgalehe ja maksekorraldused, mida peeti ikkagi puudulikuks ja nõuti lisaks käskkirja, millega veel korra kinnitaksime, et juhataja töötasust on tõepoolest määratud teatud summa selle projekti kuludeks projekti juhtimise eest, mis peaks olema pigem ühingu siseasi. Lisaks on juhataja kinnitanud seda, et tema on antud projekti juht ja saab selle eest fikseeritud summa tasu juba väga mitmel viisil: esiteks toetuse taotlust allkirjastades, seejärel toetuslepingut sõlmides, edasi oma tööajatabeleid ning projekti vahearuaruannet allkirjastades. Jääb arusaamatuks, kuidas viies allkiri sama info kinnituseks saab anda rohkem kindlust ühe kulu tegemises ja seotuses projektiga kui 1–4 allkirja. Mõnes olukorras võib see tõesti vajalik olla, aga MISA ametnikel puudub igasugune paindlikkus asjaolusid arvestada, mis ei ole taas eesmärgipärane ja tõhus menetlus, tekitades neile ametnikele endile samuti palju lisatööd.

Veel üks näide. Sama projekti raames, mis keskendus internetis venekeelse info jagamisele kodanikuühiskonnast, plaanisime pidada ka mõned koolitunnid. Tõendamaks, et tunnid tõepoolest toimusid, tuli meil ühiskonnaõpetajatelt või koolide direktorilt võtta kirjalikud kinnitused, millal, kus ja mitu tundi loengut peeti, ehk meie enda kinnitust ei usaldatud. Loengutega seonduvad sõidukulud tunnistati lõpuks ka veel abikõlbmatuks, kuna me säilitasime bussipiletite koopiasid üksnes skannituna

elektrooniliselt allkirjastatud kuluaruande juures, mis vastab meie dokumendihalduse korrale. Termopaberil tšekkidest soovitakse nagunii teha koopia, et sel olev teave nõutud seitse aastat säiliks. Meie olime seda sisuliselt teinud, ent kui originaalpaber ära pleegiks, muutuks kulu justkui sel hetkel abikõlbmatuks, sest koopia/skann pole küllaldane tõendus. See pole loogiline.

Sarnased nõuded on iseloomulikud enamikule euroraha jagajatele, eriti sihtasutustele nagu MISA, Innove, EAS, KIK või Archimedes. Omavahelistest vestlustest MISA ametnikega oleme mõistnud, et üha karmimaks muutuvate nõuete ja rohkemate "kontrolljälgede" vajadus jõuab otsaga rahandusministeeriumi audiitoriteni, kellega on rakendusüksustel alatasa põhimõttelisi vaidlusi abikõlblikkuse nõuete täitmise osas.

Oleme ka ise pidanud nõuete mitmetitõlgendavuse tõttu MISA-le saadud toetusi tagasi maksuma aastaid hiljem rahandusministeeriumi auditi järel, kuid meie protesti järel soostus MISA kahju vähemalt pooleks jagama, kuna oli ise ju varem kinnitanud, et tema kehtestatud nõuded on täidetud. See viitab, et haldusorgan laiemas mõttes ei suuda ise ka enam kasvavat bürokraatiat ära hallata ehk ise oma nõudeid mõista ja täita. Vastutus lasub lõpuks aga kodanikul/toetuse saajal, kes ka haldusorgani vead kinni peab maksuma. Suurematest summadest on meedias palju kajastatud EASi tagasinõudeid ettevõtlusele või tuntud turismiobjektidele.

Seda kõike ei saa pidada ka vastavaks õigusselguse ega –kindluse printsiipidega, ega korduvalt mainitud haldusmenetluse eesmärgipärase ja efektiivsuse nõuetega. Ammugi ei saa öelda, et just niisugune koormus tuleneks euroliidu vmt õigusest. Küllap võib iga rahastaja formaalselt kehtestada küll oma kriteeriumid, millal loeb kulud tõendatuks, ent ka avaliku raha kasutamisel ei ole kindlasti absoluutne nõue esitada näiteks kuludokumentide koopiaidki, eriti sellises kordavas määras.

Haldusorgan võiks ju otsustada ka vaikumisi taotlejat usaldada ning alles kahtluse korral või pisteliselt dokumentatsiooniga tutvuda, mis euroraha puhul pole küll paraku mõeldav, aga tõendamise määra on ikkagi otsustuskoht. Äärmuslikult halvaks näiteks on MISA kord, mille järgi on meile teadaolevalt viimastel aastatel 100% projektidele tehtud protseduur nimega paikvaatlus, mis sisuliselt sarnaneb finantsauditile. Selle käigus tulevad MISA ametnikud taotlejale külla ning ette tuleb näidata kõik need dokumendid, mille koopiad on aruannete käigus juba esitatud. Niisugusele lauskontrollile ehk sellele kuluvale ressursile on väga raske mõistlikku põhjendust leida toetuse saaja aga ka halduse vaatevinklist.

Palume niisiis hinnata, kas kõik see on kodanikusõbralik ja tõhus haldus. Teie hinnang ja põhjendused on olulised ka seepärast, et uue rahastusperioodi korrad ja nõuded on veel kehtestamisel ning meil oleks ehk võimalik siseriiklikku normide kohaldamist mõistlikumaks muuta. Enda kaasuse osas oleme valmis andma vajadusel ka täpsemat infot.

/allkirjastatud digitaalselt/

Maris Jõgeva  
EMSLi juhataja

Alari Rammo, [alari@ngo.ee](mailto:alari@ngo.ee)