



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Taotluste menetlemise protsessi juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit Sihtasutuses Archimedes

Audit nr JKS-4/2016

Lõpparuanne

13.02.2017



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Rait Toompere, Sihtasutus Archimedes, rakendusüksus

Pr Mailis Repts, Haridus- ja Teadusministeerium, rakendusasutus

Pr Kaie Koskaru-Nelk, Rahandusministeerium, korraldusasutuse juht

Pr Karin Viikmaa, Rahandusministeerium, sertifitseerimisasutuse juht

LÜHIÜLEVAADE

Auditi eesmärgiks oli anda **hinnang Sihtasutuse Archimedes kui rakendusüksuse (edaspidi RÜ) juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) tõhususele taotluste menetlemisel** struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020. Hindamise õigus tuleneb Vabariigi Valitsuse 7. augusti 2014. a määruse nr 127¹ § 3 lõikest 1.

Hinnangu andmisel lähtusid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) audiitorid põhinõude 2 hindamiskriteeriumidest nr 2.4 ja 2.5².

Hinnangu andmisel RÜ JKS-ile tugineti auditi toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ja tehtud järeldustele.

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et Sihtasutuse Archimedes kui rakenduskava prioriteetse suuna „Kasvuvõimeline ettevõtetus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus“ meetme „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade arendamiseks“ RÜ JKS taotluste menetlemisel toimib hästi (I kategooria³).

Põhinõudele antud hinnang lähtuvalt auditi ulatusest on toodud aruande B-osas ning hinnangute koondtabel aruande lisas 1.

Auditi käigus tehti üks väheoluline⁴ tähelepanek, mis on samuti toodud aruande B-osas.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse ülesannete täitmiseks auditeerival asutusel (edaspidi AA) õigus auditeerida RÜ-d. RÜ 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 RÜ JKS-i korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis

¹ „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine“

² 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).

³ 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.

⁴ **Olulised tähelepanekud** on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad süsteemset viga), mis mõjutavad oluliselt KA/SA/RA/RÜ ülesannete täitmist. Olulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt kiiret reageerimist ja tähelepanekutes viidatud puuduste lahendamist.

Väheolulised tähelepanekud on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad juhuslikku viga), mis ei mõjuta oluliselt KA/SA/RA/RÜ ülesannete täitmist. Väheolulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt reageerimist.

toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

Audit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

Kinnitame lõpparuande 10 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Mariliis Männik-Sepp

Finantskontrolli osakonna
II auditi talituse juhataja

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Ailen Vali

Finantskontrolli osakonna
I auditi talituse juhtivaudiitor

SISUKORD

LÜHIÜLEVADE	2
SISUKORD	4
A - OSA	5
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST	5
2. VALIMI MOODUSTAMISE METOODIKA.....	6
3. TAUSTINFO	7
4. JÄRELTOIMINGUD.....	7
B-OSA	8
TÄHELEPANEKUD	8
<i>Väheoluline tähelepanek 1.1 – RÜ ei teosta topeltfinantseerimise kontrolli toetuse taotlustele, milles taotleja ei too välja teisi taotletud/taotletavaid toetusi.....</i>	<i>8</i>
LISA 1 – KOONDHINNANG SIHTASUTUSE ARCHIMEDES JKS-ILE	10

A - OSA

1. Kokkuvõte auditi läbiviimisest

Lähtuvalt STS-i § 11 lõikest 3, Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127⁵ § 3 lõikest 1 ja AA 2016. aasta tööplaanist viis AA läbi JKS auditi Sihtasutuses Archimedes.

Audit toimus ajavahemikul 03.10.2016 kuni 13.02.2017. a. Auditi tööühma kuulusid FKO I auditi talituse juhtivaudiitor Ailen Vali (auditi juht) ning II auditi talituse audiitorid Ülle Mets ja Eliina Tüvi. Auditi eest vastutav isik on FKO II auditi talituse juhataja Mariliis Männik-Sepp.

Auditi tulemusena annab AA hinnangu Sihtasutuse Archimedes kui RÜ JKS-i tõhususele taotluste menetlemise protsessis struktuuritoetuse rakendamise perioodil 2014-2020. Hinnangu andmiseks analüüsisid ning testisid audiitorid lähtuvalt auditi ulatusest RÜ JKS-i vastavust põhinõudele⁶ nr 2 „Asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks“ järgmiste hindamiskriteeriumide osas:

- 2.4 Kõiki taotlusi / projekte hinnatakse vastavalt kehtivatele kriteeriumidele. Hindamiskriteeriumid on seirekomisjoni poolt heaks kiidetud ning vastavad taotlusvooru teates toodule. RÜ tagab, et taotluste / projektide hindajad omavad selleks vajalikke teadmisi (ekspertiisi) ja sõltumatust.
- 2.5 Otsuse taotluse / projekti rahuldamiseks / mitterahuldamiseks teeb selleks nõuetekohaselt volitatud isik ning see edastatakse taotluse / projekti esitajale (taotlejale). Otsuses tuleb välja tuua taotluse rahuldamise / mitterahuldamise põhjendus ning vaide esitamise kord.

Auditi läbiviimisel tuginesid audiitorid muuhulgas järgmistele dokumentidele:

- Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus;
- Vabariigi Valitsuse 21.08.2014. a määrus nr 133 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määramise kehtestamiseks“;
- Haridus- ja teadusministri 29.08.2015. a määrus nr 40 „Rakendusuringute toetamine nutika spetsialiseerumise kasvuvaldkondades“;
- Korraldusametuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele (edaspidi KAMIN⁷);
- Seirekomisjoni kinnitatud üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele ühtekuulusspoliitika 2014-2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele;
- RÜ sisemised taotluste menetlemist reguleerivad tööprotseduurid.

Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised auditi toiminguid:

- hindasid rahastatavate projektide valimiseks RÜ protseduureeglite piisavust ja tõhusust RÜ ülesannete täitmisel;

⁵ „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine“

⁶ 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).

⁷ Korraldusametuse juhend programmiperioodiks 2014-2020, 10.05.2016. a.

- testisid valimipõhiselt RÜ taotluste menetlemise protsessi;
- koosmõjus testimise tulemustega hindasid olemasoleva JKS-i vastavust põhinõudele.

Auditi läbiviimisel lähtusid audiitorid perioodi 2014-2020 „Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi käsiraamatus“ kirjeldatud metoodikast.

2. Valimi moodustamise metoodika

RÜ JKS-i testimiseks struktuuritoetuse taotluste menetlemisel moodustati valim. Testimise eesmärgiks oli saada kindlustunne, et on RÜ on järginud asjakohaseid protseduure rahastavate projektide valimisel ning need on tõhusad (JKS põhinõue 2).

Lähtuvalt auditi ulatusest koosnes testimise üldkogum meetme 4.2 „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade arendamiseks“ tegevuse 4.2.3 „Teadus- ja arendustegevuse programm nutika spetsialiseerumise kasvualdkondades“ alakoodiga 4.2.3.2 „Rakendusuuringute toetamine nutika spetsialiseerumise kasvualdkondades (jooksev taotlusvoor tähtajaga 31.12.2016)“ seotud projektidest⁸.

Tulenevalt auditi ulatuses oleva üldkogumi suuruselt, iseloomust (üks jooksev taotlusvoor) ja audiitori kutsealasest otsustusvõimest koostati mittestatistiline juhuvalim arvestades järgmisi olulisemaid kriteeriume:

- ühikuks on üks projekt;
- valim sisaldab nii positiivse vastuse (seisund „Käimasolev“) kui ka negatiivse vastuse/otsuse (seisund „Mitte rahastatud“ ja „Taotlus mitte vastav“) saanud projekte;
- ühiku rahaline maksumus ei ole oluline;
- valimis on vähemalt 30% üldkogumi ühikute arvust.

Juhuvalimi moodustamisel kasutati Exceli juhuarvude generaatorit (funktsioon „RAND“). Valimi moodustamise kriteeriumidest lähtunud valimit suurendati 2 projekti võrra, et tagada võimalikult esinduslik valim, mille põhjal saab teha asjakohaseid järeldusi.

Testimise aluseks oleva valimi suuruseks kujunes 7 ühikut, mis moodustab üldkogumi ühikute arvust 46,67%. Valimi moodustasid järgmised projektid:

Projekti number	Projektile määratud toetus (EUR)
2014-2020.4.02.16-0033	42 350,00
2014-2020.4.02.16-0042	105 000,00
2014-2020.4.02.16-0034	575 806,15
2014-2020.4.02.16-0029	176 400,00
2014-2020.4.02.16-0032	Mitte rahastatud
2014-2020.4.02.16-0044	Taotlus mitte vastav
2014-2020.4.02.16-0036	Mitte rahastatud

⁸ Üldkogumi aluseks on SFCS aruande vorm SF09 seisuga 03.10.2016. Üldkogumi moodustasid projektid seisunditega „Mitte rahastatud“, „Käimasolev“ ja „Taotlus mitte vastav“.

3. Taustinfo

Eesti riik peab tagama struktuuritoetuse nõuetekohase rakendamise ja sihipärase kasutamise, rakendades tõhusaid JKS-e. AA-I on kohustus auditeerida toetuse andmise ja kasutamisega seotud subjektide JKS-ide tõhusust⁹.

STS § 10 lõike 2 alusel andis korraldusasutuse juht 29.04.2015. a käskkirjaga nr 69 Sihtasutusele Archimedes loa asuda RÜ ülesandeid täitma.

STS § 8 lõike 2 kohaselt on RÜ ülesandeks muuhulgas menetleda toetuse taotlusi (edaspidi taotlus) ja otsustada, kas taotlus rahuldada või mitte. Nõuded taotlusele ja taotlejale (sh partnerile) tulenevad toetuse andmise tingimusi sätestavast õigusaktist või rahastamisvahendi rakendamise lepingust, mis baseeruvad horisontaalsetel õigusaktidel (eelkõige STS ja taotluse menetlemise määrus¹⁰). Nendes on toodud nõuded taotluse menetlemise, sealhulgas taotluse, taotleja ja partneri nõuetele vastavaks tunnistamise kohta.

Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldusega nr 325 on kinnitatud perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri, mille järgi Sihtasutus Archimedes rakendab programmiperioodil prioriteetse suuna „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus“ meetmeid:

- 4.1 „Eesti T&A rahvusvahelise konkurentsivõime suurendamine ja osalemine üle-euroopalistes teadusalgatustes“;
- 4.2 „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade (IKT + tervis + ressursid) arendamiseks“.

4. Järeloimingud

Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeloimingud korraldusasutus. Korraldusasutus koondab rakendusasutuselt ja -üksuselt informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni¹¹. Järeloimingute tulemustest annab korraldusasutus tagasisidet struktuuritoetuse registri vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitude elluviimisele annab AA. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

⁹ Vabariigi Valitsuse 7. augusti 2014. a määruse nr 127 "Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine" § 3.

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 21. augusti 2014. a määrus nr 133 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuse määruse kehtestamiseks“.

¹¹ Vabariigi Valitsuse 7. augusti 2014. a määruse nr 127 "Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine" § 13 lg 2.

B-OSA

TÄHELEPANEKUD

Põhinõue 2 – Asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks

RÜ-l on asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks olulises osas olemas ning juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib hästi (I kategooria). Auditi tulemusel tehti üks väheoluline tähelepanek.

Väheoluline tähelepanek 1.1 – RÜ ei teosta topeltfinantseerimise kontrolli taotlustele, milles ei tooda välja teisi taotletud/taotletavaid toetusi

RÜ ei vii läbi topeltrahastamise kontrolli taotlustele, milles ei tooda välja teisi taotletud/taotletavaid toetusi. Seetõttu esineb risk, et toetust antakse tegevustele, millele on toetust juba eraldatud.

Taotluse menetlemise määrase¹² järgi ei tohi taotleda toetust kulule, millele on toetust juba eraldatud teisest meetmest või riigisisestest või muudest välisabi vahenditest.

RÜ protseduurid¹³ sisaldavad eeltoodud nõude kontrolli. Samas selgitas RÜ, et selle tingimuse kontrollimisel lähtub taotluses olevast infost – juhul kui taotleja on taotluses vastanud jaatavalt küsimusele „Kas taotleja on rakendanud, taotlenud või kavatses taotleda vahendeid käesoleva projektiga sisuliselt seotud (k.a. jätkutegevused) tegevuste rahastamiseks?“, siis RÜ täiendav ülevaatus erinevaid infoallikaid kasutades teostatakse. Samas kui taotleja vastab antud küsimusele eitavalt, siis RÜ täiendavat kontrolli ei teosta.

Audiitorid tuvastasid, et testitud seitsme taotluse hulgas oli kolm¹⁴ taotlust, kus taotleja oli taotlusvormil vastanud eeltoodud küsimusele eitavalt. RÜ kontrollijad on toetuse taotluse nõuetele vastavuse kontroll-lehtedel märkinud vastavale kontrollküsimusele¹⁵ jaatavalt.

Audiitorite hinnangul ei ole RÜ kontroll olukorras, kus taotleja eitab täiendavate toetuste saamist või taotlemist, olnud võimaliku topeltfinantseerimise tuvastamiseks piisav. RÜ on küll selgitanud, et seosed teiste meetmetega on tuvastatud ja arvesse võetud juba meetme sekkumisloogika väljatöötamisel, kuid siiski ei välista see täielikult samale tegevusele teistest allikatest saadavate toetuste toimumist.

Audiitorite hinnangul vajavad RÜ protseduurid täiendamist topeltfinantseerimise kontrollimise osas nende taotluste korral, milles on väidetud, et teisi toetusi ei ole saadud ega planeeritud saada. Ka nende taotluste puhul on vajalik RÜ täiendavad toiminguid vältimaks topeltrahastamist teistest meetmetest või riigisisestest või muudest

¹² Vabariigi Valitsuse 21. augusti 2014. a määrus nr 133 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuse määramise kehtestamiseks“, § 4 lõige 1 punkt 14.

¹³ Meetme 4.2 „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade arendamiseks“ tegevuse 4.2.3 „Teadus- ja arendustegevuse programm nutika spetsialiseerumise kasvualdkondades“ tegevuse „Rakendusuuringute toetamine nutika spetsialiseerumise kasvualdkondades“ toetuse taotluse nõuetele vastavuse kontroll-leht. Kinnitatud 25.01.2016.

¹⁴ Taotlus nr 2014-2020.4.02.16-0034 (NSP34); nr 2014-2020.4.02.16-0032 (NSP5) – alustav ettevõtja; nr 2014-2020.4.02.16-0036 (NSP49).

¹⁵ Küsimus nr 16 „Toetust ei taotleta kulule, millele on toetust juba eraldatud teisest meetmest või riigisisestest või muudest välisabi vahenditest“.

välisabivahenditest, mitte tuginemine ainult toetuse taotleja väidetele/kinnitustele. Audiitorite hinnangul on taotluse hindamisel tähtis roll topeltfinantseerimise kontrollil, sest oluline on puudus tuvastada enne toetuse väljamakseid.

Risk:

Ainult taotleja väidetele tuginemisel, ilma neid kontrollimata, esineb oht, et võimalikke topeltfinantseerimise juhtumeid ei tuvastata ning projektid saavad osaliselt või täielikult topeltrahastatud.

Soovitus:

Soovitame RÜ-l täiendada protseduure selles osas, et topeltfinantseerimise kontrollimisel ei tuginetaks ainult taotluses toodud informatsioonile või kinnitusele, vaid teostataks ka RÜ täiendav kontroll taotluses esitatud väidetele (sh ka väitele, et toetust ei ole teistest allikatest taotletud).

Lisaks soovitame RÜ-l viia läbi analüüs eesmärgiga kaardistada võimalikud toetuse jagajad (lisaks teistele SF rakendusüksustele nt kohalikud omavalitsused (toetust jagatakse läbi maakondlike arenduskeskuste) ja teised siseriiklike toetuste jagajad, Euroopa Komisjoni toetused (*grandid*) jms), kes teadus- ja arendustegevuse valdkonnas tegutsevad ja hinnata nende pakutavate toetuse kattuvuse võimalikkust. Juhul kui kattuvus tuvastatakse, siis leida võimalused topeltrahastamise kontrolli teostamiseks.

Auditeeritava kommentaar:

Nõustume sellega, et lisaks taotlejate väidetele saaksime kontrollida varasemate toetuste saamist struktuuritoetuste registri andmete alusel. Otsingu <http://www.struktuurifondid.ee/mis-on-tehtud/> kaudu seda ka tehakse, kuid võimalik on täiendada kontroll-lehte otsese juhise, et otsing varasematele toetustele oleks kindlasti fikseeritud. Muude rahastamisallikate osas nõustume, et kaardistust sarnaste toetusskeemide osas võiks perioodiliselt (iga taotlusvooru alguses) uuendada ning teeme selle alanud taotlusvooru kohta enne esimeste taotluste vastavakstunnistamist. Seni oleme meetme väljatöötamisel tehtud analüüsi pidanud piisavaks, kuna sarnaseid toetusskeeme ei teki juurde jooksvalt. Rakendusüksus ei pea mõistlikuks väga põhjalikult täiendavalt uurida väidetavalt mitte-toimunud sündmuste mittetoimumist, kuna meetmepõhise analüüsiga on teoreetiline topeltfinantseerimine juba valdavas osas välistatud.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg: Tea Tassa, meetmehoidja. Tähtaeg ühekordse uuendatud analüüsi osas 06.03.2017; taotluse vastavuse kontroll-lehe täienduse osas 17.02.2017.

LISA 1 – Koondhinnang Sihtasutuse Archimedes JKS-ile

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
Põhinõue 2. Asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks	x			
<u>Hindamiskriteerium 2.4:</u> Kõiki taotlusi/projekte hinnatakse vastavalt kehtivatele kriteeriumidele. Hindamiskriteeriumid on Seirekomisjoni poolt heaks kiidetud ning vastavad taotlusvooru teates toodule. KA tagab, et taotluste / projektide hindajad omavad selleks vajalikke teadmisi (ekspertiisi) ja sõltumatust.	x			
<u>Hindamiskriteerium 2.5:</u> Otsuse taotluse / projekti rahuldamiseks / mitterahuldamiseks teeb selleks nõuetekohaselt volitatud isik ning see edastatakse taotluse / projekti esitajale (taotlejale). Otsuses tuleb välja tuua taotluse rahuldamise / mitterahuldamise põhjendus ning vaide esitamise kord.	x			
Koondhinnang Sihtasutuse Archimedes JKS-ile	x			