



Euroopa Liit  
Euroopa struktuuri-  
ja investeerimisfondid



Eesti  
tuleviku heaks

---

# Sihtasutus Innove kui rakendusüksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit

---

Audit nr JKS-9/2017

Lõpparuanne

31.01.2018



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Pr Katri Targama, Sihtasutus Innove, rakendusüksus

Pr Mailis Repts, Haridus- ja Teadusministeerium, rakendusasutus

Pr Kaie Koskaru-Nelk, Rahandusministeerium, korraldusasutus

Pr Karin Viikmaa, Rahandusministeerium, sertifitseeriv asutus

## LÜHIÜLEVAADE

---

Auditi eesmärk oli hinnata Sihtasutuse Innove (edaspidi Innove) kui rakendusüksuse (edaspidi RÜ) juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) tõhusust mittehankijatest toetuse saajate hangete kontrollimisel struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020.

Hinnangu andmisel Innove JKS-ile tuginesid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ja auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele.

### KOKKUVÖTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et Innove kui Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna „Tööturule juurdepääsu parandamine ja tööturult väljalangemise ennetamine” meetme<sup>1</sup> „Tööturuteenused tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks” tegevuse „Tööturuteenuste laiendamine uutele sihtrühmadele ja uute tööturuteenuste pakkumine” rakendusüksuse JKS toimib hästi (I kategooria<sup>2</sup>) mittehankijatest toetuse saajate hangete kontrollimisel.

Auditi tööühm tänab Innove töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

Kinnitame lõpparuande 9 leheküljel.

**Auditi eest vastutav isik:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Kadi Peets

Finantskontrolli osakonna

II auditi talituse juhataja

**Auditi juht:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Ainika Ööpik

Finantskontrolli osakonna

II auditi talituse juhtivaudiitor

---

<sup>1</sup> Testitud meede oli RÜ-s ainus, mille puhul oli toetuse saajate seas mittehankijaid, kelle ühe ostu summa oli rohkem kui 5000 eurot.

<sup>2</sup> I kategooria – JKS toimib hästi;

II kategooria – JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud;

III kategooria – JKS toimib osaliselt, mistõttu on olulised parandused vajalikud;

IV kategooria – JKS olulises osas ei toimi.

## SISUKORD

---

LÜHIÜLEVADE .....	2
SISUKORD .....	3
A - OSA .....	4
1. Kokkuvõtte auditi läbiviimisest .....	4
2. Taustinfo meetme rakendamisest .....	5
B-OSA .....	7
HINNANGUD .....	7
LISA 1 – Koondhinnang auditeeritava asutuse JKS-ile .....	9

## A - OSA

### 1. Kokkuvõte auditi läbiviimisest

Auditi läbiviimise alus	STS-i § 9 lõike 2 ja FKO 2017. aasta tööplaan
Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulusid FKO II auditi talituse juhtivaudiitor Ainika Ööpik (auditi juht), I auditi talituse juhtivaudiitor Marek Suurniit ja audiitor Grigori Ošomkov. Auditi eest vastutav isik on FKO II auditi talituse juhataja Kadi Peets
Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit toimus ajavahemikul 27. aprill kuni 22. jaanuar 2018. a, sh teostati täpsustav intervjuu RÜ töötajatega 29. juuni 2017. a.
Auditi ulatus	<p>Perioodi 2014-2020 JKS auditi käsiraamatu põhinõuded<sup>3</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nr 3 „Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhise andmiseks“,</li> <li>- nr 4 „Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid“,</li> <li>- nr 5 „Piisav kontroll-jälg“,</li> <li>- nr 7 „Asjakohased meetmed pettusevastaseks võitluseks“.</li> </ul>
Läbiviidud auditi toimingud	<p>Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised toimingud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Meetme tingimuste vastavuse hindamine STS-ile ning KA poolt koostatud juhendmaterjalidele;</li> <li>- RÜ protseduurireeglite piisavuse ja tõhususe hindamine RÜ ülesannete täitmiseks ning protseduurireeglite järgimise testimine;</li> <li>- Intervjuude läbiviimine RÜ töötajatega eesmärgiga täpsustada RÜ protseduure ning töötajate ülesandeid;</li> <li>- Struktuuritoetuse rakendamisega seonduva informatsiooni säilitamise süsteemi olemasolu hindamine ja testimine;</li> <li>- Struktuuritoetuse menetlemisega seotud ülesannete täitmiseks vajalike ametikohtade ning asjakohaste ametijuhendite olemasolu hindamine.</li> </ul>
Valimi moodustamine	Auditi ulatuses olid SA Innove meetmed „Tööturuteenused tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks“ ja „Õppe seostamine tööturu vajadustega“. Mainitud meetmetes auditi ulatuses olnud kuludest (kuludest olid välistatud personalikulud, ühtse määra alusel makstud kulud jne) oli struktuuritoetuste kesksüsteemi SFCS seisuga 17.04.2017. a. sisestatud abikõlblikke kulusid kokku summas 494 914 eurot. Auditi valimi tegemiseks eraldati kuluread, kus kuluarve väljastaja arve jäi ühes või summaarsetes arvetes alla 5 000 euro. Välja jäid ka arved, mis olid seotud reisiteenustega, stipendiumid, õppekohtade maksumused. Lisaks selgus, et meetme „Õppe seostamine tööturu vajadustega“ toetuse saajad on

<sup>3</sup> Põhinõuded ja hindamiskriteeriumid tuginevad EK määrusele 480/2014 ning EK välja töötatud juhendmaterjalile „Guidance for the Commission And Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States“ (EGESIF\_14-0010 18/12/2014).

	riigihankekohustuslased, mistõttu jäi antud meede auditi ulatusest välja. Selliselt jäi testimiseks meetme „ <b>Tööturuteenused tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks</b> “ 26 kulurida (neli erinevat projekti) kokku summas 118 398 eurot (24% üldkogumist).
Auditeerimise standardid	Rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid
Õiguslik raamistik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Perioodi 2014-020 struktuuritoetuste seadus vastu võetud 04.06.2014 RT I, 21.06.2014, jõustumine 01.07.2014</i></li> <li>- <i>Riigihangete seadus vastu võetud 24.01.2007 RT I 2007, 15, 76 jõustumine 01.05.2007</i></li> <li>- <i>Tööle saamist toetavad teenused vastu võetud 11.09.2015 nr 41 RT I, 15.09.2015, 18 jõustumine 18.09.2015</i></li> <li>- <i>Sihtasutus Innove struktuuritoetuse maksete menetlemise töökord, kehtiv 03.10.2016</i></li> <li>- <i>Sihtasutus Innove kohapealsete kontrollide juhend, kehtiv 03.10.2016</i></li> <li>- <i>Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele (edaspidi KAMIN)</i></li> </ul>
Piirangud	Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse ülesannete täitmiseks auditeerival asutusel õigus auditeerida rakendusüksust. Rakendusüksus peab võimaldama auditi tegemist ning osutama selleks igakülgset abi. Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad rakendusüksuse JKS-i korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

## 2. Taustinfo meetme rakendamisest

Prioriteetne suund	Tööturule juurdepääsu parandamine ja tööturult väljalangemise ennetamine
Meede	Tööturuteenused tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks
Tegevus	Tööturuteenuste laiendamine uutele sihtrühmadele ja uute tööturuteenuste pakkumine
Väljamaksete maht	Seisuga 31.12.2017 on väljamakseid meetme raames tehtud 4 888 892,58 eurot (sh EL osa 4 162 603,06 eurot) ning võetud kohustusi 29 853 783,67 <sup>4</sup> euro ulatuses

<sup>4</sup> Struktuuritoetuste kasutamise ülevaade 31.12.2017 (<http://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/struktuuritoetuse-kasutamise-ulevaade>)

<p>Meetme raames toetatavad tegevused</p>	<p>Toetuse andmise eesmärgiks on soodustada 16–29-aastaste noorte või pikka aega tööturul eemal olnud inimeste tööle asumist ja tööturul püsimist. Eesmärgi saavutamiseks viiakse läbi tegevusi mittetöötavate ja mitteõppivate:</p> <p>1) esimese ja teise taseme haridusega 16–29-aastaste noorte konkurentsivõime tõstmiseks ja tööle aitamiseks;</p> <p>2) pikka aega (vähemalt 12 kuud) tööturul eemal olnud inimeste konkurentsivõime tõstmiseks ning tööle aitamiseks.</p>
<p>RÜ ülesanded meetme rakendamisel</p>	<p>STS-i kohaselt täidab RÜ KA ülesandeid, milleks on mh menetleda maksetaotlusi ja maksta toetus välja või jätta välja maksmata<sup>5</sup>. Selleks tuleb RÜ-l kontrollida, et kaasrahastatavad tooted on tarnitud ja teenused osutatud ning et toetuse saajate poolt deklareeritud kulud on tasutud ning et kulud vastavad kohaldatavatele õigusnormidele, rakenduskavale ning tegevuse toetuse tingimustele. Samuti tuleb RÜ-l rakendada tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske<sup>6</sup>. Juhtimiskontrollide kavandamisel peab KA (nagu ka RÜ) arvesse võtma pettuseriske. Juhtkonnal ja töötajatel peaks olema piisavalt teadmisi pettustest, et kindlaks teha ohumärgid<sup>7</sup>.</p>
<p>Auditi ulatusse kuulunud toetuse saajad</p>	<p>Käesoleva auditi ulatuses olid eraõiguslikest juriidilistest isikutest toetuse saajad, kes ei ole hankijad, nõ mittehankijad. Mittehankijad on toetuse saajad<sup>8</sup>, kes ei pea järgima RHS-i, kuid peavad siiski järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid<sup>9</sup>. STS-i järgi<sup>10</sup> sätestatakse toetuse andmise tingimuste määruuses (edaspidi TAT) mh toetuse saaja kohustused, sh vajaduse korral RHS §-s 3 nimetatud kohustuste täitmise kord.</p>

<sup>5</sup> Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (STS) §8

<sup>6</sup> Ühissätete määru (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määru (EL) nr 1303/2013) Art 125 lg 4

<sup>7</sup> Euroopa Komisjoni “Juhised liikmesriikidele juhtimiskontrollide kohta” (Programmitöö periood 2014–2020) EGESIF\_14-0012\_02 final17/09/2015

<sup>8</sup> Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (STS) §26 lg 6

<sup>9</sup> Riigihanke korraldamisel on hankija kohustatud mh järgima järgmisi põhimõtteid: 1) hankija peab kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte; 2) hankija peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse; 4) hankija peab tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel; 5) hankija peab vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti

<sup>10</sup> Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (STS) §14 lg 14

## B-OSA

### HINNANGUD

---

#### **Põhinõue 3 – Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhiste andmiseks**

Audiitorite hinnangul on RÜ-l olemas strateegia juhiste andmiseks ja toetuse saajatele on antud asjakohast informatsiooni (I kategooria – JKS toimib hästi).

Auditi käigus anti hinnang järgmistele hindamiskriteeriumitele:

- Toetuse saaja efektiivne teavitamine nende õigustest ja kohustustest seoses STS § 26 lg 6 täitmisega
- Välja on töötatud selged ja üheselt mõistetavad riiklikud abikõlblikkuse reeglid
- Välja on töötatud strateegia, mis tagab toetuse saajatele ligipääsu vajalikule infole ja asjakohastele juhistele

Rakendusüksus Innove avalikustab kodulehel meetmega seotud infomaterjali, sh Rahandusministeeriumi koostatud juhendi toetuse saajatele. Lisaks korraldab RÜ toetuse saajatele infopäevi ning vajadusel teavitavad eelarve kontrollimisel toetuse saajaid STS § 26 lg 6 nõuetest.

#### **Põhinõue 4 – Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid**

Audiitorite hinnangul on RÜ kontrollid ja nende ulatus mittehankijate soetuste õiguspärasuse kontrollimisel piisavad ja asjakohased. (I kategooria – JKS toimib hästi).

Auditi käigus anti hinnang järgmistele hindamiskriteeriumitele:

- Juhtkonna kontrollide ulatuse hindamine;
- Välja on töötatud kirjalikud ja kõikehõlmavad protseduurireeglid, sh kontroll-lehed, oluliste vigade tuvastamiseks ja menetlemiseks;
- Säilitatud on tõendusmaterjal dokumentide kontrollist.

Rakendusüksusel on välja töötatud kontroll-lehed kulude abikõlblikkuse kontrollimiseks. Mh kajastuvad neis küsimused mittehankijate soetuste kontrollimiseks ja RHS-i § 3 järgimise kohta. Audiitorid ei tuvastanud eksimusi kontroll-lehtede täitmisel ja RHS § 3 järgimises mittehankijatest toetuse saajate ostude kontrollimisel üle 5000 euro.

#### **Põhinõue 5 – Piisav kontroll-jälg**

Audiitorite hinnangul on rakendusüksuses mittehankijate hangete kontrollimisest olemas piisav kontroll-jälg (I kategooria – JKS toimib hästi).

Auditi käigus anti hinnang järgmistele hindamiskriteeriumitele:

- Säilitatud on mittehankijate ostuprotsessi tõendavad dokumendid;

- Välja on töötatud protseduurid kontroll-jälje olemasoluks vajalike dokumentide säilitamiseks vastavalt määruse 1303/2014 art-le 140.

Rakendusüksusel oli säilitatud ostu kohta kolm hinnapakumist ning muud kulude abikõlblikkust tõendavad dokumendid.

### **Põhinõue 7 – Asjakohased meetmed pettusevastaseks võitluseks**

Audiitorite hinnangul on rakendusüksusel asjakohased tegevusjuhised riskide maandamiseks ning meetmed pettusevastaseks võitluseks. (I kategooria – JKS toimib hästi)

Auditi käigus anti hinnang järgmistele hindamiskriteeriumitele:

- Enne programmi rakendamisega alustamist on KA viinud läbi riskide hindamise rakendussüsteemi põhiprotsessidega seotud pettuse riskide hindamiseks;
- Pettusevastased meetmed on suunatud pettuste ennetamisele, avastamisele, korrigeerimisele;
- Välja on töötatud piisavad ja proportsionaalsed ennetavad meetmed aktsepteeritava pettuse jääkriski taseme saavutamiseks (sh eetika kodeks, asutuse väärtuste määratlemine, juhtkonna suhtumine pettustesse, ülesannete jaotus, koolitused pettuste tuvastamiseks ja ohumärkide märkamiseks jne).

Rakendusüksus hindab riske igal aastal ning riske monitooritakse jooksvalt. Samuti korraldab rakendusüksus oma töötajatele pettuste ja riskide teemalisi koolitusi.



**LISA 1 – Koondhinnang auditeeritava asutuse JKS-ile**

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
<b>Põhinõue 3.</b> Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhiste andmiseks	X			
<b>Põhinõue 4.</b> Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid	X			
<b>Põhinõue 5.</b> Piisav kontroll-jälg	X			
<b>Põhinõue 7.</b> Asjakohased meetmed pettusevastaseks võitluseks	X			
<b>Koondhinnang rakendusüksuse JKS-ile</b>	X			