



Euroopa Liidu  
struktuuritoetus



Eesti tuleviku heaks

---

# Taotluste menetlemise protsessi juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit Sihtasutuses Innove

---

Audit nr JKS-2/2015

Lõpparuanne

12.05.2016



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Pr Birgit Lao-Peetersoo, Sihtasutus Innove, rakendusüksus

Hr Margus Tsahkna, Sotsiaalministeerium, rakendusasutus

Pr Kaie Koskaru-Nelk, Rahandusministeerium, korraldusasutuse juht

Pr Karin Viikmaa, Rahandusministeerium, sertifitseerimisasutuse juht

## LÜHIÜLEVADE

Auditi eesmärk oli hinnata Sihtasutus Innove kui rakendusüksuse (edaspidi RÜ) struktuuritoetuse administreerimisega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) tõhusust taotluste menetlemisel struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020.

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

### KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et SA Innove kui rakenduskava prioriteetse suuna „Sotsiaalse kaasatuse suurendamine“ meetme „Lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks“ RÜ JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria)<sup>1</sup>. Põhinõudele antud hinnangud on toodud aruande B-osas ning hinnangute koondtabel aruande lisa 1.

**Parendusvõimalused puudutavad eelkõige RÜ kontrollitoimingute ulatust ning täiendusvõimalusi sisemistes protseduurireeglites.**

Auditi käigus tehti järgmised olulised<sup>2</sup> tähelepanekud:

**Oluline tähelepanek nr 2.1** – RÜ taotluste vastavuse kontroll ei ole hõlmanud uute lapsehoiukohtade loomisega kaasnevaid peamisi tegevusi ja nende väljundeid.

**Oluline tähelepanek nr 2.2** – RÜ ei teosta projektieelseid paikvaatluseid.

**Oluline tähelepanek nr 2.3** – Eelpaikvaatluse läbiviimine on kirjeldatud RÜ protseduurides liiga üldsõnaliselt.

**Oluline tähelepanek nr 2.4** – RÜ ei kontrolli iseseisvalt, kas projekti tegevusi on rahastatud muudest toetusallikatest.

<sup>1</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.

<sup>2</sup> **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.

**Lisaks on aruande B-osas auditi tulemusena tehtud oluline tähelepanek rakendusasutusele.**

**Oluline tähelepanek rakendusasutusele nr 2.5** – Rakendusasutuse koostatud hindamislehe ja hindamisjuhendi alusel ei hinnata toetuse taotlejat kõigi seirekomisjoni kinnitatud kriteeriumite alusel.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse ülesannete täitmiseks auditeerival asutusel õigus auditeerida RÜ-d. RÜ peab võimaldama auditi tegemist ning osutama selleks igakülgset abi. Eelnevast tulenevalt järelavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad RÜ JKS-i korrektset 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 SA Innove töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

***Kinnitame lõpparuande 20 leheküljel.***

**Auditi eest vastutav isik:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Mariliis Männik-Sepp

Finantskontrolli osakonna

II auditi talituse juhataja

**Auditi juht:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Kaisa Jõemaa

Finantskontrolli osakonna nõunik

## SISUKORD

---

LÜHIÜLEVAADE .....	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>Oluline tähelepanek 2.1 – RÜ taotluste vastavuse kontroll ei ole hõlmanud uute lapsehoiukohtade loomisega kaasnevaid peamisi tegevusi ja nende väljundeid.</i> .....	8
<i>Oluline tähelepanek 2.2 – RÜ ei teosta projektieelseid paikvaatluseid.</i> .....	12
<i>Oluline tähelepanek 2.3 – Eelpaikvaatluse läbiviimine on kirjeldatud RÜ protseduurides liiga üldsõnaliselt.</i> .....	14
<i>Oluline tähelepanek 2.4 – RÜ ei kontrolli iseseisvalt, kas projekti tegevusi on rahastatud muudest toetusallikatest.</i> ..	15
<i>Tähelepanek rakendusasutusele</i> .....	16
<i>Oluline tähelepanek 2.5 – Rakendusasutuse koostatud hindamislehe ja hindamisjuhendi alusel ei hinnata toetuse taotlejat kõigi seirekomisjoni kinnitatud kriteeriumite alusel.</i> .....	17
LISA 1 – KOONDHINNANG AUDITEERITAVA ASUTUSE JKS-ILE .....	20

## A - OSA

### 1. Kokkuvõtte auditi läbiviimisest

---

STS-i § 9 lõike 2 ja FKO 2015. aasta tööplani kohaselt viis FKO läbi JKS auditi SA Innoves.

Audit toimus ajavahemikul 24.11.2015 kuni 12.05.2016. a, sh teostati auditi kohapealseid toiminguid RÜ-s 09.12.2015. a. ja 06.01.2016. a. Auditi töörühma kuulusid FKO nõunik Kaisa Jõemaa (auditi juht) ning II auditi talituse audiitorid Ülle Mets ja Eliina Tüvi. Auditi eest vastutav isik oli FKO II auditi talituse juhataja Mariliis Männik-Sepp.

Auditi tulemusena annab FKO hinnangu SA Innove kui RÜ JKS-i tõhususele taotluste menetlemise protsessis struktuuritoetuse rakendamise perioodil 2014-2020. Hinnangu andmiseks analüüsiti ning testiti lähtuvalt auditi ulatusest RÜ JKS-i vastavust põhinõudele<sup>3</sup> PN 2 „Asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks“ järgmiste hindamiskriteeriumide osas:

2.2 Taotlusvoorude väljakuulutamine on avalikustatud. Seejuures on arvesse võetud, et:

- (a) informatsioon jõuaks kõigi võimalike abisaajateni / taotlejateni;
- (b) teade sisaldab selget kirjeldust projektide valiku kriteeriumidest ning toetuse saajate õigustest ja kohustustest.

2.3 Kõik esitatud taotlused registreeritakse. Kinnitus taotluse registreerimisest on esitatud ka toetuse taotlejale ja informatsioon taotluse menetlusest salvestatud taotluse kausta.

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 tugineti muuhulgas järgmistele dokumentidele:

- Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus;
- Vabariigi Valitsuse 21.08.2014 määrus nr 133 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määramise kehtestamiseks“;
- Sotsiaalkaitseministri määrus nr 26 Meetme „Lapsehoiukohtade loomine ja teenusepakkumise toetamine 0-7-aastastele lastele“ toetuse andmise tingimused ja kord, RT I, 22.05.2015, 5.

---

<sup>3</sup> 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).

- Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele (edaspidi KAMIN)<sup>4</sup>;
- Seirekomisjoni kinnitatud üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele ühtekuuluspoliitika 2014-2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele;
- RÜ sisemised taotluste menetlemist reguleerivad tööprotseduurid.

Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised auditi toimingud:

- hinnati rahastatavate projektide valimiseks RÜ protseduurireeglite piisavust ja tõhusust RÜ ülesannete täitmiseks ning testiti protseduurireeglite järgimist;
- viidi läbi intervjuud RÜ töötajatega eesmärgiga täpsustada RÜ protseduure ning töötajate ülesandeid;
- hinnati täiendavaid tõendusmaterjale põhinõudele vastavuse hindamiseks.

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

## 2. Valimi moodustamise metoodika

---

RÜ JKS-i testimiseks struktuuritoetuse taotluste menetlemisel moodustati valim rahastatud taotlustest meetmes 2014-2020.2.1 „Lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks“. Valimi testimise eesmärk oli kindlustunde saamine, kas RÜ-d on järginud asjakohaseid protseduure rahastavate projektide valimiseks ning kas RÜ protseduurid projektide valikuks on piisavad (JKS põhinõue 2).

JKS-i planeerimisetapis kaardistati auditi meeskonna poolt kõik avanenud meetmed rakendusperioodil 2014-2020, kus oli seisuga 10.11.2015. a avatud taotlusvooru rakenduskeemi alusel rahastatud projekte, mis moodustasid valimi üldkogumi.

Vastavalt auditi ulatuse määratlusele ja riskide hindamisele valiti üldkogumist testimiseks SA Innove meede „Lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks“ tegevus „Lapsehoiukohtade loomine ja teenusepakkumise toetamine 0-7-aastastele lastele“.

Valimi moodustamisel valiti 10% rahastatud taotluste ühikute arvust ning 10% mitterahuldatud taotluste arvust. Valimi ühikute valimisel lähtuti taotluse rahalisest mahust ehk reastati projektid suurimast väiksemani ning valiti 10% suurima rahalise mahuga ühikutest, kuid mitte vähem kui 5 ühikut (v.a juhul, kui rohkem taotlusi ei olnud vastava meetme alusel rahuldatud/mitte rahuldatud). Mitterahuldatud taotlusi valiti juhuvalimiga, taotluse rahaline maht ei omanud seejuures tähtsust.

Auditeeritavas SA Innove meetmes rahuldati kõik esitatud 23 taotlust, rahalises mahus 5 828 485,96 eurot. Mitterahuldatud taotlusi vastavas meetmes ei esinenud. Valimi suuruseks osutus kokku alljärgnevad viis rahuldatud projekti:

---

<sup>4</sup> Kinnitatud 22.09.2014. a.

Projekti number	Projekti maksumus (EUR)	Projekti nimi
2014-2020.2.01.002.01.15-0007	1 136 633,40	Täiendavad lapsehoiukohad Karoliines ja Rukkililles
2014-2020.2.01.002.01.15-0014	825 662,60	Eriilmeliste lapsehoiukohtade loomine Tallinna linna lasteasutustes
2014-2020.2.01.002.01.15-0010	561 394,27	RLA uued rühmad
2014-2020.2.01.002.01.15-0023	337 075,37	Kahe söimerühma loomine Lohkva lasteaeda
2014-2020.2.01.002.01.15-0006	336 165,20	Täiendavad lapsehoiukohad Tartu Keslinna Lastekeskuses

### 3. Taustinfo

Eesti riik peab tagama struktuuritoetuse nõuetekohase rakendamise ja sihipärase kasutamise, rakendades tõhusaid JKS-e. Auditeerival asutusel on kohustus auditeerida toetuse andmise ja kasutamisega seotud subjektide JKS-ide tõhusust<sup>5</sup>. STS § 10 lõike 2 alusel andis korraldusasutuse juht 10.09.2014. a käskkirjaga nr 143 SA Innove'le loa asuda RÜ ülesandeid täitma.

Eesti koostas ühtekuuluvusfondide tulemuslikumaks ja efektiivsemaks rakendamiseks ühtekuuluvuspoliitika fondide (Euroopa Sotsiaalfond (edaspidi ESF, Euroopa Regionaalarengu Fond (edaspidi ERF), Ühtekuuluvusfond) kohta ühe rakenduskava<sup>6</sup>. 10. detsembril 2014 kinnitas Euroopa Komisjon ühtekuuluvusfondide rakenduskava<sup>7</sup>. Rakendusotsuse artikkel 2 punkti (b) kohaselt toetatakse rakenduskava raames prioriteetset suunda 2 „Sotsiaalse kaasatuse suurenemine“ ERF-ist ja ESF-ist.

Vabariigi Valitsuse 23.07.2015. a korraldusega nr 295 on kinnitatud perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri, mille lisa 1 järgi SA Innove rakendab programmperioodil 13 meetet (nr 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 2.1, 2.2, 2.3, 2.6, 2.7, 3.1, 3.2). Auditi valimis on rakenduskava prioriteetse suuna 2 „Sotsiaalse kaasatuse suurenemine“ meetme nr 2.1 „Lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks“ tegevus 2.1.2 „Lapsehoiukohtade loomine ja teenusepakkumise toetamine 0–7-aastastele lastele“, mida rakendab programmperioodil 2014-2020 SA Innove.

### 4. Järeloimingud

Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovistega. Soovistega rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeloimingud korraldusasutus. Korraldusasutus koondab rakendusasutuselt ja -üksuselt informatsiooni soovistega rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni<sup>8</sup>. Järeloimingute tulemustest annab korraldusasutus tagasisidet SFOS-i vahendusel. Lõpliku hinnangu soovistega elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

<sup>5</sup> Vabariigi Valitsuse 7. 08.2014. a määruse nr 127 "Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine" § 3.

<sup>6</sup> „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020“ heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 4.12.2014.a otsusega.

<sup>7</sup> Euroopa Komisjoni rakendusotsus 9.12.2014.a, millega kiidetakse heaks rakenduskava „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020“ teatavad elemendid majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgi raames Euroopa Regionaalarengu Fondist, Euroopa Sotsiaalfondist ja Ühtekuuluvusfondist toetuse saamiseks Eestis (CCI 2014EE16M30P001).

<sup>8</sup> Vabariigi Valitsuse 7.08.2014. 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**

Audiitorite hinnangul on RÜ-s asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks olulises osas olemas, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria – JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud).

#### **Oluline tähelepanek 2.1 – RÜ taotluste vastavuse kontroll ei ole hõlmanud uute lapsehoiukohtade loomisega kaasnevaid peamisi tegevusi ja nende väljundeid.**

---

Taotlus peab vastama Vabariigi Valitsuse määruse nr 133<sup>9</sup> (edaspidi TMM) § 4 lõikes 1 toodud üldnõuetele. TMM § 4 lõike 1 punkt 5 kohaselt peab projekti tulemusnäitaja sihttasemega panustama meetme tegevuse väljundinäitaja sihttasemesse ning sama paragrahvi punkti 6 alusel peab taotluses olema nimetatud iga toetatava tegevuse väljundinäitaja koos sihttasemega, mis aitab kaasa projekti tulemuse sihttaseme saavutamisele.

Meetme määruse nr 26<sup>10</sup> (edaspidi TAT) § 6 lõike 1 järgi antakse toetust projektile, mille **tegevustega luuakse** uus lapsehoiuteenus või lasteaiakoht 0-7-aastasele lapsele ning **osutatakse** projekti raames **loodud kohal** lapsehoiuteenust või omandatakse alusharidust. TAT § 5 lõike 1 järgi on toetuse andmise eesmärgiks suurendada lapsevanemate osalemist tööturul. TAT § 5 lõike 2 järgi on toetuse andmise tulemusel loodud vähemalt 1200 uut lapsehoiukohta. TAT § 5 lõike 3 järgi peavad toetuse andmise tulemusnäitajana lapsevanematega olema sõlmitud lapsehoiuteenus või lasteaiakoha kasutamise lepingud või esitatud lapsevanemate avaldused vähemalt 80% ulatuses **toetusega loodud uutest lapsehoiuteenus või lasteaiakohtadest**.

Koolieelse lasteasutuse seaduse<sup>11</sup> § 11 lõike 2 punktide 1 ja 2 järgi on koolieelse lasteasutuse asutamiseks ja tegevuseks vajalikud:

- 1) pedagoogid, kes vastavad valdkonna eest vastutava ministri määrusega kehtestatud lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuetele;
- 2) **ruumid** (hooned) ja maa-ala, mis on **laste arenguks ja mänguks sobiva sisustusega** ja vastavad Vabariigi Valitsuse kehtestatud tervisekaitse nõuetele ning õigusaktidega kehtestatud tuleohutuse ja päästealade nõuetele.

---

<sup>9</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 133 "Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määruse kehtestamiseks", RT I, 26.08.2014, 6.

<sup>10</sup> Sotsiaalkaitseministri määrus nr 26 Meetme „Lapsehoiukohtade loomine ja teenusepakkumise toetamine 0-7-aastastele lastele“ toetuse andmise tingimused ja kord, RT I, 22.05.2015, 5.

<sup>11</sup> Riigikogu seadus „Koolieelse lasteasutuse seadus“ RT I, 1999, 27, 387.



Rakendusasutus<sup>12</sup> (edaspidi RA) selgitas auditi käigus, et uute kohtade loomist tõendavad TAT § 25 lõikes 6 nimetatud uute kohtade loomist tõendavad dokumendid (uue lasteaia loomise korral volikogu otsuse ja koolitusloa taotluse koopia, lasteaeda lisarühma loomisel linnavalitsuse või vallavalitsuse otsuse koopia) **esitatakse koos esimese maksetaotlusega, mitte toetuse taotluse esitamisel**. Põhjus seisneb selles, uued kohad luuakse peale toetuse taotluse esitamist, seega ei saa dokumente koos toetuse taotlusega nõuda. Tegevusega alustamiseks peetakse esimeste abikõlblike kulude tegemist ehk siis personali palkamist. Nii lapsehoiuteenuse kui ka lasteaia rühma avamisel tuleb lähtuda sotsiaalhoolekandeseaduses **ja koolieelse lasteasutuse seaduses** määratletud tegevustest. **Kuivõrd uute lapsehoiuteenuse ja lasteaiarühmade avamise tegevused on kehtestatud seadustes, siis ei ole RA hinnangul neid vaja ka määрусesse eraldi välja tuua, sest projekti läbiviija peab nimetatud seadusi järgima.**

Audiitorid on korraldusasutusega samal seisukohal, et TAT § 25 lõikes 6 nimetatud dokumendid ei tõenda, et uued kohad ka loodi, sest need dokumendid **annavad loa** uute kohtade loomiseks ehk tagavad uute kohtade loomise seadusliku aluse.

TAT-is on projekti peamiseks lubatavaks tegevuseks uue lapsehoiuteenuse või lasteaiakohtade loomine, sest loomiseks vajalikud üksiktegevused võivad olla projektiti erinevad. Samas ei saa sellisele üldistusastmele jääda projektitaotluses, mis peab olema informatiivsem, et projekti ka sisuliselt hinnata TAT § 17 ja 18 kohaselt ehk hinnata projekti asjakohasust ja teostatavust ning teostatust. **Väljundid** peavad olema hädavajalikud vahendid otsese eesmärgi saavutamiseks ning need peavad olema konkreetsed ja käegakatsutavad. Seetõttu on eriti oluline, et väljundid oleksid mõistlikult planeeritud ja selgelt kirjeldatud.

Auditi käigus testitud taotlustes **ei ole taotlejad kirjeldanud peamisi tegevusi ja nende väljundeid**, ehk milliseid töid teha ja milliseid asju osta lasteaiakohtade loomiseks. Taotlejad ei ole kirjeldanud, mille tulemusel nad püüavad määratletud probleeme lahendada ning mille kaudu peab olema võimalik saavutada projekti eesmärgi. Audiitorite hinnangul ei ole taotluses vaid kohtade loomise arvuline märkimine piisavalt informatiivne.

RÜ on taotluste vastavuse kontrollimisel kontroll-lehe<sup>13</sup> punktile 8 „Projekti eesmärgid, oodatavad tulemused ja vajalikud tegevused on kirjeldatud seostatult, on põhjendatud ja mõõdetavad“ vastanud „jah“. Puuduste kõrvaldamise käigus ei ole RÜ palunud taotlejal täpsustada, milliseid alategevusi taotleja loomise all silmas peab ehk mis on projekti väljundid (näiteks kohtade loomiseks teostatud ehitus- või renoveerimistööd, ostetud mööbel, mänguasjad jne), mille tuvastamisel saaks järeldada, et uued lasteaiakohad on loodud.

RÜ ei ole viinud läbi eelpaikvaatlusi, millega fikseerida olukorda enne projekti algust selleks, et oleks võimalik hiljem võrrelda ja hinnata toimunud muutust. (vt aruande tähelepanek 2.2)

Eeltoodust järeldub:

- 1) TAT-is ja määruse seletuskirjas ei ole selgitatud, milliste projekti tegevustega luuakse uus lapsehoiuteenuse või lasteaiakoht. RA selgituse kohaselt tulevad need nõuded teistest seadustest;

---

<sup>12</sup> Sotsiaalministeeriumi strateegia ja eelarve osakond ning laste ja pere osakond.

<sup>13</sup> SA Innove juhatuse liikme 2.09.2015 käskkirjaga nr 1.1-4/128 kinnitatud SA Innove perioodi 2014-2020 tööprotseduuride meetme 2.1 „Lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks“ tegevuse 2.1.2 „Lapsehoiukohtade loomine ja teenusepakkumise toetamine 0–7-aastastele lastele“ avatud taotlemisel toetuse andmise töökord.

- 2) taotlejad ei ole kirjeldanud peamisi tegevusi ja nende väljundeid, ehk milliseid töid tuli teha ja milliseid asju osta uute lasteaiakohtade loomiseks;
- 3) RÜ ei ole kontrollinud uute lasteaiakohtade **loomist** ja veendunud, et sellega seotud tegevusi ei ole tehtud enne taotluse esitamist.

### **Risk:**

Kui taotleja ei selgita ja põhjenda taotluses, milliseid töid tuleb teha ja milliseid asju osta kohtade loomiseks ning RÜ ei kontrolli vajalikke alategevusi, mida taotleja peab uute kohtade loomiseks tegema, siis eksisteerib risk, et tegevused on tehtud enne taotluse esitamist ja projekt ei ole abikõlblik.

### **Soovitus:**

Soovitame RÜ-l tagada, et taotleja kirjeldab taotluses uute kohtade loomise peamisi alategevusi ja väljundeid. Isegi kui taotluses väljundeid ja alategevusi ei märgita, siis peab RÜ saama kindluse, et taotleja faktiliselt tõendab uute kohtade loomist projekti abikõlblikul perioodil ning seetõttu peaks RÜ viima läbi kohapealse eelkontrolli. Juhime tähelepanu, et ka projekti tegevuste 40% alusel rahastamisel (ühtse määra alusel arvestatuna abikõlblikest otsestest personalikuludest) tuleb hinnata, kas projekti tegevused tehti ehk kas väljundid ja nende tagajärjena tulemus on tekkinud.

### **RÜ kommentaar:**

Rakendusüksus selgitab, et uute kohtade loomist ei kontrollita käesoleva meetme raames mitte toetuse taotlemise hetkel, vaid esimese maksetaotlusega. Kuivõrd uute kohtade loomist tõendatakse muu hulgas allpool nimetatud dokumentidega, siis ei ole taotlejal võimalik neid toetuse taotlemisel rakendusüksusele veel esitada.

Uute kohtade loomist projekti raames kontrollib rakendusüksus vastavalt meetme määruse § 25 lõikega 6 hiljemalt esimese maksetaotlusega. Uute kohtade loomist tõendavad eelnimetatud dokumendid koosmõjus esimese maksetaotlusega esitatud kuludokumentidega. Sisuliselt esinevad kaks juhtumit:

- 1) Juhul, kui luuakse uus lasteaiarühm, lasteaed või lasteaiarühma kohad, siis tehakse pädeva instantsi (eralasteaia pidaja, kohalik omavalitsus) poolt nende kohtade loomise otsus, mille näol ei ole tegemist loaga uute kohtade loomiseks, vaid tegemist ongi otsusega, mida hakatakse täitma. Rakendusüksus võrdleb maksetaotluse kontrollimisel uute kohtade loomise otsust dokumentidega, mis tõendavad uute kohtade loomisele eelnevat olukorda (nt eelmine otsus, mis näitab, millised rühmad/kohad olid eelnevalt olemas).
- 2) Juhul, kui osutatakse lapsehoiuteenust, mille puhul esitatakse maavalitsuse tegevusloa andmise või uuendamise otsus, tõendab uute kohtade loomist kas lapsehoiuteenuse hankimise dokumentatsioon, mis näitab uute kohtade hankimist või teenuse ise osutamisel lapsehoidja tööleping (töölepingu lisa), mis näitab uue ametikoha loomist või muutunud tööülesandeid. Rakendusüksus kontrollib nimetatud dokumente maksetaotluse menetlemisel.

Uute kohtade loomist kontrollib rakendusüksus täiendavalt projekti ajal toimuvate kohapealsete kontrollide käigus. Järelevalve-meeskond vestleb lasteaia või lapsehoiu personaliga, mitte ainult projektijuhiga ja/või projekti eest vastutavate ametnikega. Kohapealse kontrolli käigus kontrollitakse vajadusel rakendusüksusele esitatud koopiad originaaldokumentidega.

Vastavalt käesolevale auditi aruandele pöörame kohapealsete kontrollide käigus nimetatud asjaoludele erilist tähelepanu. Nimetatud kontrollid tagavad, et väljamakseid tehakse ainult abikõlblike kulude katteks.

#### **RA kommentaar:**

Vastavad määruses kirjeldatud dokumendid, mis tõendavad uute kohtade loomist, on olulised dokumendid RÜle, et hinnata uute kohtade loomist. Selle, kas nendel dokumentidel näidatud kohad tõesti ka luuakse, teeb RÜ kindlaks esimese VMT kontrolliga ja järelevalve toimingutega. Taotluste rakendamise faasis on vaja näidata, et vähemalt 80% loodud kohtadest on täidetud või on vaja esitada osalejate aruandeid. Kuna audiitorid on selle välja toonud probleemina, siis on võimalik kaaluda edaspidi ka päringuid registritest, mis tõendaksid olukorda projekti taotluste esitamise ajal ning võimalust kontrollida seisu peale projekti alustamise tähtaega. Lasteaia ja lapsehoiuteenuse kohtade loomisel kehtivad seadustest (KELS, SHS) tulenevad kohustused, mida tuleb teha selleks, et saaks lasteaia/hoiu kohti luua.

Uute kohtade loomisel kontrollivad kõikide nõuete täitmist ka muud organid (nt Terviseamet, Veterinaar- ja Toiduamet). Koolieelsete lasteasutuste üle teostab järelevalvet ka vastava maakonna maavalitsus. Kuna riigis on juba ruumide tervisekaitse- ja hariduse sisu vastavuse kontrollimiseks toimivad järelevalvemehhanismid, ei ole mõistlik Innoval kõikide projektide puhul minna kontrollima kohtade nõuetele vastavavust tervisekaitse- ja KELSI nõuetele.

Eelpaikvaatlusega enne taotluse rahuldamist ei pruugi olla võimalik hinnata KOVi võimekust tähtaegselt tegevusega alustada. Küll saab paikvaatlust kasutada vahendina, et kontrollida tegevusega alustamist õigeaegselt või juba olemasoleva tegevuse avastamiseks. Kui eelpaikvaatlus on pisteline kontroll, siis ta ei saa täita sellist kontrolli funktsiooni. Meie hinnangul ei aita riske maandada, kui RÜ kõiki lasteaia/hoiu kohti taotluse esitamisel kontrolliks. Juhime tähelepanu, et kontrolli on võimalik teostada muud moodi, nt teatud dokumentide või registrite abiga.

#### **Audiitorite täiendav selgitus:**

Audiitorid ei nõustu RA ja RÜ seisukohtadega. Oma kommentaarides RA ja RÜ kinnitavad, et RÜ ei kontrolli enne taotluse rahuldamise otsust uute kohtade loomist, vaid seda tehakse alles esimese VMT kontrolliga. RÜ kodulehel taotluse näidisvormis (vorm A punkt 3.2.3 projekti lühikokkuvõtte avalikkusele) on taotlejal vaja tuua välja peamised tegevused, mis „...peavad andma projekti lugejale sh ka projekti hindavatele ekspertidele ülevaate peamistest tegevustest, mille tulemusel püüate määratletud probleeme lahendada ning mille kaudu peab olema võimalik saavutada projekti eesmäärke“.

Audiitorite hinnangul projekti taotluses vaid „loomise“ märkimine ei ole piisavalt informatiivne, ehk ei ole täidetud taotluse lahtri sisule esitatav nõue. Taotleja ei kirjelda täpsemalt projekti tegevusi ja nende väljundeid, mis on projekti tulemuse (uued lasteaiakohad) saavutamiseks vaja. RÜ ei kontrolli taotluste menetlemise käigus kohtade loomist, mis on TAT § 6 lõikes 1 üheselt kirjas. Olukorras, kus taotluses ei ole kirjeldatud uute kohtade loomiseks vajaminevaid tegevusi, peab RÜ olema veendunud ja kontrollima, et taotlus vastab TMM üldnõuetele § 4 lõike 1 punktid 5 ja 6, millele on ka TAT määruse § 12 lõikes 1 ka viidatud.

## **Oluline tähelepanek 2.2 – RÜ ei teosta projekteelseid paikvaatluseid.**

STS § 21 lõike 7 järgi on RÜ-l käesoleva seaduse § 42 lõikes 1 ja lõike 2 punktis 1 nimetatud õigused taotluses esitatud teabe kontrollimiseks taotleja ja partneri juures ning kavandatavate tegevuste elluviimise kohas.

TAT § 8 lõike 8 järgi vastavalt TMM § 4 lõike 1 punktile 9 ei anta toetust projektile, mille raames on TAT määruse §-s 6 tegevused tehtud enne taotluse esitamist.

TAT § 7 lõike 4 järgi peavad projekti tegevused algama hiljemalt kuue kuu jooksul alates määruse §-s 14 lõikes 1 nimetatud taotlusvooru tähtpäevast.

Auditi käigus selgus, et RÜ ei ole viinud läbi eelpaikvaatlust meetme „Lapsehoiukohtade loomine ja teenusepakkumise toetamine 0–7-aastasele lastele“ esimese taotlusvooru (29.06-31.08.2015) taotlustele.

RÜ põhjendas auditi käigus, et tal ei ole kohustust taotlemise faasis kohapealset kontrolli läbi viia (STS-i § 21 lõige 7). Antud taotlusvooru taotlemise tingimustes ei olnud RÜ hinnangul selliseid tegevusi, mis oleks vajanud RÜ tehnilise hindamise käigus läbi viia kohapealset kontrolli toetuse taotleja juures kohapeal. Toetatav tegevus on KOV-i poolt loodud rühma personalikulu (lasteaia õpetajad, õpetaja abid või lapsehoid) või lapsehoiuteenuse või lasteaiaaia hankimise teenuse kulu. Projekti abikõlblikkuse periood võis alata taotlusvooru tähtpäevast (01.09.2015. a).

Taotluste nõuetele vastavuse kontroll-lehtedel punkti 12 „Toetatavad tegevused ei ole enne taotluse esitamist lõpetatud või täielikult ellu viidud, sõltumata sellest, kas kulud on tasutud“ olid RÜ kontrollijate vastused „jah“ või „ei kohaldu“. Kontroll-lehtedel täiendavad selgitused puudusid.

Auditi toimingute (taotluste esitamise viimane tähtaeg oli 31.08.2015. a) läbiviimisel selgusid järgnevad asjaolud:

1. Tartu Linnavalitsuse (edaspidi LV) projekt nr 2014-2020.2.01.002.01.15-0006 „Täiendavad lapsehoiukohad Tartu Kesklinna Lastekeskuses“:

RÜ rahuldab 16.10.2015. a taotluse täiendavate lapsehoiukohtade loomiseks Tartu Kesklinna Lastekeskuses. Kuu aja pärast, 18.11.2015. a saatis Tartu LV Haridusosakond kirja toetuse kasutamisest loobumiseks, sest linn ei suutnud uusi lasteaiaaiaid luua kuue kuu jooksul alates taotlusvooru tähtpäevast. Taotluse rahuldamise otsus tunnistati kehtetuks 26.11.2015. a otsusega. RÜ vastus kontroll-lehe punktis 12 on „jah“. **Eelnevast järeldub, kui RÜ oleks viinud läbi eelpaikvaatluse, siis oleks juba taotluse menetlemisel selgunud taotleja võimetus lasteaiaaiaid luua ja esitatud taotlust mitte rahuldada.**

2. Luunja Vallavalitsuse projekt nr 2014-2020.2.01.002.01.15-0023 „Kahe sõimerühma loomine Lohkva lasteaiaaia“:

Esmane taotlus esitati 31.08.2015. a, taotlus rahuldati 20.10.2015. a. Luunja Vallavalitsus saatis RÜ-le 24.11.2015. a kirja taotluse rahuldamise otsus muutmiseks, paludes projekti abikõlblikkuse perioodi muuta, sest projekti tegevustega ei suudetud taotluses näidatud ajal alustada, kuivõrd ehitaja ei olnud võimeline 1. detsembriks 2015. a Lohkva lasteaiaaia kahe rühmaruumi juurdeehitust lõpetama. RÜ vastus kontroll-lehe punktis 12 on „ei kohaldu“. **Antud taotluse menetlemisest järeldub, et kui RÜ oleks eelpaikvaatluse läbiviimisel kohapealse olukorraga tutvunud oleks juba varasemalt selgunud, et taotleja ei ole võimeline alustama tegevustega taotluses märgitud ajal.**

3. Tallinna Haridusameti projekt nr 2014-2020.2.01.002.01.15-0014 „Eriilmeliste lapsehoiukohtade loomine Tallinna linna lasteasutustes“, lasteaiakohtade loomiseks viies Tallinna lasteaias:

Esmane taotlus esitati 30.08.2015. a. Näiteks Tallinna Mustakivi lasteaia kodulehelt selgub, et 01.09.2015. a avati teine arendusrühm, mille kohtade loomiseks antud toetus anti. Samuti on Tallinna Lindakivi Lasteaia kodulehel kirjas, et septembrist 2015. a loodi uus rühm pervasiivsete arenguhäiretega lastele ja Kiisa lasteaias avati alates septembrist 2015. a uus tasandusrühm. RÜ vastus kontroll-lehe punktis 12 on **“ei kohaldu”**. Antud taotlusest järeldeb, et **RÜ ei kontrollinud eelpaikvaatlusega, kas ja millal taotluses esitatud lasteaedades lapsehoiukohti loodi või olid need loodud enne taotluse esitamist. Kuivõrd 30. august oli pühapäev ja 1. september juba teisipäev, jääb selgusetuks, kuidas RÜ veendus taotluste kontrollimisel, et kohtade loomiseks vajaminevad tegevused ei olnud tehtud enne taotluse esitamist.** Audiitori küsimusele vastati, et hindamise faasis kontrollitakse esitatud dokumentatsiooni põhjal, kas TAT § 8 lõige 8 on täidetud.

Audiitorite hinnangul ei ole RÜ sisuliselt veendunud taotluse vastavuse kontrolli faasis, et tegevused ei ole tehtud enne taotluse esitamist ning et taotleja suudab lasteaiakohad luua vastavalt TAT § 7 lõikele 4. RÜ ei ole kontrollinud ka projekti taotlusega seotud asjaolusid eelpaikvaatluse raames (vt aruande tähelepanek 2.1).

#### **Risk:**

Kui RÜ ei teosta eelpaikvaatlusi, mille käigus tuvastada, kas lasteaiakohad on loodud, siis on risk, et rahuldatakse taotlusi, mida toetuse saaja ei suuda rakendada. Samuti eksisteerib risk, et toetus ei ole abikõlblik, kui RÜ ei hinda taotluse kontrollimise etapis taotlust vastavalt TAT-is toodud reeglitele.

#### **Soovitus:**

Soovitame RÜ-l hinnata taotlusi sisuliselt ja veenduda kontrollimise etapis, et taotluses on kirjeldatud kohtade loomiseks kavandatud tegevused. Selleks soovitame RÜ-l teha projektieelset paikvaatlust enne taotluse hindamist ja taotluse rahuldamise otsuse tegemist. Paikvaatluse eesmärgiks on taotluses esitatud andmete kontrollimine, samuti saab fikseerida kohapealse olukorra enne projekti algust selleks, et oleks võimalik hiljem võrrelda ja hinnata toimunud muutust. Paikvaatluse käigus saab hinnata projekti olukorda ja taotleja valmisolekut projekti rakendada.

#### **RÜ kommentaar:**

RÜ ei ole teostanud käesolevas meetmes eelpaikvaatlusi, kuivõrd uute kohtade loomist kontrollitakse hiljem, mitte taotluse esitamisel (vt RÜ kommentaar tähelepanekule 2.1). Vastavalt RÜ protseduuridele tehakse eelpaikvaatlusi, kui see on põhjendatud.

#### **Audiitorite täiendav selgitus:**

Audiitorid jäävad tähelepanekutes 2.1 ja 2.2 toodud seisukohtadele. Kui taotleja ei kirjelda taotluses kohtade loomise tegevusi põhjalikumalt, peab RÜ puuduste kõrvaldamise raames paluma taotlejal täpsustada, mis alategevusi toetuse saaja loomise all silmas peab. Kui taotlus ei ole informatiivsem tegevuste kirjeldamise osas ja RÜ ei kontrolli neid taotlusi eelpaikvaatluse käigus, puudub kindlustunne, et RÜ saab projekti sisuliselt hinnata TAT määruse § 17 ja 18 kohaselt ehk hinnata projekti asjakohasust ja teostatavust ning teostatust. Kui taotleja ei selgita või esita taotlusfaasis tõendusmaterjali enne kohtade loomist, peab RÜ olukorra selgitamiseks läbi viima eelpaikvaatlusi.

## **Oluline tähelepanek 2.3 – Eelpaikvaatluse läbiviimine on kirjeldatud RÜ protseduurides liiga üldsõnaliselt.**

---

KAMIN punkti 3.2 järgi võib sõltuvalt taotluse sisutegevusest olla vajalik käia kohapeal kontrollimas taotlusega seotud asjaolusid enne toetuse rahuldamise otsust. Projektieelse paikvaatluse eesmärgiks on muuhulgas:

- 1) taotluses esitatud andmete kontrollimine või täiendava info kogumine;
- 2) olukorra fikseerimine enne projekti algust selleks, et oleks võimalik hiljem võrrelda ja hinnata toimunud muutust;
- 3) kontroll abikõlblike tegevustega alustamise üle (kui tegevuste alustamine ei ole TAT alusel lubatud).

RÜ avatud taotlemisel toetuse andmise töökorra<sup>14</sup> punktis 5.4 on kirjas ainult, et kohapealse kontrolli läbiviimine toimub vastavalt kohapealse kontrolli teostamise töökorrale.

RÜ kohapealsete kontrollide juhendis<sup>15</sup> on sõnaliselt kirjas vaid, et eelpaikvaatluse käigus kontrollitakse taotluse vastavust nõuetele ning vajadusel nõustatakse taotlejat struktuuritoetuse kasutamise nõuete osas. Eelpaikvaatlus viiakse läbi valikuliselt toetuse taotluses kajastatud asjaolude kontrollimiseks.

Töökorrast ja kohapealse kontrolli juhendist ei selgu eelpaikvaatluse läbiviimise ühtsed põhimõtted, milliste kriteeriumide alusel taotlusi eelpaikvaatluseks valitakse ja millises ulatuses. Samuti ei selgu eelpaikvaatluse läbiviimise konkreetset tegevused, vastutajad, läbiviijad, dokumenteerimise ja tõendusmaterjali miinimumnõuded.

### **Risk:**

Kui RÜ ei reguleeri oma protseduurides projektieelse paikvaatluse läbiviimise põhimõtteid detailsemalt, eksisteerib risk, et rahuldatakse taotlus, mida ei suudeta esialgse plaani kohaselt ellu viia või lasteaiakohtade loomiseks planeeritud alategevused on enne taotluse esitamist tehtud, mistõttu projekt ei ole abikõplik.

### **Soovitus:**

Soovitame RÜ-l täiendada avatud taotlemisel toetuse andmise töökorra eelpaikvaatluse läbiviimise protseduuridega. Samuti soovitame täiendada kohapealsete kontrollide juhendit: määratleda eelpaikvaatluse läbiviimise ühtsed põhimõtted, milliste kriteeriumide alusel taotlusi eelpaikvaatluseks valitakse ja millises ulatuses, läbiviimise konkreetset tegevused, vastutajad, läbiviijad, dokumenteerimise ja tõendusmaterjali miinimumnõuded.

### **RÜ kommentaar:**

Nõustume tähelepanekuga, täiendame järelevalve korra lisa 1 „Kohapealsete kontrollide juhend“ järgmiselt: „Eelpaikvaatluse viiakse läbi enne toetuse rahuldamise otsust vastavalt vajadusele. Vajaduse otsustab TAT-i rakendamist koordineeriva keskuse juhataja lähtudes TAT tegevuste spetsiifikast. Eelpaikvaatluse

---

<sup>14</sup> SA Innove perioodi 2014-2020 tööprotseduuride meetme 2.1 „Lapsehoiu ja puudega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks“ tegevuse 2.1.2 „Lapsehoiukohtade loomine ja teenusepakkumise toetamine 0–7-aastastele lastele“ avatud taotlemisel toetuse andmise töökorra kinnitatud 2.09.2015.a juhatuse liikme käskkirjaga nr 1.1.4/128.

<sup>15</sup> SA Innove juhatuse liikme 23.01.2015.a käskkirjaga nr 22 kinnitatud „Toetuse kasutamise järelevalve korra“ lisa 1 „Kohapealsete kontrollide juhend“.

eesmärgiks võib olla: olukorra fikseerimine kohapeal ja taotluses esitatud andmete kontrollimise (sh kontroll abikõlblike tegevuste alustamise üle, juhul kui tegevustega alustamine enne taotluse rahuldamist ei ole TAT alusel lubatud) ja/või kogutakse taotlusega seotud täiendavat infot. Vajadusel nõustatakse taotlejat (sh partnerit) toetuse andmise tingimuste (TAT) osas.

Kohapealses kontrollis enne rahuldamise otsust vormistatakse dokumentide kontrolli protokoll (TK7 L5).“

Saadame muudatused korraldusasutusele kooskõlastamiseks hiljemalt 06.05.2016 ja jõustame selle esimesel võimalusel. Vastutaja: Katri Targama.

## **Oluline tähelepanek 2.4 – RÜ ei kontrolli iseseisvalt, kas projekti tegevusi on rahastatud muudest toetusallikatest.**

TMM § 4 lõike 1 punkti 14 järgi toetust ei taotleta kulule, millele on toetust juba eraldatud teisest meetmest või riigisisestest või muudest välisabi vahenditest.

Taotleja peab märkima taotluse vorm A punktis 2.1.3, kas taotleja on rakendanud, taotlenud või kavatseb taotleda vahendeid käesoleva projektiga sisuliselt seotud (k.a jätkutegevused) tegevuste rahastamiseks.

RÜ taotleja ja taotluse nõuetele vastavuse kontroll-lehel on punkt 13 „Taotluses on esitatud vastav teave, kui projektile või projekti üksikutele tegevustele taotletakse toetust samal ajal mitmest meetmest või muudest riigieelarvelistest, Euroopa Liidu või muu välisabi vahenditest“, mille juures on märges, et taotluse faasis **piisab taotleja esitatud infost**.

RÜ selgitas audiitoritele, et RÜ kontrollib taotluse punktis 2.1.3 märgitud ja kontrollitakse üle ka SFOS-ist, kas vastava organisatsiooniga seotud samasisulistele tegevustele on taotletud või taotletakse toetust. Kuivõrd tegu on ESF meetmega, siis saab kulusid teha vaid lapsehoiuteenuse, lasteaiakoha või alusharidusteenuse pakkumiseks. Antud meetme tegevuste alla ei loeta ruumide rekonstrueerimist ega sisustuse soetusega seotud tegevusi, seega ei ole käesoleval juhul taotluse puudusena käsitletav asjaolu, et taotleja on saanud toetust hoone rekonstrueerimiseks.

Audiitorid tuvastasid taotluste menetlemise kontrollimisel:

1. Projekti nr 2014-2020.2.01.002.01.15-0010 taotluse vorm A punktis 2.1.3 **ei ole märgitud**, et taotleja on Rakvere Rohuaia Lasteaiale saanud toetust Euroopa Liidu jm vahenditest. Linnavalitsus on korraldanud 2015. a teises pooles hankeid lasteaia mööbli, köögi- ja teiste seadmete ostmiseks jm (riigihanked nr 165062, 158384), samuti on saanud lasteaia hoone rekonstrueerimiseks toetust Eesti-Šveitsi koostööprogrammist (riigihanke nr 150502).

RÜ on taotluse kontrollimisel kontroll-lehe punktis 13 märkinud „ei kohaldu“.

2. Projekt nr 2014-2020.2.01.002.01.15-0006 taotluse lisa 1 vorm A punktis 2.1.3 on kirjas, et taotletakse toetust lisarühmade ehituskuludeks „Linnaliste piirkondade jätkusuutliku arengu“ meetmest 2015. a novembrikuus. RÜ on taotluse kontrollimisel kontroll-lehe punktis 13 märkinud „jah“. RÜ ei ole kontrollinud, millal tegelikult Tartu LV saab selle investeringute kava alusel antava toetuse ja kas nad suudavad selle toetusega ruumid tähtaegselt valmis ehitada, et antud toetuse abil tegevustega alustada hiljemalt kuue kuu jooksul taotlusvooru tähtpäevast (TAT § 7 lõige 4).

Audiitorid saavad eelnevast järeldada, et taotluse faasis RÜ tugineb ainult taotluses märgitud informatsioonile ja täiendavat kontrolli muude rahastusallikate osas ei toimu.

#### **Risk:**

Ainult taotleja esitatud informatsioonile tuginemisel taotluste menetlemise etapis esineb oht, et võimalikke topeltfinantseerimise juhtumeid ei tuvastata ning projektis toetatavad tegevused on mitteabikõlblikud.

#### **Soovitus:**

Soovitame täiendada RÜ töökorda ja selle lisa 1 „Taotleja ja taotluse nõuetele vastavuse kontroll-leht“, et oleks selge, kuidas RÜ-s kontrollitakse, et toetust ei taotleta kuludele, millele on ükskõik millist toetust juba eraldatud. Erinevate toetuste kohta info kogumine ja talletamine on vajalik info terviklikkuse tagamiseks. Soovitame RÜ-l taotleja ja taotluse vastavuse kontrolli faasis taotlejalt küsida infot planeeritava projekti kuludele mõnest teisest meetmest või riigisisestest või muudest välisabi vahenditest toetuse taotlemise ja saamise kohta. RÜ peab täiendava info saamiseks teostama päringuid registris või küsima andmeid teistelt RÜ-delt.

#### **RÜ kommentaar:**

Topeltfinantseerimise näol on tegemist olukorraga, kus samade kulude tarbeks, mida toetuse saaja rakendusüksusele deklareerib, taotletakse toetust mitmest avalikust rahastusallikast. Rakendusüksus kontrollib seda, kas toetuse saaja teeb tegevusi ettenähtud väljundite saavutamiseks vastavalt määruses sätestatud nõuetele (sh kohapealses kontrollis) ning kulused SFOS-i riskkontrolli funktsiooni kasutades.

Topeltfinantseerimist saab RÜ kontrollida alles reaalsete tekkinud kulude alusel. Taotluses esitatud info näol on tegemist informatiivse teabega.

#### **Audiitorite täiendav selgitus:**

Audiitorid ei nõustu RÜ selgitusega, et topeltfinantseerimise kontroll kohaldub vaid kuludokumendi tasandile. RÜ-l on kohustus veenduda taotleja esitatud andmete õigsuses, kuid ainult kinnitustele tuginemist ei saa lugeda piisavaks.

Audiitorite hinnangul on toetuse taotlemisel võimalik ja vajalik hinnata, kas taotluse aluseks olevatele planeeritud kuludele ei ole taotleja esitanud juba varasemalt toetuse taotlust mõnest teisest meetmest või riigisisestest või muudest välisabi vahenditest. RÜ-l on võimalik info saamiseks teha päring registris või küsida teistelt toetuse andjatelt. Tähelepanekus 2.4 toodud näidetest selgub, et RÜ tugineb ainult taotleja poolt taotluses esitatud informatsioonile. Puudub kontrolljälg, et RÜ oleks täiendavat kontrolli läbi viinud. Taotlejad peavad esitama taotluse punktis 2.1.3 info, kas taotleja on rakendanud, taotlenud või kavatseb taotleda vahendeid käesoleva projektiga sisuliselt seotud (k.a jätkutegevused) tegevuste rahastamiseks. Antud infot arvesse võttes peaks RÜ analüüsima, kas taotleja toodud info teiste toetusallikate kohta on täielik ning kas planeeritud kulude osas on võimalikke kattuvusi teiste projektidega, mida taotleja juba rakendab või on ellu viimas. Kui vastava kontrolli teeb RÜ, siis kontrolli tulemused tuleb säilitada ka struktuurifondidest rahastatud projektide toimikus. Auditi läbiviimisel vastava kontrollitoimingute tulemusi audiitoritele ei ole esitatud.



## Tähelepanek rakendusasutusele

### **Oluline tähelepanek 2.5 – Rakendusasutuse koostatud hindamislehe ja hindamisjuhendi alusel ei hinnata toetuse taotlejat kõigi seirekomisjoni kinnitatud kriteeriumite alusel.**

TMM § 7 lg 1 järgi rakendatakse projektide valimiseks toetuse andmise tingimustes sätestatud valikukriteeriume ja -metoodikat, mis on kooskõlas rakenduskava seirekomisjoni kinnitatuga.<sup>16</sup>

TAT § 18 lõike 1 järgi hinnatakse nõuetele vastavaks tunnistatud projekte järgmiste hindamiskriteeriumite alusel:

- 1) mõju meetme tegevuse eesmärkide saavutamisele – 62%;
- 2) põhjendus – 19%;
- 3) kuluefektiivsus – 19%.

Hindamise läbiviimise aluseks on RA koostatud TAT lisa 2 hindamisleht ja hindamisjuhend, milles on:

„Kriteerium 2. Projekti põhjendatuse alakriteerium 2.1 projekti põhjendus probleemi analüüsist ja hetkeolukorra kirjeldusest lähtuvalt (3 punkti)“.

Punktide selgitus hindamisjuhendis on:

„KOV-i analüüs lapsehoiukohtade vajaduse hindamisel on asjakohaste andmete osas täidetud (1 punkt) ning „Olemasoleva olukorra, ülevaade projekti vajalikkusest, eesmärgid ja tulemused on lahti seletatud, põhjendatud ja omavahel seostatud ja tuginevad analüüsivormile lisas 3“ (2 punkti).

Audiitorid tuvastasid, et:

1. RA hindamisjuhendi punktis 2 **ei hinnata, kas projektis ettenähtud tegevused võimaldavad saavutada planeeritud väljundeid ja tulemusi.**
2. Hindamisjuhendis ja -lehel on üks seirekomisjoni kinnitatud kriteerium puudu – **ei ole hinnatud taotleja suutlikkust projekti ellu viia.** Antud kriteeriumi kohaldamine on abikõlblikkuse eeldus ning kui seda ei kohaldata, siis kõik järgnevad kulud on mitteabikõlblikud.

---

<sup>16</sup> Seirekomisjon on kinnitanud järgmised üldised valikukriteeriumid:

1. Projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele - selle kriteeriumi raames hinnatakse projekti panust meetme eesmärkidesse, sh projekti tulemuste eeldatavat ulatust ning vajadusel tulemuste kestlikkust pärast projekti lõppu ning projekti panust meetme väljundnäitaja(te) saavutamisse.
2. Projekti põhjendus - selle kriteeriumi raames hinnatakse, kas projekti eesmärgipüstitus on põhjendatud – on olemas probleem, kitsaskoht või kasutamata arenguvõimalus; projekti sekkumisloogika on arusaadav, mõjus – projektis ettenähtud tegevused võimaldavad saavutada planeeritud väljundid ja tulemused. Nende sidusus eesmärkidega ning mõjus on arusaadavad, võimalusel innovaatilisi lahendusi soosivad; tegevuste ajakava on realistlik, arvestades mh tegevuste omavahelisi seoseid.
3. Projekti kuluefektiivsus - selle kriteeriumi puhul hinnatakse, kas ettenähtud tegevused/lahendused on piisavalt kuluefektiivne viis planeeritud väljundite/tulemuste saavutamiseks; planeeritud eelarve on realistlik ja mõistlik - on selge, milliste arvutuste ja hinnangute alusel on eelarve kokku pandud ning planeeritud kulud on vajalikud ja mõistlikud, ning on olemas taotleja võimekus täiendavate püsikulude rahastamiseks.
4. Toetuse taotleja/saaja (ja partnerite) suutlikkus projekti ellu viia - antud kriteerium võib olla nii vastavuskriteerium kui ka valikukriteerium, mille rakendamisel kontrollitakse, kas toetuse taotlejal/saajal (ja partneritel kokku) on kvalifikatsioon, kogemus, jätkusuutlikkus, õiguslik, organisatsioonilised või tehnilised eeldused projekti elluviimiseks kavandatud viisil.

RA selgitas audiitoritele, et lapsehoiuteenuse kui ka lasteaia rühma avamisel tuleb lähtuda vastavates seadustes ehk sotsiaalhoolekandeseaduses ja koolieelse lasteasutuse seaduses määratletud tegevustest. Kuivõrd uute lapsehoiuteenuse ja lasteaiaühemate avamise tegevused on kehtestatud seadustes, siis ei ole neid vaja määrusesse eraldi välja tuua, sest projekti läbiviija peab seadust järgima selles osas. (vt ka aruande tähelepanekud 2.1, 2.2)

**Audiitorite hinnangul on oluline hinnata toetuse saaja võimekust projekti ellu viia, eriti seal, kus toetuse saaja osutab teenust ise. RÜ-l peab olema selge veendumus, et lasteaiaühemate loomiseks on olemas nõuetele vastavad tingimused. Andmed selle kohta peavad sisalduma taotlusvormis.**

#### **Risk:**

Kui RÜ ei hinda taotleja suutlikkust projekti ellu viia, st kohtade loomise valmidust, võivad järgnevad kulud olla mitteabikõlblikud või tuleb taotlus peale rahuldamise otsust mitte rahuldada.

#### **Soovitus:**

Soovitame RA-l täiendada hindamislehte ja –juhendit enne järgmist avatud taotlusvooru. RÜ peab hindama taotleja suutlikkust luua uusi lasteaiaühemate, mille aluseks on taotleja poolne peamiste tegevuste kirjeldus taotluses.

#### **RA kommentaar:**

Vastavalt seirekomisjoni poolt kinnitatud projektide valikukriteeriumide korrale on sätestatud:

„Toetuse taotleja/saaja (ja partnerite) suutlikkus projekti ellu viia.

Antud kriteerium võib olla nii vastavuskriteerium kui ka valikukriteerium, mille rakendamisel kontrollitakse, kas toetuse taotlejal/saajal (ja partneritel kokku) on kvalifikatsioon, kogemus, jätkusuutlikkus, õiguslik, organisatsioonilised või tehnilised eeldused projekti elluviimiseks kavandatud viisil. „

Määruse §-s 10 on sätestatud, et toetuse taotlejaks saab olla ainult KOV.

(1) Toetust võib taotleda kohaliku omavalitsuse üksus.

(2) Taotleja peab vastama taotluste menetlemise määruse § 2 punktidele 1, 2 ja 5.

Taotluste tehnilises kontrollis kontrollib Innove, kas taotleja puhul on tegu kohaliku omavalitsusega.

Kuna taotlejate ring on piiratud kohalike omavalitsuse üksustega, siis on juba eelnevalt teada, et Eestis ei ole mitte ühtegi kohalikku omavalitsust, kellel ei oleks lasteaeda ning puuduks seeläbi kogemus, kvalifikatsioon või õiguslik eeldus projekti läbi viia. Eelpool toodust lähtuvalt on taotleja suutlikkust projekti ellu viia hinnatud.

Plaanime II voorus laiendada taotlejate ringi ning eraõiguslike taotlejate puhul kavandame sätestada täiendavad kriteeriumid taotleja suutlikkuse hindamiseks.

Meie hinnangul tegevuste üksikasjalik kirjeldus ei võimalda hinnata kohtade loomise võimekust, kuna see ei pruugi tagada KOVi võimekust kohti luua. Näiteks kui KOV sõltub ehitaja tööde valmimisest, siis seda ei oska KOV prognoosida oma avalduses, kas ehitaja saab oma töödega õigeaegselt valmis või mitte. Ka näiteks sel juhul ei ole tegu taotleja suutlikkusega projekti ellu viia. Seetõttu tegevuste kirjelduse nõudmine ei taga kindlasti seda, et KOV ka tegelikult on võimeline projekti ellu viima.

I taotlusvoorus kontrolliti vastavushindamise raames projekti panust meetme väljundnäitajasse. Vajadusel on võimalik on selles osas ka hindamisjuhendit täiendada. Oleme KAlt küsinud seisukohta, kas nende hinnangul võib antud kriteeriumi ainult vastavushindamise faasis hinnata.

Soovime välja tuua, et EK on ESF määruse art 14(2) alusel ette näinud 40 % kulude hüvitamise viisi.

EK lihtsustamise juhendis on välja toodud:

Euroopa Sotsiaalfond

Määruse (EL) nr 1304/2013 artikli 14 lõikes 2 sätestatakse **ESFi-põhine kindlamääralise rahastamise süsteem**.

Projekti **kõigi muude rahastamiskõlblike kulukategooriate arvutamiseks võib kasutada otseseid personalikuluseid kuni 40% suuruse kindla määra alusel**. „Kõik muud kulukategooriad” hõlmavad muid otseseid kulusid (välja arvatud otsesed personalikulud, kuid kaasa arvatud osalejatele makstavad töötasud ja toetused) ja kaudseid kulusid. Korraldusasutus võib 40% kasutada otse, ilma põhjendusega.

Ka kontrollijälje puhul on lihtsustatud kulude juhendis välja toodud järgmist

Rahastamiskõlblike kulude kategooriad, mille alusel kohaldatakse määra rahastamiskõlblike summade arvutamiseks	Otsesed personalikulud = <ul style="list-style-type: none"> <li>• selge otseste personalikulude määratlus;</li> <li>• palgakulude tõendus (palgalehed, vajaduse korral tööajatabelid, kollektiivsed lepingud, et põhjendada vajaduse korral mitterahalisi hüvitisi, välise teenuse osutaja üksikasjalik arve).</li> </ul>
Kindel määr	Toetuse tingimusi kirjeldavas dokumendis tuleb osutada ESFi määruse artikli 14 lõikele 2.
Kindla määraga <b>arvutatud</b> rahastamiskõlblike kulude kategooriad	Tõendamist ei ole vaja.

Oleme meetme väljatöötamisel lähtunud EK lihtsustamise juhendis toodud nõuetest ning antud tingimused on meetme määruses ja taotlustes täidetud.

#### Audiitorite täiendav selgitus:

Audiitorid ei nõustu RA seisukohaga, et KOV-ist taotleja puhul on RÜ kontroll piisav ja piisav, et tõendada taotleja suutlikkust projekti elluviimise hindamiseks. Ka KOV-i puhul tuleb hinnata projekti elluviimise suutlikkust ja võimekust. Kui taotleja ei kirjelda taotluses kohtade loomiseks vajaminevaid tegevusi ja RÜ ei kontrolli ning ei hinda taotleja suutlikkust projekti ellu viia, tuleb RÜ-l peale taotluste rahuldumist tekkinud tõrgete (ehitaja suutlikkus, muude rahastamisotsuste viivitused jm) tõttu taotlused mitte rahuldada. Vt ka aruande tähelepanekud 2.1, 2.2.

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

---

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
<b>Põhinõue 2.</b> Asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks		X		
Koondhinnang rakendusasutuse JKS-ile		X		