



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Korraldusasutuse vastavusaudit rakendusperioodil 2014-2020

Audit nr JKS-21/2018

Lõpparuanne

18.12.2018



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Martin Karro, Riigi Tugiteenuste Keskus, korraldusametuse juht

Pr Karin Viikmaa, Riigi Tugiteenuste Keskus, sertifitseerimisametuse juht

Pr Kaie Koskaru-Nelk, Rahandusministeerium, liikmesriigi ülesannete täitmise eest vastutav isik

Auditi töörühm tänab Korraldusametuse töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

SISUKORD

SISUKORD	3
1. SISSEJUHATUS.....	4
2. AUDITI METOODIKA JA ULATUS	6
3. HINDAMISE TULEMUSED	11
4. KOONDHINNANG	15
4.1 TÄHELEPANEKUD LIIKMESRIIGILE	16
<i>Oluline tähelepanek 1- Liikmesriik ei ole nimetanud ega määranud üksust, kelle ülesanne oleks jälgida KA jätkuvat nõuetele vastavust</i>	16
<i>Oluline tähelepanek 2- Struktuuritoetuse seaduses ei ole üheselt määratletud, et liikmesriigi ülesannete täitmise eest vastutab Rahandusministeerium</i>	17
4.2 TÄHELEPANEKUD KORRALDUSASUTUSELE	18
4.2.1 PUUDUSED KA TÖÖKORDADES, MIS TULENESID KA ÜLEVIIMISEST RTK-SSE JA SELLEGA SEONDUVAST VAJADUSEST REGULEERIDA TÄIENDAVAD KOOSTÖÖ SUHTED KAHE ASUTUSE VAHEL, KUS TÄIDETAKSE LIIKMESRIIGI JA KA ÜLESANDEID.....	18
<i>Oluline tähelepanek 1 – KA-l ei ole tagatud ühine juhtimine ja selge vastutus rakenduskava elluviimise osas, mis puudutab seiret</i>	18
<i>Oluline tähelepanek 1.2 – KA toetuse andmise tingimuste (TAT) õigusakti ja lepingu või selle muutmise eelõu kooskõlastamise protsessi tegevused jagunevad kahe asutuse (RTK ja RM RO) vahel, kuid nende omavahelised kooskõlastamise tegevused ei ole tööprotseduurides selgelt kirjeldatud.....</i>	21
<i>Oluline tähelepanek 1.3 – RM RO töökorras ei sisaldu uute õigusaktide koostamise protseduurid ja koostööpõhimõtted RTK-ga.....</i>	22
<i>Oluline tähelepanek nr 1.4 – RM RO ja RTK töökorras puuduvad ühtsed kokkulepped õigusaktide tõlgendamise osas</i>	23
<i>Oluline tähelepanek nr 1.5 – RM RO töökorras puudub ESF andmekorje osas hinnangu andmise protseduur RTK-le</i>	24
<i>Oluline tähelepanek nr 1.6- RM RO töökorras viidatud juhend "Seire juhend perioodil 2014-2020 struktuuritoetusi rakendavatele asutustele" on uuendamata, mistõttu ei ole kirjeldatud RM RO ja RTK koostööpõhimõtted</i>	25
<i>Oluline tähelepanek nr 1.7 – RM RO töökorras puuduvad osaliselt koostööpõhimõtted RTK-ga seoses liikmesriigi ja Euroopa Komisjoni vahelise aastakoosoleku korraldamise protsessisga.....</i>	26
4.2.2 TÄHELEPANEKUD KA ÜLDISES TÖÖKORRALDUSES JA TEGEVUSES, MIS EI OLE OTSESELT SEOTUD KA ÜLEVIIMISEGA RTK-SSE, VAID KA ÜLESANNETE SISULISE TÄITMISEGA	27
<i>Oluline tähelepanek nr 1.8 – KA ei ole teostanud vastavushindamist kahe uue RA osas ning andnud luba RA ülesannete täitmiseks</i>	27
<i>Oluline tähelepanek nr 1.9– RTK KA töökord ei sisalda viiteid järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtetele, mis on kehtestatud töökorrast eraldi dokumendina. Lisaks on tegevuskava koostamise põhimõtted kinnitamata</i>	29
<i>Oluline tähelepanek nr 1.10 – Valdkondlikus analüüsis ja järelevalve tegevuskavas puuduvad konkreetsed tegevused KA poolt tuvastatud riskide maandamiseks.....</i>	30

1. SISSEJUHATUS

1.1 Vastavusauditi aruande eesmärk	<p>Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 1303/2013 (edaspidi ühissätete määruse) artikli 124 lõikele 2 on vastavusauditi aruande (edaspidi aruande) eesmärk esitada hindamistulemused korraldusasutuse planeeritud juhtimis- ja kontrollisüsteemide vastavuse kohta määruse lisas XIII sätestatud sisekontrollikeskkonna, riskijuhtimise, juhtimis- ja kontrollimeetmete ja seirega seotud määramise kriteeriumitele.</p> <p>Nimetatud tulemuste alusel esitab auditeeriv asutus (edaspidi AA) arvamuse selle kohta, kas planeeritud juhtimis- ja kontrollisüsteemid vastavad ühissätete määruse lisas XIII sätestatud nõuetele (vastavalt ulatusele) olukorras, kus Korraldusasutus (edaspidi KA) koos koosseisu ja ülesannetega on üle viidud alates 01.09.2018.a Rahandusministeeriumist Riigi Tugiteenuste Keskusesse (edaspidi RTK).</p>
1.2 Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulusid FKO nõunik Kaisa Kallas (auditi juht) ja II auditi talituse audiitor Eliina Tüvi. Auditi eest vastutav isik on FKO juhataja Kaur Siruli.
1.3 Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit viidi läbi ajavahemikul 3.09.2018 kuni 18.12.2018. a.
1.4 Auditi ulatus	<p>Aastateks 2014-2020 valmistati ette partnerluslepe kui strateegiline raamdokument Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks. Partnerlusleppes toodud eesmärkide elluviimiseks on koostatud eraldiseisva dokumendina ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 (CCI nr 2014EE16M3OP001).</p> <p>Rakenduskava heakskiitmine toimus 10.12.2014.a. Viimane kinnitatud rakenduskava muudatus toimus 19.12.2017.a.</p> <p>11.07.2014. a AA läbiviidud vastavusauditi tulemusel jõudis AA järeldusele, et rakenduskava eest vastutav KA vastab määruse (EL) nr 1303/2013 lisas XIII sätestatud sisekontrollikeskkonna, riskijuhtimise, juhtimis- ja kontrollimeetmete ja seirega seotud määramise kriteeriumitele.</p> <p>31.07.2014. a andis Vabariigi Valitsus protokollilise otsusega Rahandusministeeriumile loa rakenduskava KA ja SA ülesannete täitmiseks.</p> <p>Struktuuritoetuse seaduse § 6 lõike 1 kohaselt on korraldusasutus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 123 lõike 1 tähenduses on Rahandusministeerium või valdkonna eest vastutava ministri määratud Rahandusministeeriumi valitsusasutus.</p> <p>Rahandusministeeriumi 16.08.2018.a ministri käskkirjaga nr 1.1-4/146 on RTK määratud täitma KA ja sertifitseeriva asutuse (edaspidi SA) ülesandeid. Lisaks RTK-le täidab korraldusasutuse ülesandeid piiratud ulatuses Rahandusministeeriumi riigieelarve osakond (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 125 lõike 2 punkti a ja b osas ning artikli 56 lõike 3 osas)</p> <p>Rakenduskava KA ülesandeid täidab RTK-s toetuste arendamise osakond ja sertifitseerimisasutuse ülesandeid täidab RTK-s toetuste maksete osakond.</p>

Arvestades rakenduskava on KA uuendanud perioodi 2014-2020 juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduse, mille koostamise kohustus tuleneb ühissätete määruse artikli 124 lõikest 7.

Nimetatud kirjeldus ja tööprotseduuride kirjeldused olid aluseks KA juhtimis- ja kontrollisüsteemide uuendatud vastavusauditi läbiviimisele, et anda Euroopa Komisjonile põhjendatud kindlustunne, et struktuurivahendite rakendamiseks välja töötatud süsteemid vastavad jätkuvalt Euroopa Komisjoni sätestatud nõuetele ning tagavad piisava kindlusega kulude abikõlblikkuse.

Tulenevalt asjaolust, et 2014.a on AA viinud läbi täismahulise vastavushindamise, siis olukorras, kus toimus KA üleviimine Rahandusministeeriumist RTK-sse, konsulteeris AA Euroopa Komisjoniga ning ühiselt otsustati, et viiakse läbi uuendatud vastavushindamine piiratud ulatuses. Auditi ulatusse kuulub Ühissätete määruse lisas XIII punkt 1 „Sisekontrolli keskkond“ ja punkt 4 „Seire“, kuivõrd need kriteeriumid omavad muutunud juhtimis- ja kontrollisüsteemidele suurimat mõju. KA ja SA töös sisulisi muudatusi ei toimunud, kuivõrd üleviimine toimus tingimusel, et KA ja SA tööprotsessides sisulisi muudatusi ei tehta.

Tuginedes Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 233/2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudustkannatavate isikute jaoks (edaspidi abifondi määrus), artikli 35 lõikele 3 võib käesoleva aruande ning sellega kaasneva arvamuse põhjal määratud KA lugeda liikmesriigi otsusel määratuks ka abifondi määruse kontekstis.

1.5 Aruande koostaja

Aruande koostaja on EV Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond (edaspidi FKO), kes täidab määruse 1303/2013 artiklis 127 toodud AA ülesandeid.

AA ülesanded on fikseeritud osakonna põhimääruses, mis on kinnitatud rahandusministri 23.07.14 a käskkirjaga nr 112, millega muudeti rahandusministri 28.03.2013. a käskkirja nr 47. Viimase kohaselt on osakonna põhiülesandeks muuhulgas Euroopa Liidu toetusi ja välisabi andvate ja kasutavate isikute tegevuse auditeerimine.

1.6 Auditeeriva asutuse sõltumatus

Ühissätete määruse artikli 124 lõike 2 kohaselt peab AA olema sõltumatu KA-st ning vajaduse korral SA-st.

Kuivõrd KA on viidud üle RTK-sse, mis on Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv valitsusasutus ning AA paikneb Rahandusministeeriumis on funktsionaalselt tagatud sõltumatus KA-st ja SA-st.

AA audiitorid ei teosta juhtimisalaseid tegevusi. AA audiitorid ei osale kontrolliprotseduuride väljatöötamisel, ei tee raamatupidamiskandeid ega ole seotud ühegi muu tegevusega, mida nad auditeerivad.

Lisaks peab iga AA audiitor vastavalt FKO auditeerimise töökorrale (kinnitatud Rahandusministeeriumi kantsleri 16.04.13 a käskkirjaga nr 49) enne auditi algust kirjalikult kinnitama oma sõltumatust auditeeritavast asutusest ja/või teemast, allkirjastades dokumendi „Audiitori objektiivsuse deklaratsioon“.

2. AUDITI METOODIKA JA ULATUS

<p>2.1 Vastavusauditi ajakava</p>	<p>Audit algas 3. septembril 2018. a., mil alustati taustainfo (siseriiklik ning EL õiguslik regulatsioon, EK juhendid jm) kogumise ning auditi toimingute läbiviimisega.</p> <p>Lõpparuande koostamist alustati 5. novembril 2018. a, paralleelselt tähelepanekute kooskõlastamisega.</p> <p>Auditi töörühma kuulusid FKO nõunik Kaisa Kallas (auditi juht) ja II auditi talituse audiitor Eliina Tüvi. Auditi eest vastutav isik on FKO juhataja Kaur Siruli.</p>
<p>2.2 Varasemate auditite arvestamine</p>	<p>Ühissätete määruse artikli 124 lõige 2 järgi võib AA juhul, kui ta jõuab järeldusele, et juhtimis- ja kontrollisüsteemi see osa, mis on seotud KA ja SA-ga, on põhimõtteliselt sama kui eelmisel programmiperioodil, ning et määruse (EÜ) nr 1083/2006 asjakohaste sätete alusel tehtud auditite alusel on leitud tõendeid nende tõhusa toimimise kohta perioodil 2007-2013, järeldada täiendava auditeerimiseta, et Ühissätete määruse lisas XIII toodud määramise kriteeriumid on täidetud.</p> <p>11.07.2014. a teostas AA täismahulise vastavushindamise, mille tulemusel jõudis AA järeldusele, et rakenduskava eest vastutav korraldusasutus vastab määruse (EL) nr 1303/2013 lisas XIII sätestatud sisekontrollikeskkonna, riskijuhtimise, juhtimis- ja kontrollimeetmete ja seirega seotud määramise kriteeriumitele.</p> <p>1.04.2016. a viidi läbi audit JKS-1/2015 eesmärgiga anda hinnang KA ESF andmekorje korralduse tõhususele struktuuritoetuse rakendamisel perioodil 2014-2020, auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et korraldusasutuse JKS ESF andmekorje korraldamisel toimib (kategooria I).</p> <p>22.12.2016. a viidi läbi audit JKS-8/2016 eesmärgiga anda hinnang KA rakendatavale struktuuritoetuse infosüsteemile. Auditi tulemusel jõuti järeldusele, et Struktuuritoetuste register vastab olulises osas õigustaktide, muudatuste protsesside tõhususe, funktsionaalsuse ja andmekvaliteedi osas regulatiivsetele ja teistele nõuetele ning infosüsteemide arenduse ja haldamise headele tavadele (kategooria II).</p> <p>22.11.2016. a viidi läbi audit nt JKS-5/2016 sertifitseerimisasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit, mille tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et sertifitseerimisasutuse JKS toimib hästi (kategooria I).</p> <p>28.11.2016. a viidi läbi audit JKS-3/2016 eesmärgiga anda hinnang KA juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõhususele seire korraldamisel. Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteem seireandmete kogumisel toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (kategooria II).</p> <p>09.04.2018. a viis AA läbi KA osas läbi täismahulise JKS auditi nr JKS-10/2017 raames (II kategooria), mille raames jõudis AA järeldusele, Rahandusministeeriumi kui korraldusasutuse JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria).</p> <p>Tulenevalt ülaltoodud audititest, oli AA kindlustunne, et <u>KA ja SA JKS toimib hästi</u>, mistõttu tugineti eeltoodud vastavushindamise ja JKS auditite tulemustele ning viidi läbi piiratud ulatuses vastavushindamine, mis puudutas KA üleviimist RTK-sse.</p>

	<p>Auditi ulatusse kuulub Ühissätete määruse lisas XIII punkt 1 „Sisekontrolli keskkond“ ja punkt 4 „Seire“, kuivõrd need kriteeriumid omavad muutunud juhtimis- ja kontrollisüsteemidele suurimat mõju. AA veendus, et üleviimine ei tooks KA ja SA töös kaasa sisulisi muudatusi, mistõttu oli piiratud ulatuses vastavushindamine läbiviimine AA hinnangul põhjendatud.</p> <p>AA veendus vastavushindamise raames, et kõik tööprotseduurid, millele AA oli eelnevalt SA ja KA osas hinnangu andnud, oleksid uues asutuses samuti kasutusel ning nendes ei oleks üleviimisest tulenevalt sisulisi muudatusi toimunud. Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et tööprotsesside sisu oli jäänud samaks, kui tulenevale üleviimisest RTK-sse vajasisid teatud osas täiendamist (vt tehtud tähelepanekuid seoses tööprotseduuridega).</p>
<p>2.3 Teiste auditi üksuste töö arvestamine</p>	<p>Väliste osapoolte tööle ei tuginetud.</p>
<p>2.4 Vastavusauditi tegevused</p>	<p>1. JKK hindamine</p> <p>Vastavusauditi läbiviimise eelduseks oli KA poolt AA-le asutusepõhise JKK esitamine. JKK oli koostatud 28.09.2018. a seisuga EK juhendi 28.10.2013. a versiooni alusel. Auditi käigus esitas KA AA-le JKK uuendatud versiooni (seisuga 29.10.2018. a).</p> <p>2. Muude dokumentide hindamine</p> <p>JKK-le täiendavalt hindas AA erinevaid dokumente, millest olulisemad olid järgmised protseduurid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Riigi Tugiteenuste Keskuse töökord „Struktuurivahendite Korraldusasutuse ning riikliku kontaktasutuse töökord programmiperioodiks 2014-2020/2021“ (14.08.2018.a töökorra eelnõu, edaspidi RTK KA töökord), - Rahandusministeeriumi töökord „Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna tööprotseduurid struktuurivahendite ja Norra/EMP-ga seotud ülesannete täitmisel“ (15.08.2018. a töökorra eelnõu, edaspidi RM RO töökord); - KA juhend miinimumnõuetega rakendusüksuse- ja asutusele tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks ning - KA miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele. <p>Lisaks eelnimetatud dokumentidele analüüsis AA auditi läbiviimisel muid asjakohaseid dokumente, nt siseriiklikke ning EL õigusakte (sh eelnõusid), EK juhendmaterjale, konkreetsete valdkondadega seotud protseduure (rikkumised, SFOSi kogutav projekti info), muid siseriiklikke juhendmaterjale, RA/RÜ-de protseduure, kontroll-lehti, tööplaanid.</p> <p>3. Intervjuude läbiviimine</p> <p>Eesmärgiga täiendada, selgitada või kinnitada JKK ning muude dokumentide hindamisel saadud infot, viis AA läbi intervjuud/kohtumised erinevate KA töötajatega. Peamiselt esitati</p>

selgitusi AA-le kirjalikus vormis e-kirja teel. Auditi raames oli peamiseks kontaktiks KA nõunik RTK-s, RTK toetuste arendamise osakonna juhataja ning RM riigieelarve osakonna juhataja asetäitja ning sama osakonna seire eest vastutavad ametnikud. Lisaks küsiti informatsiooni SA ülesandeid täitva üksuse juhi ehk toetuste maksete osakonna juhataja ning sama osakonna nõunikult.

4. Infosüsteemide hindamine

Käesoleva vastavusauditi ulatusse ei kuulunud infosüsteemide hindamine. 2014.a aluseks oleva vastavushindamises selgitati, et 2013. a on läbi viidud infosüsteemide kolmeastmelise etalonturbe süsteemi ehk ISKE nõuetele vastavuse audit Rahandusministeeriumi andmekogudele, sh struktuurifondide välisveebile ning operatiivsüsteemile, mille käigus teostati muuhulgas 2010. a läbi viidud ISKE auditi tähelepanekute ülevaatus.

Lisaks **22.12.2016. a** viidi läbi audit **JKS-8/2016** eesmärgiga anda hinnang KA rakendatavale struktuuritoetuse infosüsteemile Auditi tulemusel jõuti järeldusele, et Struktuuritoetuste register vastab olulises osas õigustaktide, muudatuste protsesside tõhususe, funktsionaalsuse ja andmekvaliteedi osas regulatiivsetele ja teistele nõuetele ning infosüsteemide arenduse ja haldamise headele tavadele (kategooria II).

<p>2.5 Vastavusauditi tulemuste kooskõlastamine auditeeritavatega</p>	<p>Auditi raames tehti tähelepanekuid nii liikmesriigile kui KA-le. Kõik tähelepanekud on esitatud auditeeritavatele kommenteerimiseks ning auditi raames saadud kommentaarid on lisatud käesoleva aruande peatükkidesse nr 4.2.1 ja 4.2.2.</p> <p>Selliste tähelepanekute osas, kus auditeeritav ei nõustunud AA tähelepanekuga, lisas AA täiendavad kommentaarid.</p>
<p>2.6 Vastavus auditeerimise standarditele</p>	<p>AA kinnitab, et audit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega (IIA). AA on 2013. a läbi viinud sisemise kvaliteedihindamise, mille kohaselt on AA tegevus üldiselt vastavuses siseauditeerimise definitsiooni, eetikakoodeksi ja siseaudiitori kutsetegevuse standarditega. AA sisemise kvaliteedihindamise tulemustele andis välise kinnituse KPMG Baltics OÜ.</p>
<p>2.7 Piirangud</p>	<p>Uuendatud vastavushindamine viidi läbi piiratud ulatuses- vastavalt aruande peatükis 1.2 ja 2.2 esitatud ulatusele.</p> <p>STS § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse ülesannete täitmiseks auditeerival asutusel õigus auditeerida KA-d. KA 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 KA 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.</p>
<p>2.8 Delegeeritud funktsioonide hindamine</p>	<p>Ühissätete määruse lisas XIII toodud määramise kriteeriumi 1 (ii) järgi peab KA-l olema raamistik, millega tagatakse vahendusasutustele ülesannete delegeerimise korral nende</p>

vastavate vastutusala ja kohustuste määratlemine, nende delegeeritud ülesannete täitmiseks vajaliku suutlikkuse kontrollimine ja aruandluskorra olemasolu.

Programmeeritud 2014-2020 jäi juhtimis- ja kontrollisüsteem sarnaseks 2007-2013 programmeeritudiga, kus RA/RÜ-dele on delegeeritud KA ülesandeid. SA ülesandeid RA/RÜ-dele delegeeritud ei ole, kõiki SA ülesandeid täidab RTK toetuste maksete osakond (TMO), kes on KA osa. KA ülesannete täitmine on delegeeritud RA/RÜdele perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadusega (edaspidi STS), mis jõustus 01.07.2014. a. Samuti on KA kirjeldanud delegeeritud ülesanded oma JKK-s.

KA on osa ülesandeid vastavalt määruse (EL) 1303/2013 artiklile 123 (6) delegeerinud rakendusametitele (RA) ja rakendusüksustele (RÜ). RA-le delegeeritud ülesanded on toodud STS §-s 7 ja RÜ-le delegeeritud ülesanded §-s 8.

Delegeeritud ülesannete täitmist reguleerivad siseriiklikul tasandil:

1) STS ja selle rakendusaktid;

2) korraldusametuse koostatud juhendid, sh

- „Miinimumnõuded rakendusüksusele ja –ametusele tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks“, mille alusel koostavad ametused oma tööprotseduurid ning KA hindab nende nõuetele vastavust;

- KAMIN, mis selgitab struktuurivahendite kaasfinantseerimisel ellu viidavate projektide menetlemise ja kontrollimise põhimõtteid ning kehtestab kohustuslikud minimaalsed nõuded ametuste kontrolli ulatusele ja tegevustele;

- auditite järeltegevuste juhend, kus selgitatakse nõudeid auditi aruannetes esitatud soovitude ja parandusmeetmete (järeltegevuste) rakendamisele ning kirjeldatakse järeltegevuste teostamise põhimõtteid ning järelevalve protseduurid;

- ESF andmekorje juhend, mis on mõeldud ESF andmekorje raames nõutud andmete kogumise protsessi ja tegevuste täpsustamiseks;

- seire juhend, mis annab juhised ja tähtajad seire kohta ning sätestab, kes millist infot, millal ja mis formaadis kogub ja edastab, et kohustuslikud iga-aastased seirearuanded ning eduaruanded saaks nõuetekohaselt Euroopa Komisjonile esitatud;

- rikkumistest teavitamise juhend, mis selgitab rikkumise juhtumistest teavitamise siseriiklike menetlusreegleid, juhtumitega seotud teabe sisestamist ja edastamist;

- tagastuste juhend, mis selgitab struktuuritoetuse kasutamise rikkumisega seotud tagasinõuete ja –maksete ning eelarve vähendamiste menetlemist ning intresside ja viiviste arvestamise korda;

- muud väiksemamahulised valdkondlikud juhendid ja juhised.

Et tagada RA/RÜ-de tegevuste piisavus, on KA kehtestanud minimaalsed nõuded RA/RÜ tööprotseduuride kirjeldustele ning taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele RÜ-des. KA hindab RA/RÜ tööprotseduuride vastavust eelpoolnimetatud nõuetele enne RA/RÜ-le tegevuse alustamiseks loa andmist. Vastavuse hindamise edukalt läbinud RA/RÜ-d saavad loa asuda ülesandeid täitma KA juhi ehk rahandusministri käskkirjaga. KA juhil on õigus ka RA/RÜ tegevuse peatamiseks ja lõpetamiseks. RA/RÜ tööprotseduuride kirjelduste muutmise korral on kohustus muudatused eelnevalt KA-ga kooskõlastada kogu programmiperioodi vältel. Oluliste muudatuste kohta lisatakse info aastaaruandesse, mis edastatakse ka EK-le.

2014. a teostatud vastavusauditi raames hindas AA KA vastavushindamise kvaliteeti RÜ/RA tööprotseduuride hindamises osas. RA/RÜ-d, kelle protseduure AA testis, valiti välja riskide hindamise tulemusena. AA hindas RA/RÜ-de tööprotseduure piisavaks, kuid soovib eraldi välja tuua, et kuna EK delegeeritud ja rakendusaktid ning juhendid ei ole veel jõustunud, võib RA/RÜ-de tööprotseduurides endiselt tulla ette muudatusi ning KA peab tööprotseduure peale muudatuste sisseviimist hindama, et tagada RA/RÜ-de tööprotseduuride vastavus nõuetele. Vastavusauditi käigus testis AA KA protseduure selle vastavuse tagamisel. Vastavusauditi raames analüüsis AA KA tööprotseduuride kirjeldust delegeeritud funktsioonide kontrolli osas ning hindas selle piisavaks. KA tööprotseduuride kirjelduses on täpsemalt kirjeldatud nii RA/RÜ vastavushindamise protsess kui ka delegeeritud funktsioonide osas KA kontrollide planeerimise, läbiviimise ning tulemuste järeltegevuste protsess.

Uuendatud vastavusauditi käigus hindas AA, kas kõik delegeeritud funktsioonid on õigusraamistikus kirjeldatud, kas kõik RA/RÜ-d on ametlikult nimetatud ning nende tööprotseduuride kirjelduste piisavuse osas on KA-l kindlustunne saavutatud. Selleks analüüsis AA STSi, KA JKK-d ja tööprotseduuride kirjeldust, viis läbi intervjuud KA töötajatega. **Uuendatud vastavusauditi läbiviimisel tuvastati, et seoses kahe RA osas ei ole KA poolset vastavushindamist teostatud ning antud KA juhi poolset luba tegutsemiseks** (vt aruande peatükis 4.2.2 olevat tähelepanekut nr 1.8).

3. HINDAMISE TULEMUSED

Hindamise tabel

CCI number	Asutus (nimi ja tüüp) (KA/MA)	JKK täielikkus ja asjakohasus (Jah/Ei)	Järeldus (Märkusteta, Märkustega, Eitav)	Puudused	Asjakohane määramise kriteerium	Soovitused/Parendusmeetmed
2014EE16 M3OP001	Rahandus- ministeerium (KA)	Jah	Märkusteta	-	-	-

3.1 Sertifitseeritud kulude aastaaruanne	<p>2014. a teostatud vastavusauditi käigus analüüsiti KA tööprotseduuride kirjeldust sertifitseeritud kulude aastaaruande koostamiseks, kontrollimiseks, kooskõlastamiseks ning edastamiseks EK-le, samuti viidi läbi intervjuu SA ülesannete täitmise eest vastutavate isikutega. Sertifitseeritud kulude aastaaruanne koostatakse infosüsteemis olevate andmete põhjal, mistõttu on oluline andmete ajakohasus ja kvaliteet. AA hindas vastavusauditi käigus ka SA ülesannete kvaliteetse täitmise jaoks info kättesaadavust. Kontrolli teostamisel tugineti EK juhendmaterjali lisas toodud kontroll-lehele. KA tööprotseduurid sertifitseeritud kulude aastaaruande koostamiseks olid AA hinnangul piisavad.</p> <p>22.11.2016.a viis AA läbi auditi nr JKS-5/2016 sertifitseerimisasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit, mille tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et sertifitseerimisasutuse JKS toimib hästi (kategooria I).</p> <p>Käesoleva vastavushindamise raames veendusid audiitorid, et tööprotseduurid, millele 2014.a AA oli hinnangu andnud ning 2016.a täiendavalt JKS auditi raames üle auditeerinud oleksid RTK-sse üleviimisel sisult ja olemuselt samad. Kuivõrd sisu osas muudatusi ei tuvastatud, tugineb AA eelnevatele audititele ning täiendavaid toiminguid tööprotseduuridele sisu osas hinnangu andmiseks ei teostatud.</p>
3.2 Kulude sertifitseerimise korraldus	<p>2014. a teostatud vastavusauditi käigus analüüsis AA KA JKK-d ja tööprotseduuride kirjeldusi, KA koostatud täiendavaid juhendmaterjale kulude EK-le sertifitseerimisega seotud ülesannete täitmiseks ning viis läbi intervjuu SA ülesannete täitmise eest vastutava üksuse juhiga.</p> <p>KA on kulude sertifitseerimiseks välja töötanud lisaks mitmeid juhendmaterjale, sealhulgas kulude sertifitseerimise põhimõtted, kulude sertifitseerimise aruande vormi ning sertifitseerimise aruande koostamise juhendi. Kulude sertifitseerimisele eelneb kulude sertifitseerimise aruande koostamine, milles analüüsitakse kõiki kontrollisüsteemis tehtud kontrollid rakendusüksuste põhised. Aruande koostamisel võetakse arvesse kõik auditite, kontrollide, järelevalve, analüüside jm tulemused ning hinnatakse nende mõju kulude sertifitseerimise põhimõtetest tulenevalt. Kulude sertifitseerimise aruandes kajastatud kulude mahaarvamised sisestatakse SFOSi ning koostatakse kuluaruanded rakendusüksuste põhised. Lisaks võrreldakse rakendusüksuste kuluaruannete andmeid keskregistris ning e-riigikassas olevate andmetega. Rakendusüksuste kuluaruannete põhjal koostatakse struktuuritoetuste keskregistrist (kord kvartalis) fondidepõhised kuluaruanded ja maksetaotlused Euroopa Komisjonile. Vastavusauditi käigus ei tuvastatud KA sertifitseerimise tööprotseduurides olulisi puudusi.</p> <p>22.11.2016.a viis AA läbi auditi nr JKS-5/2016 sertifitseerimisasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit, mille tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et sertifitseerimisasutuse JKS toimib hästi (kategooria I).</p> <p>Käesoleva vastavushindamise raames veendusid audiitorid, et tööprotseduurid, millele 2014.a AA oli hinnangu andnud ning 2016.a täiendavalt JKS auditi raames üle auditeerinud oleksid RTK-sse üleviimisel sisult ja olemuselt samad. Kuivõrd sisu osas muudatusi ei tuvastatud, tugineb AA eelnevatele audititele ning täiendavaid toiminguid tööprotseduuridele sisu osas hinnangu andmiseks ei teostatud.</p>

3.3 Pettusevastased meetmed	<p>2014. a teostatud vastavusauditi käigus analüüsis AA pettusevastaste meetmeid, hindamise eesmärk oli tuvastada, kas KA-I on tõhus ning proportsionaalne süsteem pettustega seotud riskide ennetamiseks, tuvastamiseks ning parandamiseks. Nimetatud riskide tuvastamisel on KA-I soovituslik järgida EK poolt välja töötatud pettuseriskide hindamise juhendis toodud põhimõtteid. Lisaks tegid audiitorid ka vastava tähelepaneku KA-le pettuseriskide hindamise protsessi osas</p> <p>Käesoleva vastavushindamise raames eraldi hinnangut pettusevastastele meetmetele ei antud, kuivõrd AA planeerib vastava JKS auditi läbiviimist (AA 2019. a tööplaani üks teemadest). AA tugineb 2014.a läbiviidud auditi toimingutele.</p>
3.4 Riskide hindamine	<p>2014.a läbiviidud vastavusauditi raames riskide hindamise üldises protsessis puuduseid ei tuvastatud.</p> <p>09.04.2018.a viis AA läbi KA osas läbi täismahulise JKS auditi nr JKS-10/2017 raames, mille raames jõudis AA järeltulele, Rahandusministeeriumi kui korraldusasutuse JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria). Eeltoodud auditi raames hinnati KA riskide juhtimise protsessi ning vastavale hindamiskriteeriumile anti kõrgeim hinnang ehk kategooria I.</p> <p>Käesoleva vastavushindamise raames veendusid audiitorid, et tööprotseduurid seoses riskide hindamise ja juhtimisega, millele 2018. a oli JKS auditi raames hinnang antud, oleksid RTK-sse üleviimisel sisult ja olemuselt samad. Kuivõrd sisu osas muudatusi ei tuvastatud, tugineb AA eelnevatele audititele ning täiendavaid toiminguid tööprotseduuridele sisu osas hinnangu andmiseks ei teostatud.</p>
3.5 Juhtkonna kinnituse ja aastaruande koostamine	<p>2014.a läbiviidud vastavusauditi juhtkonna kinnituse ning aastaruande koostamise protsessis puuduseid ei tuvastatud.</p> <p>09.04.2018.a viis AA läbi KA osas läbi täismahulise JKS auditi nr JKS-10/2017 raames, mille raames jõudis AA järeltulele, Rahandusministeeriumi kui korraldusasutuse JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria). Eeltoodud auditi raames hinnati KA juhtkonna kinnituse ning aastaruande koostamise protsessi ning vastavale hindamiskriteeriumile anti kõrgeim hinnang ehk kategooria I.</p> <p>Käesoleva vastavushindamise raames veendusid audiitorid, et tööprotseduurid seoses juhtkonna kinnituse ning aastaruande koostamise protsessiga, millele 2018. a oli JKS auditi raames hinnang antud, oleksid RTK-sse üleviimisel sisult ja olemuselt samad. Kuivõrd sisu osas muudatusi ei tuvastatud, tugineb AA eelnevatele audititele ning täiendavaid toiminguid tööprotseduuridele sisu osas hinnangu andmiseks ei teostatud.</p>
3.6 Infosüsteemide hindamine	<p>2014.a teostatud vastavusauditi käigus hinnati uue perioodi nõuetest tulenevate arenduste ulatust, koostööd delegeeritud funktsioone täitvate asutustega, infoturbe eeskirju,</p>

asjakohaseid õigusakte (sh eelnõusid), arendustööde ajakava ning muud infot, mis võimaldas AA-l saada kindlustunde elektroonilisel kujul andmete kogumist, kirjendamist ning salvestamist võimaldava süsteemi piisavuse kohta vastavusauditi läbiviimise seisuga. Infosüsteemide piisavuse hindamisel arvestati asjaolu, et EK sätestatud tähtajad infosüsteemide valmimiseks ei ole auditi alusel antava arvamuse ajaks saabunud ning seetõttu antakse arvamus eeldusel, et KA jätkab olemasolevate infosüsteemide arendamist vastavalt õigusaktidest tulenevatele nõuetele ning planeeritud ajakavale. Vajadusel viiakse vastavate tähtaegade saabudes läbi juhtimis- ning kontrollisüsteemi audit, mis võimaldab infosüsteemide nõuetekohast toimimist testida.

Lisaks 22.12.2016.a viidi läbi audit JKS-8/2016 eesmärgiga anda hinnang KA rakendatavale struktuuritoetuse infosüsteemile. Auditi tulemusel jõuti järeldusele, et Struktuuritoetuste register vastab olulises osas õigustaktide, muudatuste protsesside tõhususe, funktsionaalsuse ja andmekvaliteedi osas regulatiivsetele ja teistele nõuetele ning infosüsteemide arenduse ja haldamise headele tavadele (kategooria II), mistõttu vastavushindamisel infosüsteemile hinnangu andmine ei olnud vajalik. Infosüsteemi sisu ja vastutuse osas muudatusi ei ole toimunud.

3.7 Delegeeritud funktsioonid

Delegeeritud funktsioonide hindamisest vastavusauditi käigus on tehtud ülevaade käesoleva aruande peatükis 2.8. AA hinnangul on vahendusasutustele delegeeritud vastutusalad ning kohustused adekvaatselt määratletud ning KA protseduurid vahendusasutuste vastavuse hindamiseks enne nende loa andmist tegevuse alustamiseks piisavad.

Uuendatud vastavusauditi käigus hindas AA, kas kõik delegeeritud funktsioonid on õigusraamistikus kirjeldatud, kas kõik RA/RÜ-d on ametlikult nimetatud ning nende tööprotseduuride kirjelduste piisavuse osas on KA-l kindlustunne saavutatud. Selleks analüüsis AA STSi, KA JKK-d ja tööprotseduuride kirjeldust, viis läbi intervjuud KA töötajatega. Uuendatud vastavusauditi läbiviimisel tuvastati, et seoses kahe RA osas ei ole KA poolset vastavushindamist teostatud ning antud KA juhi poolset luba tegutsemiseks (vt aruande peatükis 4.2.2 olevat tähelepanekut nr 1.8).

4. KOONDHINNANG

Auditeeriva asutuse hinnangul on ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 nr CCI 2014EE16M30P001 jaoks loodud juhtimis- ja kontrollisüsteemid olulises osas vastavuses Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 1303/2013 lisas XIII toodud korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse määramise kriteeriumitega.

Koondhinnangu andmisel on arvestatud järgmisi asjaolusid:

- Ühtekuuluvuspoliitika fondide kasutamine on perioodil 2014-2020 reguleeritud ühe rakenduskavaga.
- Ühtekuuluvuspoliitika fondidest eraldatavate toetuskeemide rakendamisega on seotud 17 asutust (KA, 8 RA-d, 8 RÜ-d).
- Vastavusauditi käigus tehti kokku 10 tähelepanekut KA-le ning 2 tähelepanekut liikmesriigile
- Audiitorite hinnangul on tegemist valdavalt töökorralduslike ja protseduuriliste tähelepanekutega KA-le ning liikmesriigile, mis ei mõjuta KA üldhinnangut üldise vastavuse osas vastavalt määramise kriteeriumitele.

1. **Tähelepanekud KA-le:** Audiitorid tuvastasid puuduseid KA töökordades, mis tulenesid KA üleviimisest Riigi Tugiteenuste Keskusesse ja sellega seonduvatest vajadusest reguleerida täiendavad koostöö suhted kahe asutuse (RM ja RTK) vahel ning tähelepanekud KA üldises töökorralduses, mis ei ole otseselt seotud KA üleviimisega RTK-sse vaid KA ülesannete sisulise täitmisega.

2. **Tähelepanekud liikmesriigile (ehk Rahandusministeeriumile):** tehti kaks olulist tähelepanekut liikmesriigile seoses järelevalve süsteemi ülesehitusega.

4.1 TÄHELEPANEKUD LIIKMESRIIGILE

Oluline tähelepanek 1- Liikmesriik ei ole nimetanud ega määranud üksust, kelle ülesanne oleks jälgida KA jätkuvat nõuetele vastavust

Asjakohane määramise kriteerium: tähelepanek ei ole seotud määramise kriteeriumiga, puudutab juhtimis- ja kontrollisüsteemide üldist korraldust.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013 (edaspidi Ühissätete määrus)¹ artikli 124 ning Euroopa Komisjoni juhise „Juhend liikmesriikidele vastavushindamise läbiviimiseks“² punkti 2.10 alusel on liikmesriigil kohustus jälgida määratud asutuste (KA, SA) jätkuvat vastavust nõuetele kogu rakendusperioodi jooksul. Selleks peavad liikmesriigid määrama, milline üksus või institutsioon on vastutav jätkuva nõuetele vastavuse jälgimise osas.

STS § 10 määrab RA ja RÜ loa andmise protseduuri, kuid mitte peatamise (näiteks katseajaks), jätkamise ja lõpetamise protsessi. Vastavushindamise juhendist nähtub, et määratud asutus, kelle ülesanne on hinnata KA jätkuvat nõuetele vastavust, peab muuhulgas ka jälgima, et kui KA määrab delegeeritud funktsioonide täitmiseks mõne uue RA või RÜ, siis peab jälgimise eest vastutav asutus hindama, kas uued asutused on endiselt vastavuses määramise kriteeriumitega (näiteks sõlmitud on määramise aluseks vastavad kirjalikud kokkulepped ja menetlustoimingud, mis tulenevad ka siseriiklikust õigusest (STS-ist)).

Auditorid tuvastasid, et nimetatud protseduur ja institutsioon ei ole määratud ka JKK-s ega mõnes muus töökorras. Olukorras, kus enamus KA funktsioone on viidud Rahandusministeeriumi valitsusasutuse tasandile ning KA ei asu enam samas asutuses, kus viiakse ellu liikmesriigi funktsioone Ühissätete määruse mõistes, oleks vajalik sõltumatul osapoolel lisaks auditeerivale asutusele jälgida KA jätkuvat nõuetele vastavust.

Risk:

Olukorras, kus liikmesriik ei ole määranud, milline institutsioon on kohustatud jälgima KA jätkuvat nõuetele vastavust esineb vastuolu Ühissätete määruse artiklis 124 sätestatud aluspõhimõtetega ning risk, et antud olukorras ei ole tagatud liikmesriigi poolne tegevus ja Euroopa Komisjoni viivitamatu teavitamine kui KA ei vasta enam määramise kriteeriumitele.

Soovitus:

Soovitame määrata ja nimetada, milline üksus või institutsioon on vastutav KA jätkuva nõuetele vastavuse jälgimise eest.

¹ 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006.

² EGESIF_14-0013-final, 18/12/2014

Liikmesriigi kommentaar:

Nõustume AA tähelepanekuga. Määrame ja nimetame KA jätkuva nõuetele vastavuse jälgimise eest vastutaja rahandusministri käskkirjas „Struktuuritoetusega seotud ülesannete jaotamine Rahandusministeeriumis“ ning kirjeldades vastavad tööprotseduurid RM RO käsiraamatus.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Maari Helilaid, 31.03.2019.

Oluline tähelepanek 2- Struktuuritoetuse seaduses ei ole üheselt määratletud, et liikmesriigi ülesannete täitmise eest vastutab Rahandusministeerium

Asjakohane määramise kriteerium: tähelepanek ei ole seotud määramise kriteeriumiga, puudutab juhtimis- ja kontrollisüsteemide üldist korraldust.

Audiitorid tuvastasid STS-is järgmised vastuolud seoses KA ja liikmesriigi määratlemisega Ühissätete määruse mõistes:

1. STS § 6 lõike 2 kohaselt täidab KA Ühissätete määruses sätestatud liikmesriigi ja korraldusasutuse ülesandeid, kui ülesande täitmine ei ole käesoleva seadusega pandud rakendusasutusele või rakendusüksusele, ning käesolevas seaduses ja selle alusel antud õigusaktides nimetatud ülesandeid. STS § 5 lõike 1 ja 2 kohaselt koostab KA koostöös rakendusasutustega rakenduskava ning peab Euroopa Komisjoniga läbirääkimisi. Vabariigi Valitsus kinnitab rakenduskava KA ettepanekul. KA esitab Vabariigi Valitsuse kinnitatud rakenduskava Euroopa Komisjonile.

Audiitorite hinnangul ei ole ülalloodud STS § 5 ja 6 kooskõlas Rahandusministeeriumi põhimääruse³ § 22 lõikega 5 ning RM RO töökorraga, mille kohaselt RM RO korraldab ja koordineerib riigi strateegilist planeerimist ja finantsjuhtimist, riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamist ja töötab välja nende valdkondade õigusaktide eelnõusid; seirab ja hindab riigi ressursside kasutamist; planeerib, seirab ja hindab Euroopa Liidu vahendite ja teiste välisloetuste kasutamist ning töötab välja selle valdkonna riigisiseste õigusaktide eelnõusid, valmistab ette ja esindab Eesti seisukohti välisloetuse andmist reguleeriva poliitika kujundamisel ja õigusaktide eelnõude üle peetavatel läbirääkimistel.

RM RO töökorra punkti 6 kohaselt täidab liikmesriigi ülesandeid Rahandusministeeriumi riigieelarve osakond ning rakenduskava muutmise ja koostamine on ka töökorra kohaselt RM RO ülesanne.

Audiitorite hinnangul vajab STS-is täpsustamist/muutmist, et liikmesriigi ülesandeid täidab Rahandusministeerium ning rakenduskava koostamine ja muutmise ning läbirääkimised Euroopa Komisjoniga on Rahandusministeeriumi ülesanded.

2. STS § 32 lõike 1 kohaselt asutab valdkonna eest vastutav minister asutab käskkirjaga Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 47 nimetatud rakenduskava seirekomisjoni, mille esimeheks määratakse KA esindaja. KA tagab seirekomisjoni asjaajamise, sealhulgas materjalide ettevalmistamise ja komisjoni koosolekute protokollimise.

³ Vabariigi Valitsuse 22.12.2011.a määrus nr 177, RT I, 04.09.2018, 10

RM RO töökorra punkt 9.2 kohaselt on seirekomisjoni korralduse protsess kui RM RO ülesanne ning seirekomisjoni eesistuja on RM asekancler. Tulenevalt Ühissätete määruse artiklist 5 võib seirekomisjoni eesistuja olla liikmesriigi või KA esindaja.

Audiitorite hinnangul vajab ka STS-is täpsustamist/muutmist asjaolu, et seirekomisjoni korraldab ja juhib Rahandusministeerium kui liikmesriigi esindaja või kui seirekomisjoni juht on KA esindaja, siis vajab vastavas osas täiendamist RTK KA töökord ja seire juhend.

Risk:

Olukorras, kus liikmesriik ja KA ei ole STS-is eristatud, on risk ülesannete täitmiseks puuduvad formaalsed õigused ning väliste osapooltele ja Euroopa Komisjonile ei ole arusaadav ülesannete täpne jagunemine olukorras, kus KA ja liikmesriigi ülesandeid täidavad erinevad asutused.

Soovitus:

Soovitame läbivalt muuta STS-is täpsemaks, milliste ülesannete täitmine on käsitletav liikmesriigi ehk Rahandusministeeriumi ülesannete ja vastutusena tulenevalt Ühissätete määrusest.

Liikmesriigi kommentaar:

RM analüüsib õigusküsimused läbi ning algatab vastavalt vajadusele õigusaktide muudatuse protsessi ning kui on vaja täiendada töökordasid või juhendeid tulenevalt protsesside täpsustamisest, siis ka neid.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Maari Helilaid, 01.02.2019 (analüüsi ning õigusaktide draftide valmimise aeg)

Monika Kont, 31.03.2019 (KA käsiraamat)

4.2 TÄHELEPANEKUD KORRALDUSASUTUSELE

4.2.1 Puudused KA töökordades, mis tulenesid KA üleviimisest RTK-sse ja sellega seonduvast vajadusest reguleerida täiendavad koostöö suhted kahe asutuse vahel, kus täidetakse liikmesriigi ja KA ülesandeid

Oluline tähelepanek 1.1 – KA-l ei ole tagatud ühine juhtimine ja selge vastutus rakenduskava elluviimise osas, mis puudutab seiret ja hindamist

Asjakohane määramise kriteerium: ühissätete määruse lisa XIII p1.(i)

Ühissätete määruses sätestatud seirega seotud KA ülesanded:

Ühissätete määruse artikli 125 lõike 1 kohaselt on KA ülesanne juhtida rakenduskava vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele.

Sama määruse artikli 125 lõike 2 kohaselt teeb KA rakenduskava juhtimise osas järgmist:

- a) **toetab** Ühissätete määruse artiklis 47 **osutatud seirekomisjoni tööd** ja **tagab** talle tema ülesannete teostamiseks vajaliku teabe, iseäranis rakenduskava **eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme puudutavad andmed**, finantsandmed ning näitajad ja vahe-eesmärke puudutavad **andmed**;
- b) **koostab** ja pärast järelevalvekomisjoni heakskiitu **esitab komisjonile** Ühissätete määruse artiklis 50 osutatud **rakendamise aasta- ja lõpparuanded**.

Ühissätete määruses sätestatud hindamisega seotud KA ülesanded:

Ühissätete määruse artikli 56 lõikes 3 kohaselt tagab korraldusasutus hindamiste, sealhulgas iga rakenduskava tulemuslikkuse, tõhususe ja mõju hindamiste läbiviimise hindamiskava alusel kõikide programmide kohta ning kõikide hindamiste puhul asjakohaste järelemeetmete võtmise kooskõlas fondispetsiifiliste eeskirjadega. Vähemalt üks kord programmiperioodi jooksul vaadeldakse hindamise käigus, kuidas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidelt saadud toetus on aidanud kaasa iga prioriteedi eesmärkide saavutamisele. Seirekomisjon kontrollib kõiki hindamisi ja need saadetakse komisjonile.

Sama määruse artikli 114 lõike 2 kohaselt 31. detsembriks 2022 esitavad korraldusasutused komisjonile iga rakenduskava kohta programmiperioodi jooksul tehtud hindamiste tulemuste kokkuvõtliku aruande ning rakenduskava peamised väljundid ja tulemused koos märkustega esitatud teabe kohta.

Kuni 01.09.2018.a täitsid KA ülesandeid vastavalt Rahandusministri käskkirjale⁴ kaks RM-i osakonda: välisvahendite osakond ja riigieelarve osakond (RM RO) vastavalt nende osakondade põhimäärustes nimetatud ülesannetele. Sama ministri käskkirja kohaselt oli KA juhiks määratud RM-i eelarvepoliitika asekancler.

Täpsemad valdkonnad, mille eest kaks erinevat osakonda vastutasid olid määratud dokumendis „Struktuurivahendite korraldusasutuse tööprotsessid programmiperioodiks 2014-2020“, mille kinnitas RM kancler.⁵

Hetkel kehtiva STS § 6 lõike 1 sätestab, et korraldusasutus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 123 lõike 1 tähenduses on Rahandusministeerium või valdkonna eest vastutava ministri määratud Rahandusministeeriumi valitsusasutus.

Alates 01.09.2018 täidab vastavalt Rahandusministri 16.08.2018.a käskkirjale nr 1.1-4/146 **KA ülesandeid RTK** (välja arvatud Ühissätete määruse artiklis 125 lõikes 2 punktide a ja b osas, neid ülesandeid täidab RM RO KA nimel ja vastutusel).

RTK põhimääruse⁶ punkti 20¹ kohaselt on KA juhiks RTK peadirektori asetäitja. Tulenevalt RTK peadirektori asetäitja käskkirjast⁷ on KA ülesandeid määratud täitma toetuse arendamise osakond (KA ülesanded) ja toetuse maksete osakond (SA ülesanded).

03.09.2018. a Rahandusministri käskkirja nr 1.1-4/152 kohaselt on Kaie Koskaru-Nelki volitatud alla kirjutama riigieelarve osakonna põhimääruses nimetatud struktuuritoetusega seotud ülesannete täitmiseks vajalikele dokumentidele.

⁴ Rahandusministri 15. juuli 2014. a käskkiri nr 117 „Korraldusasutuse ja auditeeriva asutuse määramine ning struktuuritoetusega seotud ülesannete jaotamine Rahandusministeeriumis“, käskkirja muudatus 17.08.2018 nr 1.1-4/85

⁵ Rahandusministeeriumi kancleri 31.01.2007.a käskkirja nr 17 Lisa 42

⁶ Vastu võetud 14.11.2017 nr 84 RT I, 21.11.2017, 1 jõustumine 01.01.2018

⁷ RTK peadirektori 11.09.2018 a käskkiri nr 1.1-2/0018

RM põhimääruse kohaselt § 22⁸ punkti 5 kohaselt on RO-l järgnevad ülesanded: riigieelarve osakond, kes korraldab ja koordineerib riigi strateegilist planeerimist ja finantsjuhtimist, riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamist ja töötab välja nende valdkondade õigusaktide eelnõusid; seirab ja hindab riigi ressursside kasutamist; planeerib, seirab ja hindab Euroopa Liidu vahendite ja teiste välistoetuste kasutamist ning töötab välja selle valdkonna riigisiseste õigusaktide eelnõusid, valmistab ette ja esindab Eesti seisukohti välistoetuse andmist reguleeriva poliitika kujundamisel ja õigusaktide eelnõude üle peetavatel läbirääkimistel.

RM RO töökorra punkti 6 alusel täidab lisaks liikmesriigi ülesannetele **RO ka KA ülesandeid**, mis on sätestatud Ühissätete määruse **artiklis 125 lõikes 2 punktis a ja b**. RO töökorra punkt 9 reguleerib seire korraldamist, mille eest on vastutavaks nimetatud RM RO.

RM RO töökorra punkti 10 kohaselt on rakenduskava hindamise korraldamise protsess **RM RO ülesanne**.

RTK KA töökorra punktis 3 on määratud, et vastavalt STS-ile vastutab RTK struktuurivahenditel rakendamisel KA ja SA ülesannete täitmise eest, mis on nimetatud Ühissätete määruse artiklis 125 välja arvatud artiklis 125 lõikes 2 punktid a ja b.

Auditi läbiviimisel selgus, et KA ülesannete täitmisega RO-s ei ole RTK ja RM RO suunal pandud paika põhimõtted, kuidas KA juht, kes paikneb RTK-s vastutab oma ülesannete täitmise eest, kui neid ülesandeid viiakse ellu RM RO-s. Puuduvad selged koostöö- ning juhtimispõhimõtted kahe asutuse vahel. Audiitorite hinnangul ei ole selge, kuidas KA olles RTK-s saab tagada Ühissätete määruse artiklis 125 lõikes 2 punktides a ja b toodud efektiivse ja tulemuslikku rakenduskava juhtimise, mis puudutab seiret ning artikli 56 lõikes 3 toodud hindamisega seotud ülesandeid.

Auditi raames on KA (RTK) selgitanud, et olukorras, kus KA juht asub RTK-s, ei pea nad võimalikuks olukorda, kus teatud KA ülesannete (planeerimine, hindamine, seire) täitmise osas puudub KA juhil teadmine ülesannete sisulisest täitmisest ja tema kooskõlastustused.

Auditi läbiviimisel tuvastasid audiitorid, et esitatud dokumentidest ja töökordadest ei nähtu KA juhi poolset heakskiitmist seirearuandluse kinnitamise või kogu protsessis osalemise osas (seire juhend on sisuliselt uuendamata, kajastab protsessi olukorras, kus KA juht paiknes RM-is). Töökordade tasandil esitab RTK oma sisendi seoses kommunikatsioonistrateegia elluviimise tulemuste osas RM RO-le, kuid seirearuande koostamise korraldab RM RO ning seejärel esitab rakendamise aasta- ja lõpparuande seirekomisjonile ning Euroopa Komisjonile. Samuti puuduvad analoogsed juhtimise vastutuse põhimõtted hindamiste osas.

Olukorras, kus rakenduskava juhtimine seoses seirega ning hindamine on KA ülesanne, kuid neid teostab RM RO, siis peaks RM RO poolt täidetavad ülesanded ja tegevused olema olulises osas KA juhi poolt heaks kiidetud ning tuleks ette näha selleks ka vastavad koostöösuhted ja KA juhi poolsed juhtimispõhimõtted, mis tuleks ka RM RO ja RTK KA töökorras kajastada.

Audiitorite hinnangul saab rakenduskava planeerimist käsitleda kui liikmesriigi ülesandena, millesse KA panustab, kuid seire ja hindamine (v.a hindamiskava, mille koostamine võib olla ka liikmesriigi ülesanne) on vastavalt Ühissätete määruse artiklile 125 ja 56 otseselt KA ülesanne, mida ei saa delegeerida liikmesriigi tasandile.

Risk: Juhul, kui ei ole selge, kuidas toimub rakenduskava juhtimine seoses seire ja hindamisega ning kahe asutuse koostööpõhimõtted ning vastutus ja ühtne juhtimine ei ole tagatud, on risk, et rakenduskava ei ole juhitud vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetele.

Soovitus:

⁸ RT I, 04.09.2018, 9 - jõust. 07.09.2018, rakendatakse 1. septembrist 2018. a.

Soovitame KA-I ja RM RO-I kokku leppida vastav mudel seire ja hindamise seotud KA ülesannete täitmiseks, mis on vajalikud KA-I tervikuna tulemuslikuks ja efektiivseks rakenduskava juhtimiseks. Lisaks soovitame vastavad koostööpõhimõtted, vastutus ja KA juhi poolne juhtimine seire ja hindamise osas selgelt määratleda ja need dokumenteerida asutuste töökordades. Juhul, kui RM RO jääb täitma KA ülesandeid, soovitame selgemalt ka RM RO või RM põhimääruse tasandil reguleerida, mis osas täidetakse KA ülesandeid, et oleks tagatud eristatus liikmesriigi ja KA ülesannetest ning kuidas toimub vastutuse jagunemine ühtse juhtimise all.

Auditeeritava kommentaar:

KA juht on kaasatud seireprotsessi ning seirearuannete kinnitamisesse läbi seirekomisjoni, olles seirekomisjoni liige. Samuti käib seirearuanne enne seirekomisjonile esitamist ja seal kinnitamist RTK-s kooskõlastusel, RTK esitab seirearuande EK-le. Sellega on tagatud seirefunktsiooni ülevaade ning RTK kaasatus ning osalemine protsessis. Samuti on RTK hindamiskomisjoni liige ning kaasatud kõikide majade poolt hindamiste läbiviimisesse. Täiendame väljatoodud töökordasid ning põhimäärusi, kus täpsustame selgemalt rollijaotuse.

KA nõustub tähelepanekuga ning selleks, et oleks tagatud rakenduskava efektiivne ja tulemuslik juhtimine ning tagamaks regulatsioonidele vastavus, lepime RM ROga kokku toimetumudeli KA ja tema juhi poolseks ühtseks juhtimiseks seire ja hindamise valdkonnas. Toimetumudel ja koostööpõhimõtted reguleeritakse mõlema asutuse töökordades.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Maari Helilaid, 31.03.2019

Monika Kont, 31.03.2019

Audiitorite täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad oma esialgse hinnangu juurde, et ühtne juhtimine ja vastutuse jaotus seire ja hindamise osas tuleb töökordades ja juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduses täpsemalt fikseerida. Nimetatud dokumentidest peavad selguma detailsed põhimõtted, koostöö suhted ja RTK-s paikneva KA juhi vastutus ja õigused kõikide ülesannete üle, mis on vajalikud KA-I oma ülesannete terviklikuks täitmiseks.

[Oluline tähelepanek 1.2 – KA toetuse andmise tingimuste \(TAT\) õigusakti ja lepingu või selle muutmise eelnõu kooskõlastamise protsessi tegevused jagunevad kahe asutuse \(RTK ja RM RO\) vahel, kuid nende omavahelised kooskõlastamise tegevused ei ole tööprotseduurides selgelt kirjeldatud](#)

Asjakohane määramise kriteerium: ühisätete määruse lisa XIII p 3.(A).ix

TAT-ide kooskõlastamise ja muutmise protseduurid on RTK-s ja RM RO-s kirjeldatud lähtuvalt oma asutusesisesest kooskõlastamise protseduurist, **kuid reguleerimata on mõlema asutuse omavaheline kooskõlastamise protseduur.**

STS § 13 lõike 3 alusel kooskõlastatakse toetuse andmise tingimusi sisaldav õigusakt, rahastamisvahendi rakendamise leping ja ühise tegevuskava eelnõu KA-ga. Rahandusministri 16.08.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/146 on RTK määratud kui KA täitma STS-i alusel antavate toetuse andmise tingimuste õigusaktide ja lepingute eelnõude kooskõlastamise ülesandeid. RM RO põhimääruse järgi on tema ülesandeks muuhulgas anda hinnanguid õigusaktide eelnõudele.

Auditi toimingute käigus tuvastati, et RTK töökorra punkti 4.3 tegevuste juures on kirjeldatud RTK sisene protseduur juhul, kui TAT-i eelnõu esitatakse kooskõlastamisele. Samal põhimõttel on RM RO töökorra punkti 8.2 tegevuste juures kirjeldatud protseduur TAT-i eelnõu kooskõlastamiseks. Mõlema asutuse töökorra protseduurides puuduvad aga konkreetsed tegevused omavahelise infovahetuse ja kooskõlastamise kohta. Lisaks ka selle kohta, kes annab lõpliku kooskõlastuse TAT-i või selle muudatuse eelnõule.

Risk:

Esineb risk, et ebaselge ülesannete jaotus võib seada ohtu RTK poolse KA ülesannete korrektse ja kvaliteetse täitmise TAT-ide kooskõlastamise protsessis.

Soovitus:

Soovitame üle vaadata RTK KA ja RM RO töökorrad ning sisse viia täiendused. Lisaks soovitame, et RTK-st ehk KA-st läheks välja üks ühine kooskõlastus, mis kajastaks mõlema osapoole hinnanguid TAT-i eelnõule või muudatuse ettepanekule vastavuses mõlema asutuse pädevusele ja ulatusele.

Auditeeritava kommentaar:

Ei nõustu tähelepanekuga. RM-iga õigusaktide kooskõlastamine tuleneb Vabariigi Valitsuse reglemendist (§6), seda vastust ei ole võimalik välja saata RTK-l. Kuna RMI tulevad kooskõlastamisele ka SF määrused ning RM täidab osalt ka KA rolli, siis oleme oma TPK-s kirjeldanud dubleerimise vältimiseks asjaolud, mida vaatab meetme määruste puhul RM RO. Ülejäänud asjaolusid kontrollib ja kooskõlastab RTK. RM RO ning RTK TAO suhtlevad ning jagavad infot nii kooskõlastamise käigus kui jagatakse omavahel vastuskirju, viimased on kättesaadavad EPOs. RM RO käsiraamatut täiendatud RTK-ga suhtlemise osas.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Maari Helilaid, 31.03.2019

Auditorite täiendav kommentaar:

Auditiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangu juurde. Koostöösuhted kahe asutuse vahel vajavad täiendamist ning ühtseid kokkuleppeid tähelepanekus esitatud protsessi osas ka olukorras kui ühe ühise seisukoha esitamine RTK suunal ei ole võimalik või otstarbekas.

Oluline tähelepanek 1.3 – RM RO töökorras ei sisaldu uute õigusaktide koostamise protseduurid ja koostööpõhimõtted RTK-ga

Asjakohane määramise kriteerium: ühissätete määruse lisa XIII p 3.(A).ix

Vastavalt STS § 6 lõikele 1 ja 2 täidab liikmesriigi ka KA ülesandeid RM või tema poolt volitatud valitsusasutus. Täpne ülesannete jaotus tuleneb RTK ja RM-i põhimäärustest, mille kohaselt on RM RO ülesandeks sh planeerida, seirata ja

hinnata EL struktuurivahendite ja teiste välistoetuste kasutamist ning töötada välja sellealased riigisisesed õigusaktid, valmistada ette ja esindada Eesti seisukohti välistoetuste andmist reguleeriva poliitika kujundamisel ja õigusaktide läbirääkimisel.

RM RO töökorra punktis 7.2 „RM ja KA õigusaktide ning RM juhendmaterjalide koostamise ja uuendamise protsess“ ei sisaldu uute õigusaktide väljatöötamisega seonduvaid tööprotsesse. Eelnimetatud punktis on kajastatud vaid õigusaktide muutmise protsess, mis keskendub juba olemasolevate õigusaktidele. Kuid tulenevalt RM RO põhimäärusest ja RTK KA töökorrast on oluline, et oleks tagatud ka tööprotsessid seoses uute õigusaktide koostamise ja kooskõlastamisega RTK-s, mitte ainult olemasolevate õigusaktide muutmise protsess.

Risk: Juhul, kui RM RO töökorras ei ole tagatud uute õigusaktide koostamise protsess, esineb oht, et ei ole tagatud uute õigusaktide tähtaegne ja kvaliteetne menetlemine, kuivõrd puuduvad kirjalikud tööpõhimõtted, vastutajad ja koostööpõhimõtted RTK-ga.

Soovitus:

Soovitame RM RO-l lisada uute õigusaktide koostamise ja menetlemise protsess RM RO töökorda ning tagada vastavate koostöösuhete kirjeldamine RTK-ga.

Auditeeritava kommentaar:

Täiendame RM RO tööprotseduure.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Maari Helilaid, 31.03.2019

Oluline tähelepanek nr 1.4 – RM RO ja RTK töökorras puuduvad ühtsed kokkulepped õigusaktide tõlgendamise osas

Asjakohane määramise kriteerium: ühissätete määruse lisa XIII p 3.(A).ix

Vastavalt STS § 6 lõikele 1 ja 2 täidab liikmesriigi ka KA ülesandeid RM või tema poolt volitatud valitsusasutus. Täpne ülesannete jaotus tuleneb RTK ja RM-i põhimäärustest, mille kohaselt on RM RO ülesandeks sh planeerida, seirata ja hinnata EL struktuurivahendite ja teiste välistoetuste kasutamist ning töötada välja sellealased riigisisesed õigusaktid, valmistada ette ja esindada Eesti seisukohti välistoetuste andmist reguleeriva poliitika kujundamisel ja õigusaktide läbirääkimisel.

RM RO töökorra punktis 7.2 kajastatakse tegevusi, millega tagatakse kogu programmiperioodi jooksul RM ja RTK poolt välja töötatud õigusaktide ning RM juhendmaterjalide asja- ja ajakohasus.

RTK töökorra punkti 5.8.2 kohaselt koostab õigusaktide eelnõud RTK toetuste arendamise osakonna (edaspidi TAO) jurist ja esitab need RM-i ametlikuks menetlemiseks ja kinnitamiseks

RTK ja RM RO töökord ei reguleeri olukordi, kui õigusaktide väljaandjale esitakse päringuid seoses õigusaktide rakenduslike küsimuste tõlgendamise või nõustamisega, siis kuidas toimub sellisel juhul ühine koostöö RTK ja RM RO vahel ja kes on vastutab tõlgendamise eest. Kuivõrd õigusaktide eelnõud töötab välja RTK, siis tuleks audiitorite hinnangul tagada, et tõlgenduste ja õigusaktide sisulised rakenduslikud küsimuste osas küsitakse hinnang RTK-lt. Lisaks tuleks tagada, et sõltumata asutusest, kellele päring esitatakse, läheks vastuseks üks ja ühine seisukoht KA nimel ning oleks tagatud, et RM RO ei ja RTK ei väljasta erinevaid seisukohti. Auditi toimingute läbiviimisel tuvastati, et **käesolevates töökordades vastavad kokkulepped ning protseduurid kahe asutuse koostöö osas puuduvad.**

Risk:

Olukorras, kus töökordades ei ole reguleeritud kahe asutuse vahelised koostööpõhimõtted ja vastutus seoses rakenduslike küsimuste tõlgendamise ja nõustamise osas, on risk, et RM RO ja RTK suunalt lähevad välja erinevad seisukohad õigusakti tõlgendamise osas.

Soovitus:

Soovitame reguleerida koostööpõhimõtted õigusaktide tõlgenduste ja nõustamise osas ning tagada, et KA suunalt läheb välja üks ja terviklik seisukoht tõlgendamist või nõustamist vajavas küsimuses.

Lisaks soovime teavitada SF administratsiooni selgelt, kelle poole tuleb vastavates küsimustes pöörduda (RM RO või RTK) ja kes väljastab rakenduslikke ja tõlgenduslikke seisukohti Struktuurifondide horisontaalsete õigusaktide osas.

Auditeeritava kommentaar:

Täpsustame nii RTK kui ka RO tööprotseduure, kus kirjeldame RTK ja RM RO omavahelise suhtluse õigusaktide tõlgenduste andmisel.

Teavitame SF administratsiooni laiemalt ülesannete jaotuse osas RMI ja RTK vahel, sh õigusloomet puudutavad küsimused.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Maari Helilaid, 31.03.2019

Kristel Ilumäe, 31.03.2019

Oluline tähelepanek nr 1.5 – RM RO töökorras puudub ESF andmekorje osas hinnangu andmise protseduur RTK-le

Asjakohane määramise kriteerium: ühissätete määruse lisa XIII p 4.(A).i ja 4.(A).ii

RM RO töökorras puudub ESF andmekorje osas hinnangu andmise protseduur RTK-le, kuigi ESF andmekorjega seotud valdkond kuulub hetkel RM RO vastutusalasse.

RM RO töökorra punkti 9 järgi toimub ESFi andmekorje protsess töökorra „Euroopa Sotsiaalfondi tegevustes osalejate andmekorje juhend perioodi 2014–2020 struktuuritoetusi rakendavatele asutustele“ alusel. ESF andmekorje töökorra

punkti 6 järgi on ESF andmekorje osas kontaktisikuks KA 2014–2020 perioodi seire korraldamise eest vastutav ametnik Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonnas

Auditi toimingute läbiviimisel tuvastati, et RTK töökorra punktis 5.1 on kirjeldatud tegevuses 2, et tööprotseduuride kirjeldustega (TPK) tegelev TAO nõunik edastab TPK andmekorje teemas RM nõunikule kontrollimiseks ja hinnangu andmiseks. RM RO töökorras puudub vastav protseduur TPK-dele hinnangu andmiseks seoses ESF andmekorje teemaga. RM RO selgitas, et ESF seire peaspetsialisti tööjuhendis on kirjas, et ametikoht panustab erinevate osapooltega suhtlemisse, seiresüsteemi loomisse ja nõustamisse ning tõi näite, kui mõni RÜ küsib enda majasisese juhendi osas nõu, siis seire nõunik või spetsialist vaatab selle oma tavapärasel tööprotsessis üle, kommenteerib ja vajadusel täiendab.

Auditorite hinnangul ei asenda ametijuhend asutuse tööprotseduuride ja tegevuste kirjeldust tervikuna, kuivõrd vastavad tegevused on vajalikud RTK KA-l oma hinnangu andmiseks andmekorje valdkonnas.

Risk:

Esineb risk, et puudulik töökord võib seab ohtu RTK poolse KA ülesannete korrektse ja kvaliteetse täitmise RA-de ja RÜ-de TPK-de kooskõlastamise protsessis, kuna kooskõlastuse protsess RM RO-s ei ole reguleeritud.

Soovitus:

Soovitame üle vaadata RM RO töökorra ning sisse viia vajalikud täiendused, sh kirjeldada, kes tegevuse eest vastutab ning kuidas toimub kooskõlastuse andmine RTK-le ESF andmekorje osas.

Auditeeritava kommentaar:

Nõustume tähelepanekuga, täpsustame töökorda.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Maari Helilaid, 31.03.2019

[Oluline tähelepanek nr 1.6- RM RO töökorras viidatud juhend "Seire juhend perioodil 2014-2020 struktuuritoetusi rakendavatele asutustele" on uuendamata, mistõttu ei ole kirjeldatud RM RO ja RTK koostööpõhimõtted](#)

Asjakohane määramise kriteerium: ühissätete määruse lisa XIII p 4.(A).i ja 4.(A).ii

RM RO töökorras viidatud juhend "Seire juhend perioodil 2014-2020 struktuuritoetusi rakendavatele asutustele" on auditi läbiviimise hetkel kaasajastamata (juhend on koostatud seisuga 01.01.2018), mistõttu puuduvad koostööpõhimõtted RTK-ga.

RM RO töökorra punkti 6 järgi täidab ta KA ülesandeid, mis on sätestatud Ühissätete määruse artikli 125 lg 2 punktides a ja b. Punkti a järgi peab RM RO toetama artiklis 47 osutatud seirekomisjoni tööd ja tagab talle tema ülesannete teostamiseks vajaliku teabe, iseäranis rakenduskava eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme puudutavad andmed, finantsandmed ning näitajaid ja vahe- eesmarke puudutavad andmed. Sama töökorra punkti 9 järgi toimub struktuurivahendite seireprotsess RO, KA ja RA-de vahel kokku lepitud töökorra „Seire juhend perioodil 2014-2020 struktuuritoetusi rakendavatele asutustele“.

Auditi toimingute läbiviimise ajaks oli seire juhend uuendamata, mistõttu vajab juhend sisulist uuendamist ja analüüsi, kuivõrd puuduvad koostöö tegevused ja põhimõtted seoses RTK-ga.

Risk:

Esineb risk, et uuendamata seire juhendi järgi tegevusi ellu viies on infovahetus erinevate asutuste vahel (sh RA-d ja RÜ-d) puudulik ning vajalikud seirega seotud tegevused jäävad õigeaegselt tegemata.

Soovitus:

Soovitame RM RO-l juhendi "Seire juhend perioodil 2014-2020 struktuuritoetusi rakendavatele asutustele" sisuliselt üle vaadata ja uuendada, sh kajastada koostöö põhimõtted RTK-ga. Uuendamisel soovitame arvesse võtta ka tähelepanekus nr 1.1 toodud sisulisi puuduseid RTK ja RM RO koostöö ja juhtimise osas.

Auditeeritava kommentaar:

Nõustume tähelepanekuga. Oleme juba alustanud seire juhendi uuendamisega ning arvestame auditi soovitusel ja kirjeldame RM RO ja RTK koostööpõhimõtteid.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Karin Reiska, 01.02.2019

Oluline tähelepanek nr 1.7 – RM RO töökorras puuduvad osaliselt koostööpõhimõtted RTK-ga seoses liikmesriigi ja Euroopa Komisjoni vahelise aastakoosoleku korraldamise protsessisiga

Asjakohane määramise kriteerium: tähelepanek ei ole seotud määramise kriteeriumiga, puudutab juhtimis- ja kontrollisüsteemide üldist korraldust.

RO töökorras ei ole osaliselt kirjeldatud koostööpõhimõtteid RTK-ga seoses liikmesriigi ja Euroopa Komisjoni aastakoosoleku korraldamisega.

Kuni 31.08.2018 kehtinud KA töökorra „Struktuurivahendite korraldusasutuse tööprotsessid programmperioodiks 2014-2020“ punkti 10.8 tegevuse 6 järgi pidi RO SV seire peaspetsialist kooskõlastama materjalid KA juhataja, VFO juhataja ja asetäitjaga (COMBO), RO juhataja ja asetäitjaga, vajadusel teiste asjaomaste RM ametnikega. [Uue RM RO töökorra punkt 9.4 käsitleb sama protsessi, kuid vastav tegevus muuhulgas KA juhiga materjalide kooskõlastamine puudub.](#)

Auditi toimingute käigus saadud RM RO selgituse järgi vastavalt ühissätete määruse artiklile 51 toimub aastakoosolek Euroopa Komisjoni ja liikmesriigi vahel ja Eesti poolt tegeleb aastakoosoleku koordineerimise ja korraldusega RM RO välisvahendite tiim, kes kaasab ka RA-d, RÜ-d, RTK jt asjakohased osapooled. Vajadusel lubas RM RO täpsustada RO töökorra aastakoosoleku korraldamise protsessi punkte. RM RO on audiitoritele esitanud ka seisuga oktoober 2018 uuendatud RM RO töökorra, kuid vastavaid täiendusi see ei sisaldanud.

Audiitorite hinnangul on oluline ka RTK kaasamine, kes täidab vastavalt STS-ile KA funktsiooni ning on oluline tagada ka KA teavitamine aastakoosoleku sisust ja teemadest.

Risk:

Esineb risk, et RTK-d ei kaasata KA-na piisaval määral aastakoosoleku korraldamise protsessi.

Soovitus:

Soovitame RM RO-l oma töökorda täiendada ja lisada ka kooskõlastusprotsess KA juhiga.

Auditeeritava kommentaar:

Nõustume tähelepanekuga. Täiendame RO töökorda, kus kirjeldame RTK kaasamise aastakoosoleku korraldamisesse. Täiendame RTK töökorda, tagamaks rakenduskava efektiivne ja tulemuslik juhtimine ning kooskõla ÜSM art 72-74 ja art 125 nõuetega.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Maari Helilaid, 31.03.2019

Monika Kont, 31.03.2019

4.2.2 Tähelepanekud KA üldises töökorralduses ja tegevuses, mis ei ole otseselt seotud KA üleviimisega RTK-sse, vaid KA ülesannete sisulise täitmisega

Oluline tähelepanek nr 1.8 – KA ei ole teostanud vastavushindamist kahe uue RA osas ning andnud luba RA ülesannete täitmiseks

Asjakohane määramise kriteerium: ühissätete määruse lisa XIII p 1.(ii)

Ühissätete määruse artikli 123 lõike 6 kohaselt võib KA delegeerida osa oma ülesandeid RÜ/RA-dele, kuid vastavalt ühissätete määruse artikli 122 lõikele 1 peab KA tagama, et juhtimis- ja kontrollisüsteemid on vastavuses ühissätete määruse artiklites 72, 73 ja 74 tooduga.

STS § 10 lõike 2 sätestab, et kui KA on RA ja RÜ ülesannete täitmiseks ettenähtud tööprotseduurid tunnistanud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 1303/2013, käesolevas seaduses ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud nõuetele vastavaks, annab KA juht käskkirjaga RA-le ja RÜ-le loa asuda ülesandeid täitma.

RTK KA töökorra punktis 4 on esitatud loa andmise protsess. Selle kohaselt on vastavushindamise läbiviimiseks KA välja töötanud ja kehtestanud kolm erinevat juhendmaterjali, millele tuginedes on kõik RA-d ja RÜ-d oma tööprotseduurid välja töötanud. Vastavushindamise käigus kontrollib KA RA-de, RÜ-de protseduure KA töökorras nimetatud ulatuses.

Auditi läbiviimisel selgus, et alates **01.09.2018.a** on KA poolt vastavushindamine läbi viimata **kahe RA osas**, kes ei ole varasemalt RA ülesandeid täitnud ning seetõttu puudub kahel RA-l ka KA juhi poolne luba oma ülesannete täitmiseks.

Alates 01.09.2019 viidi lisaks KA-le RTK-sse ka Rahandusministeeriumi välisvahendite rakendamise osakond, kes täitis nii RÜ kui ka kahe meetme osas RA rolli (meede 12.1 ja 13.1). RÜ roll liikus koos KA-ga RTK-sse ning vastavalt KA juhi 11.09.2018.a käskkirjale nr 1.1-2/0018 määrati RÜ rolli täitma toetuste rakendamise osakond. AA-le edastatud

uuendatud JKK kirjelduse osas (seisuga 29.10.2018) täidab kahe RA rolli Rahandusministeeriumis riigieelarve osakond ja avaliku teenistuse ja riigihalduse osakond.

Auditi läbiviimise hetkeks ei olnud KA veel uute RA-de osas lõpetanud veel STS § 10 lõikes 2 nimetatud protsessi ega ole andnud RA-le luba ülesannete täitmiseks.

Soovitus:

Soovitame KA-l esimesel võimalusel viia läbi kahe uue RA osas vastavushindamine ning veenduda, kas RA on töötanud välja vajalikud tööprotseduurid oma ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks. Kui KA on tunnistanud RA-d õigusaktidele vastavaks, vormistada KA juhi käskkiri, mis nähakse ette luba asuda ülesandeid täitma. Lisaks palume AA-d teavitada vastavushindamise tulemustest.

Risk: vastavushindamise läbiviimiseta esineb eksisteerib risk, et juhtimis- ja kontrollisüsteemid ei ole vastavuses Ühissätete määruse artiklites 72, 73 ja 74 tooduga ning vastavatel asutustel puudub luba tegevuste elluviimiseks.

Auditeeritava kommentaar:

Auditeerimise käigus, olles auditeerivat asutust informeerinud asjaolust, et seoses KA ja RÜ väljaliikumisega RM-ist on tekkinud olukord, kus Rahandusministeeriumisse on jäänud kaks RA-d, mille osas puuduvad tööprotseduuride kirjeldused ja läbi pole viidud vastavushindamist, on KA juba algatanud vastava protsessi. Audiitoriga kohtumise ajaks oli välja saadetud vastav teade RM-ile ning palunud ette valmistada tööprotseduurid vastavushindamise läbiviimiseks. RM on esitanud kahe RA osas tööprotseduuride kirjeldused ning käesoleval ajal toimub vastavushindamise läbiviimine.

Meetme 12.1 „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“ RA (RM avaliku teenistuse ja riigihalduse osakond) esitas oma tööprotseduurid vastavushindamise läbiviimiseks 09.11.2018 ja 15.11.2018. KA on tööprotseduurid läbi vaadanud ning oma kommentaarid protseduuride parendamiseks esitanud.

Tulenevalt sellest, et meetme 13.1 „Tehniline abi“ RA ülesandeid hakkab täitma RM riigieelarve osakond, on vastavate protseduuridega täiendatud RM riigieelarve osakonna töökorda „Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna tööprotseduurid struktuurivahendite ja Norra/EMP-ga seotud ülesannete täitmisel perioodiks 2014-2020/2021“. KA on oma kommentaarid RM RO töökorra parendamiseks esitanud.

Pärast mõlema RA töökordade heakskiitmist KA poolt antakse uutele RA-dele tegutsemisluba KA juhi käskkirjaga. Teavitame AA-d vastavushindamise tulemustest esimesel võimalusel.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Kristel Ilumäe, tähtaeg sõltub RA-de poolt esitatud korrektsetest dokumentidest.

Oluline tähelepanek nr 1.9– RTK KA töökord ei sisalda viiteid järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtetele, mis on kehtestatud töökorrast eraldi dokumendina. Lisaks on tegevuskava koostamise põhimõtted kinnitamata.

Asjakohane määramise kriteerium: ühissätete määruse lisa XIII p.1.(ii)

RTK KA töökord ei sisalda viiteid järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtetele ning tegevuskava koostamise põhimõtete dokument on kinnitamata.

Rahandusministri 16.08.2018 käskkirjaga nr 1.1-4/146 on RTK kui KA määratud täitma muuhulgas rakendusüksuste ja rakendusasutuste ülesannete täitmise kontrollimise funktsioone. Lisaks ka RA ja RÜ tööprotsesside nõuetele vastavuse kontrollimise ülesandeid.

Struktuurivahendite KA järelevalve protsessis delegeeritud ülesannete üle on RTK KA töökorra punktide 5.2.1 ja 5.2.2 järgi ette nähtud järelevalve tegevuskava koostamise ja muutmise tegevused, sh valdkondlike analüüside ja järelevalve tegevuskava koostamine. Töökorrast ei ole kirjeldatud valdkondlike analüüside ning järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtteid, samuti ei ole viidet mõnele teisele dokumendile.

RTK selgituse järgi on põhimõte selles, et 2018. a sügisel koostavad nad valdkonna analüüsid juba järelevalve tegevuskava raames ehk ühe dokumendina vähendades seega topelt aruannete kirjutamist, mis sisu poolest on sarnased. Lisaks selgitati, et loetelu materjalidest, mida järelevalve tegevuskavaks kasutatakse, on toodud järelevalve tegevuskava põhimõtetes. RTK esitas auditi toimingute ajal ka järelevalve põhimõtete dokumendi. Täiendavalt selgitas RTK, et praeguseks hetkeks on ka välja töötatud järelevalve tegevuskava uus struktuur, mis on koond vanast valdkonna analüüsist, järelevalve tegevuskavast ning kontrollide aastaaruandest.

Auditi toimingute läbiviimise ajaks sisaldas RTK töökord eraldi valdkondlike analüüside koostamise protseduuri ning nendes oleva info koondamist järelevalve tegevuskavasse. Seega ei ole järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtted tegelike tegevustega kooskõlas. Samuti on kinnitamata järelevalve tegevuskava koostamise üldpõhimõtted.

Risk:

Esineb risk, et puuduliku protseduuri ja ebaselgete juhiste järgimine KA järelevalve protsessis delegeeritud ülesannete üle jäävad tegelikud riskid tuvastamata ning vajalikud järelevalve tegevused tegemata.

Soovitus:

Soovitame RTK töökorda sisse viia vajalikud tegevused ja viited täiendavatele juhistele seoses järelevalve tegevuskava koostamisega, sh kirjeldada, kes tegevuse eest vastutab ja järelevalve tegevuskava uus struktuur. Lisaks soovitame täiendavad juhendid/dokumendid kinnitada RTK poolt.

Auditeeritava kommentaar:

Oleme täpsustanud RTK töökorrast peatükki 5.2.1 „KA/RTK järelevalve tegevuskava koostamine“ ning 5.2.2 „KA/RTK järelevalve tegevuskava muutmise“, viies selle vastavusse antud protsessi osas läbi viidavate tegelike tegevustega. Täpsustatud protsessikirjeldusest on välja jäetud valdkonna analüüside koostamine eraldiseisva dokumendina. Valdkonna nõunikud analüüsivad järelevalve tegevuskava põhimõtetes välja toodud teemasid ning sisestavad analüüsi tulemused järelevalve tegevuskava vastavatesse peatükkidesse (koostatakse üks dokument).

KA ei näe vajadust järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtete ametlikuks kinnitamiseks, kuna peame oluliseks, et järelevalve tegevuskava sisu oleks igal uuel aruandlusaastal asjakohane ning võtaks arvesse konkreetsel aastal esinevaid aktuaalseid teemasid. Oleme protsessikirjeldusse lisanud viite järelevalve tegevuskava koostamise

põhimõtetele (ptk 5.2.1 tegevus 2), mida uuendatakse enne iga uue järelevalvetsükli algust. Selleks, et oleks tagatud ühtne arusaamine järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtetest aruandlusaastal ka tagasiulatuvalt, lisame põhimõtted tegevuskava lisaks ning läbi järelevalve tegevuskava allkirjastamise järelevalve koordinaatori ning TAO juhataja poolt, kinnitatakse ka järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtted antud aruandlusaasta kohta. Vastav täiendus on tehtud RTK töökorda ptk 5.2.1 tegevusse 10. Järelevalve tegevuskava koostamise ja elluviimise eest vastutab TAO juhataja, kinnitades dokumendi oma allkirjaga.

KA ei nõustu soovitusel viia töökorda sisse järelevalve tegevuskava uus struktuur. Töökord kirjeldab KA tööprotsesse ja osalisi selles. Dokumendi struktuur ei ole protsessi osa ning näeme ette võimaluse ka tegevuskava struktuuri igaaastaselt muuta.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Järelevalve tegevuskava: Monika Kont, TAO juhataja, 15.01.2019.

KA käsiraamat: Kristel Ilumäe, 31.03.2019

Audiitorite täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad aruandes esitatud hinnangute juurde ning soovime kinnitada järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtted.

Oluline tähelepanek nr 1.10 – Valdkondlikus analüüsis ja järelevalve tegevuskavas puuduvad konkreetsed tegevused KA poolt tuvastatud riskide maandamiseks

Asjakohane määramise kriteerium: ühissätete määruse lisa XIII p 1.(ii) ja 1.(iii)

Valdkondlik analüüs ja järelevalve tegevuskava peaksid sisaldama ka konkreetsemaid tegevusi KA poolt tuvastatud riskide maandamiseks.

Auditi toimingute käigus esitas RTK dokumendi „Korraldusametuse üldised põhimõtted järelevalve teostamisel“, mis sisaldab üldisi põhimõtteid järelevalve tegevuskava koostamiseks, näiteks seda, et tegevuskava koostamise aluseks on valdkonna analüüs. Samuti järelevalve tegevuskava koostamise sisendmaterjali loetelu ja ajakava aastast tsükli. **Dokument ei sisaldanud järelevalveliste tegevuste elluviimist ega kirjeldust, millised on konkreetsed võimalikud meetmed tuvastatud riskide maandamiseks.**

Audiitorid analüüsisid toimingute käigus riigihangete valdkonna analüüsi ning jõudsid järeldusele, et vastav analüüs peaks selgemalt tooma esile, kuidas näiteks AA poolt tuvastatud riigihangete rikkumisi süsteemis tervikuna vähendada ja konkreetseid ettepanekuid KA poolt, mida ja kuidas üldiselt JKS-is parendada. Antud hetkel on dokument pigem kirjeldav analüüs, kuna sisulised ettepanekud tuvastatud probleemide lahendamiseks puuduvad.

Risk:

Mittetäielike järelevalve tegevuskavade koostamisel esineb risk, et vajalikud järelevalve tegevused JKS-i parendamise osas jäävad KA poolt tegemata ning seetõttu võib rikkumiste osakaal üldiselt suurenedada.

Soovitus:

Soovitame täiendada KA üldisi põhimõtteid järelevalve tegevuskava koostamisel selliselt, et järelevalve tegevuskavasse oleks tagatud konkreetsemate tegevuste lisamine, mis annaks dokumendile ka sisulist lisandväärtust.

Auditeeritava kommentaar:

Järelevalve tegevuskava aluseks oleva üldpõhimõtete dokumendi eesmärgiks ei ole kirjeldada järelevalveliste tegevuste elluviimist ega kirjeldust, millised on konkreetsetes võimalikud meetmed tuvastatud riskide maandamiseks, vaid sätestada üldised tegevuskava koostamise alused, ajakava, analüüsitarv sisendmaterjal. RTK töökorra ptk 5.2.1 tegevus 13 sätestab järelevalve tegevuskavas välja toodud järelevalvetegevuste elluviimise ning järelevalve tegevuskava struktuur annab võimaluse kirjeldada järelevalvetegevusi konkreetsetes valdkondades vastavalt analüüsi tulemustele. Järelevalvetegevused, mis tuvastati eelmise, 2017. a lõpus koostatud valdkonna analüüside alusel, on toodud dokumendi „Korraldusasutuse 2017. II ja 2018. I poolaasta tegevuskava järelevalve korraldamiseks“ lisa 1.

Mööname, et valdkonna analüüside analüütiline pool 2017. a lõpus koostatud dokumentides oleks võinud minna rohkem süvitsi teemadesse ning tuua välja rohkem riskikohti. Samas leiame, et järelevalve tegevuskava ei ole dokument, mis pakuks lahendusi probleemidele, vaid tegemist on dokumendiga, mis eelkõige probleemid tuvastab ja pakub välja edasise tegevuskava probleemide lahendamiseks. Probleemide sisuline lahendamine viiakse ellu tegevuskavas toodud ajakava alusel. Uue järelevalve tegevuskava koostamise käigus vaadatakse üle eelmisel korral planeeritud tegevused ning analüüsitakse, kuidas on nende tegevuste rakendamisega läinud ning kas või millised jätkutegevused on vajalikud.

KA uuendas oma järelevalve tegevuskava koostamise põhimõtteid 2018. a kevad-suvel ning uute põhimõtete alusel koostatakse järelevalve tegevuskava 2018. a lõpus esmakordselt. Uuendatud põhimõtted koos täpsustatud protsessikirjeldusega peaksid tagama selle, et edaspidi on valdkondade analüüsi käigus toodud välja rohkem kitsaskohti ning pakutud välja konkreetsemad tegevused nende lahendamiseks.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

KA ei näe vajadust täiendavate tegevuste elluviimiseks antud soovitusel rakendamiseks. Samas soovime auditeeriva asutusega pärast käesoleva aasta tegevuskava valmimist kohtuda, tutvustamaks käesoleval aastal valminud tegevuskava ning arutada koostöös, kas või kuidas võiks antud protsessi veelgi enam tõhustada järgnevatel aastatel. Kohtumise orienteeruv aeg veebruari lõpp-märts 2019 (pärast *Management Declarationi/Annual Summary* EK-le esitamist).

Audiitorite täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangute juurde. Järelevalve koostamise tegevuskava ei peaks olema vaid analüütiline töödokument. Tegevuskavast peaks selguma võimalikud KA riskihinnangud, kui tuvastatakse olulisi kitsaskohti ning vastavalt riskihinnangutele KA edasine tegevuskava probleemide lahendamiseks või täiendavaks hindamiseks.

Kinnitame lõpparuande 32 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaur Siruli

Finantskontrolli osakonna juhataja

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaisa Kallas

Finantskontrolli osakonna nõunik