



Euroopa Liidu
struktuuritoetus



Eesti tuleviku heaks

Seire korraldus

Audit nr JKS-3-2016

Auditi aruanne

28.11.2016



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Pr Kaie Koskaru-Nelk, Rahandusministeerium (Korraldusasutus);

Pr Külli Kraner, Rahandusministeerium

Pr Kerstin Liiva, Rahandusministeerium;

Pr Karin Viikmaa, Rahandusministeerium;

LÜHIÜLEVAADE

Auditi eesmärk on anda hinnang korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide (edaspidi JKS) tõhususele seire korraldamisel struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020.

Hinnangu andmisel lähtusid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) audiitorid põhinõuetest 4 „Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid“ ja 6 „finantsandmete ja näitajate raamatupidamise, salvestamise, edastamise, seire ja aruandluse elektroonilised andmesüsteemid“. Põhinõude 4 puhul hinnati, kas seire teostamiseks eesmärkide täitmisest on välja töötatud piisavad ja kõikehõlmavad juhised ning neid juhiseid järgitakse. Põhinõude 6 puhul hinnati, kas on välja töötatud seire ja aruandluse elektroonilised andmesüsteemid.

Hinnangu andmisel seire korraldamise JKS-ile tuginesid FKO audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ja auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele.

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteem seireandmete kogumisel toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (kategooria II)¹.

Eksisteerib risk, et seireandmetena kajastatakse valesti tõlgendatud andmeid, millest tulenevalt ei saa pidada kõiki seireandmeid täielikult usaldusväärseteks.

Põhinõuetele antud hinnang lähtuvalt auditi ulatusest on toodud aruande B-osas, antud hinnangute koondtabel on toodud aruande lisa 1.

Auditi käigus tehti korraldusasutusele järgmised olulised² tähelepanekud:

Tähelepanek 4.1 – ERF ja ÜF väljundnäitajate kogumise korraldus on seire juhendis ebapiisavalt lahti kirjutatud;

Tähelepanek 4.2. – KA näitajate meetodika tabel on endiselt poolik ja sisaldab ebatäpsusi.

¹ 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.

² **Olulised tähelepanekud** on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemis esinevatele puudustele (nt sisaldavad süsteemset viga), mis mõjutavad oluliselt auditeeritava asutuse 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 kontrollisüsteemis esinevatele puudustele (nt sisaldavad juhuslikku viga), mis ei mõjuta oluliselt auditeeritava asutuse ülesannete täitmist. Väheolulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt reageerimist.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse ülesannete täitmiseks auditeerival asutusel õigus auditeerida korraldusasutust. Korraldusasutus peab võimaldama auditi tegemist ning osutama selleks igakülgset abi. Eelnevalt tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad korraldusasutuse 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.

Audit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Auditi töörühm tänab Rahandusministeeriumi töötajaid ja teisi auditi käigus külastatud asutusi meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

Kinnitame lõpparuande 13 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Kai Paalberg

Finantskontrolli osakonna
I auditi talituse juhataja

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristjan Paas

Finantskontrolli osakonna
I auditi talituse audiitor

SISUKORD

LÜHIÜLEVADE	2
SISUKORD	4
A - OSA	5
1. Kokkuvõtte audit läbiviimisest	5
2. Taustinfo	6
3. Järeldoimingud	8
B-OSA	9
AUDITI TULEMUSED	9
<i>Oluline tähelepanek 4.1 – ERF ja ÜF väljundnäitajate kogumise korraldus on seire juhendis ebapiisavalt lahti kirjutatud</i>	9
<i>Oluline tähelepanek 4.2. – KA näitajate metoodika tabel on poolik ja sisaldab ebatäpsusi</i>	10
<i>Väheoluline tähelepanek 6.1. – rakenduskavas toodud näitajate nimetused ei anna täit selgust näitaja sisu kohta ...</i>	11
<i>Väheoluline tähelepanek 6.2. – rakenduskava sisaldab näitajaid, mida pole võimalik usaldusväärselt mõõta</i>	12
LISA 1 – KOONDHINNANG AUDITEERITAVA ASUTUSE JKS-ILE	13

A - OSA

1. Kokkuvõte auditi läbiviimisest

STS-i § 9 lõike 2 ja FKO 2016. aasta tööplani kohaselt viis FKO läbi JKS auditi Rahandusministeeriumis kui korraldusasutuses.

Audit toimus ajavahemikul 3.03.2016. a kuni 28.11.2016. a, auditi töörühma kuulus FKO I auditi talituse audiitor Kristjan Paas (auditi juht). Auditi eest vastutav isik on FKO I auditi talituse juhataja Kai Paalberg.

Auditi tulemusena annab FKO hinnangu seire korraldusele struktuuritoetuse rakendamisel perioodil 2014-2020. Hinnangu andmiseks analüüsis ning testis audiitor lähtuvalt auditi ulatusest seire korralduse vastavust põhinõuetele³ 4 ja 6.

Põhinõude 4 „piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid“ puhul hindasime, kas seire teostamiseks eesmärkide täitmisest on välja töötatud piisavad ja kõikehõlmavad juhised ning neid juhiseid järgitakse:

- kas on koostatud rakenduskava seirekomisjon ja komisjoni tööd reguleerib vastav töökord?
- kas on koostatud valdkondlikud komisjonid ja komisjonide tööd reguleerib vastav töökord?

Põhinõude 6 „finantsandmete ja näitajate raamatupidamise, salvestamise, edastamise, seire ja aruandluse elektroonilised andmesüsteemid“ osas lähtusime hinnangu andmisel järgmistest hindamiskriteeriumitest:

- 6.1 välja on töötatud IT-süsteem, mis võimaldab saada EK määruse 480/2014 lisas III nõutud usaldusväärset ja asjakohast informatsiooni, sh andmed seirekomisjonile programmi indikaatorite, eesmärkide saavutamise jne kohta nagu nõutud EK määruse 1303/2013 artiklis 125(2)(a).
- 6.2 olemas on piisavad protseduurid andmete koondamiseks järgmistel eesmärkidel:
 - hindamiste ja auditite läbiviimiseks;
 - EK-le esitatavate väljamaksetaotluste, kulude aruandluse, programmi aruandluse, aastakokkuvõtete jne koostamiseks.

Lisaks hinnati põhinõude 6 puhul ka väljatöötatud näitajate arusaadavust, asjakohasust ning mõõdetavust.

Auditi läbiviimisel tugineti muuhulgas järgmistele dokumentidele:

- Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EL) nr 1303/2013 ja nr 1304/2013;
- Euroopa Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 2015/207;
- Euroopa Komisjoni juhend „Guidance document of Monitoring and Evaluation“;
- Euroopa Komisjoni juhend „Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy“;
- Euroopa Komisjoni juhend “Guidance fiche Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020“;
- Seire juhend 2014-2020 struktuurivahendeid rakendatavatele asutustele;

³ Põhinõuded ja hindamiskriteeriumid tuginevad EK määrusele 480/2014 ning EK poolt 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).

- Euroopa Sotsiaalfondi tegevustes osalejate andmekorje juhend perioodi 2014-2020 struktuuritoetusi rakendatavatele asutustele;
- Rahandusministeeriumi poolt koondatud tabel „Näitajate metoodika“.

Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmisi auditi toiminguid:

- intervjuueeriti KA esindajat seire korraldusega seotud teemade osas;
- kaardistati kõik indikaatorid, mille osas seireandmeid kogutakse ning analüüsiti, kas kogutavad seireandmed on asjakohased, üheselt mõistetavad ning paigas on selge metoodika, kuidas neid andmeid on kavas koondada;
- tehti infopäringud RA-dele, mille abil täpsustati indikaatorite sisu ja nende kogumise metoodikat;
- hinnati, kas seireandmete koondamine toimus vastavalt ette antud juhistele.

Auditi läbiviimisel lähtuti FKO väljatöötatud „Perioodi 2014-2020 JKS auditi käsiraamatus“ sätestatud metoodikast.

2. Taustinfo

Eesti riik peab tagama struktuuritoetuse nõuetekohase rakendamise ja sihipärase kasutamise, rakendades tõhusaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme. Auditeerival asutusel on kohustus auditeerida toetuse andmise ja kasutamise seotud subjektide JKS-ide tõhusust⁴.

Ühtekuuluvuspoliitika moodustab Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) eelarvest väga olulise osa. Perioodil 2014-2020 on struktuurifondide eelarve ca 350 miljardit eurot, Eesti rakenduskava maht on 3,5 miljardit eurot. Euroopa Komisjonil (edaspidi *EK*), Euroopa Parlamendil, Euroopa Kontrollikojal ning ELi kodanikel on õigus teada, mida selle avaliku raha eest on saavutatud ja kuidas on maksumaksja raha kasutatud.

Seire jälgib rakenduskavade rakendamist, toetuse andmist ja kasutamist järjepidevalt ja süsteemselt kvantitatiivse ja kvalitatiivse informatsiooni loomise kaudu. Seire eesmärgiks on tagada toetuse parim kasutamine ja aidata kaasa planeeritud tulemuste saavutamisele ning tuvastada võimalikud tegevuste sisu või elluviimise muutmise vajadused. Seire infot kasutakse erinevatel rakenduskava juhtimistasanditel, aga samuti kasutavad seda audiitorid, hindajad, uuringute läbiviijad, EK ja laiem avalikkus.

Vastavalt perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse §-le 31 koostab EK nõutud seirearuanded korraldusasutus koostöös rakendusasutustega ning sisendi aruande koostamiseks annavad rakendusasutused, rakendusüksused ja rahastamisvahendi rakendajad. Vastavalt sama seaduse §-le 4 koostab Rahandusministeerium koostöös rakendusasutuste ja Maaeluministeeriumiga partnerlusleppe täitmise kohta eduaruande.

Indikaatorid

Struktuuritoetuste seire baseerub suures ulatuses erinevate väljund- ja tulemusnäitajate (ehk mõõdikute ehk indikaatorite) infol, mis annavad indikatsiooni püstitatud eesmärkide suunas liikumise kohta ning millele on üldjuhul seatud ka tähtajalised sihttasemed. Näitajate seire kaudu on võimalik analüüsida eesmärkide saavutamist ja/või kvantifitseerida kõrvalekalded algsetest plaanidest ja eesmärkidest.

Väljundid on tegevuse elluviimise tulemusel loodud tooted või teenused, näiteks osalejad tegevuses, nõustatud ettevõtted, ehitatud raudtee jne. Väljundnäitajad kirjeldavad tulemuse poole liikumise progressi ja on otseselt seotud toetatavate tegevustega. Euroopa Sotsiaalfondi (edaspidi *ESF*) projektid ei pea olema füüsiliselt lõpetatud ega välja makstud selleks, et väljundnäitajate saavutustasemeid EK-le raporteerida. Euroopa Regionaalarengu Fondi (edaspidi *ERF*) ja Ühtekuuluvusfondi (edaspidi *ÜF*) üksikprojektid peavad olema EK-le raporteerimiseks füüsiliselt lõpetatud (nt

⁴ Vabariigi Valitsuse 7. augusti 2014. a määruse nr 127 "Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine" § 3.

maanteelõik ehitatud/ renoveeritud), RA tegevused ja finantsinstrumendid võivad olla käimasolevad, raporteerida tuleb füüsiliselt lõpetatud alaprojektide kohta (nt nõustatud ettevõtte, laenu saanud ettevõtte jne).

Tulemused on väljundite abil sihtgrupiga toimunud/oodatavad muutused näiteks tööle saanud osalejate arv, kvalifikatsiooni saanud osalejate arv, ametikõrgendust saanud osalejate arv või siis sektoris laiemalt toimunud/oodatavad muutused, näiteks VKE-de poolt loodud lisandväärtus töötaja kohta, eksportivate ettevõtete arv, igapäevaseks töökäimiseks ühistransporti või jalgratast kasutavate või jalgsi liikuvate inimeste osatähtsus suuremates linnapiirkondades jne, mille saavutamisse panustavad suure tõenäosusega ka muud tegevused ja allikad kui struktuuritoetused. Tulemusnäitajad väljendavad tegevuse oodatud mõju osalejatele ja juriidilistele isikutele vahetult või pikema aja vältel (ESF) või kavandatud muutust sektoris (ERF ja ÜF).

EK fondimääruste lisades kehtestatud ühised näitajad võimaldavad koondada ühtsetel põhimõtetel kogutud infot liikmesriikide kohta üle kogu ELi. ESF-i ühised näitajad on kõik kohustuslikud, aga neid pole rakenduskavas toodud ega sätestatud sihttasemeid, vajalikud andmed kogutakse eraldi väljaspool SFOSi Statistikaameti kaasabil. ERF-i ja ÜF-i ühiseid väljundnäitajaid tuleb kasutada siis, kui need on asjakohased. Üldjuhul on väljundnäitajad rakenduskavas sees koos sihttasemetega, erandiks on abi saanud ettevõtete arvuga seotud 5 näitajat, mida kogutakse SFOSi väliselt ning millel samuti puuduvad sihttasemed. Kõikide ühiste näitajate saavutustasemetete kohta tuleb EK-le iga-aastaste seirearuannetega aru anda.

Uuenduslikuna on perioodil 2014-2020 kasutusele võetud tulemusreserv ja tulemusraamistiku näitajad. 6% Eestile lubatud struktuuritoetustest moodustab tulemusreservi (va tehniline abi, rahastamisvahendid). 2019.a viib EK koostöös liikmesriikidega läbi rakenduskava tulemuslikkuse analüüsi, võttes aluseks tulemusraamistiku. Vaadatakse läbi programmide vahe-eesmärkide saavutamine prioriteetide tasandil 2019.a esitatud rakenduskava seirearuande baasil 31.12.2018. a seisuga. Kahe kuu jooksul aruande (tähtaeg 30.06.2019) saamisest (hiljemalt 30.08.2019) võtab EK vastu otsuse, millised programmid ja prioriteedid on vahe-eesmärgid saavutanud. Need, mille vahe-eesmärgid on saavutatud, saavad kasutada tulemusreservi vahendeid. Kui eesmärgid on saavutamata, siis tuleb 3 kuu jooksul pärast EK otsust (hiljemalt 30.11.2019) teha ettepanek tulemusreservi ümberjagamiseks teistele prioriteetidele, mille eesmärgid on saavutatud. Rakenduskava muudatuse menetlemiseks on EK-l 2 kuud (st kuni 31.01.2020).

Seireandmete kogumisel on erisused ESF-i indikaatorite kogumisel ning ERF-i ja ÜF-i indikaatorite kogumisel. ESF-i ühiste näitajate andmed osalejate kohta kogub ja esitab toetuse saaja eraldi muust projekti aruandlusest juhendis ESF-i tegevustes osalejate andmekorje juhend perioodi 2014–2020 struktuuritoetusi rakendavatele asutustele kokku lepitud ulatuses ja formaadis ning esitab nõutud sagedusega RÜ-dele, kes omakorda esitavad andmed Statistikaametile. ESF-i ühiste väljundnäitajate andmed üksuste kohta kogutakse kohustuslike statistiliste näitajatena vastavalt samale juhendile.

ERF ja ÜF väljundnäitajate saavutustasemetest raporteerimisel tuleb arvestada, et EK nõue on, et projekt (*operation*) peab olema füüsiliselt lõpetatud (sh tagatud kontroll-jälg), maksed ei pea olema kõik tehtud. Eesti kontekstis tähendab see seda, et üksikprojekt (avatud voo, investeeringute kava korral) peab olema füüsiliselt lõpetatud ning RA tegevuste korral peab tegevus olema lõppsaaja jaoks lõpetatud, viimased maksed ei toetuse saaja, lõppsaaja ega RÜ poolt ei pea ilmingimata olema tehtud.

Rakenduskava seire

Alates 2016. aastast kuni 2023. aastani esitab liikmesriik EK-le eelmise aasta (01.01-31.12) rakenduskava seirearuande. Iga-aastase aruande esitamise tähtaeg on 31.05, 2019.a on tähtaeg 30.06. Rakenduskava seirearuanded ja lõpparuanne on avalikud, need pannakse peale EK-le esitamist struktuurifondide kodulehele. Kui aruanne ei ole vastuvõetav, teavitab EK sellest liikmesriiki 15 tööpäeva jooksul aruande kättesaamisest. Komisjon esitab oma tähelepanekud kahe kuu jooksul või lõpparuande korral viie kuu jooksul kättesaamisest.

Olulisemad kuupäevad seoses seirearuande koostamisega on järgmised:

- **01.03** peavad RÜ-d olema SFOSi sisestanud seirearuanded ja kontrollinud nende sisu .
- Statistikaamet esitab KA-le EK seire aastaaruande vormidele vastavad tabelid ESF andmekorje kohta – 1 kord aastas **1. märtsiks**. Kuna andmed eelmisel aastal osalenute puude olemasolu kohta laekuvad märtsis, esitab Statistikaamet lõpliku versiooni (st uuendatud info puude olemasolu kohta) hiljemalt **1. aprilliks** Rahandusministeeriumi kontaktisikule.
- **21.03** esitab Statistikaamet KA-le abi saanud ettevõtete andmete koondtabeli ning muude rakenduskava väljund- ja tulemusnäitajate andmed, mille allikaks on Statistikaamet.
- **02.05** (erandina 2017 ja 2019 toimub see 15.05) esitab seirekomisjoni esimees rakenduskava seirearuande seirekomisjonile koos seirekomisjoni kokkukutsumise teatega.
- **25.05** (erandina 2017 ja 2019 toimub see 07.06-11.06) toimub rakenduskava seirekomisjoni koosolekul rakenduskava seirearuande kinnitamine.
- liikmesriik esitab **31. maiks** 2016 ja iga järgneva aasta samaks kuupäevaks kuni 2023. aastani (kaasa arvatud) komisjonile iga-aastase rakendusaruande vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 1303/2013 artikli 50 lõikele 1. 2016. aastal esitatud aruanne hõlmab majandusaastaid 2014 ja 2015 ning ajavahemikku kulu rahastamiskõlblikkuse alguskuupäevast kuni 31. detsembrini. 2013., 2017. ja 2019. aastal esitatavate aruannete puhul on tähtpäev **30. juuni**⁵.

Seirekomisjon

Seirekomisjon tuleb kokku vähemalt üks kord aastas ning vaatab läbi programmi elluviimise ja edusammud selle eesmärkide saavutamisel. Seirekomisjoni töö korraldus on täpsustatud *seirekomisjoni töökorras*. Seirekomisjoni koosolek toimub reeglina kord aastas, mai neljandal nädalal, 2017.a ja 2019.a juuni teisel nädalal, kinnitatavad aruanded esitatakse seirekomisjonile vähemalt 3 nädalat enne koosoleku toimumist. Seirekomisjoni kutsub kokku seirekomisjoni esimees või aseesimees ning päevakava ja ettekannete koostamist koordineerib seirekomisjoni sekretariaat (RO seire nõunik).

Seirekomisjoni kuuluvad rakendamise seotud ministeeriumite esindajad (2 kohta ministeeriumil) ning katusorganisatsioonide esindajad (11). EK osaleb seirekomisjoni töös nõuandva pädevusega, kaasatud on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik. Seirekomisjoni koosseisu kinnitab rahandusminister käskkirjaga.

3. Järeloimingud

Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovitude rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeloimingud korraldusasutus. Korraldusasutus koondab rakendusasutuselt ja -üksuselt informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni⁶. Järeloimingute tulemustest annab korraldusasutus tagasisidet SFOS-i vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitude elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikkel 111

⁶ Perioodi 2007–2013 struktuuriotetuse kasutamise ja väljamaksmise aruannete esitamise tähtajad ja kord ning aruannete vormid ([RTL 2007.22.379](#)) § 2 lg (2³)

B-OSA

Auditi tulemused

Põhinõue 4 – „Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid“

Põhinõudele hinnangu andmiseks keskendusime küsimusele, kas seire teostamiseks eesmärkide täitmisest on välja töötatud piisavad ja kõikehõlmavad juhised ning neid juhiseid järgitakse.

Auditorite hinnangul on seire teostamiseks välja töötatud vastavad juhised ning nendest lähtutakse seire läbiviimisel, kuid seire juhend ja näitajate metoodikatabel vajavad täiendamist (kategooria II – JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud).

Oluline tähelepanek 4.1 – ERF ja ÜF väljundnäitajate kogumise korraldus on seire juhendis ebapiisavalt lahti kirjutatud

Perioodil 2014-2020 struktuuritoetuste seire juhendi järgi tuleb ERF ja ÜF väljundnäitajate saavutustasemetest raporteerimisel arvestada EK nõudega, et projekt (*operation*) peab olema füüsiliselt lõpetatud (sh tagatud kontroll-jälg), maksed ei pea olema kõik tehtud. Lisaks on juhendis öeldud, et RA tegevuste korral peab tegevus olema lõppsaaja jaoks lõpetatud. Juhend jätab täpsustamata, kuidas täpsemalt tuleks määratleda need projektid või programmid, kus on lubatud vahearuandluse esitamine.

Euroopa Komisjon on oma juhendis⁷ välja toonud, et vastav piirang väljundnäitajate raporteerimise kohta puudutab üksnes unikaalseid projekte nagu taristu projektid. Muude projektide puhul (näiteks koolitusprojektid, ettevõtete toetamine), mis kestavad mitu aastat, on vahearuandlus aktsepteeritav ja isegi soovitatav, et saada ülevaadet projektide edenemisest. Samuti on Euroopa Komisjon oma vastuses Rahandusministeeriumi päringule kinnitanud, et raporteerimise piirang piirdub üksnes unikaalsete projektidega (näiteks taristu projektid ehk siis ühekordsed investeeringud).

Risk:

Liiga jäikade reeglite sätestamise tõttu seire juhendis võib ohtu sattuda tulemusraamistiku täitmine, kuna TS ei ole teadlikud võimalusest raporteerida oma edusammudest ka vahetähtaegadel.

Soovitus:

Soovitame täpsustada seire juhendis ERF ja ÜF väljundnäitajate kogumise metoodikat selliselt, et oleks täpselt välja toodud juhtumid, kus vahearuandlus on lubatud ja kus mitte.

Auditeeritava kommentaar:

Juhendites on erinevate võimaluste kohta aruandluses info olemas, kuid nõustume soovitusel see enam lahti kirjutada. ESF andmekorje muudetud/täiendatud juhend läheb aasta lõpu seisuga Ekstranetti üles ning tegeleme sellega jooksvalt

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/air_qa_model.pdf

ja vastavalt vajadusele edasi. Järgmisena tegeleme seire juhendiga, kus saame tehtud soovitus arvesse võtta (esimesed töökoosolekud planeeritud 2016. aasta lõpu). Samuti on täiendamisel aasta lõpus RA-le saadetavad juhised, kus informeerime laiemalt, mida on vaja seire- ja eduaruandes sisendina anda. Tulemusraamistiku täitmise osas tähelepanekuga lõpuni ei nõustu, kuna meetme tegevusi viiakse ellu aruandluse esitamise tihedusest sõltumata.

Alates 2016. aastast toimub kaks korda aastas tulemusraamistiku täitmise jälgimine ja vajadusel ministeeriumidega tegevuste arutelud vahe-eesmärkide saavutamiseks. Lisaks on kinnitatud siseriiklik meetmete nimekiri, mis reguleerib täpselt, kui palju keegi peab saavutustasemest täitma.

Esitame regulaarseid ülevaateid Vabariigi Valitsusele. 30.06.16 seisuga VV ülevaate kohaselt väljundnäitajate sihttasemetes ei olnud veel väga paljudel juhtudel olulist progressi näitajate vahe-eesmärkide liikumise suunas, kuid ministeeriumide hinnangul on pea kõikidel juhtudel vahe-eesmärkide saavutamine aastal 2018 realistlik.

Seire juhendi täpsustamise koosolekud on käimas, muudatustega seire juhend valmis jaanuar 2017.

Oluline tähelepanek 4.2. – KA näitajate metoodika tabel on poolik ja sisaldab ebatäpsusi

Ülevaade seire käigus kogutavatest väljund-, tulemus- ja finantsnäitajatest on toodud tabelis „näitajate metoodika“. Viimati on seda tabelit uuendatud 31.12.2015 (andmed 14.09.2016 seisuga). Seetõttu sisaldab tabel terve rida vastamata küsimusi või täpsustamist vajavaid punkte. On terve rida juhtumeid, kus puuduvad näitajate alg- ja sihttasemed või puuduvad juhised väljundnäitajate kogumiseks.

Lisaks esineb tabelis vigu kogutavate andmete kohta. Näiteks on tabelis toodud, et meetmete 1.2.1. „Õpetajate koolitus“ ning 1.2.2. „Haridusasutuste juhtide koolitus“ toimub arvestus osaluskordade alusel. Meetme 1.2.3. „Noorsootöötajate koolitus“ puhul peaks pidama arvestust osalejate arvu kohta. Tegelikult toimub kõigi kolme meetme puhul arvestus osaluskordade üle ühtse metoodika alusel. Samuti on näiteks üheks tulemusnäitajaks „8. klassi õpilaste osakaal, kes õpivad koolides, kus õpetajad kasutavad ESF-i toel arendatud IKT lahendusi vähemalt 25% tundidest“. Tegelikult ei ole võimalik sellist näitajat realselt mõõta ning selliselt ei ole kavas andmeid koguda.

Vaatamata sellele, et näitajate metoodika tabel sisaldab mitmeid vigu, on korraldusasutus suutnud 2016. aastal tähtaegselt esitada 2015. aasta seirearuande seirekomisjonile, kes selle 25.05.2016. a heaks kiitis ja edastas Euroopa Komisjonile. Samas ei sisalda 2015. aasta seirearuanne andmeid kõigi tulemusnäitajate kohta, sest mõned meetmed on alles käivitunud ning mitmete meetmete tulemusnäitajate mõõtmiseks on kavandatud uuringuid, mida senini veel tehtud pole.

Risk:

Ebatäpsed andmed näitajate metoodika tabelis ei võimalda saada tegelikku ülevaadet kogutavatest seirenäitajatest ja võivad viia andmete väärtõlgendamiseni.

Soovitus:

Soovitame KA-l edaspidi tagada usaldusväärsete andmete olemasolu näitajate metoodika tabelis ning täiendada andmeid operatiivselt.

Auditeeritava kommentaar:

Näitajate metoodika tabel on oktoobrikuu seisuga täiendatud. Edaspidi jätkame operatiivsuse printsiipi jälgides. Kogu info näitajate metoodika kohta ei mahu tabelisse ning neid tuleb vaadelda vastava meetme määruse, seletuskirja jne kontekstis. Kindlasti räägime nt Metsaseminaril RA-le ja RÜ-le teema tähtsusest, samuti edastame jooksvalt sellekohast sõnumit rakendajatele, kelle pädevuses on meetmete näitajate sisu ning metoodika.

Andmete täpsustamise protsess on käimas koostöös SFOSi meeskonnaga, planeerime valmis jõuda hiljemalt veebruar 2017. Edasi tegeleme muudatustega jooksvalt ehk kui midagi muudetakse, viime tabeli vastavusse.

Põhinõue 6 - Finantsandmete ja näitajate raamatupidamise, salvestamise, edastamise, seire ja aruandluse elektroonilised andmesüsteemid.

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas on välja on töötatud IT-süsteem, mis võimaldab saada usaldusväärset ja asjakohast informatsiooni programmi indikaatorite, eesmärkide saavutamise jne kohta ning piisavad protseduurid seireandmete koondamiseks. Hindasime ka väljatöötatud näitajate arusaadavust, asjakohasust ning mõõdetavust.

Auditorite hinnangul on olemas piisavad näitajate seire ja aruandluse elektroonilised infosüsteemid (kategooria I – JKS toimib hästi). Tegime mõned väheolulised tähelepanekud näitajate arusaadavuse ja mõõdetavuse osas.

Väheoluline tähelepanek 6.1. – rakenduskavas toodud näitajate nimetused ei anna täit selgust näitaja sisu kohta

Indikaatorite kasutamisel ei olda järjepidevad ehk endiselt on kasutusel nii osaluskindade kui ka osalejate kokku lugemine, kusjuures tihti on indikaatori nimi selles osas eksitav.

Näiteks on rakenduskavas toodud väljundinäitajana „täienduskoolitusel osalenud täiskasvanute arv“, kuid realselt loetakse kokku osaluskindi (nii on välja toodud tabelis „Näitajate metoodika“), kuigi ESF andmekorje peaks võimaldama ka kokku lugeda unikaalset osalejate arvu. Meetmes 2.6.6. „Koostöö ja kommunikatsioonitegevused“ loetakse kokku nii osalejaid kui ka osaluskindi sõltuvalt tegevuste iseloomust.

Indikaatori nimetuse põhjal pole võimalik aru saada, mida indikaator tegelikult kajastab ja kuidas seda täpselt tõlgendada tuleks. Selles osas ei anna täit selgust ka tabel „Näitajate metoodika“, kus toodud selgitused võivad olla ekslikud (vt tähelepanek 4.2.). Korrektne oleks kui näitaja nimetusest oleks selgelt aru saada, mida kokku loetakse ja kui realselt loetakse kokku osaluskindi, siis võiks see sisalduda näitaja nimetuses.

Analoogiline olukord on koolituspäeva mõistega. ESF meetmete rakendajad on ühiselt kokku leppinud, et koolituspäeva all mõistetakse 8 akadeemilist tundi ehk siis 6 astronoomilist tundi kestvaid koolitusi. Samas tehnilisest abist (ÜF) toetust saanud projektide puhul piisab koolituspäeva kirja saamiseks juba 6 akadeemilisest tunnist. Selline erinev mõistete kasutus võib luua väära pildi läbitud koolituse mahust ning kaudselt ka omandatud oskustest.

Risk:

Ebatäpsete nimetustega näitajad võivad luua väära pildi näitaja sisust ning seeläbi valesti tõlgendada tõukefondide toel saavutatud eesmäärke.

Soovitus:

Soovitame täpsustada näitajate nimetusi selliselt, et oleks võimalik üheselt aru saada, mida konkreetse näitajaga mõõdetakse.

Auditeeritava kommentaar:

Sama kommentaar, mis eelmise riski puhul, et kogu näitajate metoodika ei mahu ühte tabelisse ning vajadusel tuleb lisainfot otsida asjakohastest õigusaktidest. Kindlasti jätkab seirega tegelev nõunik operatiivselt näitajate täpsustamisega, kui selleks tekib vajadus ning hoiab teema päevakorras.

Jooksev teavitamis- ja koostöö RA-ga, kes näitajaid nimetavad.

Väheoluline tähelepanek 6.2. – rakenduskava sisaldab näitajaid, mida pole võimalik usaldusväärselt mõõta

Rakenduskavas on toodud mitmeid näitajaid, mida reaalselt ei ole võimalik usaldusväärselt mõõta. Näiteks on meetmes 1.3.2 „Koolide IKT taristu“ üheks väljundinäitajaks „kaasajastatud digitaristuga koolide osakaal“. Kuid samas on jäetud täpsustamata, mida tähendab kaasajastatud digitaristu ning kuidas seda mõõta. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi sõnul pole võimalik üheselt defineerida, mida tähendab kaasajastatud IKT taristu ja reaalselt on võimalik kokku lugeda koolide arvu, kes sel perioodil said investeeringuid IKT taristu kaasajastamiseks, kuid selle näitaja sisu on hoopis teine kui algselt toodud näitajal.

Analoogne probleem on ka sama meetme tulemusnäitajaga, milleks on „8. klassi õpilaste osakaal, kes õpivad koolides, kus õpetajad kasutavad ESF-i toel arendatud IKT lahendusi vähemalt 25% tundidest“. Reaalselt ei ole võimalik ESFi toel arendatud IKT lahenduste kasutamist sellisel moel mõõta (eristades täpselt ESFist rahastatud õppevara muust allikast rahastatud õppevaradest). HTM esindaja sõnul sai rakenduskava väljatöötamise käigus näitaja ekslikult sellisena formuleeritud, kuid reaalsuses ei ole mõistlik seada indikaatorit vaid ESF toel õppevara kasutamisele. Lisaks ei ole võimalik kasutajate käitumist õppevara kasutamisel monitoorida õppevara rahastamisallika põhjal (st ei õpetaja ega õpilase jaoks ei ole vahet, kas parajasti kasutatav õppevara on ESFist või mõnest muust allikast rahastatud).

On juhtumeid, kus näitajaid on valesti tõlgitud ning seetõttu pole võimalik nende sisu mõõta. Nii näiteks on meetme „Inimressursi koolitus ja arendamine“ tulemusnäitajana toodud „keskvalitsusest ja mittetulundussektorist koolituse läbinute osakaal, kelle asjatundlikkus on suurenenud“. Siin on näitaja tõlkes moondunud. Inglisekeelses rakenduskavas on näitajaks: "Share of central government employees and NGO staff completing the training to improve their professional competence". See tähendab, et mõõdetakse koolituse läbinute %, mitte asjatundlikkuse tõusu. Rahandusministeerium on lubanud seda näitajat muuta kui rakenduskava muudetakse.

Sellised vead näitajate planeerimisel viitavad asjaolule, et meetmete kavandamisel pole piisavalt läbi mõeldud, kuidas teostada seiret meetme tulemuslikkuse üle ja millised oleksid ikkagi asjakohased indikaatorid, millega oma saavutusi mõõta.

Risk:

Rakenduskavas toodud näitajad, mida reaalselt pole võimalik usaldusväärselt mõõta, vähendavad rakenduskava ja selle seire usaldusväärsust ning võivad luua väära pildi meetmete tulemuslikkusest.

Soovitus:

Soovitame üle vaadata olemasolevate näitajate sisu ja nende kogumise metoodika ning vältida selliste näitajate kajastamist rakenduskavas, mida ei ole võimalik usaldusväärselt mõõta.

Auditeeritava kommentaar:

Tegevuste rakendamisel on selgunud puudusi planeerimisprotsessis. Koos OPi muudatusega on planeeritud täpsustada mõningate näitajate metoodikat, sihttasest jm, mis tänase päevase seisuga ei ole enam ajakohased. Rakendusasutuste poolt on metoodika üle vaadatud ning nemad koordineerivate asutustena peavad tagama meetmete näitajate sisule vastava metoodika.

Jooksev teavitamis- ja koostöö RA-ga, kes näitajaid nimetavad.

LISA 1 – Koondhinnang auditeeritava asutuse JKS-ile

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
Põhinõue 4. „Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid“		X		
Põhinõue 6. Usaldusväärne seire, hindamise, finantsaruandluse, kontrolli ja auditi IT-süsteem andmete kogumiseks, salvestamiseks ja säilitamiseks	X			