



Taotluste menetlemise protsessi juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuses

Audit nr JKS-2/2015

Lõpparuanne

8.06.2016



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Hanno Tomberg, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse, rakendusüksus

Pr Liisa Oviir, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, rakendusasutus

Pr Kaie Koskaru-Nelk, Rahandusministeerium, korraldusasutuse juht

Pr Karin Viikmaa, Rahandusministeerium, sertifitseerimisasutuse juht

LÜHIÜLEVADE

Auditi eesmärk oli hinnata Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (edaspidi EAS) 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 EAS-i kui rakenduskava prioriteetse suuna „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine” meetmete „Loomemajanduse arendamine” ja „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine” RÜ JKS toimib taotluste menetlemisel, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria)¹.

Põhinõudele antud hinnang lähtuvalt auditi ulatusest on toodud lõpparuande B-osas, antud hinnangute koondtabel on toodud lõpparuande lisa¹.

Audiitorite hinnangul esinevad RÜ taotluste menetlemise protsessis mõningad puudused, mis on seotud hindamismetoodikatega ning sisulise hindamise kvaliteedi puudujääkidega.

Auditi käigus tehti **kaheksa** olulist tähelepanekut järgmiselt:

- Üldised tähelepanekud 2.1 ja 2.2 kohalduvad mõlemale auditeeritud meetmele.
- Tähelepanekud 2.4 ja 2.5 puudutavad meetme „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine” tegevust „Starditoetus; Tähelepanekud 2.6-2.8 puudutavad eelkõige meetme „Loomemajanduse arendamine” tegevusi „Loomemajanduse inkubatsiooni arendamine” ja „Loomemajanduse tugistruktuuride arendamine”.

Audiitorite hinnangul avaldavad kõige kriitilisemat mõju RÜ JKS-i toimimisele tähelepanekud 2.4-2.8, mis hõlmavad olulisi parendusvõimalusi taotluste menetlemise ja hindamise protsessis.

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.

Auditi käigus tehti järgmised olulised² tähelepanekud:

Oluline tähelepanek 2.1 – RÜ ei kontrolli toetuse saajast eraldiseisvalt, kas projekti tegevusi on rahastatud muudest toetusallikatest;

Oluline tähelepanek 2.2 – RÜ ei kontrolli hankija määratluse korrektsust taotluste menetlemise etapis;

Tähelepanekud meetmes „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine“

Oluline tähelepanek 2.4 – Starditoetuse hindamiskriteeriumeid on kirjeldatud selliselt, et erineva osakaaluga kriteeriumite juures on võimalik hinnata ühtesid ja samu näitajaid, mille tulemuseks on projektide liialt subjektiivne hindamine.

Oluline tähelepanek 2.5 – Audiitoritel puudub kindlustunne, et toetust on antud projektidele, mis suudavad täita taotluse rahuldamise otsuses toodud projekti tulemus- ja väljundnäitajaid;

Tähelepanekud meetmes „Loomemajanduse arendamine“

Oluline tähelepanek 2.6 – Hindamiskomisjoni roll taotluste hindamise protsessis ei ole läbipaistev;

Oluline tähelepanek 2.7 – Loomemajanduse tugistruktuuride arendamise toetusmeetme hindamismetoodika tugineb liigselt prognoosidele, mis põhjustab taotluste hindamise subjektiivsust;

Oluline tähelepanek 2.8 – RÜ ei nõua loomemajanduse meetmes taotlejatelt informatsiooni, mis on vajalik metoodikas nimetatud alakriteeriumite hindamiseks ning metoodika vajab täiendamist.

Lisaks tehti auditi raames üks väheoluline tähelepanek.

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 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 EAS-i töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

Kinnitame lõpparuande 37 leheküljel.

² **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.

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	5
A - OSA	6
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST	6
2. VALIMI MOODUSTAMISE METOODIKA	7
3. TAUSTINFO	8
4. JÄRELTOIMINGUD	9
B-OSA	10
TÄHELEPANEKUD	10
<i>Oluline tähelepanek 2.1 – RÜ ei kontrolli toetuse saajast eraldiseisvalt, kas projekti tegevusi on rahastatud muudest toetusallikatest</i>	<i>10</i>
<i>Oluline tähelepanek 2.2 - RÜ ei kontrolli hankija määratluse korrektsust taotluste menetlemise etapis</i>	<i>15</i>
<i>Väheoluline tähelepanek 2.3 – Taotluste esmatasandi kontrollijad ei kinnita oma erapooletust kontrollitavast projektist</i>	<i>17</i>
<i>Oluline tähelepanek 2.4 – Starditoetuse hindamiskriteeriumeid on kirjeldatud selliselt, et erineva osakaaluga kriteeriumite juures on võimalik hinnata ühtesid ja samu näitajaid, mille tulemuseks on projektide liialt subjektiivne hindamine.</i>	<i>19</i>
<i>Oluline tähelepanek 2.5 – Audiitoritel puudub kindlustunne, et toetust on antud projektidele, mis suudavad täita taotluse rahuldamise otsuses toodud projekti tulemus- ja väljundnäitajaid</i>	<i>25</i>
<i>Oluline tähelepanek 2.6 – Hindamiskomisjoni roll taotluste hindamise protsessis ei ole läbipaistev</i>	<i>28</i>
<i>Oluline tähelepanek 2.7 – Loomemajanduse tugistruktuuride arendamise toetusmeetme hindamismetoodika tugineb liigselt prognoosidele, mis põhjustab taotluste hindamise subjektiivsust</i>	<i>30</i>
<i>Oluline tähelepanek 2.8 – RÜ ei nõua loomemajanduse meetmes taotlejatelt informatsiooni, mis on vajalik metoodikas nimetatud alakriteeriumite hindamiseks ning metoodika vajab täiendamist</i>	<i>33</i>
LISA 1 – KOONDHINNANG AUDITEERITAVA ASUTUSE JKS-ILE	37

A - OSA

1. Kokkuvõtte auditi läbiviimisest

STS-i § 9 lõike 2 ja FKO 2015. aasta tööplaani kohaselt viis FKO läbi JKS auditi EAS-is kui RÜ-s.

Audit toimus ajavahemikul 24.11.2015 kuni 8.06.2016. a, sh viidi läbi auditi kohapealseid toiminguid RÜ-s 15.12.2015. a. Auditi töörühma kuulusid FKO nõunik Kaisa Jõemaa (auditi juht) ja 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 EAS-i 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 põhinõudele³ nr 2 „asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks“ järgmiste põhinõude 2 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 heaks kiidetud ning vastavad taotlusvooru teates toodule. KA 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. a määrus nr 133 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määramise kehtestamiseks“;
- Väliskaubandus- ja ettevõtlusministri 09.03.2015. a määrus nr 20 „Starditoetus“;
- Kultuuriministri 30.12.2014. a määrus nr 12 „Loomemajanduse tugistruktuuride, ühisprojektide ja ekspordivõimekuse arendamise toetamise tingimused ja kord“;
- Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimiseks (edaspidi KAMIN⁴);

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).

⁴ Korraldusasutuse juhend programmperioodiks 2014-2020, koostatud 22.09.2014. a.

- Seirekomisjoni kinnitatud üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele ühtekuulusspoliitika 2014-2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nendest toetatavatele meetmetele;
- RÜ sisemised taotluste menetlemist reguleerivad tööprotseduurid.

Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmisi auditi toiminguid:

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

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

2. Valimi moodustamise metoodika

RÜ JKS-i testimiseks struktuuriotuse taotluste menetlemisel moodustati valim rahastatud taotlustest meetmes „Loomemajanduse arendamine“. Valimi testimise eesmärgiks 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 kaardistas auditi meeskond kõik avanenud meetmed rakendusperioodil 2014-2020, kus oli seisuga 10.11.2015. a avatud taotlusvooru rakendusskeemi alusel rahastatud projekte, mis olid valimi üldkogumiks.

Vastavalt auditi ulatuse määratlusele ja riskide hindamisele valiti üldkogumist testimiseks järgnevad EAS-i meetmed:

- meede „Loomemajanduse arendamine“, tegevused 5.3.1 „Loomemajanduse inkubatsiooni arendamine“, 5.3.2 „Loomemajanduse tugistruktuuride arendamine“, 5.3.3 „Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine“;
- meede „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine“, tegevused 5.1.2 „Starditoetus“;

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.

Meetme „Loomemajanduse arendamine“ 16-st rahuldatud taotlusest, rahalises mahus 3 652 280,78 EUR ning 24-st mitterahuldatud taotlusest osutus valimi suuruseks kokku kolm rahuldatud taotlust, mis moodustab üldkogumist 33,6% ja kaks mitterahuldatud taotlust järgmiselt:

Meede	Meetme alakood	Projekti number	Projekti maksumus (EUR)
2014-2020.5.3	5.3.2	2014-2020.5.03.002.01.15-0032	428 500
2014-2020.5.3	5.3.1	2014-2020.5.03.001.01.15-0020	400 000
2014-2020.5.3	5.3.2	2014-2020.5.03.002.01.15-0031	399 250
2014-2020.5.3	5.3.2	EU49157	Taotlust ei rahuldatud
2014-2020.5.3	5.3.3	EU49507	Taotlust ei rahuldatud

Meetme „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine“ 37-st rahuldatud taotlusest, rahalises mahus 811 304,24 EUR ning 10-st mitterahuldatud taotlusest ostus valimi suuruseks kokku 4 rahuldatud taotlust, mis moodustab üldkogumist 24% ja 1 mitterahuldatud taotlus järgmiselt:

Meede	Meetme alakood	Projekti number	Projekti maksumus (EUR)
2014-2020.5.1	5.1.2	2014-2020.5.01.002.01.15-0040	72 850
2014-2020.5.1	5.1.2	2014-2020.5.01.002.01.15-0035	52 000
2014-2020.5.1	5.1.2	2014-2020.5.01.002.01.15-0055	41 000
2014-2020.5.1	5.1.2	2014-2020.5.01.002.01.15-0071	27 793
2014-2020.5.1	5.1.2	EU49254	Taotlust ei rahuldatud

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 tõhusust⁵.

EAS on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2000. a. asutatud sihtasutus, mille eesmärgiks on aidata kaasa Eesti kui parima ettevõtluskeskkonnaga riigi kujunemisele, tõsta ettevõtjate konkurentsivõimet, riigi tuntust ja investeerida kohaliku elu edendamisse.

Eesti liitumise järel Euroopa Liiduga sai EAS üheks Euroopa Liidu struktuurifondide RÜ-ks Eestis. ELi rahastamisperioodil 2007-2013 oli kokku rohkem kui 3,4 miljardi eurosest (53 miljardi kroonise) struktuuriabist Eestile EAS-i rakendada 784 miljonit eurot (12 miljardit krooni). ELi uuel, 2014-2020, rahastamisperioodil on struktuurifondide eelarve 3,5 miljardit eurot, millest EASi rakendada on 588,1 miljonit eurot.

Vabariigi Valitsuse 23.07.2015. a korraldusega nr 295 on kinnitatud perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri, mille lisa 1 järgi EAS rakendab programmperioodil järgmiseid prioriteetsete suundade meetmeid:

⁵ Vabariigi Valitsuse 07. 08. 2014. a määruse nr 127 "Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine" § 3.

- prioriteetse suuna „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“ meetmeid „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine“, „Loomemajanduse arendamine“ ja „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“;
- prioriteetse suuna „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja rahvusvaheliselt konkurentsivõimeline teadus- ja arendustegevus“ meetmeid „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade (IKT + tervis + ressursid) arendamiseks“ ja „Ettevõtja arenguplaani toetusmeede ettevõtete arendus- ja eksporditegevustele kaasaaitamiseks ning juhtimisvõimekuse tõstmiseks“;
- prioriteetse suuna „Jätkusuutlik linnapiirkondade areng“ meetmeid „Linnapiirkondade jätkusuutlik areng“ ja „Ida-Virumaa linnapiirkondade jätkusuutlik areng“;
- prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ meedet „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“.

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 soovituste rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni⁶. Järeloimingute tulemustest annab korraldusasutus tagasisidet struktuuritoetuse registri (edaspidi SFOS) vahendusel. Lõpliku hinnangu soovituste elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

⁶ 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

Audiitorite hinnangul on RÜ-s asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks olemas olulises osas olemas, kuid mõningad parandused on vajalikud.

Oluline tähelepanek 2.1 – RÜ ei kontrolli toetuse saajast eraldiseisvalt, kas projekti tegevusi on rahastatud muudest toetusallikatest

TMM § 4 lg 1 punkti 14 järgi peab taotlus vastama tingimusele, et toetust ei taotleta kulule, millele on toetust juba eraldatud teisest meetmest või riigisisestest või muudest välisabi vahenditest. TMM seletuskirja järgi on RÜ-l võimalik info saamiseks esitada päring SFOS-is või küsida teistelt RÜ-delt või põllumajandustoetuste andjalt.

Auditi käigus selgitas EAS, et nad toetuvad selle tingimuse kontrollimisel taotluses olevale infole, kus taotleja peab tooma välja teised taotletavad toetused ja kinnitama selle allkirjaga. Muid kontrollimeetmeid taotluse menetlemise etapis ei rakendata, sh ei kontrollita, kas taotleja esitatud info teistest taotletavatest toetustest on ammendav.

Audiitorid tuvastasid taotluste menetlemise kontrollimisel järgmised puudused:

1. EAS on auditi käigus antud selgitustes välja toonud, et starditoetuse meetme taotlejad võivad saada toetust ka Tallinna Ettevõtlusametist või Leader meetmetest jne, **samas ei ole EAS täiendavaid päringuid nende osas teinud**. Audiitorite hinnangul on võimalik topeltfinantseerimise oht ka PRIA teatud meetmetega, mida tõendab ka asjaolu, et EAS on järelevalve etapis vastavaid topeltfinantseerimisega seotud pettuseid tuvastanud.
2. Projekti nr 2014-2020.5.03.002.01.15-0032 taotluses on toodud info, et 05.03.2015. a on taotletud toetust 15 000 euro ulatuses Kultuuriministeeriumilt välismessidel osalemiseks. Ka EAS-i rahastatud projektis sisalduvad kulud välismessidel osalemiseks. **Auditi läbiviimisel ei esitatud tõendusmaterjali selle kohta, et RÜ oleks kontrollinud, kas välismesside osas on võimalikke kattuvusi**, kuivõrd tegevused toimuvad samal ajal ning RÜ-le oli vastav info taotlusest nähtav.
3. Projekti nr 2014-2020.5.03.001.01.15-0020 taotluses ei ole märgitud teisi taotletavaid toetusi. Samas tuvastasid audiitorid, et taotluse lisana esitatud äriplaanis on märgitud raha sissetulekute allikatena erinevaid toetusmeetmeid (Eesti Kultuurkapital, Erasmus). **RÜ ei ole küsinud täiendavaid küsimusi, miks taotluses ei ole vastavaid toetusmeetmeid välja toodud ning samuti ei ole teinud täiendavat kontrolli võimaliku topeltfinantseerimise tuvastamiseks.**
4. Projekt nr 2014-2020.5.03.002.01.15-0031 2014. aasta majandusaasta aruandest nähtub erinevaid sihtotstarbelise toetuse eraldajaid⁷ 5,2 miljoni euro ulatuses. **RÜ ei ole teinud täiendavaid päringuid**

⁷ Lisaks EAS-ile, Kultuuriministeerium, EU Komisjon ja Parlament, Eesti Kultuurkapital, Europe Cinemas, Kaitseministeerium, Riigikantselei ja muud allikad.

tuvastamaks võimalikku topeltfinantseerimist, kuigi kõik vajalik info oli RÜ-l olemas. Antud projekti puhul kattub taotleja põhitegevus ka projekti sisuga, mistõttu on risk, et EAS-i ja sihtotstarbelise toetuse osas esineb ka tegevuste hulgas võimalikke kattuvusi.

Audiitorite hinnangul ei ole RÜ kontroll olnud piisav, tuvastamaks võimalikku topeltfinantseerimist.

Audiitorite hinnangul vajavad täiendamist taotluste menetlemise tööprotseduurid selles osas, et viidaks läbi täiendavaid toiminguid (sh analüüsitakse sisuliselt taotleja esitatud infot), et vältida topeltfinantseerimist teistest võimalikest allikatest ning tuginemistvaid taotleja kinnitusele. **Audiitorite hinnangul on ennetava meetmena taotluse hindamisel oluline roll topeltfinantseerimise kontrollil, kuivõrd oluline on puudus tuvastada enne, kui toetuse väljamaksed on taotlejale tehtud.**

Risk:

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

Soovitus RÜ-le:

Täiendada RÜ tööprotseduure selles osas, et topeltfinantseerimise kontrollimisel ei tuginetaks ainult taotleja kinnitusele või taotluses toodud informatsioonile, vaid viidaks läbi eraldiseisev kontroll, tuginedes RÜ-le teadaolevatele andmetele.

Täiendavalt soovitame läbi viia sisuline kontroll audiitorite tuvastatud näidete osas ning rakendada uusi kontrollipõhimõtteid ka teistes EAS-i rakendatavates meetmetes.

Soovitus Korraldusasutusele:

Soovitame analüüsida koostöös RÜ-dega, kas on võimalik luua RÜ-de ülene ühtne kontrollimehhanism topeltfinantseerimise kontrollimiseks. Asjaolu, et ei ole loodud ühtset RÜ-de ülest kontrollimehhanismi topeltfinantseerimise kontrollimiseks, ei ole argument loobumaks RÜ-l kontrollitoimingute läbiviimisest. Soovitame Korraldusasutusel vajadusel anda RÜ-dele täiendavaid juhiseid, milliseid kontrollimeetmeid RÜ-d peaksid rakendama topeltfinantseerimise vältimiseks juba taotluste menetlemise etapis, tagamaks kõikidel RÜ-del ühtset lähenemist.

Auditeeritava kommentaar:

EAS nõustub audiitorite soovitusel täiendada tööprotseduure eraldiseisva kontrolli teostamise osas, mille eelduseks on RÜ-de ülese ühtse kontrollimehhanismi kasutuselevõtmine. 2015. aastal viis auditeeriv asutus läbi topeltfinantseerimise vältimise JKS auditi (Audit nr II-165/2014). Auditi tulemusel viis korraldusasutus koos rakendusametite ja – üksustega läbi pettuse ja topeltfinantseerimise riskide hindamise, mille vahekokkuvõttest (lisa 3) tuleneb:

RA-de poolt teostatud riskide hindamises on Starditoetuse osas risk hinnatud madalaks, kuna toetuse tingimused on juba eos omavahel kooskõlastatud – näiteks on Töötukassa toetus suunatud ainult töötutele

ning Töötukassast toetuse saajad ei tohi olla juba varasemalt äriühingut registreerinud, kuid starditoetuse saajad peavad olema äriühingu registreerinud.

Loomemajanduse meetmete osas on tuvastatud topeltfinantseerimise risk maandatud läbi ühise planeerimise teiste RA-de, ministriumide ja valdkonnaesindajatega, mitteametliku ja ametliku kooskõlastamise, aruteludega valdkondlikus komisjonis ning tegevuste ja kulude detailsema sõnastusega toetuse andmise tingimustes (TAT), välistades seeläbi topeltfinantseerimise realiseerumist.

RÜde poolt teostatud riskide hindamises on valdkonna „Taotluse/projektide valik“ tuvastanud, et topeltfinantseerimise risk küll esineb, kuid on kas koheselt talutaval tasemel juba enne kontrollimeetmete kasutamisele võtmist või on võimalik risk viia talutavale tasemele olemasolevate kontroll-meetmetega ning planeeritavate uute kontrollide teostamise vajadust ei ole tuvastatud.

Lauskontrolli rakendamine ei ole meie hinnangul põhjendatud ja proportsionaalne meede, kuna päringu teostamiseks ei ole võimalik kasutada ühtset toetuste registrit. Ühe taotluse osas päringute teostamine ning andmete võrdlemine on väga ajamahukas töö, põhjustades lisakoormust nii kontrolli teostavale RÜle kui kõigile neile, kes peavad lisainformatsiooni andma. Lisaks raskendab selline süvendatud kontroll iga taotluse puhul menetlustähtaegades püsimist.

EAS teeb audiitoritele ettepaneku tähelepanek number 2.1 suunata korraldusasutusele ja rakendusasutustele.

Auditeeritava täiendavad selgitused audiitorite poolt toodud näidete kohta:

1. Taotlejal on kohustus esitada õigeid andmeid. Taotlejale on teada, et kui ta esitab taotlemisel ebaõigeid andmeid, nõutakse kogu toetus tagasi. Seega on kohustus õige informatsiooni esitamiseks pandud taotlejale.

AA täiendav kommentaar: RÜ-l on kohustus veenduda taotleja esitatud andmete õigsuses, ainult kinnitustele tuginemine ei ole piisav.

Auditeeritava täiendav kommentaar: Lauskontrolli rakendamine taotluse menetlemise faasis ei ole meie hinnangul põhjendatud ja proportsionaalne meede, kuna päringu teostamiseks ei ole võimalik kasutada ühtset toetuste registrit.

2. Taotleja 2014-2020.5.03.002.01.15-0032 saab igal aastal Kultuuriministeriumilt tegevustoetust, mille osas Kultuuriministerium täpset tegevusplaani ei küsi. Seega ei saa ka EAS siinkohal kontrollida, mille jaoks taotleja vahendeid kasutab.

AA täiendav kommentaar: Koostöös Kultuuriministeriumiga on võimalik RÜ-l välja selgitada, milleks ja millisteks kuludeks tegevustoetust kasutati. Asjaolu, et tegevusplaani ei ole küsitud, ei muuda kontrolli võimatuks.

Auditeeritava täiendav kommentaar: Kontrolli teostamine viisil, mis põhineb iga üksiku taotluse kohta erinevatele rakendusüksustele ja rakendusasutustele e-kirja teel päringute teostamist on meie hinnangul ebaproportsionaalselt ressursimahukas võrreldes riski tõenäosusega.

3. Projekti nr 2014-2020.5.03.001.01.15-0020 osas sai EAS samuti vastava info taotluse lisana esitatud äriplaanist, kus taotleja tõi raha sissetulekute allikatena välja erinevaid toetusmeetmeid. Erasmusest rahastatavad tegevused ei saa kattuda EASi poolt rahastatavate tegevustega, seega on topeltfinantseerimise risk siin maandatud. Kultuuriministeeriumist taotletud toetus oli mõeldud sündmuste rahastamiseks, täpsemalt Tartu noore kunsti oksjoni korraldamiseks kaks korda aastas ning see tegevus ei saa olla rahastatav EASi toetustest.

AA täiendav kommentaar: Kui RÜ kontrollis, et EAS-i rahastatud tegevused ei saa kattuda Erasmusest rahastatud tegevustega, siis peaksid vastavad selgitused nähtuma ka RÜ kontroll-lehtedelt. Audiitoritele esitatud materjalidest ei selgunud, et RÜ oleks selles osas täiendavaid kontrole teostanud.

Auditeeritava täiendav kommentaar: Kattuvate tegevuste riskiga on arvestatud meetmete väljatöötamisel. EAS ei pea otstarbekaks iga taotluse puhul kontroll-lehel välja tuua, milliste teiste toetusskeemide tegevustega projekt ei kattu.

4. Projekti 2014-2020.5.03.002.01.15-0031 osas on Kultuuriministeeriumilt 2014 a laekunud toetusena kokku 4 323 259 eurot, lisaks muud majandusaasta aruande lisas nr 10 nähtavad toetused. Kõne all oleva projekti tegevuste kattumine eelpool mainitud toetustega ei ole võimalik, kuna EAS ei saa toetada tegevusi, mis on juba ellu viidud (TMM § 4 lg 1 p 9). Kõne all olev projekt algas 01.05.2015, seega pole põhjendatud, et EAS peaks kontrollima 2014. aasta projekte. Lisaks on 2014. a majandusaasta aruande tegevusaruandest võimalik välja lugeda, millele on toetussummad kulunud. Peasjalikult on toetused kulunud filmiprojektidele, mis on juba linastunud.

AA täiendav kommentaar: Audiitorite toodud näide 2014. aasta majandusaruandest oli mõeldud eelkõige näitlikustama situatsiooni tuues välja taotleja, kelle põhilised sissetulekud moodustavad erinevad toetused. Selliste taotlejate puhul on eriti oluline kontrollida, kas on võimalikke kattuvusi teiste projektidega, mitte üksnes tugineda taotleja kinnitusele. Täiendavaid päringuid RÜ ei teostanud.

Auditeeritava täiendav kommentaar: Lauskontrolli rakendamine taotluse menetlemise faasis ei ole meie hinnangul põhjendatud ja proportsionaalne meede, kuna päringu teostamiseks ei ole võimalik kasutada ühtset toetuste registrit.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg RÜ-s:

EAS jääb oma esialgses kommentaaris toodud seisukohtade juurde.

Korraldusasutuse kommentaar:

Topeltfinantseerimise välistamiseks tuleb lähtuvalt riskitasemest kontrollida, kas projekti kulud võivad olla juba hüvitatud teiste toetuse andjate poolt või mõne varasema struktuurifondide (*edaspidi SF*) projekti raames.

Seda tuleb kontrollida nii taotlemise faasis kui ka konkreetsete kulude hüvitamiseks esitamisel maksetaotluse faasis.

Kui taotlejalt või toetuse saajalt nõutakse kinnitust, et ta vastab esitatud nõuetele, siis peab RÜ selles siiski iseseisvalt veenduma. KA on nõus, et RÜ arvestab siinkohal RA-de poolt hinnatud pettuse riskide topeltfinantseerimise võimalikkusest, kuid vajadusel (nt RA ei ole konkreetse toetuse topeltfinantseerimise riski hinnanud oma valdkonna meetmete suhtes) tuleb RÜ-l veenduda, et taotlust ei ole varem või paralleelselt samadele kuludele finantseeritud teistest fondidest. Näiteks tuleb RÜ-l vajadusel esitada toetuse saajale tema poolt esitatud info kohta täiendavaid küsimusi. Taotluse kontroll-lehele või projekti hindamisaruandest peab jääma ka jälg, mis infot RÜ on kontrollinud ja mida tuvastanud.

Täna on SFOS-is võimalik taotluste menetlemise etapis esitatud projekti või taotleja infot võrrelda varem SF ja Norra poolt toetatud projektide infoga. Selleks on erinevate RÜ-de teatud ametnikele antud õigused vaadelda SFOS-is ka teiste RÜ-de projekte. Enne konkreetse kahtlusega projekti vaatamist tuleb RÜ menetlejal võrrelda SFOS-i või SFOS-i andmetel põhineva kesksüsteemi aruandest otsinguga taotluse ja taotleja andmeid, et välistada topeltfinantseerimise kahtlus.

Kahtluse korral tuleb RÜ-l täiendavalt võrrelda taotlust ja taotlejat teiste Eestis jagatavate toetuste suhtes. Selleks on mitu võimalust, näiteks võrrelda sarnase eesmärgi ja sihtgrupiga projektide toetajate kodulehtedel olevatest abi saanud projektide ja toetuse saajate nimekirjadest kasutades otsingu funktsiooni. Samuti võib vastava kahtlusega pöörduda otse teise toetuseandja administratsiooni poole, et veenduda kattuvuse puudumises. Kõik eelnevalt väljatoodud kontrollkohad peavad kajastuma kontroll-lehel või muus dokumendis.

Maksetaotluste menetluse etapis on käesoleval hetkel SFOS-is olemas kulude riskikontrolli võimalus. See tähendab, et kõigile valimisse sattunud hüvitamiseks esitatud kuludele on võimalik teostada kontroll, kas neid on varem tasumiseks juba esitatud. Võrdlust tehakse täna SF ja Norra toetuste varasemate kuludega. Peatselt on plaanis liita SFOS-i riskikontrolli ka PRIA projektid ning KIK-i poolt antavad muud toetused (peale SF-i). Süsteemiga on avaldanud soovi liituda ka näiteks CO2 rahade projektid ning Sihtasutus Kodanikuühiskonna Sihtkapital (KÜSK) ja Eesti Teadusinfosüsteem (ETIS).

Seega reaalselt väljamaksmisele tulevatele kuludele on täna riskimaandus osaliselt erinevate toetuste suhtes olemas ning plaanis on võrreldavust laiendada. Samuti on kokku lepitud, et kahtluste korral RÜ-d suhtlevad omavahel, andes võimalikest kattuvustest teada.

Täiendavalt planeerib KA jätkata meetmete topeltfinantseerimise riskide kaardistamisega, arvestades nii RA-de poolt tuvastatud riske kui koostöös RÜ-dega muid teadaolevaid reaalselt aset leidnud juhtumeid.

2015. aastal läbi viidud pettuse riskide hindamisel jõudis KA otsusele, et üldiselt on olemasolevad kontrollisüsteemid piisavad, et pettuseid tuvastada (sh topeltfinantseerimist).

Korraldusasutusel ei ole plaanis luua riigi- ja RÜ-de ülest kontrollimehhanismi topeltfinantseerimise kontrollimiseks, eeltoodud sammud on KA arvates piisavad, et topeltfinantseerimise avaldumist vältida.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg KA-s:

Peale uue riigihangete seaduse vastuvõtmist plaanib KA uuendada KAMIN juhendit, mille raames täpsustatakse ka taotlemise faasis topeltfinantseerimise välistamise kontrolle.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik: Margit Aus, tähtaeg: 3 kuu jooksul peale uue riigihangete seaduse vastuvõtmist.

AA täiendav kommentaar (vt lisaks kommentaare auditeeritava täiendavate selgituste juures):

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde. Audiitorite hinnangul ei ole piisav vaid taotleja kinnitustele tuginemine ning RÜ peab võimaliku topeltrahastamise osas (ka sisutegevuste osas) viima läbi iseseisvad kontrollitoimingud, tuginedes olemasolevale infole, et veenduda taotleja esitatud kinnituste korrektsuses. Asjaolu, et ei ole loodud ühtset RÜ-de ülest kontrollimehhanismi topeltfinantseerimise kontrollimiseks, ei ole argument loobumaks RÜ-l kontrollitoimingute läbiviimisest. **Audiitorid viitasid tähelepanekus võimalikele indikaatoritele, mis viitasid täiendavale vajadusele analüüsida topeltfinantseerimise võimalikkust, kuivõrd taotleja esitatud informatsioonist nähtus, et taotlejaid rahastavad erinevad finantseerimise allikad.** RÜ vastavaid päringuid või küsimusi iseseisvalt ei tõstatanud, kuid audiitorite hinnangul oleks olnud vajalik ja võimalik võimalikku topeltfinantseerimist sisutegevuste osas kontrollida kuivõrd vastav informatsioon oli RÜ-l olemas. Lisaks soovitame võrrelda regulaarselt andmeid väliste osapooltega, kelle toetuskeemidest võib rahastada sarnaseid meetmeid ja tegevusi⁸.

Oluline tähelepanek 2.2 - RÜ ei kontrolli hankija määratluse korrektsust taotluste menetlemise etapis

TMM § 4 lg 1 punkti 1 järgi peab taotlus olema esitatud ettenähtud viisil ja vormil koos nõutavate dokumentidega.

TMM § 6 lg 1 alusel kontrollitakse taotleja, partneri ja taotluse nõuetele vastavust kui taotlus on vastu võetud.

Loomemajanduse ja Starditoetuse meetmele kohalduvas taotlusvormi peatükis „Taotleja“ peab taotleja märkima, kas taotleja on riigihanke kohustuslane.

Auditi läbiviimisel selgus, et projekti nr 2014-2020.5.03.001.01.15-0020 taotluse menetlemisel ei ole juhitud puuduste kõrvaldamisel tähelepanu taotleja ebakorrektsel määratlusel hankijaks olemise osas. Taotleja ei ole määratlenud end hankijaks, kuigi SA Tartu Loomemajanduskeskuse on ellu kutsunud Tartu linn, millest tulenevalt on ta riigihanke kohustuslane. Taotluse kontroll-lehel puudus küsimus ka taotleja hankijaks määratluse õigsuse kohta.

⁸ Soovitus on ka varasemalt esitatud auditi aruande nr II-165/2015 „Topeltfinantseerimise vältimise juhtimis- ja kontrollisüsteemide audit“, 11.02.2015.a.

EAS selgitas auditi läbiviimisel (18.02.2016.a e-kirja teel), et riigihanke kohustuslaseks olemine/mitteolemine ei ole taotlemise faasis määrava tähtsusega ning hankijaks olemise staatust kontrollitakse siis, kui hankeid on tehtud. Kui hankeid tehtud ei ole, siis ka staatust ei kontrollita.

Audiitorite hinnangul on oluline kontrollida hankijaks olemise määratlust taotluse menetlemise faasis. RÜ peaks kontrollima kogu taotluses toodud informatsiooni õigsust ja täielikkust. Kõiki taotluse kontroll-lehel olevad hangetega seonduvaid küsimusi on võimalik kontrollida vaid siis, kui RÜ hindab eelnevalt hankijaks olemise määratlust. Hankija määratluse kontroll on oluline taotlemise faasis ka seetõttu, et vältida hilisemaid finantskorrektsioone väljamaksetaotluste menetlemisel, kui kuld on tehtud ilma hankemenetlust läbi viimata tulenevalt toetuse saaja ebakorrektselt mittehankijaks määratlusest.

Risk:

Kui RÜ ei kontrolli taotleja hankijaks määratluse korrektsust, on oht et koos taotlusega ei esitata nõutavaid hinnapakumisi või hilisemas projekti järelevalve faasis ilmneb, et abikõlblikuna on deklareeritud kulusid, mille osas ei ole hankemenetlust läbi viidud (toetuse taotleja ei ole määratlenud end korrektselt hankijaks), mis viib omakorda toetuse tagasinõudmiseni.

Soovitus:

Hinnata hankija määratluse õigsust taotluse menetlemise etapis ning lisada taotluste hindamise kontroll-lehele vastav kontroll-küsimus.

Auditeeritava kommentaar:

EAS leiab, et ühes projektis tuvastatud vea tõttu ei ole põhjendatud üldistavate järelduste tegemine.

Starditoetuse taotlejad on ettevõtjad, kes ei tegutse avalikes huvides, vaid üksnes lähtudes ärilisest huvist. Arvestades toetuse andmise eesmärki ja oodatavaid tulemusi, on hankijatest taotlejad starditoetuse puhul välistatud.

EAS mõnab, et SA Tartu Loomemajanduskeskuse puhul oli tegemist riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 10 lg 1 p 4 mõistes hankijaga ning seega oli just viimane ise esitanud ebaõige kinnituse.

EAS on seisukohal, et isiku või asutuse kohustus on määratleda ennast hankijana ning sama põhimõtte tuleneb ka struktuuritoetusi reguleerivatest õigusaktidest, mille kohaselt juhul kui toetuse saaja on hankija, peab ta järgima RHSi. Samuti on taotleja kohustus esitada rakendusüksusele õigeid ja tõeseid andmeid, sh kinnitus hankija määratluse kohta.

EAS nõustub, et RHS § 10 lg 1 p 1-5 toodud aluseid on võimalik kontrollida avaliku registri andmete põhjal, millest tulenevalt on võimalik taotluses toodud andmete õigsuse kontrollimiseks vastavad küsimused lisada kontroll-lehele. Samas tuleb ka arvestada, et **RHS § 10 lg 1 p 6 ja § 10 lg 2 nimetatud eelduste täitmist saab hinnata vaid taotleja/toetuse saaja ise.** RHS § 10 lg 2 eeldused on kumulatiivsed ning üle 50% avaliku rahastuse kriteerium ei pruugi olla täidetud projekti esimesel aastal ehk siis, kui toetust taotletakse. Seega juhul, kui mõne taotleja/toetuse saaja puhul on täidetud RHS § 10 lg 2 p 1 eeldus, **on isiku või asutuse kohustus prognoosida iga eelarveaasta alguses enda tulud ja määratleda vastavalt sellele ennast hankijana.** Sellisel juhul tuleb arvestada, et taotluses toodud asjaolud võivad projekti elluviimisel muutuda. Samas ei ole põhjendatud rakendusüksuse poolt sellise riski kandmine, kuna esiteks on isiku või asutuse seadusest tulenev kohustus end hankijana määratleda ja seadust järgida ning teiseks **puuduvad rakendusüksusel sellised**

algandmed, mille põhjal analüüsida või väita, et tegemist on hankekohustuslasega. Soovitus ei ole rakendatav mõistliku halduskoormusega.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Tanel Rebane 30.06.2016.

AA täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde. Tähelepanek ei ole koostatud tuginedes vaid ühele RÜ eksimusele hankija määramise hindamisel, vaid tähelepaneku aluseks on auditi käigus antud RÜ hinnang, et hankijaks olemist kontrollitakse alles väljamaksetaotluste menetlemisel (edaspidi VMT). Audiitorite hinnangul ei ole põhjendatud RÜ selgitus, et puuduvad sellised algandmed, mille põhjal analüüsida hankija määramise õigsust. Hankija määramise kontroll taotluse menetlemise etapis käib analoogselt kulude kontrolliga, mil peab veenduma, kas taotleja on läbi viinud riigihanke menetluse, kui ta on selleks kohustatud. RÜ peab veenduma seejuures, kas hankijaks olemise määramine on korrektne. Audiitorite hinnangul ei saa olla hankija määramise mitte kontrollimise argument see, et hankija määramine võib projekti kestel muutuda. RÜ peab taotluste hindamisel hankija määramise kontrollil rakendama oma selle hetke parimat ja olemasolevat teadmist. Audiitorite hinnangul on hankija määramise korrektsuse hindamine taotluse menetlemise etapis üheks oluliseks maandamistegevuseks, et vältida finantskorrektsioone hilisemas VMT menetlemise etapis, kuivõrd juba siis on võimalik juhtida tähelepanu taotleja võimalikele eksimustele hankija määramise osas. Audiitorite hinnangul on hankija määramise kontroll taotluste menetlemisel vajalik ka seetõttu, et toetuse saaja teadvustaks oma hankijaks/mittehankijaks olemist juba taotlemise etapis ning kahtluste korral selgitaks välja, kas ta on hankija riigihangete seaduse mõistes.

Väheoluline tähelepanek 2.3 – Taotluste esmatasandi kontrollijad ei kinnita oma erapooletust kontrollitavast projektist

STS § 21 lõike 4 järgi peab taotluse menetlusse võtmise eelduste kontrollija, taotluse nõuetele vastavuse kontrollija, taotluse hindaja ning taotluse rahuldamise ja rahuldamata jätmise otsustaja olema kompetentne ja taotleja suhtes erapooletu, ning kui TAT-ide määruses on sätestatud lisanõudeid, siis ka nendele nõuetele vastav isik.

KAMIN punkti 2 alusel peab **iga** kontrollija kinnitama kontroll-lehel allkirjaga oma erapooletust, et tema puhul ei esine haldusmenetlusest taandamise asjaolusid.

EAS-i taotluste menetlemise töökorra punkti 2.2.1.2. järgi kinnitab vastavuskontrolli tegija oma erapooletust kontrollitavast projektist taotleja, partneri ja taotluse vastavusnõuete kontroll-lehel.

Auditi käigus testitud projekti taotluste kontroll-lehtedel **puudus 1. kontrollija⁹ erapooletuse kinnitus**. EAS selgitas asjaolu järgmiselt: „*Kontrolli teostaja nr 1 ei hinda projekti. Tema töö sisuks on taotluse tehniline kontroll. Sõltumatust kinnitavad need töötajad, kes taotlust realselt ka hindavad. Hindamiskomisjoni liikmed kinnitavad oma sõltumatust hindamiskomisjonis osalejate registreerimislehel.*“

STS-i seletuskirja ja KAMIN järgi rakendub erapooletuse nõue **kõikidele** rakendusasutuste ja RÜ-de teenistujatele, töötajatele ja käsunduslepingu alusel töö tegijatele, kes osalevad **taotluse nõuetele vastavuse** ja hindamise protsessis, sõltumata töösuhte vormist või tööülesande iseloomust, sest nad osalevad haldusakti andmise menetluses. RÜ tegutseb, sealhulgas eraõiguslikus vormis, toetuse andmise menetluses haldusorganina. Erapooletust peavad kõik taotluste hindamise protsessis osalevad isikud kinnitama kirjalikus vormis.

Audiitorite hinnangul vajavad EAS-i tööprotseduurid täiendamist, sest STS § 21 lg 4 järgi peab ka taotluse menetlusse võtmise eelduste kontrollija olema taotleja suhtes erapooletu ning kinnitama kirjalikus vormis oma sõltumatust taotlejast ja projektist.

Tulenevalt eelnevast on audiitorite hinnangul RÜ puudulikult dokumenteerinud erapooletuse kinnitamist.

Risk:

Esineb oht, et esmatasandi kontrolli on läbi viinud isikud, kes ei ole hinnatavatest taotlejatest sõltumatud ja erapooletud, kuivõrd taotluste menetlejad ei ole kinnitanud oma sõltumatust kirjalikus vormis.

Soovitus:

Täiendada RÜ tööprotseduure ja nõuetele vastavuse kontroll-lehti, et kõik taotluse menetlemisega seotud isikud, sh ka taotluse menetlusse võtmise eelduste kontrollijad, kinnitaksid oma erapooletust taotlejast.

Auditeeritava kommentaar:

EAS nõustub soovitusel täiendada kontroll-lehte.

EASi sisemine kord P2 Taotluste menetlemine ja hindamine ver3 (lisa 1) punktis 2.2.1 reguleerib taotleja, partneri ja taotluse nõuetele vastavuse kontrollimise üldpõhimõtteid. Punktis 2.2.1.1 kirjeldatakse täpsemalt, milline isik on taotluse vastavuskontrolli teostajana ja hindajana välistatud ning eraldi on välja toodud, et menetlejana on välistatud taotlejaga, projektipartneriga või kasusaajatega seotud isik. Lisaks on välja toodud eraldi loetelu, keda täpsemalt seotud isikuks peetakse. Punktis 2.2.1.3 on öeldud: „Juhul, kui vastavuskontrolli teostaja ei ole projektist sõltumatu, taandab ta end vastavuskontrolli teostamise protsessist“.

Nimetatud punktides toodud nõuded ja reeglid kohalduvad kõikidele menetlejatele, sh 1. taseme vastavuskontrolli teostajale. EAS ei nõustu audiitorite järeldusega, mille kohaselt taotluste vastavuskontrolli oleks läbi viinud isikud, kes ei ole hinnatavatest taotlejatest sõltumatud ja erapooletud vaid seetõttu, et nad ei ole sellekohast kinnitust kontroll-lehel andnud.

⁹ EAS-i tööprotseduuride järgi teostab 1. kontrollija taotluse tehnilise vastavuse kontrolli, 2. kontrollija hindab taotlust sisuliselt, samuti starditoetuse meetmes hindab projekti hindamismetoodika alusel ning 3. kontrollija hindab samuti taotlust sisuliselt.

Oleme korraldusasutusele KAMINa koostamisel selgitanud, et praegune sõnastus, mille kohaselt peab iga kontrollija oma erapooletust allkirjaga kinnitama, on ebamõistlik. Korraldusasutus on sellega nõustunud ning praeguseks on ka KAMINas sõnastust muudetud selliselt, et kinnituse võib anda allkirjaga või muul moel. EASil ei ole kavas kontroll-lehti allkirjastama hakata, kinnitus antakse menetlussammuga. Küll aga nõustume audiitorite soovitusel täiendada nõuetele vastavuse kontroll-lehte selliselt, et ka esimene kontrollija kinnitab edaspidi kontroll-lehel oma erapooletust.

Täiendava meetmena viib EAS igal aastal läbi EASi töötajate, hindamiskomisjonide liikmete ja nõukogu liikmete osas majanduslike huvide kontrolli, mille eesmärgiks on veenduda, et EASi töötajad ja välised hindamiskomisjonide liikmed ei ole osalenud taotluste hindamisel või toetuste menetlemisel nendega otseselt seotud toetust taotlenud isikute suhtes. 2015 aasta lõpus läbi viidud kontrolli tulemusel (lisa2) tuvastati, et töötajad ja hindamiskomisjonide liikmed ei ole osalenud kontrolliperioodil toimingutes otseselt endaga seotud juriidiliste isikutega Navisioni sammude põhjal toetuse taotluse hindamisel.

Kuna varasemalt EASis läbiviidud kontrollide ja auditite raames ning samuti käesoleva auditi raames ei ole tuvastatud audiitorite poolt sõnastatud riski realiseerumist, teeb EAS audiitoritele ettepaneku tähelepaneku number 2.1 määratleda väheolulise või täiendava märkusena.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Tanel Rebane 30.06.2016.

AA täiendav kommentaar:

RÜ kommentaari põhjal klassifitseerisid audiitorid tähelepaneku väheoluliseks ning muutsid ka tähelepaneku soovitusel.

Tähelepanekud meetmes „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine“

Oluline tähelepanek 2.4 – Starditoetuse hindamiskriteeriumeid on kirjeldatud selliselt, et erineva osakaaluga kriteeriumite juures on võimalik hinnata ühtesid ja samu näitajaid, mille tulemuseks on projektide liialt subjektiivne hindamine.

TMM § 7 lg 1 järgi rakendatakse projektide valimiseks TAT-ides sätestatud valikukriteeriume ja -metoodikat, mis on kooskõlas rakenduskava seirekomisjonis kinnitatuga¹⁰.

¹⁰ 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

Starditoetuse TAT-i § 15 lg 3 põhjal RÜ koostatud hindamismetoodika sisaldab nelja kriteeriumit, mille osakaalud on järgmised:

- 1) projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele 35%;
- 2) projekti läbimõeldus 25%;
- 3) projekti kuluefektiivsus ja finantseerimisvõime 15%;
- 4) taotleja suutlikkus projekti ellu viia 25%.

Täpsemalt peab esimese kriteeriumi juures hindama, kas ärimudel on põhjalikult läbi mõeldud, projekti eesmärgid saavutatakse projekti lõpuks ja kas jätkusuutliku ettevõtte käivitamine on taotleja võimekust ning projekti ettevalmistuse kvaliteeti arvesse võttes tõenäoline, tooted/teenused on eristuvad ja turul konkurentsivõimelised, turundus ja tootearendustegevused on asjakohased ning nende abil on projekti eesmärkide saavutamine tõenäoline ning kas äriideel on suur kasvupotentsiaal.

Teise kriteeriumi juures peab hindama, kas toode/teenus on olemas, maksivad kliendid on olemas, tegevuskava on läbimõeldud, finantsprognoos on realistlikult koostatud ja kooskõlas tegevuskava ning äriplaaniga, tegevuskava ja finantsprognoosid on kooskõlas, asjakohased ja sisaldavad realistlikke kulusid/tulusid, toetavad jätkusuutliku ärimudeli käivitamist ning ressursid on täiel määral olemas. Kolmanda kriteeriumi juures peab hindama, kas projekti kulud on realistlikud, põhjendatud, vajalikud, selgelt arusaadavad ja vastavad turul pakutavale, eelarve on planeeritud kuluefektiivselt, tehtavad kulutused aitavad projekti eesmärkide saavutamisele kaasa, ettevõttel on olemas omafinantseering tehtavateks kuludeks ja finantsvahendid ettevõtte käivitamiseks. Neljanda kriteeriumi juures peab hindama, kas ettevõttes on juhtkonnal/töötajatena olemas järgmised põhikompetentsid: 1) erialane kompetents; 2) juhtimisalane kogemus/kompetents; 3) valdkondlik kompetents. Samuti tuleb hinnata, kas ettevõtte juhtkond ja töötajaskond on motiveeritud.

RÜ selgituste järgi hinnatakse erinevaid asju, minnakse järjest üldisemalt täpsemale hindamisele, kriteerium haaval.

Audiitorite hinnangul on erineva osakaaluga hindamiskriteeriumite juures alakriteeriumitena hinnatud põhimõtteliselt samu näitajaid, näiteks:

- finantsprognooside realistlikkust hinnatakse nii teise kui ka kolmanda kriteeriumi hindamise käigus;
- taotleja võimekust projekti ellu viia hinnatakse nii esimese kui neljanda hindamiskriteeriumi all;

väljundnäitaja(te) saavutamisse.

2. Projekti põhjendatus - 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.

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.

- nii teise kui ka kolmanda kriteeriumi all hinnatakse, kas taotlejal on ressursid täiel määral olemas ja finantsvahendid ettevõtte käivitamiseks;
- nii esimese kui teise kriteeriumi juures hinnatakse, kas toode on juba turul olemas või kas teenus eristub juba turul olevatest;
- nii esimese kui teise kriteeriumi all hinnatakse ärimudeli läbimõelduse põhjalikkust vs tegevuskava läbimõeldust;
- nii teise kui kolmanda kriteeriumi all hinnatakse, kas projekti kulud on realistlikud, põhjendatud, vajalikud, selgelt arusaadavad ja vastavad turul pakutavale, kas finantsproгноos on realistlikult koostatud ja kooskõlas tegevuskava ning äriplaaniga.

Audiitorite hinnangul ei võimalda sarnaste alakriteeriumite kasutamine, mis on oma sisult ühesugused, objektiivset projektide hindamist. Juhul kui RÜ soovib kasutada mitmeid alakriteeriume, siis peaksid nad ka sisuliselt olema eristatavad ja taotlejale arusaadavad, mida konkreetse alakriteeriumi alusel hinnatakse.

Käesolevast hindamismetoodikast ei selgu üheselt, mis on hindamiskriteeriumite erinevus ning seetõttu ei ole audiitoritele arusaadav, kuidas on kriteeriumid kooskõlas rakenduskava seirekomisjonis kinnitatuga.

Risk:

Osaliselt sarnaste alakriteeriumite kasutamine ja subjektiivne projektide hindamine võimaldab anda projektidele kõrgemaid hindaid, mille tulemusel võivad saada toetust mittejätkusuutlikud projektid.

Soovitus:

Muuta hindamiskriteeriumite alakriteeriumid konkreetsemaks, et selguks täpselt, mida hindamiskriteeriumite all hinnatakse ning vältida sisulisi kattuvusi ning tagada kooskõla rakenduskava seirekomisjonis kinnitatud kriteeriumitega, mis tooks kaasa selgema ja objektiivsema projektide hindamise.

Auditeeritava kommentaar:

EAS ei nõustu soovitusega.

Hindamiskriteerium nr 1 „Projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele“ – hinnatakse toetuse andmise eesmärgist lähtuvalt. Hindamiskriteeriumis 1 on välja toodud meetme eesmärgi täitmise eeldused. Ehk kas on tegemist sellise taotlejaga, millest on võimet kasvada kasvupotentsiaaliga alustavaks ettevõtjaks. Vaadatakse, kas on võimet vähemalt määruse kasvupotentsiaali mõistes näidatud miinimum nõuded saavutada.

Hindamiskriteeriumis 2 „Projekti läbimõeldus“ hinnatakse terviklikul äriplaani ja finantsproгноoside läbimõeldust. Starditoetuse puhul peab meeles pidama, et terve ettevõtte asutamine/käivitamine ongi projekt. Ei ole olemas alustava ettevõtte sees olevat ettevõtlusega alustamise projekti. Hindamiskriteeriumis hinnatakse ettevõtet, tema äriplaani tervikuna. Kas ta on läbi mõelnud kõik kulud/tulud, ressursid, tegevuskava jne ettevõtte edukaks käivitamiseks /toimimiseks.

Hindamiskriteeriumis 3 „Projekti kuluefektiivsus ja finantseerimisvõime“ hinnatakse konkreetse taotluse eelarvega seotud aspekte. Kas need tegevused / kulud, mida ta toetusega teeb, on asjakohased, mõistlikud, läbi mõeldud, kas tal on olemas raha, et neid tegevusi ellu viia.

Hindamiskriteeriumis 4 „ Taotleja suutlikkus projekt ellu viia“ hindame konkreetset meeskonda, kes tegevused ellu viib.

Kirjutate:

- *finantsprognoside realistlikkust hinnatakse nii teise kui ka kolmanda kriteeriumi hindamise käigus;*

Vastus: finantsprognosid on tervikvaade ettevõttest (seal ei ole ainult toetusega seotud kulud) ja nende realistlikkust hinnatakse teises hindamiskriteeriumis.

- *taotleja võimekust projekti ellu viia hinnatakse nii esimese kui neljanda hindamiskriteeriumi all;*

Vastus: Taotleja kui juriidilise isiku võimekust hindame esimeses ja taotleja meeskonna võimekust neljandas hindamiskriteeriumis.

- *nii teise kui ka kolmanda kriteeriumi all hinnatakse, kas taotlejal on ressursid täiel määral olemas ja finantsvahendid ettevõtte käivitamiseks;*

Vastus: teises hindamiskriteeriumis hinnatakse ettevõtte kui terviku ressursse, kolmandas hinnatakse seda poolt, mis on pandud taotluse eelarvesse.

- *nii esimese kui teise kriteeriumi juures hinnatakse, kas toode on juba turul olemas või kas teenus eristub juba turul olevatest;*

Vastus: esimeses hindamiskriteeriumis hinnatakse, kas selline toode / teenus oleks konkurentsivõimeline turul. Teises hindamiskriteeriumis hinnatakse kui kaugemale taotleja on oma toote / teenuse arenduses jõudnud. Starditoetus ei ole tootearendustoetus, seega peab taotleja olema jõudnud oma toote / teenuse arendamisega nii kaugemale, et ta saab teatud tingimustes oma toodet /teenust müüa. Kui rahastatakse projekte, mis tegelevad alles toote välja mõtlemisega, siis kulub kogu aeg ettevõtjal sellistele tegevustele ja ta ei jõua niipea oma toodet / teenust müüma ehk tulemusi saavutama hakata.

- *nii esimese kui teise kriteeriumi all hinnatakse ärimudeli läbimõelduse põhjalikkust vs tegevuskava läbimõeldust;*

Vastus: Ärimudeli läbimõeldus on üldine hinnang kriteeriumis üks, kas ettevõtja sellise ärimudeliga suudaks luua kasvupotentsiaaliga alustava ettevõtte. Tegevuskava läbimõeldus on konkreetset tema teatud perioodi tegevused, mida ta teeb, et ettevõtte käivitada (enamasti on see vähemalt abikõlbliku perioodi pikkune).

- *nii teise kui kolmanda kriteeriumi all hinnatakse, kas projekti kulud on realistlikud, põhjendatud, vajalikud, selgelt arusaadavad ja vastavad turul pakutavale, kas finantsprognos on realistlikult koostatud ja koosõlas tegevuskava ning äriplaaniga*

Vastus: Teises kriteeriumis vaadatakse terviklikult tervet ettevõtet, tema finantsprognose, kas prognoositav on realistlikult läbi mõeldud (nt. plaanitakse kogu töö ära teha 2 inimesega, aga ettevõtte müügitulu prognooside täitmisega on vaja vähemalt 4 inimest). Kolmandas kriteeriumis vaadatakse konkreetset taotluse eelarvega seotud poolt.

EAS teeb audiitoritele ettepaneku liigitada tähelepanek number 2.9 väheoluliste tähelepanekute kategooriasse.

AA täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde ning täiendasid soovitusi. Projektide valikukriteeriumid ja – meetodika peab olema kõigile osapooltele arusaadav ning kooskõlas rakenduskava seirekomisjonis kinnitatuga. TAT-is sätestatud projektide hindamiskriteeriumid vastavad seirekomisjonis kinnitatule, kuid RÜ koostatud hindamismetoodikas on alakriteeriumitena võimalik hinnata erinevate kriteeriumite all osaliselt samu näitajaid ning nende kriteeriumite erinevust ei ole hindamismetoodikas lahti seletatud. Samuti ei ole koostatud täiendavaid juhiseid, millest peaks hindaja konkreetse alakriteeriumi juures lähtuma, näiteks kas juriidilisest isikust, taotleja meeskonnast, projektist või konkreetsest taotluse eelarvest.

Näiteks, lähtuvalt TAT-ist peaks hindamiskriteeriumi nr 1 juures hindama projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele. Seirekomisjoni juhendi järgi peaks selle kriteeriumi raames hindama projekti panust meetme eesmärkidesse, sh projekti tulemuste eeldatavat ulatust ning vajadusel tulemuste kestlikkust pärast projekti lõppu ning projekti panust meetme väljundnäitaja(te) saavutamisse.

Starditoetuse meetme eesmärk on aidata kasvupotentsiaaliga alustavaid ettevõtjaid ning väljundnäitajad on toetust saavate uute ettevõtjate arv ning tööhõive kasv toetust saanud ettevõtjates.

RÜ koostatud hindamismetoodika esimese kriteeriumi alakriteeriumid (vt täpsemalt tähelepanekus toodud kirjeldust) ei sisalda TAT-is kinnitatud kasvupotentsiaali kirjeldust, mistõttu ei ole aru saada, kas hinnatakse, et taotleja müügitulu kasv projekti abikõlblikkuse perioodi lõppemise aastale järgneval kahel majandusaastal on vähemalt 20% iga majandusaasta kohta, jõudes teise majandusaasta lõpuks müügituluni 80000 eurot. Samuti, kas taotleja on võimeline maksma vähemalt kahele töötajale töötasu, mis on Statistikaameti viimati avaldatud aasta keskmisest brutokuupalgast vähemalt 70%. Konkreetset ei selgu ka see, kuidas hinnatakse, kas tegemist on alustava ettevõtjaga (sh kuni 24 kuud vana ettevõtjaga) ega seda, kas ta on võimeline maksma TAT-is nõutud määras töötasu vähemalt kahele töötajale.

Testitud projektide osas olid hindajate selgitused üldised ning keegi ei viidanud taotleja konkreetsetele kasvupotentsiaalinäitajate täitmise suutlikkusele. Seetõttu on kaheldav, kas kõik hindajad on aru saanud, mida nad kasvupotentsiaalina hindama peavad.

Lisaks toome välja tähelepanekus toodud näidete osas RÜ selgitustele täiendavad kommentaarid:

- *finantsprognooside realistlikkust hinnatakse nii teise kui ka kolmanda kriteeriumi hindamise käigus;*

Vastus: finantsprognoosid on tervikvaade ettevõttest (seal ei ole ainult toetusega seotud kulud) ja nende realistlikkust hinnatakse teises hindamiskriteeriumis.

Audiitorite täiendav kommentaar: Hindamiskriteeriumite sõnastus viitab projektile nii teise kui kolmanda osas. Puudub täpsem selgitus, millest tuleb hindamisel lähtuda.

- *taotleja võimekust projekti ellu viia hinnatakse nii esimese kui neljanda hindamiskriteeriumi all;*

Vastus: taotleja kui juriidilise isiku võimekust hindame esimeses ja taotleja meeskonna võimekust neljandas hindamiskriteeriumis.

Audiitorite täiendav kommentaar: Taotleja on juriidiline isik seega võib juriidilise isiku võimekuse osas anda hinnangu ka meeskonna võimekusele.

- *nii teise kui ka kolmanda kriteeriumi all hinnatakse, kas taotlejal on ressursid täiel määral olemas ja finantsvahendid ettevõtte käivitamiseks;*

Vastus: teises hindamiskriteeriumis hinnatakse ettevõtte kui terviku ressursse, kolmandas hinnatakse seda poolt, mis on pandud taotluse eelarvesse.

Audiitorite täiendav kommentaar: Hindamiskriteeriumite sõnastus viitab projektile nii teise kui kolmanda osas. Puudub täpsem selgitus, millest tuleb hindamisel lähtuda.

- *nii esimese kui teise kriteeriumi juures hinnatakse, kas toode on juba turul olemas või kas teenus eristub juba turul olevatest;*

Vastus: esimeses hindamiskriteeriumis hinnatakse, kas selline toode / teenus oleks konkurentsivõimeline turul. Teises hindamiskriteeriumis hinnatakse kui kaugele taotleja on oma toote / teenuse arenduses jõudnud. Starditoetus ei ole tootearendustoetus, seega peab taotleja olema jõudnud oma toote / teenuse arendamisega nii kaugemale, et ta saab teatud tingimustes oma toodet /teenust müüa. Kui rahastatakse projekte, mis tegelevad alles toote välja mõtlemisega, siis kulub kogu aeg ettevõtjal sellistele tegevustele ja ta ei jõua niipea oma toodet / teenust müüma ehk tulemusi saavutama hakata.

Audiitorite täiendav kommentaar: Esimese hindamiskriteeriumi juures on vaja hinnata projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele. Toote/teenuse konkurentsivõimelisust ja olemasolu võikski hinnata vaid teise hindamiskriteeriumi juures.

- *nii esimese kui teise kriteeriumi all hinnatakse ärimudeli läbimõelduse põhjalikkust vs tegevuskava läbimõeldust;*

Vastus: Ärimudeli läbimõeldus on üldine hinnang kriteeriumis üks, kas ettevõtja sellise ärimudeliga suudaks luua kasvupotentsiaaliga alustava ettevõtte. Tegevuskava läbimõeldus on konkreetselt tema teatud perioodi tegevused, mida ta teeb, et ettevõtte käivitada (enamasti on see vähemalt abikõlbliku perioodi pikkune).

Audiitorite täiendav kommentaar: Hindamismetoodikas puuduvad konkreetsed viited, millist perioodi peaks hindama.

- *nii teise kui kolmanda kriteeriumi all hinnatakse, kas projekti kulud on realistlikud, põhjendatud, vajalikud, selgelt arusaadavad ja vastavad turul pakutavale, kas finantsprognoos on realistlikult koostatud ja kooskõlas tegevuskava ning äriplaaniga*

Vastus: Teises kriteeriumis vaadatakse terviklikult tervet ettevõtet, tema finantsprognoose, kas prognoositav on realistlikult läbi mõeldud (nt. plaanitakse kogu töö ära teha 2 inimesega, aga ettevõtte müügitulu prognooside täitmisega on vaja vähemalt 4 inimest). Kolmandas kriteeriumis vaadatakse konkreetselt taotluse eelarvega seotud poolt.

Audiitorite täiendav kommentaar: Hindamiskriteeriumite sõnastus viitab projektile nii teise kui kolmanda osas. Puudub selgitus, mida täpselt hindama peab.

Kokkuvõtvalt tuleb audiitorite hinnangul RÜ hindamismetoodikat täiendada selliselt, et kõik osapooled sellest üheselt aru saaksid. Konkreetsemad ja selgemad alakriteeriumid võimaldavad projekte hinnata objektiivsemalt ning tagada taotluste hindamise protsessi läbipaistvus.

Auditeeritava täiendav kommentaar:

Juhime audiitorite tähelepanu asjaolule, et Starditoetuse hindamiskriteeriumitel ei ole alakriteeriume (vt. Starditoetuse taotluste hindamise kord punkt 1.2). EAS lähtub projektide hindamisel Starditoetuse määruses sätestatud hindamiskriteeriumitest.

Sõnastame hindamismetoodikas kriteeriumite kirjelduse konkreetsemaks, et oleks üheselt arusaadav, mida erinevate hindamiskriteeriumite all hinnatakse. Praktikas hindab taotluse hindaja juba praegu kõigi hindamiskriteeriumite all erinevaid asjaolusid ning sisulisi kattuvusi ei esine.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Tea Danilov 31.07.2016.

Oluline tähelepanek 2.5 – Audiitoritel puudub kindlustunne, et toetust on antud projektidele, mis suudavad täita taotluse rahuldamise otsuses toodud projekti tulemus- ja väljundnäitajaid

Starditoetuse TAT-i § 26 punkti 2 järgi on toetuse saaja kohustatud saavutama projekti tulemusnäitajad taotluse rahuldamise otsuses sätestatud tähtpäevaks.

TAT § 30 lg 4 järgi on sama määruse §-s 29 ja taotluse rahuldamise otsuses sätestatud tulemusnäitajate mittesaavutamisel rakendusüksusel õigus toetus osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Taotluse rahuldamise otsusesse märgib RÜ projekti tulemus- ja väljundnäitajad. Samuti on taotluse rahuldamise otsuses toodud, et juhul, kui toetuse saaja ei täida projekti tulemus- ja väljundnäitajaid, on RÜ-l õigus toetus tagasi nõuda STS § 45 ja starditoetuse TAT § 30 lõikes 4 sätestatud alustel.

Auditi käigus testitud starditoetuse meetme projektide tulemus- ja väljundnäitajad taotluse rahuldamise otsustes olid järgmised:

Projekti tulemused ja väljundid	Toetuse taotlejad			
	HYPOXI Baltic OÜ	Vinyl Plant OÜ	Estonian Tube Production OÜ	Aablu OÜ
1. Müügitulu kasv Projekti abikõlblikkuse perioodi lõppemisele järgneval esimesel majandusaastal	37%	48%	38%	50%
2. Müügitulu kasv Projekti abikõlblikkuse perioodi lõppemisele järgneval teisel majandusaastal	25%	20%	32%	27%
3. Töötajate arv, kellele makstakse vähemalt brutomediaan palka Projekti abikõlblikkuse perioodile järgneval aastal	3	2	3	2
4. Töötajate arv, kellele makstakse vähemalt brutomediaan palka Projekti abikõlblikkuse perioodile järgneval teisel aastal	3	2	4	3

5. Projekti abikõlblikkuse perioodi lõppemisele järgneva teise majandusaasta müügitulu	302 000	281 725	295 590	403 200
--	---------	---------	---------	---------

Auditi läbiviimisel ei esitanud RÜ tõendusmaterjali selle kohta, kas hinnati taotluses esitatud projekti tulemus- ja väljundnäitajate realistlikkust, mis tulenesid taotleja poolt esitatud finantsprognosidest.

EAS esitas auditi läbiviimise käigus analüüsi, mille põhjal eeldati reaalseks, et 2-3 töötajaga alustav ettevõtja saavutab projekti toetuse saamise aastale järgneval kolmandal majandusaastal aastakäibeks **125 000 eurot**¹¹. Analüüsis olid välja toodud maakondade lõikes toetust saanud ettevõtjate arv ning 2013. a järgmised keskmised näitajad maakondade lõikes: töötajate arv, müügitulu, ärikasum, eksport, ärikasum ja töökõukulud. Analüüs oli tehtud eraldi starditoetust ja kasvutoetust saanud ettevõtete osas. **Analüüsis ei võetud arvesse tegevusalasid, millel toetust saanud ettevõtjad tegutsesid, kuigi just vastava valdkonna tegevusala tagaks võrreldavuse majandusnäitajate osas.**

Kui vaadata analüüsi tulemusi üldiselt, ületasid starditoetuse ja kasvutoetuse meetmetes 125 000 euro suuruse müügikäibe sellised ettevõtjad, kelle keskmine töötajate arv oli **üle kahe** ning enamuse puhul **kolm ja enam**.

Auditi käigus testitud taotlustest oli kõigi rahuldatud taotluste puhul tegemist kuni kuue kuu vanuste ettevõtjatega ehk alustavate ettevõtjatega. Kasvutoetuse saajad ei ole alustavad ettevõtjad, mistõttu ei ole audiitorite hinnangul selles osas andmed omavahel võrreldavad ning tuginemine ainuüksi läbiviidud analüüsile piisav.

Seega, arvestades kahe meetme saavutatud näitajaid, on ilmne, et kuni kolme töötajaga **alustaval ettevõttel** on toetuse saamise aastale järgneval teisel majandusaastal toetuse rahuldamise otsustes toodud müügitulu (vahemikus 281 kuni 403 tuhat eurot) saavutamine küsitav.

Kuivõrd RÜ ei ole teostanud täiendavaid analüüse ja kontrollitoiminguid veendumaks, kas taotluses märgitud müügitulu ja käibekasvu indikaatorid on realistlikud arvestades projekti tegevusvaldkonda ja äriplaani, puudub audiitoritel kindlustunne, kas RÜ rahastatud projektid suudavad täita taotluse rahuldamise otsuses toodud tulemusnäitajaid, mis võivad viia toetuse tagasinõudmise vajaduseni projekti lõpus.

Risk:

Esineb oht, et toetuse saajad ei suuda taotluse rahuldamise otsuses toodud tulemus- ja väljundnäitajaid täita ning on rahuldatud mitteamajanduslike projektide taotlused, mistõttu võidakse toetus tagasi nõuda.

Soovitus:

Soovitame viia läbi kõikide rahastatud projektide osas täiendav analüüs, et hinnata, kas ettevõtetel on võimekus täita taotluse rahuldamise otsuses toodud tulemusnäitajaid. Kui RÜ konsultantidel puudub pädevus hinnata taotlustes esitatud tulemus- ja väljundnäitajaid, soovime kaasata taotluste hindamise protsessi finantseksperthe ning korraldada taotluste hindamise protsess nii, et oleks tagatud äriplaanide ja

¹¹ Audiitorid lähtusid võrdluste tegemisel meetme tulemusnäitajast (starditoetuse TAT § 2 lg 2 p 1). Toetuse saaja on kohustatud saavutama projekti abikõlblikkuse perioodi lõppemisele järgneva teise majandusaasta müügituluks vähemalt 80 000 eurot (starditoetuse TAT § 29 p 3).

finantsprognoside sisuline hindamine. Lisaks soovitame alati säilitada finantsprognoside ülehindamisest kontroll-jälg ning lisada vastavad selgitused/hinnangud/kommentaarisid ka taotluse hindamise kontroll-lehtedele.

Auditeeritava kommentaar:

Starditoetuses teostatakse taotluste hindamist tasakaalustatud hindamismetoodika alusel. Taotluse kui terviku hindamisel võetakse arvesse mitmeid erinevaid kriteeriume, prognooside realistlikkuse hindamine on vaid üks nendest. Prognooside realistlikkuse hindamisel lähtume peamiselt taotleja poolt äriplaanis ja taotluses esitatud informatsioonist. Juhul, kui prognoosid ei ole meie hinnangul realistlikud, siis juhime sellele asjaolule ka taotleja tähelepanu. Kui taotleja jääb taotluses esitatud prognoosidele kindlaks, siis hinnatakse projekti selles kriteeriumis madalama hindega mis aga ei pruugi tähendada, et taotluse koondhinne ei ületaks lävendit ja taotlust ei rahastataks.

Audiitorite soovitusel analüüsisime tähelepanekus välja toodud nelja projekti prognooside realistlikkust. Võtsime võrdluseks äriregistrist samade tegevusalade 2011, 2012, 2013 loodud ettevõtete näitajaid, mis sobitusid ka asukoha/ettevõtte suuruse poolest kriteeriumitesse. Tulemus näitab, et neid sobivusi praktiliselt ei eksisteeri. Ühe ettevõtte (Vynyl Plant OÜ) puhul ei eksisteeri ühtegi sarnast ettevõtet. Sobivasse ajaperioodi jääb näiteid niivõrd vähe, et isegi kui leiame 2-3 ettevõtte põhjal sarnaste tunnustega ettevõtteid, siis nii väikese valimi puhul järeldada hinnatavate projektide edukust oleks meie hinnangul ennatlik. Samuti puudub informatsioon, kas võrdluse aluseks olevate ettevõtete puhul on tegemist sarnase ärimudeliga, lisaks võivad erinevused tegevusala sees olla võrreldamatud. Varasemat ajalist mõõdet enam sisse tuua ei ole otstarbekas majandusstruktuuri ja makromajanduslike keskkonna mõjude tõttu, mida põhjustas 2008-2010 aasta andmetele majanduskriis.

Seega pole EASi hinnangul võimalik luua ühtset alust või analüüsimetoodikat alustavate ettevõtete projektide prognooside hindamiseks olemasolevate ettevõtete näitel. Alustavate ettevõtete hindamine toimub iga ettevõtte puhul eraldiseisvalt.

Juhime veelkord audiitorite tähelepanu Starditoetuse tingimusele, mille kohaselt kõik toetuse saajad on kolm aastat pärast taotluse rahuldamise otsuse tegemist rakendusüksuse jälgimise all. Projekti lõpparuanne tuleb esitada alles kolmandal aastal, vahepeal tuleb esitada vahearuanne ja toetuse saajal on kohustus käia maakondlikus arenduskeskuses (edaspidi MAK) arengunõustamisel. MAK omakorda kirjutab memo ettevõtte eesmärkide saavutamise seisust, see edastatakse EASile. Vajadusel on võimalik meetmed kasutusele võtta.

EAS teeb audiitoritele ettepaneku tähelepanekust number 2.5 loobuda.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg: Tanel Rebane, 2 kuud alates auditi lõpparuande edastamisest auditeeritavale (isik ja tähtaeg lisatud AA poolt).

Audiitorite täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde, kuivõrd RÜ ei ole esitanud tõendusmaterjali tähelepanekus osundatud projektide tulemus- ja väljundnäitajate realistlikkuse kohta.

Audiitorite hinnangul on taotluste menetlemisel kriitilise tähtsusega hinnata koosmõjus projekti äriplaani ning planeeritavaid tulemus- ja väljundnäitajaid, kuivõrd RÜ on vastutav taotluste õiguspärase ja korrektse valiku osas. Rakendusasutus seejuures vastutab ja peab hindama meetme tegevuse väljundnäitajate saavutamist. Starditoetuse meetmes on tulemus ja väljundnäitajad seotud müügitulu ja käibe kasvuga, seega peab tagama ka RÜ, et meetme tegevusele eraldatud toetuse abil on võimalik täita meetme tegevuse väljundnäitajaid.

Starditoetuse meetmes on taotluste hindajad vaid RÜ konsultandid. Audiitorite hinnangul on vajalik kaasata hindamisprotsessi ka finantseksperite, kes on suutelised hindama ka taotlejate poolt esitatud finantsandmete sisulist õigsust. Auditi käigus esitatud RÜ väide, et puuduvad alusandmed võrdluste tegemiseks, mistõttu ei ole võimalik veenduda seatud tulemus- ja väljundnäitajate õigsuses, viitab selgelt vajadusele täiendavaks finantsanalüüsiks ning sisulistele puudujääkidele taotluse hindamise protsessis. RÜ peab tagama, et tal on vastav kompetents, et hinnata taotlejate esitatud finantsprognooside realistlikkust ja äriplaanide teostatavust.

Auditi valimisse sattunud taotluste osas ei seadnud taotluste hindajad esitatud finantsprognoose kordagi kahtluse alla ega palunud ka esitatud projekti tulemus- ja väljundnäitajaid korrigeerida. Audiitoritel puudub kindlustunne, kas Starditoetuse meetmest rahastatud projektid suudavad täita taotluse rahuldamise otsuses seatud tulemus- ja väljundnäitajaid.

Tähelepanekud meetmes „Loomemajanduse arendamine“

Oluline tähelepanek 2.6 – Hindamiskomisjoni roll taotluste hindamise protsessis ei ole läbipaistev

Loomemajanduse TAT-i § 17 lõike 1 alusel on projektide valimiseks RÜ-l õigus moodustada hindamiskomisjon, mille koosseis kooskõlastatakse rakendusasutusega enne taotluste esitamise tähtpäeva saabumist. Sama paragrahvi lõike 2 alusel kaasab RÜ vajadusel hindamisprotsessi täiendavaid eksperte, kelle eksperthinnanguid hindamiskomisjon projektide hindamisel arvestab.

Hindamiskomisjoni töökorra punkti 3.1 alusel kuulub hindamiskomisjoni koosseisu vähemalt 3 liiget. Loomemajanduse meetmete nr 5.3.1, 5.3.2 ja 5.3.3 hindamismetoodika alusel hindavad taotlusi 2 eksperti, EAS-i töötaja (projekti konsultant) ning hindamiskomisjon. Taotluse lõplik koondhinne moodustub EAS-i töötaja, ekspertide ja hindamiskomisjoni antud koondhinnete aritmeetilisest keskmisest, mille põhjal koostatakse projektide paremusjärjestus.

Auditi läbiviimisel tuvastati järgmised puudused hindamiskomisjonide töös:

1. Hindamiskomisjonid ei põhjenda taotlusele antud hinnanguid.

Auditi läbiviimisel tuvastasid audiitorid, et mitte ühestki auditi valimisse kuulunud taotluse hindamisaruandest ei olnud võimalik tuvastada hindamiskomisjoni antud hinnete aluseks olevaid põhjendusi ja selgitusi. Hindamiskomisjoni liikmed olid piirdunud vaid numbriliste hinnangute andmisega, kuid puudusid läbivalt

selgitused, millest lähtuvalt vastav hindepunkt oli antud. Seega audiitoritel ei ole võimalik veenduda, milliste kaalutluste alusel on hindamiskomisjon taotlusi hinnanud.

2. Hindamiskomisjon ei arvesta alati ekspertide hinnanguid ning ei põhjenda seejuures, miks ei ole ekspertide ettepanekut taotluse rahuldamisel arvestatud.

Projekti nr 2014-2020.5.03.001.01.15-0020 puhul tuvastasid audiitorid, et mõlemad eksperdid on teinud osalise rahastamise ettepaneku, sest taotluses esineb sisutegevuste kulude ülepaisutamist ning puudub kindlustunne, kas projekt suudab saavutada taotluses nimetatud sihtnäitajad (selle osas on ekspert teinud täiendava analüüsi). Hindamiskomisjon ei ole arvestanud ekspertide ettepanekutega ning taotlus on rahuldatud täismahus, kuigi vastavad alused osaliseks rahastamiseks on TMM § 9 lõikes 1 olemas.

Audiitoritele jääb selgusetuks hindamiskomisjoni otsuste põhjendus, sest eksperthinnanguid taotluste rahuldamisel ei arvestata.

3. Audiitorite hinnangul on selgusetu hindamiskomisjoni antav lisandväärtus taotluste hindamisel ning ebaotstarbekas on kaasata protsessi kuus liiget.

Auditi läbiviimisel selgitas RÜ, et hindamiskomisjoni roll on kinnitada kliendihalduri hindeid ning hindamiskomisjon põhjendab oma otsuseid ainult siis, kui esineb eriarvamus. Auditeeritud projektide hindamiseks oli moodustatud 5-6 liikmeline komisjon, kuhu kuulus ettevõtluskeskuse direktor, ettevõtluse valdkonna eest vastutav juhatuse liige, kliendikeskuse direktor, järelevalve ja riskijuhtimise direktor, rakendusasutuse esindaja ning KredExi esindaja.

Audiitoritele jääb selgusetuks, milleks on vajalik moodustada kuue-liikmeline hindamiskomisjon (kaks korda suurem kui TAT-ides sätestatud), kui nende ülesandeks on vaid kinnitada kliendihalduri hindeid ning tegelikkuses ka eksperthinnanguid ei pruugi arvestada.

Risk:

Esineb oht, et rahastatud on projektitaotlusi, mis ei peaks kuuluma rahastamisele, sest hindamiskomisjoni hinnangud ja otsused ei ole üheselt arusaadavad. Kaheldav on hindamiskomisjoni antav lisandväärtus taotluste hindamise protsessis, mistõttu on oht, et ressursse on kasutatud ebaefektiivselt.

Soovitus:

Soovitame tagada sisuline taotluste hindamine hindamiskomisjonis. Lisaks soovitame vähendada hindamiskomisjoni koosseisu, viia kohustuslikus korras sisse nõue, et kõik hindamiskomisjoni liikmed peavad antud hinnanguid selgitama ning üldjuhul vältida eksperthinnangutest tulenevate soovitustega mitteamestamist. Juhul kui hinnangud erinevad, tuleb vastavad selgitused kirjeldada hindamislehtedel või hindamiskomisjoni protokollis.

Juhul kui olemasolevat hindamiskomisjoni töökorraldust ei ole võimalik muuta sisulisemaks, soovitame kaaluda ka alternatiivina hindamiskomisjonist loobumist, kuna ei ole selge nende roll ja antav lisandväärtus taotluste hindamise protsessis.

Auditeeritava kommentaar:

EAS nõustub audiitorite soovitustega.

Oleme enne käesoleva auditi algust alustanud Kultuuriministeeriumiga läbirääkimisi hindamiskomisjoni koosseisu teemal. Tänapäevaks on olemas sisuline kokkulepe toetuskeemi Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine raames esitatud taotluste osas loobuda hindamiskomisjoni funktsioonist.

Loomemajanduse inkubatsiooni arendamise toetuskeemi osas loome tänase komisjoni asemele uue, väiksema liikmete arvuga hindamiskomisjoni.

Nõustume audiitorite soovitusel, et hindamisaruandes peab selgelt välja tooma komisjoni ja eksperdi eriarvamuste põhjendused. Vastav kommentaari väli on hindamisaruande vormis olemas, samuti on vastav nõue sätestatud hindamiskomisjoni töökorras.

Projekti nr 2014-2020.5.03.001.01.15-0020 puhul on osalise rahastamise ettepaneku siiski teinud üks ekspert, mitte mõlemad. Ekspert 1 on punktis 3 välja toonud, et Taotleja kulude planeerimise detailsus on parem kui paljudel teistel Taotlejatel, millega ka hindamiskomisjon nõustus, olles eelnevalt tutvunud ja hinnanud kõiki taotlusvooru esitatud 12 taotlust. Olemasoleva info pinnal ei olnud põhjendatud osalise rahastamise ettepaneku tegemine EAS-i juhatusele

EAS teeb audiitoritele ettepaneku liigitada tähelepanek number 2.11 liigitada väheoluliste tähelepanekute kategooriasse.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Hindamiskomisjoni koosseisu ümberkorraldamise osas on vastutav isik Tea Danilov, 30.08.2016

Hindamisaruandes kommentaaride väljatoomise kohustuse osas Tanel Rebane, 30.06.2016

AA täiendav kommentaar:

Audiitorite hinnangul ei ole tegemist väheolulise puudusega RÜ JKS-is, mistõttu ei saa tähelepanekut liigitada väheoluliseks ning audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde.

Oluline tähelepanek 2.7 – Loomemajanduse tugistruktuuride arendamise toetusmeetme hindamismetoodika tugineb liigselt prognoosidele, mis põhjustab taotluste hindamise subjektiivsust

TMM § 7 lg 1 järgi rakendatakse projektide valimiseks TAT-ides sätestatud valikukriteeriume ja -metoodikat, mis on kooskõlas rakenduskava seiskomisjonis kinnitatuga. Sama määruse § 7 lg 2 järgi avalikustab RÜ projekti valikukriteeriumid oma veebilehel, kui need ei sisaldu TAT-ide määruses ning esitatud peab olema muuhulgas hindepunktide aluseks olevate asjaolude kirjeldus.

Loomemajanduse TAT-i § 18 lõike 2 viiakse taotluste hindamine läbi RÜ kinnitatud hindamismetoodika järgi. Hindamismetoodika koostamisel lähtub RÜ sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud valikukriteeriumitest. RÜ kooskõlastab hindamismetoodika enne kinnitamist rakendusametusega ja avalikustab selle oma veebilehel hiljemalt taotluste vastuvõtmise alguskuupäeval või taotlusvooru väljakuulutamise päeval kooskõlas TMM § 7 lõikega 3.

Loomemajanduse TAT-i § 18 lg 1 põhjal on RÜ koostatud loomemajanduse tugistruktuuride arendamise hindamismetoodika (meede 5.3.2), mis sisaldab nelja kriteeriumit, mille osakaalud on järgmised:

- 1) projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele 30%;
- 2) projekti põhjendatus 25%;
- 3) projekti kuluefektiivsus 20%;
- 4) toetuse taotleja (ja partnerite) suutlikkus projekti ellu viia 25%.

Auditi läbiviimisel tuvastasid audiitorid, et esimese hindamiskriteeriumi all on järgnevad viis erinevat alakriteeriumi, mis on kõik prognoosidel ja hinnangutel põhinevad:

1. **Alakriteerium 1.2** – Projektis arenduskeskuste teenust kasutanud ettevõtete arv (hinne 4 kui ≥ 60 ; hinne 2 kui 1-59; hinne 0 kui 0 ettevõtet);
2. **Alakriteerium 1.3** – Keskmine kasv aastas hiljemalt projektile järgneval aastal (hinne 4 kui lisandväärtuse kasv töötaja kohta $\geq 6\%$; hinne 2 kui 1-5%; hinne 0 kui lisandväärtus töötaja kohta ei kasva).
3. **Alakriteerium 1.4** – Toetuse andmise tulemusena suureneb eksportivate ettevõtete arv hiljemalt projektile järgneval aastal (hinne 4 ≥ 6 ; hinne 2 kui 1-5; hinne 0 kui 0).
4. **Alakriteerium 1.5** – Toetuse andmise tulemusena suureneb müügitulu ettevõtte kohta loomemajanduse sektoris võrreldes Eesti keskmisega hiljemalt projektile järgneval aastal (hinne 4 kui müügitulu kasv $\geq 5\%$, hinne 2 kui müügitulu kasv 1-4%, hinne 0 kui müügitulu ei kasva).
5. **Alakriteerium 1.6** – Toetuse andmise tulemusena suureneb müügitulu töötaja kohta loomemajanduse sektoris võrreldes Eesti keskmisega hiljemalt projektile järgneval aastal (hinne 4 kui $\geq 5\%$, hinne 2 kui müügitulu kasv kuni 1-4%, hinne 0 kui müügitulu ei kasva).

Eeltoodust nähtub, et 30% taotluse hindest kujuneb taotluses toodud indikaatoritest ja prognoositud näitajatest. Auditi käigus palusid audiitorid RÜ-l selgitada, kuidas toimub selliste prognooside puhul taotluste hindamine. Kas aluseks võetakse taotluses toodud numbriline mõõdik, mille hindamine toimub vastavalt hindamismetoodikas ettenähtud näitajale või on hindamise aluseks reaalse prognoosi usutavus ja paikapidavus.

RÜ esitas antud küsimuses audiitoritele **vastandlikke seisukohti**. Esmalt selgitas RÜ, et kliendihaldur, eksperdid ja hindamiskomisjon analüüsisid ja hindasid taotluse prognooside realistlikkust. Peale täiendavat audiitorite järelepäringut, kus audiitorid selgitasid, et kontrollijäljed prognooside realistlikkuse hindamise osas puuduvad (puudusid ka hindajate selgitused kontroll-lehel) ning hindajate hinnangud teatud projektidel olid vastuolulised¹², selgitas RÜ, et hindamiskriteeriumi punkt 1.2 andis ette vahemikud, mille alusel sai hindeid anda. Mõlemad eksperdid on kommentaari lahtrisse sisestanud **taotleja prognoositud kasusaajate numbri**¹³.

Samas esines ka juhtumeid, kus **hindepunkt oli suurem kui taotluses märgitud indikaator võimaldaks** anda (selgitused, millest suurem hinnang oli tulenenud, puudusid). Selle kohta selgitas RÜ, et selles punktis **on hindaja veendunud, et projektis tekib rohkem eksportivaid ettevõtteid kui taotleja julges prognoosida**¹⁴.

¹² Projekt nr EU49202.

¹³ Projekt nr EU49063.

¹⁴ Projekt nr EU49202.

Audiitorite jääb selgusetuks, milliste andmete põhjal on sellise hinnanguni jõutud, kuivõrd auditi läbiviimisel vastavaid tõendusmaterjale ei esitatud.

Audiitoritel puudub kindlustunne, kas taotluste hindajad arvestavad prognooside realistlikkust ning hindamine toimub vaid taotluses toodud indikaatorite alusel, kuivõrd auditeeritud projektides ei nähtunud hindajate täiendavalt läbiviidud analüüsi tuvastamiseks, kas taotlejate prognoosid on realistlikud.

Kuivõrd hindamismetoodika on täismahus avaldatud RÜ kodulehel, on tõenäoline, et projektis kajastatud näidikud on mõjutatud kõrgema hindepunkti saamisest ning taotlejad on liialt optimistlikult kirjeldanud planeeritud tulemusi.

Audiitorite hinnangul toob prognoosidel põhinev hindamine kaasa subjektiivsed hinnangud, kuid hindamiskriteeriumid peaksid tegelikkuses olema sellised, mis võimaldaksid hindajatel objektiivset hindamist selgete näitajate põhjal. Taotluse hindajad peavad veenduma, kas taotluses esitatud prognoosid on realistlikud ning läbiviidud kontrollitoimingutest peab jääma vastav kontroll-jälg.

Risk:

Prognoosidel põhinevad hindamiskriteeriumid võimaldavad taotluste hindajatel anda liigselt subjektiivseid hinnanguid, mille tulemusel võivad saada toetust projektid, mis tegelikkuses ei täida meetme eesmärke.

Soovitus:

Soovitame vähendada prognoosidel põhinevaid alakriteeriume hindamismetoodikates. Juhul, kui prognoosidel põhinevat hindamismetoodikat ei pea RÜ võimalikuks muuta, soovitame tagada kontroll-jälg prognooside realistlikkuse ülehindamise osas.

Lisaks soovitame hindajatel alati põhjendada oma hinnanguid hindamiselehtedel, et ka kolmandale osapoolle oleks arusaadav, kuidas ja millistel kaalutlustel on hinnang kujunenud.

Auditeeritava kommentaar:

EAS nõustub audiitorite soovitusel tuua hindamisaruandes välja põhjendused, kuid ei nõustu soovitusel vähendada prognoosidel põhinevaid alakriteeriume hindamismetoodikates.

Kasutame ka edaspidi taotluste hindamisel taotlejate poolt esitatud prognoose, kuna taotlejate majandusnäitajate prognoosid on taotlejate lubadus EASile ja riigile kokkulepitud eesmärkide saavutamiseks. Prognooside täitmist hinnatakse vahe- ja lõpparuannete käigus. Majandusnäitajate prognoosid on ainuke võimalus arvesse võtta taotleja ambitsioone, tema äriplaani ja strateegiat ning võimet aidata kaasa meetme eesmärkide saavutamisele. Majandusnäitajate prognoosimisse peab suhtuma täie tõsidusega nii taotleja kui ka hindaja. Prognoosid on ettevõtte tuleviku arengu alus. Hindajad hindavad muuhulgas ka prognooside realistlikkust, asjakohasust ja põhjendatust.

Hindamisraportis on olemas iga kriteeriumi juures kommentaari väli, kus peavad olema kirjeldatud antud hinde põhjendused. Põhjenduse kirjutamine on põhjendatud, kui hinne ei ole metoodikas täpselt kirjeldatud (on kahe hinde vahemik) või on hinnet vaja täpsemalt selgitada, nt realistlikkuse aspekt, kui taotluses toodud prognoosid ja hinne ei ole vastavuses.

EAS teeb audiitoritele ettepaneku liigitada tähelepanek number 2.12 väheoluliste tähelepanekute kategooriasse

AA täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde. Kui RÜ soovib jätkata prognoosidel põhineva hindamismetoodikaga, siis peab jääma hindamistulemustest selge kontroll-jälg. RÜ ei saa tugineda taotleja prognoosidele ilma sisulist ülehindamist tegemata. Hindamine peab hõlmama RÜ-s selget taotleja poolt seatud finantsnäitajate analüüsi, mida auditeeritud projektide osas ei nähtunud.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Hindamisaruandes kommentaaride väljatoomise kohustuse osas Tanel Rebane, 30.06.2016.

Auditeeritava täiendav kommentaar:

EAS nõustub soovitusena tuua hindamisaruandes välja põhjendused (vt ka TP 2.6 soovitus seoses hindamisaruandes kommentaaride väljatoomisega).

Taotluse kui terviku hindamisel võetakse arvesse mitmeid erinevaid kriteeriume, prognooside realistlikkuse hindamine on vaid üks nendest. Prognooside realistlikkuse hindamisel lähtume peamiselt taotleja poolt äriplaanis ja taotluses esitatud informatsioonist. Juhul, kui prognoosid ei ole meie hinnangul realistlikud, siis juhime sellele asjaolule ka taotleja tähelepanu. Kui taotleja jääb taotluses esitatud prognoosidele kindlaks, siis hinnatakse projekti selles kriteeriumis madalama hindega, mis aga ei pruugi tähendada, et taotluse koondhinne ei ületaks lävendit ja taotlust ei rahastataks.

Prognooside üle hindamise osas vt TP 2.5 EASi kommentaari.

Oluline tähelepanek 2.8 – RÜ ei nõua loomemajanduse meetmes taotlejatelt informatsiooni, mis on vajalik metoodikas nimetatud alakriteeriumite hindamiseks ning metoodika vajab täiendamist

TMM § 7 lg 1 järgi rakendatakse projektide valimiseks TAT-ides sätestatud valikukriteeriume ja -metoodikat, mis on kooskõlas rakenduskava seiskomisjonis kinnitatuga. Sama määruse § 7 lg 2 järgi avalikustab RÜ projekti valikukriteeriumid oma veebilehel, kui need ei sisaldu TAT-ide määruuses ning esitatud peavad olema muuhulgas hindepunkti aluseks olevate asjaolude kirjeldus.

Loomemajanduse TAT-i § 18 lg 1 põhjal on RÜ koostanud hindamismetoodikad (meetmed 5.3.1, 5.3.2 ja 5.3.3), mis sisaldavad nelja kriteeriumit, mille osakaalud on järgmised:

- 1) projekti mõju meetme eesmärkide saavutamisele 30%;
- 2) projekti põhjendatus 25%;
- 3) projekti kuluefektiivsus 20%;
- 4) toetuse taotleja (ja partnerite) suutlikkus projekti ellu viia 25%.

1. Auditi läbiviimisel tuvastasid audiitorid, et **koos taotlusega nõutav dokumentatsioon ei toeta täielikult hindamiskriteeriumite nr 2, 3 ja 4 hindamist**. Auditi käigus tuvastati järgmised puudused hindamismetoodika ja taotlusega esitatud dokumentatsiooni osas.

- **Alakriteeriumi 2.1** all tuleb RÜ-l hinnata, kas projekti eesmärgipüstitus ja ettevalmistustöö kvaliteet on piisav. Ekspert 1 on projekti nr EU49202 hindamisel selgitanud järgnevat: „*Projektis on puudu piisavalt detailselt kirjeldatud rahavoogude prognoosi, mistõttu ei saa hinnata rahavoogude realistlikkust ning*

veenduda, et Taotleja on arvestanud kõikide asjaoludega prognooside koostamisel. Eelnevalt tulenevalt ei saa maksimumhinnet panna. Ekspert on hinnanud taotlust 4 punkti skaalal punktiga 2.

- **Alakriteeriumi 3.2** all tuleb RÜ-I hinnata, kas eelarve on koostatud realistlikult. Ekspert 1 on projekti nr EU49202 hindamisel selgitanud järgnevat: *„Organisatsiooni finantsvõimekusele hinnangut anda on keeruline, sest puudub rahavoogude prognoos ning näha saab vaid prognoosi erinevate avaliku sektori rahastusallikate kohta. Eelnevalt tulenevalt ei saa veenduda organisatsiooni iseseisvas finantsvõimekuses, et tagada Projekti tulemuste jätkusuutlikkust“.*
- **Alakriteeriumi 4.1** all tuleb RÜ-I hinnata, kas taotlejal on võimekus projekti ellu viia. Ekspert 1 on projekti nr EU49202 hindamisel selgitanud järgnevat: *„Puuduvad kasumiprognosis, rahavoogude prognoos ning bilansi prognoos, mis muudab organisatsiooni võimekuse hindamise keeruliseks“.*

Audiitorid nõustuvad sisuliselt eksperdi selgitustega, kuid **RÜ peaks nõudma kohustuslikuks korraks kõikidelt taotlejatelt sarnase detailsuse astmega toetava dokumentatsiooni esitamist.** Olukorras, kus mõni taotleja ei esita prognoose või prognoosid on esitatud vaid üldistatult, **ei ole tagatud sisuline hindamiskriteeriumite 2.1, 3.2 ja 4.1 hindamine.**

Audiitoritel jääb selgusetuks, kuidas on ekspert 2, konsultant ning hindamiskomisjon jõudnud veendumusele, et hinnata vastavates kriteeriumites projekti **maksimumhinnetega ilma prognoose arvestamata.**

Audiitorite hinnangul ei ole tagatud ka taotlejate võrdne kohtlemine, kui hindepunkte vähendatakse sellise info põhjal, mille esitamise osas taotlejatel teadmine puudus. Samuti on oht, et detailsed prognoosid esitanud taotlejad saavad kehvemad hinnangud tänu prognooside esitamise initsiatiivile, samal ajal kui mitteesitanutele antakse kõrgemad hinded üldise informatsiooni põhjal.

2. Auditi läbiviimisel tuvastasid audiitorid, et **kriteeriumi nr 2 hindamiseks peaks RÜ võtma arvesse ka taotleja varasemaid samasisulisi juba rakendatud projekte.** Kriteeriumi 2 all peab RÜ hindama projekti **põhjendatust ja vajalikkust.** RÜ on hinnanud maksimumhinnetega projekti nr 2014-2020.5.03.002.01.15-0031, mille eesmärk kattub juba struktuurifondide perioodil 2007-2013 samast meetmest ja sama taotleja toetust saanud projekti nr 3.1.2101.14-0043 eesmärkidega¹⁵.

2007-2013 perioodil rahastatud projekt lõppes 31.03.2015. a. ja 2014-2020 perioodil rahastatud sama eesmärgiga projekt algas 01.07.2015. a. Audiitoritele esitatud RÜ vastustest ei selgunud, millist lisandväärtust annavad korduvprojektid meetmele ning hindamisest ei nähtunud hindajate analüütikat, kuidas on põhjendatud sama eesmärgilise projekti vajadus ning millest tulenevad hindajate kõrged hinnatud projekti sisutegevustele. **Audiitorite hinnangul peaks RÜ hindamiskriteeriumi 2 hindamisel arvestama taotlejate samas valdkonnas varasemalt rakendatud projekte.**

¹⁵ 2014-2020 projekti eesmärk: Projekti eesmärgiks on koostöös filmivaldkonna võtmeorganisatsioonide, haridusasutuste ja ettevõtluspartneritega Eesti filmitööstuse ettevõtlusvõimekuse kasvatamine, rahvusvahelise konkurentsivõime tugevdamine ning koostöö tihendamine teiste valdkondade ettevõtjatega. 2007-2013 rahastatud sama taotleja projekti eesmärk oli suurendada Eesti filmisektori konkurentsivõimet ja jätkusuutlikkust läbi filmitootjate ekspordivõimekuse suurendamise ja filmi-, sh. kaastootmise valdkonna arendamise fookusega eri loomemajanduse valdkondade (tootmine, järeltöötlus, tehnika pakkujad, reklaam, teletootmine) koostööl.

3. Auditi läbiviimisel tuvastasid audiitorid, et **kriteeriumi nr 3 hindamiseks peaks taotluses toodud projekti eelarve olema detailselt tegevuste lõikes lahti kirjutatud**. RÜ ei ole oma juhistes taotlejatele selgelt määratlenud, millise detailsuse astmega tuleb esitada projekti eelarve. Auditeeritud projektide osas olid eelarved esitatud üsna üldisel kujul (sageli vaid kolmel neljal real, üldiste selgitustega), mis ei võimaldanud audiitoritel hinnata, kuidas on taotluste hindajad andnud oma hinnangud projekti kuluefektiivsusele. Hindamismetoodika alusel tuleb vastava kriteeriumi all vaadelda projekti tegevuste planeerimise kuluefektiivsust kui ka eelarve realistlikkust. Näiteks on projektis nr 2014-2020.5.03.002.01.15-0031 ekspert viidanud, et tegevuste lõikes eelarvet projektitaotlusel kaasas ei ole, mis muudab hinnangu andmise keerulisemaks (ekspert hindas kriteeriumi 2 punkti vääriliseks).

Audiitorite hinnangul on olulise tähtsusega juba taotluste hindamisel hinnata kulude mõistlikkust ja võimalikku ülepaisutamist, mida on võimalik teha vaid detailse eelarve põhjal. Lisaks ei ole tagatud taotlejate võrdne kohtlemine ja objektiivne hindamine, kui puuduvad selged juhised, millise detailsusastmega tuleb projekti eelarvet taotluses kirjeldada ning sellest lähtuvalt antakse taotlejatele madalamaid hinnanguid.

Risk:

Juhul, kui hindamismetoodikat ei ole võimalik rakendada seoses puuduliku informatsiooniga või metoodikat ei kasutata hindamises asjatundlikult, ei ole tagatud objektiivne taotluste hindamine, mille tulemusel võivad saada toetust projektid, mis ei oleks pidanud rahastust saama.

Soovitus:

Soovitame nõuda taotlejatelt kohustuslikus korras toetava dokumentatsiooni esitamist, et oleks võimalik täiel määral hindamiskriteeriume hinnata.

Soovitame kriteeriumi nr 2 hindamisel arvestada ka taotleja samas valdkonnas varasemalt rakendatud projekte.

Lisaks soovitame nõuda taotlejatelt detailset kululiikide lõikes eelarvet ning anda taotlejatele selged juhised taotluse eelarve koostamiseks.

Auditeeritava kommentaar:

EAS nõustub audiitorite soovitustega osaliselt.

1. Nõustume soovitusega nõuda kõikidelt taotlejatelt toetav dokumentatsioon. Lisame taotlusvormide juurde vastava info ja täiendavad selgitused.
2. Oleme valmis arvestama taotleja varasemaid projekte taotleja võimekuse hindamiseks, samas ei sisalda meetme määrus keeldu, et varasemalt sarnases meetmes toetust saanud ettevõtja ei või uuesti tulla toetust taotlema. Hindamisel hindame siiski konkreetset projekti – s.o kindlaks määratud tulemuse, eelarve ja ajaraamiga tegevust või seotud tegevuste kogumit, millega kaasnevate kulude hüvitamiseks toetust taotletakse ja kasutatakse (STS § 2 p 4). Varasema projekti arvestamine seaks taotlejad ebavõrdsesse olukorda ja RÜ võib rikkuda võrdse kohtlemise põhimõtet.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Tanel Rebane, 30.06.2016.

AA täiendav kommentaar:

Projekti põhjendatuse hindamisel saab arvestada taotleja varasemaid samasisulisi projekte, audiitorite hinnangul ei riku see võrdse kohtlemise põhimõtet, kuivõrd projekti vajalikkuse üle otsustamisel tuleb hinnata ka projekti põhjendatust. Kui taotleja on varasemalt juba korduvalt viinud ellu samasisulisi struktuurifondidest rahastatud projekte, siis tuleks hinnata, millist lisandväärtust korduvprojektid annavad ning kas korduvprojektide rahastamisel ei rikuta võrdse kohtlemise põhimõtet teiste taotlejate osas, kes seetõttu jäävad rahastamata seoses eelarveliste vahendite lõppemisega.

LISA 1 – Koondhinnang auditeeritava asutuse JKS-ile

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