



Euroopa Liit  
Euroopa struktuuri-  
ja investeerimisfondid



Eesti  
tuleviku heaks

---

# Taotluste menetlemise protsessi juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit

## Riigi Infosüsteemi Ametis

---

Audit nr JKS-4/2016

Lõpparuanne

17.05.2017



**RAHANDUSMINISTEERIUM**

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Taimar Peterkop, Riigi Infosüsteemi Amet, rakendusüksus

Pr Urve Palo, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, rakendusasutus

Pr Kaie Koskaru-Nelk, Rahandusministeerium, korraldusasutuse juht

Pr Karin Viikmaa, Rahandusministeerium, sertifitseerimisasutuse juht

## LÜHIÜLEVAADE

Auditi eesmärgiks oli anda **hinnang Riigi Infosüsteemi Ameti kui rakendusüksuse (edaspidi RÜ) juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) tõhususele taotluste menetlemisel** struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020. Hindamise õigus tuleneb Vabariigi Valitsuse 7. augusti 2014. a määruse nr 127<sup>1</sup> § 3 lõikest 1.

Hinnangu andmisel lähtusid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) audiitorid põhinõude 2 hindamiskriteeriumidest nr 2.4 ja 2.5<sup>2</sup>.

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

### KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et Riigi Infosüsteemi Ameti kui rakenduskava prioriteetse suuna „Haldusvõimekus“ meetme „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ tegevuse „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“ RÜ JKS taotluste menetlemisel toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria<sup>3</sup>).

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

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

Auditi käigus tehti järgmised olulised<sup>4</sup> tähelepanekud:

**Oluline tähelepanek 2.1** – Topeltfinantseerimise kontrollitoiming ei ole RÜ protseduurides sätestatud;

<sup>1</sup> „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine“.

<sup>2</sup> Põhinõuded ja hindamiskriteeriumid tuginevad EK määrusele 480/2014 ning EK välja töötatud juhendmaterjalile „Guidance for the Commission And Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States“ (EGESIF\_14-0010 18/12/2014).

<sup>3</sup> I kategooria – JKS toimib hästi;

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

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

IV kategooria – JKS olulises osas ei toimi.

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

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

**Oluline tähelepanek 2.2** – RÜ ei ole rakendanud kahetasandilist kontrolli;

**Oluline tähelepanek 2.3** – Riigihangete eelkontrollitoiming on lõpetatud pärast täistaotluse rahuldamise otsuse väljastamist;

**Oluline tähelepanek 2.4** – RÜ ei kontrolli, kas täistaotlus on kooskõlas riigi infosüsteemidele seatud mittefunktsionaalsete nõuetega;

**Oluline tähelepanek 2.5** – Taotluse menetlejate objektiivsus RÜ-s ei ole kontrollitoimingutega tagatud;

**Oluline tähelepanek 2.6** – RÜ ei kontrolli ühtegi taotlejale esitatud kohustusliku nõude täitmist.

Tehti ka väheolulisi tähelepanekud, mis on samuti toodud aruande B-osas.

Lisaks on auditi tulemusena tehtud olulised tähelepanekud rakendusasutusele (aruande B-osas).

**Audiitorite hinnangul esinevad puudused eeltaotluse valikukriteeriumide sisustamisel ja valikumetoodikas.**

Rakendusasutusele tehti järgmised olulised tähelepanekud:

**Oluline tähelepanek 2.12** – Eeltaotluse valikukriteerium on sisustamata;

**Oluline tähelepanek 2.13** – Voorulise taotlemise valikumetoodika ei ole läbipaistev ja ei taga ainult kvaliteetsete projektide rahastamist;

**Oluline tähelepanek 2.14** – RA jooksva taotlemise valikumetoodika ei ole kooskõlas seirekomisjoni valikumetoodika nõuetega.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse ülesannete täitmiseks auditeerival asutusel (edaspidi AA) õigus auditeerida RÜ-d. RÜ peab võimaldama auditi tegemist ning osutama selleks igakülgset abi. Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad RÜ JKS-i korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis 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 Riigi Infosüsteemi Ameti ning Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi MKM) töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

**Kinnitame lõpparuande 37 leheküljel.**

**Auditi eest vastutav isik:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Mariliis Männik-Sepp

Finantskontrolli osakonna

Nõunik

**Auditi juht:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Ailen Vali

Finantskontrolli osakonna

I auditi talituse juhtivaudiitor

## SISUKORD

LÜHIÜLEVADE .....	2
SISUKORD .....	4
<b>A - OSA</b> .....	<b>5</b>
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST .....	5
2. VALIMI MOODUSTAMISE METOODIKA .....	6
3. TAUSTINFO .....	7
4. JÄRELTOIMINGUD .....	8
<b>B - OSA</b> .....	<b>9</b>
TÄHELEPANEKUD .....	9
<i>Oluline tähelepanek 2.1 – Topeltfinantseerimise kontrollitoiming ei ole RÜ protseduurides sätestatud</i> .....	9
<i>Oluline tähelepanek 2.2 – RÜ ei ole rakendanud kahetasandilist kontrolli</i> .....	10
<i>Oluline tähelepanek 2.3 – Riigihangete eelkontrollitoiming on lõpetatud pärast täistaotluse rahuldamise otsuse väljastamist</i> .....	13
<i>Oluline tähelepanek 2.4 – RÜ ei kontrolli, kas täistaotlus on kooskõlas riigi infosüsteemidele seatud mittefunktsionaalsete nõuetega</i> .....	13
<i>Oluline tähelepanek 2.5 – Taotluse menetlejate objektiivsus RÜ-s ei ole kontrollitoimingutega tagatud</i> .....	15
<i>Oluline tähelepanek 2.6 – RÜ ei kontrolli ühtegi taotlejale esitatud kohustusliku nõude täitmist</i> .....	17
<i>Väheoluline tähelepanek 2.7 – RÜ-l puudub kirjalik alusdokument eeltaotluste kontrolli kaasatud ekspertide töö reguleerimiseks</i> .....	18
<i>Väheoluline tähelepanek 2.8 – Eeltaotlus ei sisalda kõiki õigusaktis ettenähtud taotleja kinnitusi</i> .....	19
<i>Väheoluline tähelepanek 2.9 – Täistaotluse kontrollimiseks kasutatava kontroll-lehe küsimused ei ole sisult selged ja üheselt mõistetavad</i> .....	20
<i>Väheoluline tähelepanek 2.10 – Kontrollijad ei ole ühte moodi aru saanud eeltaotluse kontroll-lehe küsimuse sisust</i> .....	22
<i>Väheoluline tähelepanek 2.11 – RÜ protseduurides esineb puudusi ja vastuolusid</i> .....	23
<i>Tähelepanekud rakendusasutusele</i> .....	24
<i>Oluline tähelepanek 2.12 – Eeltaotluse valikukriteerium on sisustamata</i> .....	24
<i>Oluline tähelepanek 2.13 – Voorulise taotlemise valikumethodika ei ole läbipaistev ja ei taga ainult kvaliteetsete projektide rahastamist</i> .....	25
<i>Oluline tähelepanek 2.14 – RA jooksva taotlemise valikumethodika ei ole kooskõlas seirekomisjoni valikumethodika nõuetega</i> .....	30
LISA 1 – KOONDHINNANG RIIGI INFOSÜSTEEMI AMETI JKS-ILE .....	33
LISA 2 – AUDITI KÄIGUS TUVASTATUD JUHTUMID (TÄHELEPANEK 2.10) .....	34
LISA 3 – PUUDUSED RÜ PROTSEDUURIDES (TÄHELEPANEK 2.11) .....	36

## A - OSA

### 1. Kokkuvõte auditi läbiviimisest

---

Lähtuvalt STS-i § 11 lõikest 3, Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127<sup>5</sup> § 3 lõikest 1 ja AA 2016. aasta tööplaanist viis AA läbi JKS auditi Riigi Infosüsteemi Ametis (edaspidi RIA).

Audit toimus ajavahemikul 03.10.2016 kuni 17.05.2017. a. Auditi töörühma kuulusid FKO I auditi talituse juhtivaudiitor Ailen Vali (auditi juht) ning II auditi talituse audiitorid Ülle Mets ja Eliina Tüvi. Auditi eest vastutav isik on FKO nõunik Mariliis Männik-Sepp.

Auditi tulemusena annab AA hinnangu RIA kui RÜ JKS-i tõhususele taotluste menetlemise protsessis struktuuritoetuse rakendamise perioodil 2014-2020. Hinnangu andmiseks analüüsisid ning testisid audiitorid lähtuvalt auditi ulatusest RÜ JKS-i vastavust põhinõudele<sup>6</sup> nr 2 „Asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks“ järgmiste hindamiskriteeriumide osas:

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

Auditi läbiviimisel tuginesid audiitorid muuhulgas järgmistele dokumentidele:

- Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus;
- Vabariigi Valitsuse 21.08.2014. a määrus nr 133 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määruse kehtestamiseks“;
- Majandus- ja taristuministri 15.04.2015. a määrus nr 31 „Avalike teenuste pakkumise arendamiseks toetuse andmise tingimused ja kord“;
- Korraldusametuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele (edaspidi KAMIN<sup>7</sup>);
- Rakenduskava seirekomisjoni kinnitatud üldised valikukriteeriumid, mida kohaldatakse kõikidele ühtekuulusspoliitika 2014-2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele;
- Rakenduskava seirekomisjoni kinnitatud valikumetoodika, mida kohaldatakse kõikidele ühtekuulusspoliitika 2014-2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele;

---

<sup>5</sup> „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine“.

<sup>6</sup> Põhinõuded ja hindamiskriteeriumid tuginevad EK määrusele 480/2014 ning EK välja töötatud juhendmaterjalile „Guidance for the Commission And Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States“ (EGESIF\_14-0010 18/12/2014).

<sup>7</sup> Korraldusametuse juhend programmperioodiks 2014-2020, 10.05.2016. a.

- RÜ sisemised taotluste menetlemist reguleerivad tööprotseduurid. Sealhulgas tugineti RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatu kinnitamata versioonile<sup>8</sup>, millest oli lähtunud taotluse menetlusega seotud toimingute teostamisel.

Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised auditi toiminguid:

- hindasid rahastatavate projektide valimiseks RÜ protseduureeglite piisavust ja tõhusust RÜ ülesannete täitmisel;
- testisid valimipõhiselt RÜ taotluste menetlemise protsessi;
- koosmõjus testimise tulemuste, täiendavate tõendusmaterjalide ja RÜ selgitustega hindasid olemasoleva JKS-i vastavust põhioodele.

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

Piirangud auditi läbiviimisel: Auditi käigus ei hinnatud taotlejate läbiviidud hangete hankemenetluse õiguspärasust. Testiti, kas RÜ järgib täistaotluse menetlemise käigus ettenähtud protseduure, sh kontrollib hankemenetluse protseduuride õiguspärasust.

## 2. Valimi moodustamise meetodika

---

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

Auditi ulatusest lähtuvalt koosnes testimise üldkogum meetme 12.3 „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ tegevusega 12.3.1 „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“ seotud projektidest<sup>9</sup>.

Tulenevalt auditi ulatuses oleva üldkogumi suurusest, iseloomust (6 erinevat taotlusvooru teemat<sup>10</sup>) ja audiitori kutsealasest otsustusvõimest koostati mittestatistiline juhuvalim arvestades järgmisi olulisemaid kriteeriume:

- ühikuks on üks projekt;
- valimis on projektid igast taotlusvooru teemast;
- valim sisaldab nii positiivse vastuse (seisundid „Käimasolev“, „Lõpetatud“) kui ka negatiivse vastuse/otsuse (seisund „Taotlus menetlusse mitte võetud“ ja „Taotlus mitte vastav“) saanud projekte;
- ühiku rahaline maksumus ei ole oluline;
- valimis on vähemalt 10% üldkogumi ühikute arvust.

Juhuvalimi moodustamisel kasutati Exceli juhuarvude generaatorit (funktsioon “RAND”).

---

<sup>8</sup> Edastatud audiitoritele 27.10.2016. a RIA Struktuuritoetuse osakonna juhi poolt.

<sup>9</sup> Üldkogumi aluseks on SFCS aruande vorm SF09 seisuga 03.10.2016. a. Üldkogumi moodustasid projektid seisunditega „Lõpetatud“, „Käimasolev“, „Taotlus menetlusse mitte võetud“ ja „Taotlus mitte vastav“.

<sup>10</sup> Üldkogumi kuus taotlusvooru teemat: Avalike teenuste arendamine IKT abil; Avalike teenuste arendamise eel-, äri- ja kasutatavuse analüüside läbiviimine; E-residentidele suunatud avalike teenuste arendamine; Maksu- ja tollivaldkonna avalike teenuste kaasajastamine; Registripõhise statistika tootmiseks vajalike teenuste kaasajastamine; Sotsiaalkaitse avalike teenuste kaasajastamine.

Testimise aluseks oleva valimi suuruseks kujunes 11 ühikut, mis moodustab üldkogumi ühikute arvust 14,10%. Valimi moodustasid järgmised projektid:

Projekti number	Projektile määratud toetus (EUR)
2014-2020.12.03.15-0069	440 385,60
2014-2020.12.03.001.01.15-0040	159 175,80
2014-2020.12.03.15-0070	28 305,00
2014-2020.12.03.001.01.15-0012	25 296,00
2014-2020.12.03.001.01.15-0021	42 500,00
2014-2020.12.03.15-0078	15 055,20
2014-2020.12.03.16-0111	137 640,00
2014-2020.12.03.16-0114	498 500,00
2014-2020.12.03.16-0110	303 664,80
2014-2020.12.03.16-0093	448 980,00
2014-2020.12.03.001.01.15-0062	Taotlus mitte vastav

### 3. Taustinfo

Eesti riik peab tagama struktuuritoetuse nõuetekohase rakendamise ja sihipärase kasutamise, rakendades tõhusaid JKS-e. AA-I on kohustus auditeerida toetuse andmise ja kasutamisega seotud subjektide JKS-ide tõhusust<sup>11</sup>.

STS § 10 lõike 2 alusel andis korraldusasutuse juht 10.09.2014. a käskkirjaga nr 143 RIA-le loa asuda RÜ ülesandeid täitma.

STS § 8 lõike 2 järgi on RÜ ülesanne muuhulgas menetleda toetuse taotlusi (edaspidi taotlus) ja otsustada, kas taotlus rahuldada või mitte. Nõuded taotlusele ja taotlejale (sh partnerile) tulenevad toetuse andmise tingimusi sätestavast õigusaktist või rahastamisvahendi rakendamise lepingust, mis tuginevad horisontaalsetel õigusaktidel (eelkõige STS ja taotluse menetlemise määrus<sup>12</sup>). Nendes on toodud nõuded taotluse menetlemise, sealhulgas taotluse, taotleja ja partneri nõuetele vastavaks tunnistamise kohta.

Vabariigi Valitsuse 29.09.2016. a korraldusega nr 325 on kinnitatud perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse meetmete nimekiri, mille lisa 1 järgi RIA rakendab programmiperioodil 2014-2020 5 meetet (1.3, 1.6, 11.1, 11.2 ja 12.3). Auditi ulatuses on rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme nr 12.3 „Avalike teenuste pakkumise arendamine“ tegevus 12.3.1 „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“.

RIA rakendab projektide valikul järgmisi rakendusskeeme:

- toetuse kasutamine avatud taotlemise alusel;
- toetuse kastumine investeringute kava alusel;

<sup>11</sup> Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127 "Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine" § 3.

<sup>12</sup> Vabariigi Valitsuse 21.08.2014. a määrus nr 133 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuse määruse kehtestamiseks“.

- toetuse kasutamine rakendusasutuse tegevusteks STS §16 järgi.

Auditi ulatuses olev meetme tegevus on ainuke, kus kasutatakse projektide valimisel avatud taotlemist.

#### 4. Järeltoimingud

---

Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltoimingud korraldusasutus. Korraldusasutus koondab rakendusasutuselt ja -üksuselt informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni<sup>13</sup>.

Järeltoimingute tulemustest annab korraldusasutus tagasisidet struktuuritoetuse registri vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitude elluviimisele annab AA. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

---

<sup>13</sup> Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127 "Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine" § 13 lg 2.



## B - OSA

### TÄHELEPANEKUD

---

#### **Põhinõue 2 – Asjakohased protseduurid rahastatavate projektide valimiseks**

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

#### **Oluline tähelepanek 2.1 – Topeltfinantseerimise kontrollitoiming ei ole RÜ protseduurides sätestatud**

---

RÜ taotluste menetlemise protseduurid ei hõlma topeltrahastamise kontrollitoiminguid ning puudub ka vastav kontrollijalg. Audiitoritel ei ole veendumust, et RÜ antud kontrolli piisava ulatusega teostab.

Vabariigi Valitsuse 21.08.2014. a määruse nr 133<sup>14</sup> (edaspidi TMM) järgi ei tohi taotleda toetust kulule, millele on toetust juba eraldatud teisest meetmest või riigisisestest või muudest välisabi vahenditest.

RIA Struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatus<sup>15</sup> (edaspidi RÜ protseduurid) ei kirjeldata, kas ja kuidas topeltrahastust kontrollitakse. Eeltaotluste vormilise ja sisulise vastavuse kontroll-lehtedel ei ole vastavat kontrollküsimust. Samuti ei leidnud audiitorid auditi valimis olnud projektide eeltaotlustes informatsiooni (nt kinnitusest), et taotlejale ei ole eraldatud toetust teistest meetmetes või muudest välisabi või riigisisestest vahenditest.

RÜ selgitas, et topeltfinantseerimise kontrolli kohta tõendusmaterjali ei ole esitada, kuigi ülevaade IKT arengutest on olemas. Enamus rahastatud IT projekte saavad RÜ-ga seotud meetmetest raha, mis kõik on ka näha projektijuhtimise infosüsteemis. Kui toetust on saadud teistest meetmetest, siis vaadatakse SFOS-ist toetuse saaja nime järgi ja mõne spetsiifilise sõna järgi projekti nimetuses. Arenguprojektide kavva võtmine (ükskõik, kas riigi poolt finantseerituna või struktuurifondist) toimub MKM-i heakskiidul, kus RÜ üheks ülesandeks on jälgida struktuurifondide reeglitest kinnipidamist.

Audiitorite hinnangul ei ole vaid RÜ töötajate teadmise olemasolu piisav kindluse saamiseks, et taotleja ei ole projektile täiendavaid rahastamisevahendeid taotlenud. Kuivõrd eeltaotluses ei ole kajastatud teistest vahenditest rahastamist, eeltaotluse kontroll-lehtedel ei ole vastavat küsimust, ega ka RÜ-l pole esitada tõendusmaterjali täiendavate kontrollide läbiviimisest, siis ei ole audiitorite veendumust, et taotluse menetlemise faasis topeltrahastamise kontrolli toimuks.

#### **Risk:**

Taotluste menetlemise etapis topeltrahastamise kontrollimata jätmisega kaasneb risk, et võimalikke topeltfinantseerimise juhtumeid ei tuvastata ning projektid saavad osaliselt või täielikult mitmest allikast rahastatud.

---

<sup>14</sup> Perioodi 2014-20120 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määrase kehtestamiseks, RT I, 26.08.2014, 6. § 4 lõige 1 punkt 14.

<sup>15</sup> RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatu kinnitamata versioon. Edastatud audiitoritele 27.10.2016 RIA Struktuuritoetuse osakonna juhi poolt. Peatükk 2.1.

### Soovitus:

Soovitame täiendada RÜ protseduure, sh eeltaotluse vastavuse kontroll-lehte topeltfinantseerimise kontrollitoimingutega. Selgelt peab olema arusaadav, kuidas RÜ tagab, et toetust ei taotleta kuludele, millele on toetust juba eraldatud või paralleelselt taotletakse. Erinevate toetuste kohta teabe kogumine ja talletamine on vajalik info terviklikkuse tagamiseks. Topeltfinantseerimise kontrollitoimingute kohta peab jääma kontroll-lehele sellekohane kontrollijalg.

Lisaks soovitame täiendada eeltaotluse vormi tuues välja punkti, kus taotleja kirjeldab taotleva projektiga sisuliselt seotud teised projektid, mis on rahastust saanud või saamas. Hea praktikana toome välja nii Sihtasutuse Archimedes kui Sihtasutuse Innove taotluse vormil toodud küsimused<sup>16</sup>.

### Auditeeritava kommentaar:

Arvestame tehtud märkustega, kuid arvestades seda, et suurem osa toetuse taotlejatest on riigiasutused, kelle IT finantseering on toimunud läbi riigieelarve, siis jäävad oluliseks topeltfinantseerimise vältimiseks ministeeriumide haldusalade IT strateegiade kaitsmised ja eelarve arutelud. Taotlusi oleme hakanud vastu võtma läbi eSFOSi, kus on taotlejal vaja vastata küsimusele: kas taotleja on rakendanud või taotlenud vahendeid käesoleva projektiga sisuliselt seotud (k.a jätkutegevused) tegevuste rahastamiseks. Täiendavalt saame kohustada toetuse taotlejal kirjeldada eeltaotluse vormil lõiku „Olemasoleva olukorra kirjeldus“, kus ta saab anda ülevaate tema poolt samal teemal läbiviidud projektidest või annab kinnituse, et talle ei ole eraldatud vahendeid käesoleva projektiga sisuliselt seotud tegevuste rahastamiseks teistest meetmetes või muudest välisabi või riigisisestest vahenditest. Täiendame käsiraamatus kontroll-lehte.

### Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Jaak Liivik, 17.07.2017.

## Oluline tähelepanek 2.2 – RÜ ei ole rakendanud kahetasandilist kontrolli

RÜ ei ole järginud oma protseduurides ettenähtud tingimustel ja ulatuses toimuma pidanud kahetasandilist kontrolli.

KAMIN-a<sup>17</sup> järgi tuleb üle 10 000 eurose toetuse summaga projektide taotluse ja taotleja nõuetele vastavuse kontrollimisel rakendada kas täielikku või pistelise kahetasandilist kontrolli. Kontrolli ulatuse peab RÜ reguleerima oma protseduurides või asjakohases dokumendis (näiteks valimi koostamise meetodikas).

RÜ protseduuride<sup>18</sup> järgi rakendatakse eeltaotluse ja täistaotluse sisulise vastavuse kontrollil nelja silma printsiipi (st et teostatakse I tasandi kontrollile lisaks ka II tasandi kontroll). Protseuuris **ei tooda** eel- ja täistaotluse sisulise vastavuse kontrollil **välja erisusi ega piirmäärasid**, millistel juhtudel II tasandi kontrolli ei rakendata.

---

<sup>16</sup> SA Archimedes taotluse vormil on küsimus: „Kas taotleja on rakendanud, taotlenud või kavatses taotleda vahendeid käesoleva projektiga sisuliselt seotud (k.a jätkutegevused) tegevuste rahastamiseks?“ Taotleja vastab jah/ei. Jah korral lisab järgmised andmed: kirjeldus, rahastaja, kuupäev, summa (eurodes).

SA Innove taotluse vormil on küsimus: „Kas taotleja on rakendanud, taotlenud või kavatses taotleda vahendeid käesoleva projektiga sisuliselt seotud (k.a jätkutegevused) tegevuste rahastamiseks?“ Taotleja vastab jah/ei. „Jah“ vastuse puhul täidetakse küsimuse all olev tabel, kuhu märgitakse konkreetsed projektid.

<sup>17</sup> Peatükk 3.2.

<sup>18</sup> RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatu peatükid 2.1.2 ja 2.1.3 (kinnitamata versioon).

TAT-i<sup>19</sup> järgi peab täistaotlus olema kooskõlas riigihangete seadusega ning juhul kui täistaotlus ei vasta TAT-is<sup>20</sup> sätestatud nõuetele, teeb RÜ täistaotluse rahuldamata jätmise otsuse<sup>21</sup>. Selle nõude kontrollimiseks viib RÜ täistaotluse hindamisel enne rahastamisotsuse tegemist läbi hankemenetluse eelkontrolli<sup>22</sup>, millele teeb RIA struktuuritoetuse osakonna (edaspidi STO) juhataja ka kvaliteedikontrolli (enne täistaotluse sisulise vastavuse kontrollitoiminguid)<sup>23</sup>.

Auditi valimi (11 projekti) testimise käigus tuvastasid audiitorid järgmised kõrvalekalded protseduurist:

1. Ühe projekti<sup>24</sup> eeltaotluse sisulise vastavuse kontrollimisel ei ole nelja silma printsiipi rakendatud.

RÜ selgitas, et „kui eeltaotluse sisulisel läbivaatamisel ilmnevad sellised vead, mida saab klassifitseerida eriti raskete alla (viitavad pettusele, rikkumisele vms, mille puhul teist arvamust ei saagi olla), siis ei ole RÜ arvates sisulisel kontrollil vaja rakendada nelja silma printsiipi. Antud juhul püüdis taotleja sisuliselt taotleda raha teise organisatsiooni tarbeks, kellel ei olnud õigust taotlust esitada.“

2. Nelja projekti<sup>25</sup> täistaotluste sisulise vastavuse II tasandi kontroll toimus pärast taotluse rahuldamise otsust.

RÜ selgitas, et „rahastamise otsused tehti ühe sisulise vastavuse kontrolli pealt, sest sel hetkel oli teine sisu- ja hankespetsialist puhkusel. Puhkuselt naastes vaadati projektid üle ning märgiti vastavaks. Nüüd seda enam juhtuda ei saa, sest üks ametikoht saadi juurde ja see on täidetud vastavat kvalifikatsiooni omava töötajaga.“

Audiitorite hinnangul on teise kontrolli eesmärgiks tagada suurem kindlus, et esitatud taotlused on korrektsed ning RÜ otsused on õiglased ja asjakohased. Juhul kui taotluse rahuldamise otsused on tehtud ainult esimese tasandi kontrolli tulemusel, siis hilisemad teise tasandi kontrollid ei taga, et taotluses kavandatavad tegevused võib TAT-i kohaselt lugeda toetatavaks.

3. RÜ ei ole seitsme<sup>26</sup> projekti hankemenetluse eelkontrolli kvaliteedikontrolli toimingutes järginud oma protseduuris ettenähtud läbiviimise aega, sealhulgas ühe projekti kvaliteedikontroll viidi läbi auditi ajal ehk 1 aasta peale eelkontrolli. Lisaks oli antud projekti hangete kontroll-lehel andmata hinnang osale „Pakkumuste esitamine ja avamine“.

RIA protseduuri<sup>27</sup> järgi toimub vastav toiming enne täistaotluse rahuldamise või mitterahuldamise otsust.

## Risk:

Kahetasandilise kontrolli eiramise või hilisema läbiviimisega kaasneb risk, et RÜ otsused on tehtud puuduliku/väära teabe alusel, mis võib tuua kaasa vaidemenetluse või taotluse rahuldamise otsuse tühistamise.

---

<sup>19</sup> TAT § 13 lõige 4 punkt 7.

<sup>20</sup> TAT § 13 esitatud nõuded.

<sup>21</sup> TAT § 28 lõige 6 punkt 1.

<sup>22</sup> RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatu peatükk 4.1 (kinnitamata versioon).

<sup>23</sup> RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatu peatükis 2.1.3 toodud protseduuri kirjelduse tabeli punkt 8 (kinnitamata versioon).

<sup>24</sup> Projekt nr 12.03.001.01.15-0062, mille eeltaotlus jäeti rahuldamata.

<sup>25</sup> Projekt 2014-2020.12.03.16-0111, I kontroll ja **TRO 7.07.16** ning II kontroll alles **8.08.16**; projekt 2014-2020.12.03.16-0110, I kontroll 20.07.16, **TRO 27.07.16** ja II kontroll alles **8.08.16**; projekt 2014-2020.12.03.16-0093, I kontroll 6.07.2016, **TRO 7.07.16** ja II kontroll alles **8.08.16**; projekt 12.03.15-0078, I kontroll 14.06.16, **TRO 15.06.16** ja II kontroll alles **8.08.16**.

<sup>26</sup> Projekti 2014-2020.12.03.001.01.15-0040 **TRO 17.02.16**, kuid hanke kvaliteedikontroll alles **15.04.16**; projekti 2014-2020.12.03.16.0111 **TRO 7.07.16**, kuid hanke kvaliteedikontroll alles **28.07.16**; projekti 2014-2020.12.03.16-0114 **TRO 27.07.16**, kuid hanke kvaliteedikontroll alles **28.07.16**; projekti nr 2014-2020.12.03.16-0110 **TRO 30.08.16**, kuid hanke kvaliteedikontroll **31.08.16**; projekti nr 2014-2020.12.03.16-0093 **TRO 7.07.16**, kuid hanke kvaliteedikontroll alles **28.07.16**; projekti nr 2014-2020.12.03.15-0069 **TRO** allkirjastati **19.05.16 kell 9.21**, kuid hanke kvaliteedikontroll **peale TRO-d (19.05.16 kell 15.44)**; projekt 12.03.001.01.15-0021 **TRO 16.02.16**, kuid hanke kvaliteedikontroll alles **8.02.17**.

<sup>27</sup> RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatu peatükis 2.1.3 toodud protseduuri kirjelduse tabeli punkt 8 (kinnitamata versioon).

Protseduuris ettenähtud kvaliteedikontrolli toimingute hilisema läbiviimisega kaasneb risk, et läbiviidud kontrollid ei ole teostatud kvaliteetselt ning seeläbi on RÜ otsused tehtud puuduliku/väära teabe alusel.

### **Soovitus:**

Soovitame RÜ protseduuris kirjeldada, kuidas tagatakse kõigi kontrollitoimingute õigeaegne läbiviimine erijuhtumite korral (nt pikemal haigusperioodil, puhkuseperiood jms) ja millistel juhtudel II tasandi kontrollitoiminguid läbi ei viida ning järgida ka tegelikkuses protseduuris ettenähtud kontrollitoimingute etappe.

### **Auditeeritava kommentaar:**

Selgitused vastavalt väljatoodud eksimustele:

1. Projekti nr 12.03.001.01.15-0062 osas jääme oma esialgse selgituse juurde, et vigade puhul, mida saab klassifitseerida eriti raskete alla (viitavad pettusele, rikkumisele vms), piisab ühest silmapaarist. Sel juhul ei realiseeru üks audiitorite poolt nimetatud risk (taotluse rahuldamise otsuse tühistamine) ning esitatud vaide rahuldamine selliste raskete rikkumiste puhul on samuti vähetõenäoline. Eitava otsuse eelnõu koostamisel kontrollitakse nagunii kõik faktid üle.
2. Nelja projekti puhul, kus teine silmapaar tegi oma kontrolli pärast TRO-d, tuleb märkusega nõustuda. Jääb kehtima eelnevalt antud selgitus, et tegemist oli halvasti ajastatud puhkusega ja vastava asendava spetsialisti puudusega. Käesoleval ajal on kõik RÜ funktsioonid (mitte ainult taotluste kontroll) dubleeritud ja risk edaspidi maandatud.
3. KAMIN-as ja käsiraamatus on fikseeritud, et esimese tasandi kontrolli järgselt (kus kontrollitakse riigihanke menetluse õiguspärasust) teeb nn kvaliteedi kontrolli kas osakonnajuhataja või tema poolt määratud isik. Kvaliteedi kontrolli läbiviimise aega ei ole ei ole käsiraamatus määratud. KAMIN-as on see kohustuseks tehtud enne väljamakse tegemist. Reeglina on RÜ-s hankemenetluse kontrolli kvaliteeti jälgitud võimalikult kohe pärast hankemenetluse kontrolli, kuid ära märgitud projektide puhul nihkus kvaliteedi kontroll järgmisse kuusse seoses kvaliteedi kontrollija puhkusega. Sellega ei ole eiratud käsiraamatu ega KAMIN-a nõudeid.

Erijuhtumeid käsiraamatus fikseerida ei ole otstarbekas, kuna kõiki erijuhtumeid ei ole nagunii võimalik kirjeldada. Tähelepanekus välja toodud eksimusi saab vältida dubleeritud töökirjeldustega ametijuhendites.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

Jaak Liivik, 17.07.2017.

### **AA täiendav kommentaar:**

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud soovitus juurde. Auditeeritava kommentaari 1. punkti osas tuleb RÜ-l kirjeldada oma protseduurides, millistel juhtudel II tasandi kontrollitoiminguid läbi ei viida.

Kommentaari 3. punkti osas rõhutame, et RÜ peab tagama, et enne rahastamisotsust on hankemenetlus kooskõlas riigihangete seadusega. Vastasel korral ei tohi taotlust rahuldada. Kuigi RÜ protseduuride<sup>28</sup> ptk-s 2.1.3 „Täistaotluse menetlemine“ ei ole kvaliteedi kontrolli läbiviimise aega sätestatud, on seal selgelt välja toodud, et see viiakse STO juhataja poolt läbi enne, kui alustatakse täistaotluse sisulise vastavuse kontrollitoiminguid. Kui riigihanke menetluse õiguspärasuse kontrollitoimingu kvaliteedi kontroll toimub alles pärast taotluse rahuldamise otsust, ei ole protseduurides ettenähtud kontrollitoiming täiendava kindluse saamiseks läbi viidud.

---

<sup>28</sup> RIA struktuurioetuse rakendamise käsiraamat (kinnitamata versioon).

## **Oluline tähelepanek 2.3 – Riigihangete eelkontrollitoiming on lõpetatud pärast täistaotluse rahuldamise otsuse väljastamist**

---

RÜ on väljastanud täistaotluse rahuldamise otsused enne protseduurides ettenähtud kõikide täistaotluse menetlemise kontrollitoimingute lõplikku läbiviimist.

TAT-i<sup>29</sup> järgi peab täistaotlus olema kooskõlas riigihangete seadusega ning juhul kui täistaotlus ei vasta TAT-is<sup>30</sup> sätestatud nõuetele, teeb RÜ täistaotluse rahuldamata jätmise otsuse<sup>31</sup>.

RÜ protseduuride<sup>32</sup> järgi viiakse avatud taotlemisel riigihangete eelkontroll läbi täistaotluse hindamisel **enne rahastamisotsuse tegemist**. Hangete kontrollitoimingu tulemused fikseeritakse allkirjastatud kontroll-lehtedel.

Auditi käigus tuvastasid audiitorid kaks juhtumit<sup>33</sup>, kus täistaotlusega seotud hangete kontrollid lõpetati pärast täistaotluse rahuldamise otsust.

Audiitorite hinnangul ei tohi RÜ rahastusotsust välja anda enne, kui kõik TAT-is taotlusele ettenähtud tingimuste kontrollitoimingud on lõplikult lõpetatud.

### **Risk:**

Taotluse rahuldamise otsuse väljastamisega enne kontrollitoimingute lõpetamist kaasneb risk, et RÜ otsused on tehtud puuduliku/väära teabe alusel, mis võib tuua kaasa äsja välja antud taotluse rahuldamise otsuse tühistamise.

### **Soovitus:**

Soovitame RÜ-l protseduurides ettenähtud kõik taotluse menetlemise protsessi etapid lõpule viia enne taotluse rahuldamise otsuse tegemist.

### **Auditeeritava kommentaar:**

Projektide 2014-2020.12.03.16-0110 ja 2014-2020.12.03.15-0069 puhul olid hankemenetlused sisuliselt kontrollitud, mille alusel koostati ka TRO projektid, kuid oodati taotlejalt projekti hankega mitteseotud, kuid RÜ jaoks olulisi täiendavaid materjale. Täiendavad materjalid laekusid pärast otsuste allakirjutamist, mille järel said ka kontroll-lehed allkirja. Oleme teinud märkusega nõus. Kuid kinnitame, et TRO-d olid tehtud kontrollitud hangete pealt.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

Katrin Kivi, soovitus rakendada koheselt töö käigus.

## **Oluline tähelepanek 2.4– RÜ ei kontrolli, kas täistaotlus on kooskõlas riigi infosüsteemidele seatud mittefunktsionaalsete nõuetega**

---

RÜ-s ei rakendata ja protseduurid ei näe ette, et täistaotluse menetlemise käigus hinnatakse täistaotluse kooskõla riigi infosüsteemidele seatud mittefunktsionaalsete nõuetega. Nõude kontrollimisest puudub ka kontrolljälg.

---

<sup>29</sup> TAT § 13 lõige 4 punkt 7.

<sup>30</sup> TAT § 13 esitatud nõuded.

<sup>31</sup> TAT § 28 lõige 6 punkt 1.

<sup>32</sup> RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatu peatükid 2.1.3 ja 4.1 (kinnitamata versioon).

<sup>33</sup> Projekti nr [2014-2020.12.03.16-0110](#) TRO 30.08.16 ja hanke eelkontroll peale otsust 31.08.16; projekti nr [2014-2020.12.03.15-0069](#) TRO allkirjastati 19.05.16 kell 9.21 ja hanke eelkontroll peale TRO-d (19.05.16 kell 12.34).

Täistaotlus tunnistatakse vastavaks juhul, kui on täidetud kõik TAT § 13 esitatud nõuded<sup>34</sup>. Juhul kui täistaotlus eeltoodud paragrahvis sätestatud nõuetele ei vasta, teeb RÜ täistaotluse rahuldamata jätmise otsuse<sup>35</sup>.

KAMIN-a<sup>36</sup> järgi peavad kõik TAT-is taotlusele esitatavad kohustuslikud nõuded olema kontroll-lehel üksikult välja toodud. Seeläbi on kontrollijal hõlpsam kontrollitoiminguid läbi viia ning samuti on tagatud kontrollijalg, mida ja kuidas kontrolliti.

Audiitorid tuvastasid, et RÜ protseduurid<sup>37</sup> sisaldavad suures osas TAT § 13 lõikes 4 esitatud nõuete kontrollitoiminguid, kuid **katmata on punktis 3<sup>38</sup> toodud nõude kontroll. Vastava nõude täitmise kohta puudus kontrollküsimus kõigi testitud projektide täistaotluste sisulise vastavuse kontroll-lehtedel.**

Määruse seletuskiri selgitab punktis 3 toodud nõuet järgmiselt: projektis on arvestatud teenuste taristu mittefunktsionaalsete nõuetega, mis on toodud [Riigi Infosüsteemi Ameti kodulehel](#). Audiitoritel ei õnnestunud viidatud hüperliiki avada, kuid internetist leiti RIA dokument „Mittefunktsionaalsete nõuete kirjeldamise juhend“<sup>39</sup>. Selles on välja toodud teenusekvaliteedi nõuded, mida tarkvara arendusel peaks arvestama. Audiitorite hinnangul on eriti oluline eeltoodud juhendis kirjeldatud teenusekvaliteedi nõuetele vastavust kontrollida uute infosüsteemide loomisel või ajakohastamisel<sup>40</sup>.

#### **Risk:**

Taotluse nõuetele vastavuse kontrolli puudumisega kaasneb risk, et taotlused osutuvad ettenähtud nõuetele mittevastavaks ning taotluse rahuldamise otsused võidakse tagantjärele tühistada.

#### **Soovitus:**

Rakendada RÜ-s kontrollitoiminguid TAT-is taotlusele toodud kohustuslike nõuete kontrollimiseks. Soovitame vastavate toimingutega täiendada RÜ protseduure, sh täistaotluse sisulise vastavuse kontroll-lehte (lisa 13). Taotlusele esitatavad kohustuslikud nõuded tuleb kontroll-lehel üksikult välja tuua, et kontrollijal oleks hõlpsam kontrolli läbi viia. Samuti tuleb tagada kontrollijalg sellest, kuidas ja mida kontrolliti.

#### **Auditeeritava kommentaar:**

Käesoleval ajal ei ole kehtestatud riigi infosüsteemidele ühtseid mittefunktsionaalseid nõudeid, mida peaksid tarkvara arendajad järgima. TAT-i koostamise hetkel kaardistati kasutatavaid mittefunktsionaalsete nõuete rakendamist eri riigiasutustes ja loodeti jõuda ühtsete nõuete kehtestamiseni. Ühtseid nõudeid ei ole senimaani kehtestatud. Seetõttu ei kajasta me nõuetele vastavuse kontrolli kontroll-lehtedel. Kuna mittefunktsionaalsed nõuded ei ole takistuseks taotluses fikseeritud eesmärkide täitmisele (nõuded väljendavad tehniliste osapoolte kokkuleppeid) ja üldisi nõudeid ei ole kehtestatud, siis ei realiseeru ka risk toetuse rahuldamise otsuste tühistamiseks.

Riigi infosüsteemi arhitektuuri (sh mittefunktsionaalsed nõuded) juhtimisega tegeleb RIA peadirektori poolt kokku kutsutud Riigi Infosüsteemi arhitektuurinõukogu eesotsas riigi IT peaarhitektiga, kes soovitas mittefunktsionaalsete nõuete punkt kõrvaldada TAT-ist. Teeme ettepaneku rakendusasutusele viia TAT-i sisse vastav muudatus.

---

<sup>34</sup> TAT § 28 lõige 2.

<sup>35</sup> TAT § 28 lõige 6.

<sup>36</sup> Peatükk 3.2.

<sup>37</sup> RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamat peatükk 2.1.3, täistaotluse sisulise vastavuse kontroll-leht (Lisa 13) (kinnitamata versioon).

<sup>38</sup> TAT §13 lg 4 punkt 3) täistaotlus peab olema kooskõlas [riigi infosüsteemidele seatud mittefunktsionaalsete nõuetega](#).

<sup>39</sup> Audiitorid eeldavad, et antud dokumendile viidati seletuskirjas ning seal toodud nõuetega peab täistaotlus kooskõlas olema.

<sup>40</sup> TAT § 6 lõige 1 „Toetatavad tegevused“.

## Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Jaak Liivik, ettepanek RA-le koheselt.

## Oluline tähelepanek 2.5 – Taotluse menetlejate objektiivsus RÜ-s ei ole kontrollitoimingutega tagatud

Protseduurides ei ole ette nähtud taotluse menetlejate taustakontrolli läbiviimist ning osaliselt puudub ka kontrollitoiming taotluse menetlejate erapooletuse osas.

STS-i<sup>41</sup> järgi peab taotluse menetlusse võtmise kontrollija, taotleja ja partneri nõuetele vastavuse kontrollija, taotluse hindaja, sh eksperdina hindaja ning taotluse rahuldamise ja rahuldamata jätmise otsustaja olema kompetentne ja taotleja suhtes erapooletu. Samuti ei või taotluse menetlejaks, sh hindajaks olla füüsiline isik, kes on jõustunud kohtuotsuse alusel süüdi mõistetud süüteo või karistusseadustiku § 209, 210, 211, 212, 217<sup>2</sup> või 280 alusel ning kelle karistusandmed ei ole karistusregistri seaduse alusel kustutatud ja arhiivi kantud. STS seletuskirja järgi saab viimase info teabenõude alusel karistusregistrist.

KAMIN-a<sup>42</sup> alusel peab kontrollija iga kontrolli kohta kinnitama kontroll-lehel oma erapooletust, et tema puhul ei esine haldusmenetlusest taandamise asjaolusid<sup>43</sup>.

Auditi toimingute käigus selgus, et:

1. RÜ protseduuride punktis 2.1.2 (Eeltaotluse esitamine ja menetlemine) ja 2.1.3 (Täistaotluse menetlemine) ning eeltaotluse ja täistaotluse vormilise vastavuse kontroll-lehtedel (lisad 10, 12) puudus kontrollija erapooletust kinnitav kontrollitoiming (nt kirjeldav tekst).

Lisaks tuvastasid audiitorid, et kui kontroll oli läbi viidud projektijuhtimise infosüsteemis (edaspidi PJIS), siis **puudus kõigil seal täidetud kontroll-lehtedel** erapooletust sisaldav teave (kaasa arvetud need kontroll-lehed, milles RÜ protseduuride järgi oli vastav tekst olemas).

RÜ selgitas, et sellesse süsteemi ei saanud kinnitust panna ning küsimus lahendati eraldi deklaratsioonidega. Edaspidi, kui võetakse kasutusele eSFOS, siis hakatakse täitma kontroll-lehte paberil ja kinnitus tuleb sinna.

Audiitoritele esitati kõigi taotluse menetluse kontrollijate sõltumatus deklaratsioonid, mis olid **allkirjastatud alles 01.09.2016. a ehk pärast valimisse sattunud projektide menetlemist**. RÜ-l ei olnud esitada muud asutusesisest dokumenti, mis oleks piisav kinnitus kontrolli teostaja(te) erapooletusest kontrollitud projektidest (Haldusmenetluse seaduse §10 mõistes) enne 01.09.2016. a. Seega puudub erapooletuse kinnitus auditi käigus testitud 8 projektil<sup>44</sup>. Audiitorid peavad eriti oluliseks erapooletuse kinnitamist täistaotluse menetluse faasis, sest selleks ajaks on teada läbiviidud hanke võitja ning esineb oht, et menetleja on seotud hanke võitjaga.

---

<sup>41</sup> STS § 21 lõige 4.

<sup>42</sup> Korraldusasetuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele, peatükid 2 ja 3.4A.

<sup>43</sup> Haldusmenetluse seadus § 10, RT I 2001, 58, 354.

<sup>44</sup> Projektid nr: 12.03.15-0070 (eeltaotluse vormilise vastavuse kontrollija osas), 12.03.001.01.15-0021 (eeltaotluse vormilise vastavuse kontrollija osas), 12.03.15-0078, 12.03.001.01.15-0062, 2014-2020.12.03.16-0111, 2014-2020.12.03.16-0114, 2014-2020.12.03.16-0110, 2014-2020.12.03.16-0093.

2. RÜ protseduuride ja esitatud tõendusmaterjalide põhjal ei olnud audiitoritel võimalik veenduda, et RÜ on teinud karistusregistrile päringu, et tuvastada kõikide taotluse menetlejate, sh ka projektide hindajate<sup>45</sup> vastavust STS § 21 lõikes 4 toodud nõuetele.

RÜ selgitas, et RIA töötajaid kontrollib põhjalikult tööle võtmisel turbejuht, kelle päringute tulemusi arvestab personalijuht. Eelnevalt annavad töötajad nõusoleku taustauuringuks ja sama ankeediga annavad kinnituse, et nad ei ole kriminaalkorras karistatud. Samas tuvastasid audiitorid, et hilisemaid taustakontrolle (ehk peale värbamist) ei ole tehtud. Peale audiitori päringut viidi läbi täiendav toiming STS-is toodud nõuete kontrollimiseks. Audiitoritele esitati karistusregistri päringud RÜ töötajate osas seisuga 6.02.2017. a.

### **Risk:**

Taotluse menetleja nõuetele vastavuse kontrollimata jätmisega kaasneb risk, et projektide rahastamisega seotud otsused ei ole objektiivsed. Samuti võidakse juba varasemalt tehtud taotluse rahuldamise otsused objektiivsuse kahjustuste ilmnemisel tühistada.

### **Soovitus:**

Täiendada RÜ protseduure ja taotluse menetlemisega seotud kontroll-lehti kontrollitoiminguga, mille tulemusena jääb erapooletuse (HMS § 10 mõistes) kinnitamisest jälg kõigi taotluse menetlemisega seotud isikute, sh taotluse kontrollijad, eksperdid, hindajad, osas.

Lisaks soovitame kirjeldada RÜ protseduurides, kuidas tagatakse kõikide enne projektide menetlemise algust taotluse menetlejate vastavus STS § 21 lõike 4 tingimustele (vt ka KAMIN-a nõudeid kontrolli sageduse osas).

### **Auditeeritava kommentaar:**

Oleme tähelepanekuga nõus. Hetkel kehtivad struktuuritoetuse osakonnas märkuses mainitud 01.09.2016 alla kirjutatud sõltumatusdeklaratsioonid. Alates 2017. aastast esitatakse tähtjaliste voorude, investeringu kava ja uute avatavate jooksvate voorude toetuse taotlused SFOSi. Vastavuse kontroll-lehed täidetakse eraldi ning nendel on kinnitused olemas, va vormilise vastavuse kontrolli kontroll-leht. Selles osas viime paranduse käsiraamatusse.

Edaspidi on kokkulepe, et osakonna töötajaid kontrollib enne tähtjalise vooru (korraldatakse reeglina kaks korda aastas) laekunud taotluste menetlemist RIA infoturbejuht. Vastava muudatuse viime sisse käsiraamatusse.

Märkus: Valikukomisjoni liikmed on olnud MKM ametnikud ja üks RIA töötaja, kellel on riigisaladuse luba. Seega on valikukomisjoni liikmete osas kindlus. Peale selle on nad alla kirjutanud sõltumatusdeklaratsiooni. Juhul, kui valikukomisjoni töösse soovitakse kaasata spetsialiste väljastpoolt ning kuna valikukomisjoni liikmed kinnitab minister ministeeriumi riigi infosüsteemide osakonna (RISO) ettepanekul, siis teeme ettepaneku fikseerida komisjoni liikme taustakontroll valikukomisjoni töö korras RISO ülesandena.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

Jaak Liivik, esitame käsiraamatu kooskõlastamiseks rahandusministeeriumile hiljemalt 31. mai 2017.

Teeme ettepaneku MKM riigi infosüsteemide osakonnale valikukomisjoni töökorra täiustamiseks.

---

<sup>45</sup> Juhul, kui taotluse menetleja on riigiametnik, ei tule tema suhtes teha jooksvalt taustakontrolli, sest lähtuvalt ATS §-st 15 ja §-st 95 ei või ametnikuna töötada inimene, kellel on muu hulgas karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Auditi valimis olnud projektide hindajad olid muuhulgas MKM-i ametnikud. Nende osas auditi tähelepanek ei kohaldu.



## **Oluline tähelepanek 2.6 – RÜ ei kontrolli ühtegi taotlejale esitatud kohustusliku nõude täitmist**

RÜ ei ole eeltaotluste menetlemise kontrolli käigus hinnanud taotlejate vastavust kõigile õigusaktides sätestatud nõuetele. RÜ protseduurides ei ole vastavat kontrollitoimingut ette nähtud.

Taotleja tunnistatakse vastavaks juhul, kui ta vastab kõigile TAT § 11 sätestatud nõuetele<sup>46</sup>. Antud paragrahvi lõike 3 järgi peab taotleja vastama TMM-i §-s 2 toodud tingimustele.

KAMIN<sup>47</sup> täpsustab, et kõik TMM-is ja TAT-is taotlejale, partnerile ja taotlusele esitatavad **kohustuslikud nõuded peavad olema kontroll-lehel üksikult välja** toodud. Seeläbi on kontrollijal hõlpsam kontrollitoiminguid läbi viia ning samuti on tagatud kontroll-jälg, mida ja kuidas kontrolliti. Juhul, kui taotleja on esitanud teatud nõuetele vastavuse kohta omapoolse kinnituse, peab RÜ seda iseseisvalt kontrollima.

RÜ protseduuride<sup>48</sup> järgi kontrollitakse toetuse taotleja ja taotluse vastavust STS-i sätetele ja TAT-ile ning kontrollitoimingud fikseeritakse PJS-is<sup>49</sup> kontroll-lehtedel (eeltaotluse korral lisad 10, 11 ning täistaotluse korral lisad 12, 13).

Auditi käigus selgus, et **RÜ ei olnud kontrollinud ühtegi taotlejale esitatud kohustusliku nõude täitmist**. Testitud projektide eeltaotluste vormilise ja sisulise vastavuse **kontroll-lehtedel** (käsiraamatu lisad 10 ja 11) **puudusid kõigi TMM §-s 2** (nõuded, millele on viidatud TAT § 11 lõikes 3) **nõutud tingimuste kohta kontrollküsimused**.

RÜ selgitas, et RIA on lähtunud põhimõttest, et TAT § 11 nõuded on üldised ja teadmiseks, arvestamiseks ning täitmiseks toetuse saajale või taotlejale. Nende täitmist ei kontrollita alati otseselt kontroll-lehega taotluse esitamisel, vaid arvestatakse ka pikema aja jooksul või küsitakse tõendusmaterjali hiljem.

Audiitorid ei nõustu RÜ seisukohaga, mille järgi taotlejale esitatud nõuded on üldised ja täitmiseks toetuse saajale, mida ei pea kontrollima taotluse esitamisel. Eeltaotluse kontroll-lehed on esimene etapp **taotleja ja taotluse** nõuetele vastavuse kindlaks tegemisel. Tingimustele mittevastavate taotlejate taotlusi ei peaks edasi menetlema, mistõttu peaksid vastavad hinnangud sisalduma juba eeltaotluse vastavuse kontroll-lehel.

### **Risk:**

Taotleja nõuetele vastavuse kontrollitoimingu puudumisega taotluse menetlemise etapis kaasneb risk, et taotlejad võivad osutada TMM-is ja TAT-is toodud kohustuslikele nõuetele mittevastavaks alles hilisemas projektide menetlemise etappides, mille tulemusena võidakse tühistada juba positiivse vastuse saanud taotluse rahuldamise otsused.

### **Soovitus:**

Rakendada RÜ-s TMM-is ja TAT-is kirjeldatud **taotlejale esitatud kohustuslike nõuete kontrollitoiming**. Soovitame täiendada RÜ protseduuride kontroll-lehti (lisad 10, 11) vastavate kontrollitoimingutega. Taotlejale esitatavad kohustuslikud nõuded tuleb kontroll-lehel kõik üksikult välja tuua, et kontrollijal oleks hõlpsam kontrolli läbi viia ja jääks kontrollijalg sellest, kuidas ja mida kontrolliti. Kontroll-lehtedelt peaks nähtuma viited, kuidas kontrollija antud hinnangu ni jõudis ja milliseid toiminguid küsimusele vastamiseks läbi viis.

Lisaks soovitame täiendada RÜ protseduure taotleja kontrolli osas lisades informatsiooni, millistest andmebaasidest on vaja täiendavat tõendusmaterjali otsida (nt SFOS, äriregister, karistusregister jms).

---

<sup>46</sup> TAT § 23 lõige 1.

<sup>47</sup> Peatükk 3.2.

<sup>48</sup> RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamat peatükk 2.1 ja 2.1.2.

<sup>49</sup> Projektjuhtimise infosüsteem.

### **Auditeeritava kommentaar:**

Nõustume tehtud tähelepaneku ja soovitusena. Täiendame käsiraamatut.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

Jaak Liivik, esitame käsiraamatu kooskõlastamiseks rahandusministeeriumile hiljemalt 31. mai 2017.

## **Väheoluline tähelepanek 2.7 – RÜ-I puudub kirjalik alusdokument eeltaotluste kontrolli kaasatud ekspertide töö reguleerimiseks**

---

**RÜ-I on sätestamata õiguslik alus, mis kohustaks MKM-i töötajaid kontrollima eeltaotluse sisulist vastavust.**

STS-i<sup>50</sup> järgi on RÜ üheks ülesandeks taotluste menetlemine ning otsustamine, kas taotlus rahuldada või mitte. TAT-i § 22 järgi menetleb eeltaotlusi RÜ.

RÜ on eeltaotluste menetlemisel ette näinud võimaluse<sup>51</sup>, et eeltaotluse sisulise vastavuse kontrollija võib olla muuhulgas MKM-i töötaja.

Audiitorid tuvastasid, et kõigi auditi valimisse sattunud projektide eeltaotluste sisulise vastavuse kontrollis osalesid MKM-i töötajad. Kuigi need isikud olid määratud ka hindamiskomisjoni liikmeteks<sup>52</sup>, **ei olnud RÜ-I esitada kirjalikku alusdokumenti**, mis määraks MKM-i töötajad eeltöödud RÜ ülesannet täitma.

RÜ selgitas, et MKM-iga on olemas suuline kokkulepe ja tegemist on kompetentsete töötajatega: MKM-i spetsialistid omavad vastavat kvalifikatsiooni ning on voores käskkirjade eelnõude ettevalmistajad.

### **Risk:**

RÜ ülesannete delegerimine suuliste kokkulepete alustel toob kaasa riski, et kontrollitoiminguid ei viida läbi ja ei ole tagatud kontrolliprotsessi järjepidevus.

### **Soovitus:**

Soovitame RÜ-I fikseerida MKM-i spetsialistide/ ekspertide kaasamine eeltaotluste vastavuse kontrollitoimingutesse RIA direktori voorulise/jooksva taotlusvoores käskkirjades. Määratleda tuleb kontrollitoiminguid läbiviivate MKM-i töötajate nimed ning ülesanded (nt viide RIA protseduuridele), mida nad antud taotlusvoores täitma peavad.

Lisaks soovitame säilitada tehtud kokkulepetest kirjalik jälg käskkirjas nimetatud spetsialistide kohta, kes osalevad ka eeltaotluste sisulise vastavuse kontrollimisel.

### **Auditeeritava kommentaar:**

Rakendame soovitusena ja märgime RIA peadirektori käskkirja voores alustamise kohta sisulise kontrolli läbiviija ning võtame kirjalikult tema nõusoleku.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

Jaak Liivik, täiendused käsiraamatusse esitame kooskõlastamiseks rahandusministeeriumile hiljemalt 31. mai 2017, rakendamine vastavalt voores avanemisele.

---

<sup>50</sup> STS § 8 lõige 2 punkt 2.

<sup>51</sup> RIA käsiraamatu ptk 1 „Üldosas“ kirjeldatud protseduuride tabel.

<sup>52</sup> MKM-i avatud taotlusvoores kinnitamise ja valikukomisjoni moodustamise käskkirjad: 6.06.15 käskkiri nr 15-0156, 26.04.15 käskkiri nr 15-0108, 14.07.15 käskkiri nr 15-0213, 6.08.15 käskkiri nr 15-0248, 16.09.15 käskkiri nr 15-0282, 19.04.16 käskkiri nr 16\_0130, 14.07.15 käskkiri nr 15-0108.

## **Väheoluline tähelepanek 2.8 – Eeltaotlus ei sisalda kõiki õigusaktis ettenähtud taotleja kinnitusi**

**Eeltaotlus ei sisalda TMM-is nõutud kuuest kinnitusest nelja. Vastavaid kinnitusi ei küsita ka hilisemates taotluse menetlemise etappides.**

TAT § 12 lõike 2 järgi peab taotlus<sup>53</sup> sisaldama TMM § 4 lõikes 2 toodud kinnitusi. TMM seletuskiri toob välja, et tegemist on minimaalsete taotlusele lisatavate kinnitustega.

Auditi käigus testitud eeltaotlustes (eeltaotluse punkt 8) puudusid järgmised TMM § 4 lõikes 2 nõutud kinnitused:

- 1) taotleja on teadlik toetuse saamisega kaasnevatest avalikkuse teavitamise nõuetest, mis on kehtestatud STS § 39 lõike 10 alusel;
- 2) taotleja on teadlik, et STS § 39 lõikes 3 nimetatud toetuse saamisega seotud andmed avalikustatakse;
- 3) taotleja on teadlik, et toetuse andmisest võidakse taganeda ja sealjuures tuleb alusega saadu tagasi maksta, kui esinevad STS § 45 lõikes 1 nimetatud finantskorrektsiooni alused, või taotluse rahuldamise otsus võidakse tunnistada kehtetuks, kui esinevad STS § 22 lõikes 3 nimetatud taotluse rahuldamise otsuse kehtetuks tunnistamise alused;
- 4) taotleja on teadlik tulu teenimisega seotud mõjust toetuse saamisele ja taotluse koostamise raames arvestanud puhastulu teenimise piirangutega.

RÜ protseduurides ja testitud eeltaotluse kontroll-lehtedel ei kajastunud eelnimetatud nõutavate kinnituste kontrolli.

RÜ selgitas, et kõik TAT-i § 12 nõuded on üldised ja teadmiseks, arvestamiseks ning täitmiseks toetuse saajale või taotlejale ja mille täitmist ei kontrollita alati otseselt kontroll-lehega taotluse esitamisel, vaid arvestatakse ka pikema aja jooksul või küsitakse tõendusmaterjali hiljem. Sama on ka kõigi TAT §-s 32 fikseeritud toetuse saaja kohustustega, mis on täitmiseks.

Audiitorid ei nõustu RÜ seisukohaga, et taotluse esitamise käigus taotleja teavitamine ja temalt kinnituse saamine hilisemate nõuete täitmise kohta on mittevajalik. Tegemist on meetmega, et ennetada taotleja teadmatust toetuse saaja kohustustest.

### **Risk:**

Taotlejate mitteteavitamisega kehtivatest nõuetest kaasneb risk, et toetuse saajad ei ole teadlikud ega täida (sh teadmatusest) õigusaktides ettenähtud nõudeid, mis võib kaasa tuua toetuse tagasinõude.

### **Soovitus:**

Täiendada eeltaotluse vormi TMM § 4 lõikes 2 toodud kinnitustega, eesmärgiga teavitada taotlejaid toetuse saamisega kaasnevatest kohustustest.

### **Auditeeritava kommentaar:**

RÜ on alustanud taotluste vastuvõttu läbi SFOS-i, kus vastavad kinnitused on vaikumisi kehtestatud, toome käsiraamatus ära kinnitused.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

Jaak Liivik, esitame käsiraamatu kooskõlastamiseks rahandusministeeriumile hiljemalt 31. mai 2017.

---

<sup>53</sup> Audiitori selgitus: TAT §12 lg 2 ütleb „taotlus“, kuid § sisu on „eeltaotluse nõuded“; seega tuleks antud juhul mõistet „taotlus“ mõista kui „eeltaotlust“.

## Väheoluline tähelepanek 2.9 – Täistaotluse kontrollimiseks kasutatava kontroll-lehe küsimused ei ole sisult selged ja üheselt mõistetavad

Selgelt ei ole arusaadav, millises ulatuses RÜ täistaotlusele esitatud nõuete täitmist kontrollib, sest kontrollküsimused on üldsõnalised ega taga piisavat kontrolli ulatust ja kontrollijälge.

KAMIN-a<sup>54</sup> järgi peavad kõik TMM-is ja TAT-is taotlejale ja taotlusele esitatavad kohustuslikud nõuded olema kontroll-lehel üksikult välja toodud. Seeläbi on kontrollijal hõlpsam kontrolli läbi viia ning samuti on tagatud kontrollijalg, mida ja kuidas kontrolliti.

Täistaotluse<sup>55</sup> osas viib RÜ läbi kontrollitoimingud<sup>56</sup>, mis muuhulgas sisaldavad järgmisi kontrollikohti:

1. Projektiga seotud tarkvaraarenduste hangete läbiviimisel on järgitud TAT 4. peatükis sätestatud hankelepingu sõlmimise põhimõtteid<sup>57</sup>. RÜ selgituste järgi on antud punkti kontrollimiseks olemas täistaotluse vormilise vastavuse kontroll-lehel küsimus 02 „hankeleping arvestab STS sätetega ja kehtestatud korda“. Selle küsimusel all on mõeldud STS § 26<sup>58</sup> sätteid ja TAT-is hankelepingut puudutavaid põhimõtteid olenevalt lepingu iseloomust ning muid punkte, mis on olulised arvestamiseks seoses lõpptulemuse ja struktuurifondidega. Näiteks väljamakse ainult tehtud töö eest, valmis töö tähistamine logoga jms.

Kuigi eeltoodud küsimus on üldsõnaline, ei olnud ühelegi testitud täistaotluse vormilise vastavuse kontroll-lehele märkusi lisatud (nt kontrollija märkused kontrolli ulatuse osas). Audiitoritel puudub kindlus, et kõiki TAT 4. peatükis toodud hankelepingu põhimõtteid oleks kontrollitud. Lisaks tuvastasid audiitorid, et projekti nr 12.03.15-0070 hankelepingu projekt ei sisaldanud teavet logo paigutamise kohta valmis tööle, kuid sellekohast märkust ei olnud kontroll-lehel välja toodud. Seega jääb eeltoodud kontrollitoimingu ulatus ikkagi selgusetuks.

2. „Täistaotlus ei ole vastuolus riigi IT arhitektuuri ja koosvõime raamistiku põhimõtetega<sup>59</sup>“. Eelmainitud põhimõtete aluseks on kaks mahukat dokumenti<sup>60</sup>. RÜ selgitas, et riigi IT arhitektuuri olulisemad lähtepunktid on tehniline koosvõime, turvalisus, avatus, paindlikkus, skaleeritavus ning koosvõimeraamistik võtab aluseks selle terve rea põhimõtteid sh: kasutajakeskus, kaasatus ja kättesaadavus, turvalisus ja privaatsus, haldusprotsesside lihtsustamine, teabe säilitamine, tehnoloogiline neutraalsus, tulemuslikkus ja tõhusus.

Antud üldine kontrollküsimus sisaldab tegelikkuses üle 10 põhimõtte. Auditi käigus testitud projektidel ei olnud ühelegi täistaotluse sisulise vastavuse kontroll-lehele selle küsimuse osas märkusi lisatud. Seega ei ole audiitoritele selgelt arusaadav, millises ulatuses antud kontrollitoiming läbi viidi.

Kuna ka RÜ protseduurides ei ole detailsemalt lahti selgitatud, mida eeltoodud küsimusele hinnangu andmisel kontrollitakse, siis ei ole audiitoritel piisavat kindlust, et RÜ kontrollib taotleja kohustusi põhjalikult.

---

<sup>54</sup> Peatükk 3.2.

<sup>55</sup> Enne hanke parima pakkumuse edukaks tunnistamist esitab taotleja RÜ-le täistaotluse, mis koosneb hankemenetluse käigus välja selgitatud parimast pakkumusest ja hankelepingu projektist, TAT § 13 lõige 2.

<sup>56</sup> RÜ protseduuri peatükk 2.1.3.

<sup>57</sup> TAT § 14 lõige 1 punkt 5. TAT 4. peatükk „Hankelepingu põhimõtted“: § 15 hankelepingu üldised põhimõtted, § 16 töö üleandmist ja vastuvõtmist käsitlevad hankelepingu sätted, § 17 garantiitingimusi käsitlevad hankelepingu sätted, § 18 intellektuaalse omandi litsentseerimist käsitlevad hankelepingu sätted, § 19 töö eest tasumist käsitlevad hankelepingu sätted, § 20 õiguskaitsevahendeid käsitlevad hankelepingu sätted, § 21 konfidentsiaalsuskohustust ja dokumentatsioonile esitatavaid nõudeid käsitlevad hankelepingu sätted.

<sup>58</sup> STS 5. peatükis on toetuse saaja ja partneri kohustused, millest §-s 26 on kohustused seoses hankimisega.

<sup>59</sup> TAT § 13 lõige 4 punkt 2. Samasõnaline küsimus on toodud täistaotluse sisulise vastavuse kontroll-lehel (nr 02).

<sup>60</sup> Riigi IT arhitektuur (Versioon 1.01, 14.01.2007, 42 lehekülge) ja Riigi infosüsteemi koosvõime raamistik (Versioon 3.0, 2011, 39 lehekülge).

### **Risk:**

Üldsõnaliste kontrollküsimuste ja seejuures puuduliku kontrollijälje kasutamisega kaasneb risk, et taotlusele seatud nõuete täitmist ei kontrollita ettenähtud mahus. Mistõttu on rahastatud õigusaktide nõuetega mittevastavuses olevaid projekte.

### **Soovitus:**

Täiendada RÜ protseduure ja täistaotluse kontrolliga seotud kontroll-lehti detailsemate kontrollitoimingute kirjeldusega, eriti juhtudel, kus kontrollküsimus hõlmab mitut erinevat tingimust. Lisaks soovitame kontroll-lehe märkuste osas välja tuua kontrollitoimingu ulatuse.

### **Auditeeritava kommentaar:**

Ei ole täielikult tähelepanekus tooduga nõus. Vastavalt RÜ protseduuridele kontrollivad täistaotluse vastavuse kontrollijad põhimõtete puhul seda, et toetuse taotleja ei oleks läinud nendega vastuollu. Kontroll-lehe küsimuski on sõnastatud „Hangitav lahendus ei ole kooskõlas riigi IT arhitektuuri ja koosvõime põhimõtetega“. Kontrolli käigus on kergem üles leida projekti kirjelduses kajastatud toimingute vastuolud põhimõtetega, kui otsida igale põhimõttele vastet, mida projekti elluviimisel ei oleks olenevalt projektist vajagi otseselt järgida ning mida toetuse taotleja ei peaks kirjeldama. Välditud on pikad ja lohisevad „ei kohaldu“ vastustega kontroll-lehed. Sama kehtib ka TAT-i 4. peatükis kajastatud hankelepingu põhimõtete kontrolli kohta. TAT-iga on toetuse taotlejale pandud kohustus hankelepingu sõlmimisel järgida 4. peatükis sätestatud põhimõtteid. Tähelepaneku sisustamiseks toodud juhtum projekti nr 12.03.15-0070 baasil ei anna selleks alust. Hankelepingu projekti läbivaatamisel juhtiti toetuse taotleja tähelepanu puudusele tekstis ja saadeti ka vastav teade. Teade ja toetuse taotleja vastus on projektijuhtimise infosüsteemis. Samuti on allkirjastatud lepingus (samuti süsteemis) logo paigaldamise kohta vastav viide. Kehtib koostöö põhimõte, kus kontrolli poolt avastatud vead parandatakse ning kontrollija fikseerib kontroll-lehel lõpliku seisu. RÜ arvates kinnitab antud näide, et süsteem toimib.

Oleme nõus täiendama käsiraamatus täistaotluse menetlemise protseduurilist osa, mis selgitaks kontrollija tegevust põhimõtetega vastuollu minevate tegevuste puhul.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

Jaak Liivik, 17.07.2017.

### **AA täiendav kommentaar:**

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud soovitusel juurde. Audiitorite hinnangul ei taga ainult vastuolude väljatoomine kontroll-lehel piisavat kontrollijälge sellest, mida ja kuidas kontrolliti. Eriti kriitiline on see kontroll-küsimuste puhul, mis sisaldavad mitmeid erinevaid põhimõtteid. Kontroll-leht peab andma selge ja üheselt mõistetava ülevaate tehtud kontrollitoimingutest. Seetõttu on oluline kontroll-lehel välja tuua (nt märkustena), milliseid põhimõtteid kontrolliti ning millised ei kohaldu.

Seoses tähelepaneku punktis 1 toodud näitega (projekt nr 12.03.15-0070) edastas auditeeritav täiendavaid tõendusmaterjale (väljavõtte projektijuhtimise infosüsteemist: kirjavahetus taotleja ja RÜ vahel ning allkirjastatud hankeleping). Nendest nähtub, et RÜ on toetuse taotlejat teavitanud logo puudumisest ja taotleja on teinud vastavad täiendused hankelepingusse. Samas on näha, et taotleja vastus RÜ-le paranduste kohta on saabunud pärast (26.04.16) täistaotluse kontroll-lehe kinnitamist (25.04.16). Seega oleks pidanud teave taotlejale esitatud küsimuse osas olema kontroll-lehel kajastatud ning vastus kontrollküsimusele allkirjastamise ajal eitav.

## Väheoluline tähelepanek 2.10 – Kontrollijad ei ole ühte moodi aru saanud eeltaotluse kontroll-lehe küsimuse sisust

Sama tasandi kontrollijad on vastanud samale kontrolliküsimusele erinevalt. Kuivõrd hinnangu põhjendusi alati välja ei tooda, siis puudub selgus, kas kontrollijad on küsimust ühte moodi sisustanud. Lisaks tuvastati, et kontrollija hinnang ei ühti eeltaotluses oleva infoga.

TAT-i<sup>61</sup> järgi peab taotlus sisaldama andmeid ja kirjeldusi projekti kolmandate osapoolte ja kulude kohta. Kui kavandatav projekt hõlmab teiste isikute, kohalike omavalitsuste ja asutuste valitsemisala või tegevusvaldkonda, esitatakse koos eeltaotlusega nende nõusolek projekti elluviimiseks selles osas<sup>62</sup>.

RÜ protseduuride järgi kontrollitakse nõusoleku olemasolu eeltaotluse **vormilise vastavuse** kontroll-lehel<sup>63</sup>. RÜ selgitas, et vormilise vastavuse kontrollija loeb eeltaotluse punkti ja kui on olemas kolmandad osapooled, siis kontrollib nende kolmandate osapoolte antud kinnitusi dokumentide lipiku alt. Kui projektil jätkub koostöö teiste andmekogudega, siis kinnituskirju ei pea olema. RÜ-d huvitab eriti selliste kolmandate osapoolte kinnituskiri, kellel on selle projekti elluviimise tagajärjel kulutusi. **Kui kulutusi ei ole, siis ei ole ka kinnituskirju tarvis.**

Lisaks kontrollitakse ka eeltaotluse **sisulise vastavuse** käigus kolmandate osapoolte osalust, mahtu ja saavutatud kokkuleppeid<sup>64</sup>. RÜ selgitas, et sisulise vastavuse kontrollijad süvenevad asja sisusse ja hindavad eeltaotluse seda punkti sellest aspektist, et kas toetuse taotleja on arvestanud projekti kavandamisel kõigi, sh kolmandate osapoolte seostega.

Auditi käigus tuvastasid audiitorid juhtumeid, kus kontrollijate hinnangud ei ühtinud eeltaotluses oleva infoga või sama tasandi kontrollijate omavahelised vastused erinesid. Näiteks projekti nr 2014-2020.12.03.16-0114 eeltaotluses on teavitatud, et antud taotluses nimetatud tööd ei tekita kohustusi ega ole seotud kolmandate osapooltega. Samas on eeltaotluse sisulise vastavuse kontrollil (lisa 11) I kontrollija vastanud „**positiivne**“ ning II kontrollija „**ei kohaldu**“, kuid kontroll-lehtedel täiendavad selgitused puudusid. Teised leitud juhtumid on välja toodud auditi aruande lisa 2.

Lisaks tuvastati ka teisi eeltaotluse sisulise vastavuse kontrolliküsimusi, millele sama tasandi kontrollijad erinevalt vastasid. Näiteks projekt 12.03.001.01.15-0012 osas oli neid kaks<sup>65</sup>.

Audiitorite hinnangul viitab erinevus kontrollijate hinnangutes võimalusele, et kontrollijad on mõistnud erinevalt kontrolliküsimuse olemust, eeltaotluses esitatud infot või jätnud esitatud infost midagi tähelepanuta. Kuivõrd selgitusi positiivsete vastuste osas kontroll-lehtedel ei ole, siis ei ole aru saada, mis põhjusel kontrollija taotlusele vastava hinnangu andis.

### Risk:

Kontrolliküsimuse ebapiisava sisustamisega kaasneb risk, et kontrollijad tõlgendavad kontrolliküsimusi erinevalt ja nende hinnangud ei ole põhjendatud. Seeläbi võivad eeltaotlused osutada TAT-ile mittevastavaks ning taotluse rahuldamise otsused võidakse tühistada.

---

<sup>61</sup> TAT § 12 lõige 2 punkt 11.

<sup>62</sup> TAT § 12 lõige 3.

<sup>63</sup> RIA käsiraamatu lisa 10 olev kontrolliküsimus „Kui kavandatav projekt hõlmab teiste asutuste valitsemisala või tegevusvaldkonda, on koos eeltaotlusega esitatud nende asutuste nõusolek projekti tulemuste kasutamiseks oma valitsemisalas või tegevusvaldkonnas“.

<sup>64</sup> RIA käsiraamatu lisa 11 olev kontrolliküsimus „Kolmandate osapoolte osalus ja maht on välja toodud ning kokkulepped saavutatud.“

<sup>65</sup> 1) kontrolliküsimus „Riskid ja nende maandamise mehhanismid on kirjeldatud“, millele I kontrollija on vastanud „**ei kohaldu**“ ilma selgitusteta, II kontrollija „**positiivne**“. Samas on eeltaotluses välja toodud projektiga seotud riskid;

2) kontrolliküsimus „Projekt on jätkusuutlik ja on arvestatud kuludega 5 aasta jooksul“, millele I kontrollija on vastanud „**positiivne**“ ilma selgitusteta, II kontrollija „**ei kohaldu**“ märkusega, et tegu on analüüsiprojektiga. Audiitori hinnangul on II kontrollija vastus antud taotlusega kooskõlas.

**Soovitus:**

Täiendada RÜ protseduure kirjeldades detailsemalt kontrollküsimuste sisu, et läbi selle tagada küsimuse ühene mõistmine. Lisaks soovitame kontrollijatel kontroll-lehtedel oma hinnanguid põhjendada, eriti juhul, kui eelneva kontrollija vastus on teistsugune.

**Auditeeritava kommentaar:**

Nõustume, et kontrollküsimuste sisu vajaks käsiraamatus enamat lahtikirjutamist, mis kergendaks kontrollijatel oma hinnangu andmist. Samas ei saa nõustuda kõigi lisas 2 toodud tähelepanekut sisustavate juhtumitega. Lisame juhtumite kohta selgitused lissasse 2.

Märkusena: hinnangud „ei kohaldu“ ja „positiivne“ ei vaja erinevalt „negatiivsest“ kommentaare, kuna negatiivne hinnang annab võimaluse tunnistada taotlus mittevastavaks. Hinnangute „ei kohaldu“ ja „positiivne“ puhul ei realiseeru risk, et eeltaotlused osutuvad TAT-ile mittevastavaks ning taotluse rahuldamise otsused võidakse tühistada.

**Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

Jaak Liivik, esitame kooskõlastamiseks rahandusministeeriumile hiljemalt 31. mai 2017.

**AA täiendav kommentaar:**

RÜ selgitused kahele projektile on lisatud lissasse 2. Samas jääme tähelepanekus toodud seisukoha juurde ning soovitame kontroll-lehtedel välja tuua põhjused, miks sellise hinnangu ni jöuti. Vajalik on see eelkõige juhtudel, kus kontroll-küsimuse sisu järgi oleks hinnang teine (nt lisas 2 toodud kaks viimast juhtumit).

## **Väheoluline tähelepanek 2.11 – RÜ protseduurides esineb puudusi ja vastuolusid**

---

**Auditi toimingute käigus hindasid audiitorid RÜ protseduurireeglite piisavust ja vastavust õigusaktides ja KA juhendites sätestatud nõuetele. Tuvastati mitmeid puudusi ja vastuolusid.**

Audiitorite tehtud märkused on detailsemalt toodud auditi aruande lissas 3.

**Risk:**

Puudulike ja vastuoluliste protseduuridega kaasneb risk, et RÜ ei järgi õigusaktides ja KA juhendites sätestatud taotluste menetlemise põhimõtteid.

**Soovitus:**

Soovitame täiendada RÜ protseduure, eesmärgiga tagada nende vastavus õigusaktides ja KA juhendites ettenähtud kohustusliku kontrolli ulatuse ja tegevustega. Lisaks soovitame kõrvaldada vastuolud protseduuride sees.

**Auditeeritava kommentaar:**

Arvestame tehtud märkuste ja soovitustega. Viime käsiraamatusse parandused sisse.

**Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

Jaak Liivik, esitame kooskõlastamiseks rahandusministeeriumile hiljemalt 31. mai 2017.

## Tähelepanekud rakendusasutusele

### Oluline tähelepanek 2.12 – Eeltaotluse valikukriteerium on sisustamata

Eeltaotluse hindamise ühe valikukriteeriumi sisustamise meetodika on välja töötamata ja puudub selgus, millele peavad eeltaotlused vastama ning millele tuginedes valikukomisjoni liikmed oma hinnangu annavad.

Korraldusasutuse (või rakendusasutuse/rakendusüksuse) ülesanne<sup>66</sup> on muuhulgas koostada ja kohaldada valikukriteeriume, mis on muuhulgas mittediskrimineerivad ja läbipaistvad<sup>67</sup>.

TAT § 25 lõige 2 toob välja valikukriteeriumid, mille alusel nõuetele vastavaks tunnistatud eeltaotlusi hinnatakse. Ühe kriteeriumina peab projekt olema kooskõlas riigi avalike teenuste arendamise kvaliteedinõuetega. Määruse seletuskirjas täpsustatakse, et antud kvaliteedinõuete kontrollimiseks töötab MKM-i infoühiskonna teenuste arendamise osakond välja vastava meetodika.

Auditi käigus testitud jooksva taotlusvooru vastavaks tunnistatud projektide hindamisel on kõik projekti hindajad märkinud, et projektid vastavad eeltoodud kriteeriumile (märgitud hinnanguks „positiivne“). Samas tuvastasid audiitorid, et määruse seletuskirjas mainitud meetodika on alles välja töötamisel, mistõttu on ebaselge, millistest põhimõtetest hindamisel lähtuti.

MKM-i selgituste järgi on tänaseks välja töötatud nn pilootmeetodika. Trinidad Consultingu koostatud „Kasutatavuse mõõdikute süsteem avaliku sektori tarkvarasüsteemidele“, mis on leitav MKM-i kodulehel. Pilootmeetodika põhimõte seisneb selles, et asutused valivad endale sobivad mõõdikud, mille abil hinnata teenuste kvaliteedi paranemist peale IKT investeerimist. Hetkel on keskendutud nn rahulolomõõdikutele ja klientide ajakulule, mis aitab kvaliteeti kaudselt mõõta. Paralleelselt on Korraldav kogu (era- ja avaliku sektori IT valdkonna esindajad) kokku kutsunud teenuste töögrupi, mille ülesanne on mh välja töötada avalike teenuste kvaliteedi mõõtmise raamistik, mis annab sisendi ka kõnealusele riigi avalike teenuste arendamise kvaliteedinõuete raamistikule. Töögrupp on auditi lõpu seisuga välja töötanud avalike teenuste mõistete ja kvaliteedi mudeli.

Audiitorite hinnangul keskendub eelviidatud pilootmeetodika tarkvarasüsteemi kasutatavuse defineerimisele ja mõõtmisele<sup>68</sup>, ega ole selgelt seostatav riigi avalike teenuste arendamise kvaliteedinõuetega. Lisaks ei viidata nii TAT määruse seletuskirjas ega ka nt RÜ kodulehel antud dokumendile kui avaliku sektori teenuse arendamise kvaliteedinõuetele. Väljatöötatav avalike teenuste kvaliteedi mõõtmise raamistik on eelnõu versioonis ning seetõttu hetkeseisuga potentsiaalsetele taotlejatele kättesaamatu.

**Audiitorite hinnangul ei ole tegu läbipaistva kriteeriumiga** – puudub selge, üheselt arusaadav ja potentsiaalsetele taotlejatele kommuniqueeritud meetodika, mis sisustaks eeltoodud kvaliteedikriteeriumi ning mille alusel on ka taotlejal võimalus hinnata oma projekt vastavust esitatud nõuetele.

Praegusel kujul ei anna antud valikukriteerium projektide hindamisele lisandväärtust, kuid mõjutab valikumethodikat. Eeltaotluste valikumethodika<sup>69</sup> järgi teeb valikukomisjoni esimees RÜ juhile ettepaneku taotluse mitterahuldamiseks juhul, kui valikukomisjoni liikmete negatiivsete hinnangute arv ületab positiivsete arvu summaarselt kõigi

<sup>66</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 1303/2013 artikli 125 lõike 3 alusel.

<sup>67</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 1303/2013 artikli 125 lõike 3 punkti a) alapunkt ii).

<sup>68</sup> MKM kodulehel olev info kasutatavuse mõõdikute süsteemi kohta - Kasutatavuse mõõdikute süsteem on abiks tarkvarasüsteemi tellimisel ja arendamisel. Juhendist leiab suunised, kuidas defineerida kasutatavust ja hiljem tulemusi mõõta. /<https://www.mkm.ee/et/tegevused-eesmargid/infouhiskond/infouhiskonna-teenused/>.

<sup>69</sup> Majandus- ja taristuministri 6.06.15 käskkiri nr 15-0153 „Meetme „Avalike teenuste pakkumise arendamine tegevuse „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“ raames avatud taotlusvoorudesse esitatud eeltaotluste valikumethodika“. Punkt 7.2.2.



valikukriteeriumide osas. Kuivõrd üks valikukriteerium ei ole läbipaistvalt sisustatud, kuid hindajad vastavad sellele „positiivselt“, siis on „positiivsete“ vastuste osakaal suurem üheselt sisustamata kriteeriumi arvelt.

#### **Risk:**

Läbipaistmatu ja selgelt mitte kirjeldatud valikukriteeriumi kasutamisega kaasneb risk, et nii taotluste hindajad, otsuste tegijad kui ka taotlejad mõtestavad esitatud nõuet erinevalt ning see viib vaidluste ja vaidlustusteni.

Kasutades projektide valikul puudulike alustega meetodikat, kaasneb risk, et rahastatud saavad ebakvaliteetsed ja meetme eesmärki mittepanustavad projektid.

#### **Soovitus:**

Soovitame valikukriteeriumi „projekt olema kooskõlas riigi avalike teenuste arendamise kvaliteedinõuetega“ selgelt ja ühtselt arusaadavalt sisustada ning potentsiaalsete taotlejatele võimalikult kiiresti kommunikeerida.

#### **Auditeeritava kommentaar:**

Oleme nõus teie tähelepaneku selle osaga, et valikukriteerium „projekt on kooskõlas riigi avalike teenuste arendamise kvaliteedinõuetega“ ei ole seni formuleerunud sellisel kujul, kui algsest TAT-is eeldati, ehk MKM-i infoühiskonna teenuste arendamise osakond on välja töötanud riigi avalike teenuste arendamise kvaliteedinõuete meetodika. Kuid me ei saa nõustuda sellega, et tegemist on läbipaistmatu ja mitte kirjeldatud valikukriteeriumiga, mille tõttu võivad saada rahastatud ebakvaliteetsed ja meetme eesmärki mittepanustavad projektid (vaata täpsemat selgitust tähelepaneku 2.12 kommentaaris).

Kuni meetodika valmimiseni kasutame kriteeriumi sisustamiseks põhimõtteid, mis on avalikult kättesaadavad MKM-i kodulehel: <https://www.mkm.ee/et/tegevused-eesmargid/infouhiskond/infouhiskonna-teenused>. Taotlejad on nendest teadlikud, läbi IT juhtide võrgustiku kommunikeeritud, neid on tutvustatud, neile saadetud ja jätkuvalt kättesaadavad. Valikukomisjoni liikmed ja on nendest teadlikud.

Teie soovitusel lähtuvalt kavatseme riigi avalike teenuste arendamise kvaliteedinõuete meetodika valmimiseni täpsustada valikukriteeriumi sisu ja täiendada vastavalt valikumethodikat, et ka võimalikel taotlejatel oleks see veelgi paremini arusaadav ja kergemini leitav.

#### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

MKM infoühiskonna teenuste arendamise osakond, 31. august 2017

#### **AA täiendav kommentaar:**

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde. Taotlejate teavitamine kasutades muid infokanaleid kui avalikkusele kättesaadav koduleht, ei ole audiitorite hinnangul piisav. Piisava läbipaistvuse (sh valikukriteeriumi selge defineerimine) tagamiseks peab viidatud MKM-i kodulehel olema selgelt välja toodud, milline juhised või juhised sisustavad valikukriteeriumi „riigi avalike teenuste arendamise kvaliteedinõuded“. Auditeeritava viidatud koduleht sisaldab üle 30 erineva juhise.

### **Oluline tähelepanek 2.13 – Voorulise taotlemise valikumethodika ei ole läbipaistev ja ei taga ainult kvaliteetsete projektide rahastamist**

---

Eeltaotluste valikumethodika voorulisel taotlemisel ei ole selge ja läbipaistev ning ei taga, et rahastatakse ainult neid projekte, mis panustavad märkimisväärselt meetme tegevuse eesmärkidesse ja on kvaliteetsed.

Rakenduskava seirekomisjoni kinnitatud valikumetoodika<sup>70</sup> (edaspidi SK valikumetoodika) järgi tuleb voorulisel taotlemisel muuhulgas:

1. omistada valikukriteeriumile hindepunktide skaala ja kirjeldada hindepunkti aluseks olevaid asjaolusid. Kui hinnatakse lävendile vastavust hindepunkte andmata, kirjeldada lävendile vastavuse asjaolusid või eeldusi (punkt 1.1.b);
2. põhjendada antud hindepunkte, välja arvatud juhul kui iga hindepunkti andmise aluseks olevaid asjaolusid on metoodikas kirjeldatud (punkt 1.1.c).

TAT-i<sup>71</sup> järgi viiakse hindamine läbi RA juhi poolt kinnitatud valikumetoodika<sup>72</sup> alusel (edaspidi RA valikumetoodika). RA valikumetoodika punktis 7.1<sup>73</sup> on kirjeldatud voorulise taotlemise eeltaotluste hindamine.

Audiitorid tuvastasid, et RA valikumetoodika voorulisel taotlemisel **ei ole vastavuses SK valikumetoodikaga** järgmistes punktides:

- 1) valikumetoodikas ei kirjeldata lävendile vastavuse asjaolusid või eeldusi. Samuti ei omistata valikukriteeriumile minimaalset lävendit.

RA selgitas, et valikukriteeriumide sisu on lahti selgitatud määruse seletuskirjas. Samuti on voorulisel taotlemisel osaliselt järgitud minimaalse lävendi kehtestamist, kus lävendi moodustab taotlusvooru maht. Kõikide komisjoni liikmete individuaalsete paremusjärjestuse liitmisel saavad positiivse rahastamisotsuse vaid need projektid, mis mahuvad vooru eraldatud eelarve raamidesse.

Audiitorite hinnangul ei saa tugineda eeldusele, et kõik taotlejad teavad, et valikukriteeriumide selgitused on leitavad määruse seletuskirjas. Lisaks ei ole määruse seletuskirjas kriteeriumide selgitused piisavad, kuna need on sisustatud taotluses soovitud info kirjeldusega, mitte hindamise lävendile vastavuse alustega. Lisaks ei taga selline lähenemine<sup>74</sup> eesmärki, et rahastatakse ainult neid projekte, mis panustavad märkimisväärselt meetme tegevuse eesmärkidesse ja on kvaliteetsed<sup>75</sup>. Näiteks on praeguse metoodika alusel võimalik, et rahastatakse projekti, mis ei vasta ühelegi valikukriteeriumile, kuid tagasi lükkamiseks alus puudub, sest taotlusvooru maht on täitmata.

- 2) punkti 7.1.1 järgi hindab ja võrdleb iga komisjoni liige kõiki taotlusi valikukriteeriumite lõikes ning reastab eeltaotlused paremusjärjestusse, kus parim eeltaotlus asub esimesel kohal.

Auditi käigus testitud eeltaotluste hindamistest ja RA vastustest selgus, et voorulisel taotlemisel komisjoni liikmed ametlikult/kohustuslikuna hindamislehti ei kasuta. RA selgituste järgi võivad neil olla oma individuaalsed hindamislehed, millest nad saavad pärast taotluste paremusjärjestuse tekitamisel lähtuda, kuid komisjoni liikmed ei pea neid hindamise protsessi käigus kellelegi esitama.

Audiitorite hinnangul **puudub** sellise lähenemise rakendamisel **kontrolljälg**, kuidas valikukomisjoni liikmed oma hinnanguteni jõudsid. Audiitoritel puudub kindlus, et hindajad taotlusi lähtuvalt valikukriteeriumidest hindasid ja vastavalt valikukriteeriumidele antud hinnangutest reastasid.

---

<sup>70</sup> „Valikumetoodika, mida kohaldatakse kõikidele Ühtekuuluvuspoliitika 2014-2020 rakenduskava prioriteetsetele suundadele ning nende raames toetatavatele meetmetele“.

<sup>71</sup> TAT § 25 lõige 3.

<sup>72</sup> Majandus- ja taristuministri 6.06.15 käskkiri nr 15-0153 „Meetme „Avaiketeenuste pakkumise arendamine tegevuse „Olemasolevate ja uute infosüsteemide nutikas arendamine (sh analüüs)“ raames avatud taotlusvoorusse esitatud eeltaotluste valikumetoodika“.

<sup>73</sup> Sisaldab muuhulgas TAT § 25 lõigetes 4 ja 5 sätestatud.

<sup>74</sup> Lähenemine, kus taotlusvooru maht on ainuke piir/lävend.

<sup>75</sup> Antud eesmärk on välja toodud ka SK valikumetoodika punktis 1.1.

- 3) punkti 7.1.2 järgi samastatakse valikukomisjoni liikmete individuaalsetes paremusjärjestuse nimekirjades eeltaotlusele omistatud järjekorranumber kohapunktidega ja summeeritakse. Valikumetoodikas ei ole nõutud selgitada kohapunktide andmist. Hindajad peavad esitama ainult projektide paremusjärjestuse.

Auditi käigus selgitas RA, et paremusjärjestuse tekitamine on **subjektiivne** ja **seda ei pea põhjendama**.

Audiitorid tuvastasid voorulise taotlemise hindamise koondist<sup>76</sup> (sisaldab paremusjärjestust hindajate lõikes), et hindajate hinded on suure kõikumisega. Näiteks on taotlust hinnanud kolm erinevat hindajat punktidega „2“, „13“ ja „13“<sup>77</sup> või „12“, „8“ ja „1“ jne. Suur varieeruvus hindepunktides viitab võimalusele, et hindajad on mõistnud erinevalt valikukriteeriumi olemust, taotluses esitatud infot või jätnud esitatud infost midagi tähelepanuta. Selgituste mitte esitamisel ei ole aru saada, mis põhjusel hindaja taotlusele nõrgema kohapunkti andis (nt kas esines vastuolu mõne või kõigi valikukriteeriumiga jne).

Kokkuvõtlikult leiavad audiitorid, et projektide valikumetoodika voorulisel taotlemisel ei ole piisavalt selge ja läbipaistev ning ei taga, et rahastatakse ainult neid projekte, mis panustavad märkimisväärselt meetme tegevuse eesmärkidesse ja on kvaliteetsed.

#### **Risk:**

Puuduliku kontrollijäljega eeltaotluste hindamisest kaasneb riski, et taotlusi ei ole hinnatud vastavalt etteantud valikukriteeriumidele ja rahastatakse projekte, mis ei panusta meetme eesmärkidesse ning ei ole kvaliteetsed.

Juhul kui valikumetoodika ei too selgelt välja hinde panemise asjaolusid või ei nõua hinde panemise põhjendust, kaasneb risk, et taotluste hindajad sisustavad seatud kriteeriume erinevalt ning võrreldav hindamine ei ole tagatud. Sellisel juhul ei anna valikukomisjoni hindamine lisandväärtust.

#### **Soovitus:**

Soovitame RA-l täiendada avatud taotlusvoorudes esitatud eeltaotluste valikumetoodikat voorulise taotlemise osas. Hindamistulemusteni jõudmine peab olema läbipaistev ja põhjendatud. Selleks soovitame metoodikas selgelt välja tuua sätestatud lävendite vastavuse aluseks olevad asjaolud ja eeldused. Lisaks soovitame ka voorulisel taotlemisel kasutada hindamislehti ning hindajad peaksid oma lõpphinnanguid põhjendama, mis näitaks viimastele kohtadele seatud projektide puudusi või vastuolusid.

Juhul kui hindamisel hindepunkte ei anta, siis soovitame RA-l sätestada lävend kriteeriumite lõikes, et tagada ainult nende projektide rahastamine, mis panustavad märkimisväärselt meetme tegevuse eesmärkidesse ja on kvaliteetsed<sup>78</sup>.

#### **Auditeeritava kommentaar:**

Me ei saa nõustuda teie tähelepanekuga, et meie valikumetoodika ei taga kvaliteetsete projektide rahastamist. Kõige olulisem on, et rahajagamist peab vaatama tervikliku protsessina – alates infoühiskonna arengukava rakendusplaani kuni täistaotluse rahuldamise otsuseni (sh vooruline taotlemine, eeltaotlus ja selle menetlemise protsess tervikuna, täistaotlus ja hange). Eeltaotluste hindamine on vaid üks etapp kogu protsessis.

Lisaks eeltaotluste hindamisele panustab kõige paremate ja eesmärkidesse enim panustavate projektide rahastamisse TAT 5. peatükis kirjeldatu. Ennekõike § 22 lõiked 4 ja 5; § 23 lõiked 3, 4 ja 5. Nendest lõigetest lähtuvalt jõuavad hindamisele ainult need eeltaotlused, mis on RÜ hinnangul kõige kvaliteetsemad ja enim meetme eesmärkidesse panustavad ning on RÜ hinnangul sobilikud SF-st toetust saama.

---

<sup>76</sup> Voor „Avalike teenuste arendamine info-ja kommunikatsioonitehnoloogia võimaluste abil“ algus 09.06.2015. a, lõpp 17.06.2015. a, vooru hindamise lõpp 19.11.2015 a.

<sup>77</sup> Voorus oli kokku 13 eeltaotlust. Kohapunkt „13“ näitab, et tegemist oli selle vooru kõige kehvema eeltaotlusega.

<sup>78</sup> Sellist metoodikat kasutab näiteks Sihtasutus Archimedes meetme 4.2 tegevuse 4.2.3 taotluste hindamisel.

TAT-i § 24 sätestab valikukomisjoni moodustamise. Komisjoni moodustab rakendusasutus oma otsusega üldjuhul koos taotlusvoorude otsusega. Valikukomisjon juhendub oma töös hindamise korrast ehk valikumetoodikast, mille kinnitab rakendusasutuse juht oma otsusega.

§ 25 sätestab eeltaotluse hindamise. Nõuetele vastavaks tunnistatud eeltaotlusi (vaata § 22 ja § 23) hinnatakse käesoleva paragrahvi kõikide valikukriteeriumite osas, mis vastab rakenduskava seirekomisjoni kinnitatud valikumetoodikale (edaspidi SK valikumetoodika) ja on TAT seletuskirjas nõuetele vastavalt kirjeldatud.

§ 26. sätestatakse eeltaotluste rahuldamine või rahuldamata jätmine nii voorulisel kui jooksval taotlemisel.

Kõnesolevas meetmes kasutusel olev nii voorulise kui jooksva taotlemise valikumetoodika on kooskõlas SK valikumetoodikaga. Valikumetoodika räägiti Rahandusministeeriumi, kui korraldusasutusega (edaspidi KA) SK valikumetoodika koostamisel läbi ja KA hindas meie valikumetoodika kooskõlas olevaks. Vastasel juhul ei oleks KA toetuse andmise tingimusi ja meie valikumetoodikat kooskõlastanud.

KA-ga kooskõlastatud valikumetoodika on väga selgelt lahti kirjutatud meetme määruses. Hindepunktid on süsteemis: „jah“ „ei“. St kas projekt vastab või ei vasta valikukriteeriumile.

Voorulise taotlemise korral kuuluvad eeltaotlused rahuldamisele vastavalt hindamise käigus tekkinud paremusjärjestusele taotlusvoorus toetusteks eraldatud vahendite lõppemiseni (ehk lävend, mis vastab SK valikumetoodikale ja on avalikustatud RIA kodulehel).

Rakendusüksus teeb voorulise taotlemise korral mitterahuldamise otsuse nende eeltaotluste osas, mis ei mahu paremusjärjestuse alusel taotlusvooru eelarve sisse.

Selgituseks teie tähelepaneku esimesele punktile:

Juhime tähelepanu, et lävendile vastavuse asjaolud ja eeldused on kajastatud valikumetoodika punktis 7.1.5. Oleme nõus, et seda saab täpsemalt kirjeldada ja me täiendame valikumetoodikat vastavalt.

Lisaks, teie välja toodud risk, et rahastatakse projekti, mis ei vasta ühelegi valikukriteeriumile ei ole võimalik, kuna valikukomisjoni liikmed hindavad iga eeltaotlust kõigi 9 valikukriteeriumi koondina ja taotluste sisu koosmõjus. Hindamisele ei jõua eeltaotlused, mis ei vasta ühelegi valikukriteeriumile. Eeltaotlused, mis ei pruugi vastata ühelegi valikukriteeriumile ja milles esineb sisulisi puudusi, lükatakse tagasi juba eeltaotluse menetlemise varajasemas faasis, kui taotleja ei ole RÜ küsimuste alusel puudusi kõrvaldanud – eeltaotluse nõuetele vastavaks tunnistamise etapis. Enamus taotlejaid peavad nõuetele vastavaks tunnistamise etapis eeltaotlusi täiendama. Nii jõuavadki hindamisele vaid parimad eeltaotlused, millel ei pruugi puudusi või vastuolusid ollagi.

Eeltaotluste hindamisel on valikukomisjonil valikukriteeriumite alusel võimalus hindamise käigus esile tõsta eeltaotlused, mis on kõige paremad, järjestades need. Sellepärast on ka praegune eeltaotluste hindamise süsteem selliselt üles ehitatud – hinnatakse üheksa kriteeriumi lõikes, kus iga hindaja annab kõigi kriteeriumite lõikes koondina kas positiivse või negatiivse hinnangu ja järjestab eeltaotlused valikukriteeriumite ja eeltaotluse sisu koosmõjus. Positiivset hinnangut ei pea põhjendama, kuna järelikult eeltaotlus vastab hindamiskriteeriumitele ja nende selgitustele. Negatiivset otsust seevastu peab põhjendama.

Selgituseks teie tähelepaneku teisele ja kolmandale punktile:

Eeltaotluste paremusjärjestuse koostab iga valikukomisjoni liige personaalselt ja seda ei pea meie nägemusel põhjendama. Iga valikukomisjoni liige, kui ta on eeltaotluse valikukriteeriumitele vastavaks tunnistanud järjestab projektid vastavalt iga eeltaotluse sisu ja valikukriteeriumite koosmõjus. Ühe eeltaotluse erinev paigutus iga hindaja järjestuses ei tähenda, et valikukomisjoni liikmed tõlgendaksid valikukriteeriume erinevalt. Personaalne ja sõltumatu järjestamine tagab, et ükski hindaja ei ole teise hindaja poolt mõjutatud. Kui oleks kohustus, et kõigi valikukomisjoni liikmete järjestused peavad kattuma, kaotaks personaalne järjestamine mõtte ja sellisel juhul võiks järjestamist teha

kollektiivselt projekte üheskoos läbi arutades. Projektide lõplik paremusjärjestus tekib kõikide hindajate hindepunktide summamana, mis on kirjas ka TAT-s.

Kõigest eelnevast tulenevalt leiame, et teie väljatoodud risk, et eeltaotlusi ei hinnata vastavalt etteantud valikukriteeriumidele ja rahastatakse projekte, mis ei panusta meetme eesmärkidesse ning ei ole kvaliteetsed ei ole korrektne. Valikukriteeriumid on TAT-i seletuskirjas lahti seletatud ja nendest valikukomisjoni liikmed ka lähtuvad. Järjestamine toimub valikukriteeriumite ja eeltaotluse sisu koosmõjus, kus tõstetakse iga hindaja poolt esile parimad eeltaotlused. Rõhutame veelkord, et ebakvaliteetsed eeltaotlused hindamisele ja järjestamisele ei jõua. Meie kogu eeltaotluste menetlemise protsessi eesmärk on, et hindamisele jõuaksid vaid kvaliteetsemad eeltaotlused, mis kõik on kõlblikud rahastamiseks, hindmaise eesmärk on teha paremusjärjestus.

Samas oleme nõus, et iga valikumetoodikat saab paremini lahti kirjutada ja täiendada. Sh täpsustame lävendi vastavuse aluseks olevaid asjaolusid ja eelduseid, lisame valikukriteeriumitele selgitused ning leiame sobiva kontrollijälje lahenduse.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

MKM riigi infosüsteemide osakond, 1. jaanuar 2018.

### **AA täiendav kommentaar:**

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde.

Kuigi eeltaotluste nõuetele vastavuse kontrollimine ja valikukomisjoni poolne eeltaotluste hindamine teenivad ühte eesmärki, on tegu siiski kahe eraldi protsessiga. SK valikumetoodika punkti 1 järgi eelneb valikukriteeriumite alusel ja valikumetoodika kohasele projektide valimisele taotlejale, partnerile ja taotlusele sätestatud nõuetele vastavuse kontroll (seda teeb TAT § 22 ja 23 järgi RÜ). Ainult nõuetele vastavate projektide hulgast valitakse välja need rahastamiseks sobilikud projektid, mis panustavad märkimisväärselt meetme tegevuse eesmärkidesse ja on kõige kvaliteetsemad.

TAT §-s 25 väljatoodud valikukriteeriumite hindamise tulemusel selguvad nn parimad projektid. Juhime veelkord auditeeritava tähelepanu asjaolule, et **valikukriteeriumid on määruse seletuskirjas sisustatud kui taotluses soovitud info kirjeldus**. See aga ei võimalda läbi viia võrdlust teiste, samuti nõuetele vastavate projektidega. Näiteks on valikukriteerium „Loodava lahenduse uudsus“ sisustatud järgmiselt: „*Projektitaotluses peab sisalduma info, milles seisneb projekti innovaativsus. Innovatsioon võib olla tehnoloogiline, protsessiline või organisatoorne. Innovatsioon võib olla seotud uute tehnoloogiate kasutuselevõtuga, protsesside oluliselt efektiivsemaks muutmisega, valdkondade vahelise uuendusliku koostöö käivitamisega, vmt*“. Antud näite varal ei ole selgelt aru saada, millal ühes taotluses olev info on parem teises taotluses olevast infost ehk mis tingimustel on üks projekt teisest parem. Seega peavad taotluse vastavuse kriteeriumid erinema valikukriteeriumidest.

Sisustades valikukriteeriumid vastavusena (vt eelmist lõiku), mitte võrdlusena (nt hindepunktide skaala või kvaliteedilävend vms), jääb arusaamatuks, mis teeb ühe projekti teisest paremaks. Seetõttu on audiitorite hinnangul vajalik, et hindamine on läbipaistev ja hindajad põhjendaksid oma paremusjärjestust, näiteks hindamisprotokollis. Vastav muudatus tuleb lisada hindamismetoodikasse.

Auditeeritav tõi välja, et voorulise taotlemise lävendiks on taotlusvoorus eraldatud vahendite rahaline piir, mis vastab SK valikumetoodikale ja on avalikustatud RIA kodulehel. Audiitorite hinnangul ei ole eelarve ammendavus lävendina sobilik, sest see ei sea piirväärtust tulenevalt projektist endast ehk projekti kvaliteedist. **Lävend on konkreetne arv/miinumum nõue, mis võib olla seotud igale valikukriteeriumile või hindepunktide summale**. RA ei ole arvestanud valikumetoodika koostamisel TMM § 7 nõudeid ega seirekomisjoni juhust.

Lisaks rõhutame, et piisava läbipaistvuse tagamiseks peavad avalikkusele esitatud valikumethodikas olema valikukriteeriumid selgelt ja üheselt arusaadavalt kirjeldatud. Kui selgitused on välja toodud mõnes teises dokumendis, siis peab avalikkusele kättesaadavas valikumethodikas olema sellele dokumendile viidatud.

## **Oluline tähelepanek 2.14 – RA jooksva taotlemise valikumethodika ei ole kooskõlas seirekomisjoni valikumethodika nõuetega**

**Taotluste hindamise valikumethodikas ei ole selgelt kirjeldatud lävendite vastavuse aluseks olevaid asjaolusid. Nõutud ei ole positiivse hinnangu põhjendamist.**

TMM-i<sup>79</sup> järgi rakendatakse projektide valimiseks TAT-is sätestatud valikukriteeriume ja –metoodikat, mis on kooskõlas rakenduskava seirekomisjonis kinnitatuga.

SK valikumethodika<sup>80</sup> järgi hinnatakse jooksva taotlemisel valikukriteeriumide lõikes lävendile vastavust ja rahuldatakse taotluste eelarve mahu piires projektid, mis vastavad või ületavad seotud lävendi. Juhul kui lävendile vastavust hinnatakse hindepunkte andmata, siis tuleb lävendile vastavuse asjaolusid või eeldusi kirjeldada<sup>81</sup>. Lisaks tuuakse välja, et **lävendile vastavust ja mittevastavust tuleb põhjendada**<sup>82</sup> (nt hindamislehtedel või -protokollis), välja arvatud juhul kui sätestatud lävendite vastavuse aluseks olevad asjaolud ja eeldused on metoodikas kirjeldatud. Sarnastele põhimõtetele viitab ka TMM<sup>83</sup>.

RA valikumethodika järgi hindab jooksva taotlemise korral iga valikukomisjoni liige eeltaotluse vastavust valikukriteeriumile positiivse ja **mittevastavust põhjendatud negatiivse hinnanguga** (punkti 7.2.1). Välja on toodud ka taotluse mitterahuldamise ettepaneku juhud<sup>84</sup>.

Samas ei ole RA valikumethodikas selgelt välja toonud, mida peab hindaja konkreetsele kriteeriumile positiivse hinnangu andmisel arvestama ja hindama ehk, mis on need lävendile vastavuse aluseks olevad asjaolud ja eeldused.

Auditi käigus kommenteeris RA, et iseenesest mõistetavalt positiivset hinnangut põhjendada ei pea ja valikukriteeriumide sisu on lahti selgitatud määruse seletuskirjas.

Audiitorite hinnangul ei saa määruse seletuskirja pidada valikumethodika osaks, sest seal toodud kriteeriumide selgitused on sisustatud taotluses soovitud info kirjelduse, mitte lävendile vastavuse alustega. Seega **ei ole metoodikas selgelt kirjeldatud, mida konkreetse kriteeriumi raames hinnatakse. Vaatamata sellele ei ole nõutud hindajatelt lävendile vastavuse põhjendamist.**

### **Risk:**

Juhul kui valikumethodika ei too selgelt välja lävendite vastavuse aluseks olevaid asjaolusid, siis kaasneb sellega risk, et taotluste hindajad sisustavad seotud kriteeriume erinevalt ning võrreldav hindamine ei ole tagatud. Sellisel juhul ei ole valikukomisjoni hindamisel lisandväärtust. Lisaks toob ebaselgus valikukriteeriumide hindamisel kaasa ohu, et tehtud otsused vaidlustatakse.

---

<sup>79</sup> TMM § 7 lõige 1.

<sup>80</sup> SK valikumethodika punkt 1.2.

<sup>81</sup> SK valikumethodika punkt 1.2 alapunkt 2).

<sup>82</sup> SK valikumethodika punkt 1.2 alapunkt c).

<sup>83</sup> TMM § 7 lõige 2 punktid 3 ja 4.

<sup>84</sup> Punkt 7.2.2.1. kui eeltaotlus saab hindamisel ühe valikukriteeriumi osas kõigilt valikukomisjoni liikmelt negatiivse hinnangu.

Punkt 7.2.2.2. valikukomisjoni liikmete negatiivsete hinnangute arv ületab positiivsete hinnangute arvu summaarselt kõigi valikukriteeriumite osas.

### **Soovitus:**

Soovitame RA-I täiendada avatud taotlusvoorudesse esitatud eeltaotluste valikumetoodikat jooksva taotlemise osas tuues selgelt välja sätestatud lävendite vastavuse aluseks olevad asjaolud ja eeldused. Vastasel juhul soovitame nii lävendile vastavust kui ka mittevastavust põhjendada.

### **Auditeeritava kommentaar:**

Me nõustume osaliselt tehtud tähelepanekuga. Sarnaselt voorulise taotlemisega, tuleb ka jooksva taotlemise puhul rahajagamist vaadata tervikliku protsessina – alates Infoühiskonna arengukava rakendusplaanist kuni täistaotluse rahuldamise otsuseni (sh jooksev taotlemine, eeltaotlus ja selle menetlemise protsess tervikuna, täistaotlus ja hange). Eeltaotluste hindamine on vaid üks etapp kogu protsessis.

Lisaks eeltaotluste hindamisele panustab kõige paremate ja eesmärkidesse enim panustavate projektide rahastamise TAT 5. peatükis kirjeldatu (ennekõike § 22 lõiked 4 ja 5; § 23 lõiked 3, 4 ja 5). Nendest lõigetest lähtuvalt jõuavad hindamisele ainult need eeltaotlused, mis on RÜ hinnangul kõige kvaliteetsamad ja enim meetme eesmärkidesse panustavad ning on RÜ hinnangul sobilikud SF-st toetust saama.

KA-ga kooskõlastatud valikumetoodika on väga selgelt lahti kirjutatud meetme määruses. Hindepunktid on süsteemis: „jah“ „ei“. St kas projekt vastab või ei vasta valikukriteeriumile ja kõik valikukriteeriumid on lahti seletatud TAT-i seletuskirjas, milledest valikukomisjoni liikmed hindamisel lähtuvad ja ei saa valikukriteeriume erinevalt sisustada või tõlgendada.

Jooksva taotlemise korral teeb rakendusüksus eeltaotluse mitterahuldamise otsuse järgmistel juhtudel (ehk lävend):

- 1) kui eeltaotlus saab hindamisel ühe valikukriteeriumi osas kõigilt valikukomisjoni liikmetelt negatiivse hinnangu või;
- 2) valikukomisjoni liikmete negatiivsete hinnangute arv ületab positiivsete hinnangute arvu summaarselt kõigi valikukriteeriumite osas.

Meile jääb arusaamatuks, miks teie hinnangul ei saa valikukriteeriumite selgitusi pidada lävendile vastavuse aluseks. Valikukriteeriumid ja nende selgitused peavadki aitama hindajatel hinnata, kas eeltaotluses on kirjas ja projektiga on kavas saavutada kõik see, mille alusel eeltaotlust hinnatakse. Valikukriteeriumid ei saa tugineda muule, kui TAT-is ja eeltaotluses nõutule. Valikukriteeriumite selgituste alusel hindabki iga valikukomisjoni liige, kas konkreetne eeltaotlus vastab või ei vasta igale valikukriteeriumile ja kas eeltaotluses on kõik nõutu olemas või mitte. Kui vastab valikukriteeriumile, siis järelikult vastab eeltaotlus ka valikukriteeriumi selgitusele ja hindajapoolset täiendavat selgitust ei ole vaja kirjutada. Kui aga hindaja leiab, et eeltaotlus ei vasta valikukriteeriumile ja selle selgitusele, peab hindaja oma hinnangut põhjendama. Negatiivse hindamisotsuse põhjendus on alus mitterahuldamise otsuseks. Selline valikumetoodika vähendab halduskoormust ja on meie arvates igati läbipaistev.

Kõigest eelnevast tulenevalt me ei saa nõustuda teie välja toodud riskiga, et valikumetoodika ei too välja lävendite vastavuse aluseks olevaid asjaolusid ja et hindajad võiksid seatud kriteeriume erinevalt sisustada/tõlgendada ning ei ole tagatud võrreldav hindamine. Valikukriteeriumid on TAT-i seletuskirjas lahti seletatud ja nendest valikukomisjoni liikmed ka lähtuvad. Rõhutame ka siin, et sarnaselt voorulisele taotlemisele, ebakvaliteetsed eeltaotlused hindamisele ei jõua.

Oleme nõus teie soovitusega täiendada valikumetoodikat, lisades valikukriteeriumitele nende vastavuse aluseks olevad asjaolud ja eeldused. Üksiti plaanime jätkata head tava, et hindaja peab valikukriteeriumile mittevastavust põhjendama.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:**

MKM riigi infosüsteemide osakond, 1. jaanuar 2018.

### **AA täiendav kommentaar:**

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde.

Kuigi eeltaotluste nõuetele vastavuse kontrollimine ja valikukomisjoni eeltaotluste hindamine teenivad ühte eesmärki, on tegu siiski kahe eraldi protsessiga. SK valikumethodika punkti 1 järgi eelneb valikukriteeriumite alusel ja valikumethodika kohasele projektide valimisele taotlejale, partnerile ja taotlusele sätestatud nõuetele vastavuse kontroll (seda teeb TAT § 22 ja 23 järgi RÜ). Ainult nõuetele vastavate projektide hulgast valitakse välja need rahastamiseks sobilikud projektid, mis panustavad märkimisväärselt meetme tegevuse eesmärkidesse ja on kõige kvaliteetsemad. Selleks on SK valikumethodika näinud jooksval taotlemisel ette lävendi kasutamise.

Juhime veelkord auditeeritava tähelepanu asjaolule, et valikukriteeriumid on määruse seletuskirjas sisustatud kui taotluses soovitud info kirjeldus. See, kas taotluses on nõutud info kirjas või mitte, on pigem abikõlblikkuse kriteerium (nõuded taotlusele) kui taotluse kvaliteedilävend.

Vt ka audiitorite täiendavat kommentaari tähelepanekule 2.13.



## LISA 1 – Koondhinnang Riigi Infosüsteemi Ameti JKS-ile

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

## LISA 2 – Auditi käigus tuvastatud juhtumid (tähelepanek 2.10)

Projekti number	Auditi käigus tuvastatud juhtumid, kus kontrollijate hinnangud ei ühtinud eeltaotluses oleva info ja või sama tasandi kontrollijate omavahelised vastused erinesid
12.03.15-0070	<p>Eeltaotluses oleva info järgi on vajalik koostöö kolmandate osapooltega ning on pikalt selgitatud, milles koostöö seisneb.</p> <p>Sisulise vastavuse kontrollil (lisa 11) vastas I kontrollija „<b>ei kohaldu</b>“ ja lisan omapoolse selgituse, samas II kontrollija hindas küsimust „<b>positiivsega</b>“, kuid täiendavat selgitust ei lisanud.</p>
2014-2020.12.03.001.01.15-0021	<p>Eeltaotluses on taotleja märkinud, et projekti läbiviimisse kaasatakse portaali võimalike kasutajate sihtrühmad, mille esindajad selguvad projekti analüüsi käigus ning kaasatakse hanke võitja poolt. Kulud katab riigihanke võitja.</p> <p>Eeltaotluse sisulise vastavuse kontrollil (lisa 10) andis I kontrollija <b>positiivse hinnangu</b> ilma selgitusega. II sisuline kontroll märkis, <b>ei kohaldu</b> koos selgitusega, et vajadus ja maht selgub projekti käigus ning kulused kolmandatele osapooltele ei kaasne.</p>
2014-2020.03.001.01.15-0040	<p>Eeltaotluses oleva info järgi oleks antud projekti raames kolmandateks osapoolteks võrguvaldajad. Võrguvaldajate kulud võivad tekkida eelkõige neil võrguvaldajatel, kes otsustavad vastavad IT süsteemid luua.</p> <p>Eeltaotluse sisulise vastavuse kontrollil (lisa 11) andsid mõlemad kontrollijad positiivse hinnangu. Esimene kontrollija oli lisanud märkuse: „kuigi kolmandate osapoolte tegevusi on kirjeldatud, ei nähtu taotlusest, kas on ka saavutatud konkreetsed kokkulepped“, kuid teine kontrollija <u>ei toonud puudust välja</u>. Seega jääb selgusetuks, kas teine kontrollija ei pidanud toodud puudust vajalikuks või ei teadnud, mida ta vastavalt TAT-ile kontrollima peab.</p>
12.03.001.01.15-0012	<p>Eeltaotluse järgi peab eelanalüüs alles välja tooma, kas ja milleks on vajadus kaasata kolmandaid osapooli. Täiendavaid <u>kinnituskirju/kokkuleppeid ei ole eeltaotlusele lisatud</u>.</p> <p>Vaatamata sellele on vormilise vastavuse kontrollija (lisa 10) andnud hinnanguks „<b>positiivne</b>“, märkusi pole lisatud.</p>
2014-2020.12.03.15-0078	<p>Eeltaotlusest ei selgu, et kolmandatel osapooltel on selle projekti elluviimise tagajärjel kulutusi.</p> <p>Vaatamata sellele on eeltaotluse vormilise vastavuse kontrollija (lisa 10) andnud hinnangu „<b>positiivne</b>“ ja selgitanud, et toetuse taotleja on esitanud J. H 15.01.2016 kinnituskirja.</p> <p><b>Auditeeritava kommentaar:</b></p> <p>Kutsekoja ülesandeks on tema põhikirja järgi kutseregistriga seotud tegevused (2.2.8 peab vastutava töötaja tellimisel volitatud töötajana riiklikku kutseregistrit;). Vormilisel vastavusel antud esimene hinnang „ei kohaldu“ oli samuti õige, sest</p>

	<p>Kutsekoda ja esimene vastavuse kontroll lähtusid koja põhikirjast, kuid kuna register omanikuks on Haridus- ja Teadusministeerium, siis on meile oluline, et HTM oleks teadlik Kutsekoja tegevusest tema omanduses oleva riikliku registri arendamise osas ning selle tõttu küsiti ka kinnituskirja ministeeriumilt. Tegemist on erijuhuga.</p>
<p>12.03.001.01.15-0062</p>	<p>Eeltaotluses välja toodud, et kolmas osapool on nõus panustama projekti rahaga ning esitatud ka kinnituskirja partnerlusest.</p> <p>Vormilise vastavuse kontrollija on andnud hinnangu „ei kohaldu“ kommentaariga „ei vaja“. Samas eelneva projektile (nr 2014-2020.12.03.15-0078) vastas positiivselt, sest oli kinnituskiri esitatud.</p> <p>Seega jääb selgusetuks, millal vastatakse „ei kohaldu“ ja millal „positiivne“.</p> <p><b>Auditeeritava kommentaar:</b></p> <p>Ei saa võrrelda kahte täiesti erinevat projekti. Projekti 2014-2020.12.03.15-0078 puhul on tegemist registri volitatud töötlejaga, kellel on antud teatud ülesanded ja kohustused. Käesoleva taotlusega püütakse saada raha voo sihtgruppi mittekuuluvale ühingule tema põhikirjaliste ülesannete täitmiseks. Kaldub rohkem petuskeemi poole. „ei kohaldu“ on antud juhul ainuõige ja toetuskiri selle taotluse juurde (selleks, et keegi täidaks tema põhikirjalist ülesannet) on eriti küüniline.</p>

## LISA 3 – Puudused RÜ protseduurides (tähelepanek 2.11)

Auditi käigus tuvastatud puudused RIA Struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatus <sup>85</sup>	Audiitorite soovitus
Käsiraamatu lisa 10 küsimusi on muudetud, kuid käsiraamatu peatüki 2.1.2 alapunktis 1 on veel vana info <sup>86</sup> .	Viia protseduuride kirjeldus ja kontroll-lehed omavahelisse vastavusse.
Peatüki 2.1.2 alapunkti 6 (lk 21) järgi <u>teavitab RÜ (STO peaspetsialist või juhataja)</u> toetuse taotlejaid rahuldatud eeltaotlustest läbi PJISi (käsiraamatu ptk 2.1 on öeldud, et projekti saamisest taotlemise teise voo).  TAT § 26 lõike 3 järgi teeb seda RA <sup>87</sup> .  Kõigi auditi valimisse sattunud projektide osas oli eeltaotluse rahuldamisest teavitanud RA esindaja.	Viia protseduurid vastavusse TATis toodud tingimustega.
Taotluse maksumuse abikõlblikkuse nõude <sup>88</sup> kontrollitoiming ei tule selgelt eelkontrolli kontroll-lehtedelt (lisa 10 ja lisa 11) välja.  RÜ selgituste kohaselt jälgitakse abikõlblikkuse nõudeid sisulise vastavuse kontrollil, kuid välistatakse küsimustega ja soovitatakse teha parandusi või hilisemalt lihtsalt ei maksta välja.	Täiendada eeltaotluse sisulise vastavuse kontroll-lehte tuues välja toetuse maksumuse abikõlblikkuse nõude.
Punkt 2.1.2 järgi võidakse väheoluliste puuduste puhul anda toetuse taotlejale võimaluse oma taotlust etteantud tähtaja (kuid mitte üle <u>10 päeva</u> ) jooksul parandada. Antud päevade arv on võrreldes TAT-is ettenähtuga lühem. TAT § 23 lõikes 3 on see tähtaeg kuni <u>10-tööpäeva</u> .  Auditi käigus testitud projekti nr 12.03.15-0070 eeltaotluse menetluse ajal oli RÜ 30.12.15 palunud taotlejal eeltaotlust korrigeerida, andes tähtjaks 15.01.16, mis on rohkem kui 10 päeva, kuid ei ületa oluliselt 10 tööpäeva piiri.	Viia protseduurid vastavusse TATi-s toodud tingimustega.
Peatükis 2.1.3 sisalduvas punktis 6 on öeldud, et Struktuuritoetuse osakonna (edaspidi STO) töötaja viib läbi toetuse taotleja poolt läbiviidud hankemenetluste protseduuride õiguspärasuse esmase kontrolli.  RÜ selgitas, et taotleja protseduure ei kontrollita ning õige oleks märkida, et kontrollitakse „hankemenetluse õiguspärasust“. Lisaks on	Viia protseduurid vastavusse tegeliku tegevusega.

<sup>85</sup> Tugineti RIA struktuuritoetuse rakendamise käsiraamatu kinnitamata versioonile (edastatud auditi juhile 27.10.2016 RIA Struktuuritoetuse osakonna juhi poolt).

<sup>86</sup> On kirjeldatud viite punkti, mille alusel STO töötaja fikseerib PJIS-s (lisa 10) taotlejale ja taotlusele esitatud nõuetele vastavuse.

<sup>87</sup> TAT § 26 lõike 3 järgi saadab rakendusamet toetuse taotlejale teate eeltaotluse rahuldamisest ja täistaotluse esitamise tingimustest pärast hindamistulemuste selgumist.

<sup>88</sup> TAT § 12 lõike 1 punkt 9 taotluse maksumus koosneb ainult abikõlblikkusest kuludest.

<p>viide kontroll-lehe numbrile vale (on lisa 14). Peaks olema lisad 16-25 vastavalt hankeliigile.</p>	
<p>Täistaotluse vormilise vastavuse kontroll-lehes on punkt 06 „täistaotlus on allkirjastatud allkirjaõigusliku isiku poolt“ (lisa 12), kuid RIA käsiraamatu täiendatud versiooni ptk-s 2.1.3 on see kontrollipunkt eemaldatud.</p>	<p>Viia protseduuride kirjeldus ja kontroll-lehed omavahelisse vastavusse.</p>
<p>PJIS oleva täistaotluse sisulise vastavuse kontroll-lehe kontrollkriteeriumides viidatud TAT paragrahvid on eksitavad. Nõudeid täistaotlusele reguleerib TAT-i § 13, mitte 12.</p>	<p>Kõrvaldada PJIS-s olevalt täistaotluse sisulise vastavuse kontroll-lehelt eksitav informatsioon.</p>
<p>Peatükis 2.1.2 on kirjeldatud eeltaotluste hindamise protsess <u>voorulise</u> taotlemise korral, kuid kuidas see toimub jooksva taotlemise korral (nt hindamine vastavalt TAT § 25 lõikele 6 ja taotluse rahuldamata jätmise otsuse tegemine vastavalt TAT § 26 lõikele 2), seda ei ole selgitatud.</p>	<p>Täiendada protseduure, kajastades kõikide taotlemise liikide (jooksev ja vooluline toetuse taotlemine) protsesse.</p>