



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit rakendusperioodil 2014-2020

Audit nr JKS-10/2017

Lõpparuanne

09.04.2018



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Pr Kaie Koskaru-Nelk, Rahandusministeerium, korraldusasutuse juht

Pr Karin Viikmaa, Rahandusministeerium, sertifitseerimisasutuse juht

AUDITI TULEMUS

Auditi eesmärk oli hinnata Rahandusministeeriumi kui korraldusasutuse (edaspidi KA) struktuuriotetuse administreerimisega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) tõhusust struktuuriotetuse rakendamisperioodil 2014 - 2020.

Hinnangu andmisel KA JKSile tuginesid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ja auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele.

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et Rahandusministeeriumi kui korraldusasutuse JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria¹).

Põhinõudele antud hinnangud on toodud aruande B-osas ning hinnangute koondtabel aruande lisas 1.

Parendusvõimalused puudutavad eelkõige KA järelevalvetoiminguid ja juhendamist ning toetuse saajatele selgete rikkumise aluste teadaandmist.

Auditi käigus tehti järgmised olulised² tähelepanekud:

Oluline tähelepanek 3.1 – Ühendmääruses on ajakohastamata riigihangetega seotud finantskorrektsiooni alused.

Oluline tähelepanek 4.1 – KA ei ole analüüsinud riigihangete direktiivide otsekohalduvusest tulenevat rikkumise ohtu ning ei ole võtnud kasutusele piisavaid meetmeid ühtlustamiseks finantskorrektsioonide koostamise praktikaid lähtuvalt uuest riigihangete seadusest.

Lisaks on aruande B-osas toodud auditi tulemusena tehtud väheoluline tähelepanek.

¹ I kategooria – JKS toimib hästi;

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

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

IV kategooria – JKS olulises osas ei toimi.

² **Olulised tähelepanekud** on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad süsteemset viga), mis mõjutavad oluliselt KA/SA/RA/RÜ ülesannete täitmist. Olulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt kiiret reageerimist ja tähelepanekutes viidatud puuduste lahendamist.

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

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

Kinnitame lõpparuande 17 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Kai Paalberg

Finantskontrolli osakonna
I auditi talituse juhataja

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Ailen Vali

Finantskontrolli osakonna
I auditi talituse juhtivaudiitor

SISUKORD

AUDITI TULEMUS	2
SISUKORD	4
A - OSA	5
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST	5
2. TAUSTINFO	6
B - OSA	8
TÄHELEPANEKUD	8
<i>Oluline tähelepanek 3.1 – Ühendmääruses on ajakohastamata riigihangetega seotud finantskorrektsiooni alused</i>	8
<i>Oluline tähelepanek nr 4.1 – KA ei ole analüüsinud riigihangete direktiivide otsekohalduvusest tulenevat rikkumiste ohtu ning ei ole võtnud kasutusele piisavaid meetmeid ühtlustamaks finantskorrektsioonide koostamise praktikaid lähtuvalt uuest riigihangete seadusest</i>	10
<i>Väheoluline tähelepanek nr 8.1 – JKS auditite järeltegevuste teostamise protsess ei täida mõningatel juhtudel esitatud ootusi ega järgi kehtestatud protseduure.....</i>	14
LISA 1 – KOONDHINNANG KORRALDUSASUTUSE JKS-ILE	17

A - OSA

1. Kokkuvõte auditi läbiviimisest

Auditi läbiviimise alus	<ul style="list-style-type: none"> - Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus (edaspidi STS) § 11 lõige 3; - FKO 2017. aasta tööplan.
Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulusid FKO I auditi talituse juhtivaudiitorid Ailen Vali (auditi juht), Veiko Kiivet ja audiitor Silja Kaarma ning II auditi talituse audiitor Ülle Mets. Auditi eest vastutav isik on FKO I talituse juhataja Kai Paalberg.
Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit viidi läbi ajavahemikul 12.06.2017. a kuni 09.04.2018. a.
Auditi ulatus	<p>Perioodi 2014-2020 JKS auditi käsiraamatu põhinõuded³:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nr 1 „Ülesannete piisav lahusus ning piisavad süsteemid aruandluseks ja seireks juhtudel, kui vastutav asutus usaldab ülesannete täitmise teisele asutusele“; - nr 3 „Toetusesaajate piisav teavitamine“; - nr 4 „Piisavad juhtimise kontrollitoimingud“; - nr 5 „Kasutusel on tõhus süsteem tagamaks, et kõiki kulude ja audititega seotud dokumente säilitatakse, et kindlustada piisav kontrolljälg“; - nr 8 „Sobivad menetlused juhtkonna kinnitava avalduse, lõplike auditiaruannete ja tehtud kontrollide aastakokkuvõtete koostamiseks“. <p>Auditi ulatusse ei kuulunud seire korraldamise ja läbiviimise ning kohustuste lahususe tagamise (hindamiskriteerium 1.3) hindamine.</p>
Läbiviidud auditi toimingud	<p>Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised toimingud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - KA protseduurireeglite piisavuse ja tõhususe hindamine KA ülesannete täitmiseks ning protseduurireeglite järgimise testimine; - Intervjuude läbiviimine KA töötajatega eesmärgiga täpsustada KA protseduure ning töötajate ülesandeid; - KA ülesannete täitmiseks vajalike ametikohtade ning asjakohaste ametijuhendite olemasolu hindamine; - struktuuritoetuse rakendamisega seonduva informatsiooni säilitamise süsteemi olemasolu hindamine ja testimine; - täiendavate tõendusmaterjalide ja KA selgituste põhjal olemasoleva JKS-i vastavuse põhinõuetele hindamine.
Olulisemad dokumendid, millele tugineti	<ul style="list-style-type: none"> - Euroopa Komisjoni juhised „Juhised liikmesriikidele juhtimiskontrollide kohta (programmitöö periood 2014–2020)“, EGESIF_14-0012_02 <i>final</i>, 17/09/2015;

³ 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).

	<ul style="list-style-type: none"> - Euroopa Komisjoni juhis „Juhend liikmesriikidele vahendite haldaja kinnituse ja kokkuvõtva aastaaruande koostamise kohta (programmiperiood 2014–2020)” EGESIF_15-0008-03, 19/08/2015; - Rahandusministeeriumi töökord „Struktuurivahendite korraldusasutuse tööprotsessid programmiperioodiks 2014-2020” (versioon 2, kinnitatud 05.05.2016, edaspidi KA töökord); - Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus (05.06.2014, edaspidi JKK); - Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele (10.05.2016, edaspidi KAMIN) ja teised asjakohased korraldusasutuse juhendid rakendusasutuste ja rakendusüksuste ülesannete täitmiseks (vt KA koostatud juhendeid pkt 2, seisuga 30.06.2017 kehtinud); - Korraldusasutuse töötajate ametijuhendid.
Auditeerimise standardid	Rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid
Piirangud	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 mitte esitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.
Järeloimingud	Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitusetega. Soovitusete rakendamise kohta annab KA tagasisidet struktuuritoetuse registri (edaspidi SFOS) vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitusete elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

2. Taustinfo

Korraldusasutuse määramine	<p>Auditeeriva asutuse (edaspidi AA) läbiviidud vastavusauditi⁴ tulemusel jõudis AA järeldusele, et rakenduskava eest vastutav korraldusasutus vastab määruse (EL) nr 1303/2013⁵ 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 korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse ülesannete täitmiseks.</p> <p>Rakenduskava korraldusasutuse ülesandeid Rahandusministeeriumis täidab välisvahendite osakond ja riigieelarve osakond ning sertifitseerimisasutuse ülesandeid täidab Euroopa Liidu maksete osakond.</p>
----------------------------	---

⁴ AA auditi aruanne nr II-156/2014, 11.07.2014.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013.

<p>Korraldusasutuse ülesanded</p>	<p>Korraldusasutus täidab määruse (EL) nr 1303/2013 artiklis 125 toodud ülesandeid.</p> <p>Ülesanded on kirjeldatud korraldusasutuse JKK-s ja Rahandusministeeriumi kantsleri 09.07.2014. a käskkirjaga nr 080 kinnitatud töökorras „Struktuurivahendite korraldusasutuse tööprotsessid programmiperioodiks 2014-2020“. Töökorra kehtiv versioon on kinnitatud kantsleri 05.05.2016. a käskkirjaga nr 050.</p> <p>Korraldusasutuse ülesannete täitmise eest vastutab korraldusasutuse juhatajana Rahandusministeeriumi eelarvepoliitika asekancler.</p>
<p>Korraldusasutuse delegeeritud ülesanded</p>	<p>Korraldusasutus on osa ülesandeid vastavalt määruse (EL) 1303/2013 artiklile 123 (6) delegeerinud rakendusasutustele ja rakendusüksustele. Rakendusasutustele delegeeritud ülesanded on toodud STS §-s 7 ja rakendusüksustele delegeeritud ülesanded §-s 8.</p> <p>Delegeeritud ülesannete täitmist reguleerivad siseriiklikul tasandil:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) STS ja selle rakendusaktid; 2) korraldusasutuse koostatud juhendid, sh <ul style="list-style-type: none"> – „Miinimumnõuded rakendusüksusele ja –asutusele tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks“, mille alusel koostavad asutused 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 asutuste 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 siseriiklikke 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.

B - OSA

TÄHELEPANEKUD

Põhinõue 1 – Ülesannete piisav lahusus ning piisavad süsteemid aruandluseks ja seireks juhtudel, kui vastutav asutus usaldab ülesannete täitmise teisele asutusele

Audiitorite hinnangul on korraldusasutuses piisavad süsteemid aruandluseks ja seireks juhtudel, kui vastutav asutus usaldab ülesannete täitmise teistele asutustele olulises osas tagatud (I kategooria).

Põhinõue 3 – Toetusesaajate piisav teavitamine

Audiitorite hinnangul on korraldusasutus toetuse saajaid olulises osas piisavalt teavitanud, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria). Tegime ühe olulise tähelepaneku.

Oluline tähelepanek 3.1 – Ühendmääruses on ajakohastamata riigihangetega seotud finantskorrektsiooni alused

Ühendmääruse riigihangetega seotud finantskorrektsiooni alused viitavad kehtetule riigihangete seadusele, mistõttu ei ole selgelt ja ühemõtteliselt arusaadav rikkumise ehk mitteabikõlbliku kulu alus.

Ühendmääruse⁶ (edaspidi ÜM) §-is 22 on sätestatud finantskorrektsioonide protsendimäärad, kui toetuse saaja kohustuse või nõude eiramine on seotud riigihangetega. Osad riigihangete rikkumise alused viitavad konkreetsele riigihangete seaduse paragrahvile⁷.

Kuna kehtiv riigihangete seadus⁸ (edaspidi RHS) on uus tervikseadus mitte eelneva RHS-i⁹ muutmine, siis ÜM-is toodud viited ei ole enam asjakohased.

KA selgitas, et ÜM-i muutmisega on teadlikult oodatud. Nimelt koostab Euroopa Komisjon uut finantskorrektsioonide juhist ning sügisel puudus KA-l ülevaade, mis seisus see on ja kaua võib vastuvõtmisega aega minna, mistõttu ei alustatud uue RHS-i jõustumisel koheselt ÜM-i muutmist. Samuti sooviti ära oodata nn Omnibus muudatused ning seejärel kõik muutmisele minevad osad korrigeerida määrusesse sisse viia. Lähiajal kavatakse KA ÜM-i muudatusi ette valmistama hakata.

Audiitorite hinnangul on mõistetav KA viivitamine, kuid eeltoodud vastuolu tõttu ei ole tagatud toetuse saajatele selge ja ühemõtteline riigisisene eeskiri, millega sisustatakse rahastamiskõlblikkus¹⁰.

Samuti selgus, et KA ei ole kogu SF administratsiooni kirjalikult informeerinud¹¹ kehtiva RHS-i ja ÜM §-s 22 viidatud aluste mitteühildumisest ning juhendanud, kuidas antud olukorras käituda.

⁶ Vabariigi Valitsuse 01.09.2014. a määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“, RT I, 04.05.2017, 2.

⁷ Näiteks ÜM § 22 lõige 2, 4, 7, 8, 9, 11.

⁸ Vastuvõetud Riigikogu poolt 14.06.2017, RT I, 01.07.2017, 1.

⁹ RT I, 25.10.2016, 20.

¹⁰ Euroopa Komisjoni juhendmaterjal „Juhised komisjonile ja liikmesriikidele juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamise ühise meetodika kohta liikmesriikides“ (EGESIF_14-0010 18/12/2014) toodud hindamiskriteerium 3.2, millega sisustatakse mh Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 125 lõike 3 punkti c.

¹¹ Seisuga 19.01.18. a.

KA selgituste kohaselt on teemat käsitletud suuliselt KAMIN-a muutmise raames ning plaan on koostada ka teavitus. Kui tõlgendamise küsimustega on KA poole pöördutud, siis KA on juhendanud, et seni saab põhjendamisel kasutada analoogiat ning kui muud sätet kasutada pole võimalik, saab kasutada ÜM § 22 lg 14 üldist alust.

Auditiitorite hinnangul ei ole KA senised tehtud tegevused piisavad, et tagada ühtset arusaamist ja lähenemist kogu SF administratsioonilt.

Risk:

Ühemõttelise finantskorrektsiooni aluse puudumisega kaasneb risk, et toetuse saajatele ei ole mitteabikõlbliku kulu alus selge ja läbipaistev. Mistõttu võib kasvada finantskorrektsiooni otsuste vaidlustamiste arv. Samuti võib see suurendada toetuse saajate rahulolematust struktuurifondide kasutamisega.

SF administratsioonile ühtsete ja selgete juhiste andmata jätmisega kaasneb risk, et koostatakse ebakvaliteetseid või valedele alustel põhinevaid finantskorrektsioone/rikkumiste aruandeid. Mistõttu võib kasvada KA töökoormus rikkumise aruannete ja tagastuste kontrollimisel.

Soovitus:

Soovitame viia ühendmääruses toodud riigihangete finantskorrektsioonide alused vastavusse kehtiva riigihangete seadusega, et toetuse saajatele oleks selge, millised on korrektsioonide alused.

Lisaks teavitada SF administratsiooni kirjalikult, millistest alustest lähtuda finantskorrektsioonide koostamisel olukorras, kus kehtiv RHS ja ÜM-is toodud alused omavahel ei ühildu.

Auditeeritava kommentaar:

Omnibus muudatused on EK tasandil tänaseks kokkulepitud, kuid veel jõustumata ning KA on alustanud Ühendmääruse muutmisega, mille raames korrigeeritakse ka need finantskorrektsioonide protsendimääraga seotud sätted, millel on konkreetne viide kuni 31.08.2017. a kehtinud RHS-i sättele või kus on muutunud mõistemääratlused. Muudatuste ettevalmistamise raames on KA koostanud ja edastatud RÜ-dele tutvumiseks (saadetud e-kirjaga 12.02.2018. a) uued kavandatavate sätete sõnastused võrdluses kuni 31.08.2017. a kehtinud ja alates 01.09.2017. a kehtiva RHS-iga.

Kuigi erinevate kohtumiste või nõustamiste raames oleme puudutanud teemat, kuidas seniajani nende sätete alusel finantskorrektsioone teostada, kus on viited vanale RHS-ile, edastasime sama 12.02.2018. a edastatud e-kirjaga RÜ-dele teavituse, kuidas saada üle RHS-i ja finantskorrektsioonide protsendimäärade mitteühildumisest kuniks muudatused ÜM-i sisse saavad viidud. Selgitasime, et kui rikkumine on seotud mõne sellise sättega, mis sisaldab vana RHS-i §-i, ei saa rakendusüksus finantskorrektsiooni otsuses viidatud ÜM-i sätet kasutada, vaid finantskorrektsioon tuleks teostada ÜM § 22 lg 14 alusel, mis ongi mõeldud kasutamiseks olukordades, kus on ilmnenud muud rikkumised, mida ei ole muudes sätetes toodud. Tõime täiendavalt välja, et antud sätte kaalutlusruum on aga laiem sätetest, mis vajavad muutmist ja tulenevad EK finantskorrektsioonide juhiseist, mistõttu ÜM § 22 lg 14 kasutamisel ja korrektsioonimäärade valikul peab rakendusüksus kaalutlemisel kasutama analoogiat ehk arvestama sarnase rikkumise korral kehtivas EK finantskorrektsiooni juhises ja ÜM vana RHS suhtes ettenähtud määrasid ehk arvestama juurde ka seda, milline finantskorrektsioonimäär oleks sarnase rikkumise tuvastamisel määratud kuni 31.08.2017. a kehtinud RHS-i rikkumise tuvastamisel.

Rakendussätetega reguleerime selle, kuidas rakendada ÜM-i sätteid olukorras, kui tuvastatakse rikkumine kuni 31.08.2017. a kehtinud RHS-i alusel.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Mairi Uusen, 31.12.2018.

Põhinõue 4 – Piisavad juhtimise kontrollitoimingud

Audiitorite hinnangul on korraldusasutuses piisavad juhtimise kontrollitoimingud olulises osas tagatud, **kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria)**. Tegime ühe olulise tähelepaneku.

Oluline tähelepanek nr 4.1 – KA ei ole analüüsinud riigihangete direktiivide otsekohalduvusest tulenevat rikkumiste ohtu ning ei ole võtnud kasutusele piisavaid meetmeid ühtlustamaks finantskorrektsioonide koostamise praktikaid lähtuvalt uuest riigihangete seadusest

KA planeerimis- ja analüüsidokumentides ning kontrollitoimingute juhendis rakendusüksustele (KAMIN) ei ole kajastatud direktiivide otsekohalduvusest tulenevaid nõudeid ja nende täitmise kontrolli. Samuti ei ole KA meetmed olnud piisavad, et tagada administratsiooni ühtne lähenemine finantskorrektsioonide tegemisel seoses uue RHS-i rikkumistega.

KA JKK¹² järgi kontrollib KA RA-de ja RÜ-de ülesannete täitmist. Detailselt on KA kontrollide protsessi delegeeritud ülesannete üle kirjeldatud KA töökorras¹³, mille kohaselt on KA kontrolliplaani koostamise aluseks valdkonna analüüsid.

Riigihangete valdkonna analüüsides (2016, 2017) ja perioodi 2014-2020 kontrolliplaanist/järelevalve tegevuskavast¹⁴ selgub, et riigihangete valdkonnas ei ole KA eelmisel aruandlusperioodil kontrolle RÜ-des teinud, samuti ei planeerita vastavaid kontrolle läbi viia ka järgmisel perioodil (2017 II-2018 I).

Samas jõustusid 2014. aastal uued riigihangete valdkonda käsitlevad direktiivid¹⁵, mille pidid liikmesriigid üle võtma hiljemalt **18.04.2016. a**. Eestis jõustus uus riigihangete seadus, mis järgib mh direktiivides toodut, alles **01.09.2017. a**. Seega on vahepeal ligikaudu poolteiseaastane periood, kus Eestis kehtisid direktiividest tulenevad otsekohalduvad sätted¹⁶.

KA riskide hindamine¹⁷ ei ole eeltoodud olukorrast tulenevat riski välja toonud, mistõttu ei ole teada KA hinnang või vastavad maandamistegevused. Samuti ei ole KA valdkonna analüüs¹⁸ antud teemat käsitlenud. Ka 10.05.16.a kinnitatud KAMIN ei sisalda viiteid otsekohalduvusele ja selle kontrollile.

19.04.16. a edastas KA RÜ-de hangete kontrolli läbiviijatele kirja, milles andis teada direktiivide jõustumisest ning sellest tulenevate erisuste kontrollivajadusest. Lisaks mainis, et kasutuses olevaid hangete kontroll-lehti võib RÜ soovi korral ise täiendada või erisuste kontrolli välja tuua märkuste lahtis. Eraldi kontrolliküsimusi või kontrollikohti KA kirjas välja ei too, vaid palub riigihangete kontrollimisel juhinduda riigihangete ja riigiabi osakonna (edaspidi RRO) koostatud juhtnõudest¹⁹.

¹² punkti 2.1.2.1 alapunkti n.

¹³ peatükk 9.2.

¹⁴ Korraldusasutuse 2016 II ja 2017 I poolaasta kontrolliplaan (allkirjastatud 2.09.2016). Korraldusasutuse 2017 II ja 2018 I poolaasta tegevuskava järelevalve korraldamiseks (allkirjastatud 14.12.2017).

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivid: 2014/24/EL, 2014/25/EL, 2014/23/EL.

¹⁶ Otsekohalduvust on käsitletud Rahandusministeeriumi käitumisjuhises riigihangete direktiivide otsekohaldatavuse kohta ning käitumisjuhise lisas „Võrdlev tabel lihtsustatud kord vs sots-ja eriteenused“ [Analüüsid ja uuringud I Rahandusministeerium](#).

¹⁷ Kokkuvõtte 2016. aasta struktuurivahendite juhtimis- ja kontrollisüsteemide (JKS) ja pettuse riskide hindamise tulemustest (06.02.2017 seis). Hinnati riske, mis võivad realiseeruda 2017. aastal.

¹⁸ Perioodi 2014-2020 valdkonna analüüs „Riigihangete kontrollid“, aruandlusaasta 01.07.2016-30.06.2017 (kinnitatud 30.10.17. a).

¹⁹ Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna poolt koostatud juhtnõudest „Rahandusministeeriumi käitumisjuhises riigihangete direktiivide otsekohaldatavuse kohta“.

Audiitorid valisid lähtuvalt kutsealasest otsustusvõimest nelja RÜ²⁰ 2016/2017²¹ KA-le kooskõlastamiseks edastatud töökordad, mis sisaldasid muuhulgas riigihangete kontrolli osa. Tuvastasime, et mitte ükski ülevaadatud riigihangete kontroll-leht või üldine töökord (vt *footnote* 24 audiitori kontrollitud RÜ protseduure) ei toonud välja, kas märget või vihjet direktiivide otsekohalduvusele ja selle kontrollile.

Seega vaatamata KA edastatud teavitavale kirjale puudub audiitoritel kindlus, kas ja kuidas on RÜ-d direktiivi otsekohalduvaid sätteid kontrollinud. Lisaks põhjendas üks RÜ-dest projektauditi tähelepanekut kommenteerides, et riigihangete kontroll-leht sellekohast küsimust ei sisaldanud²².

Audiitorite hinnangul toob sotsiaal- ja eriteenuste sätte²³ mittejärgimine kaasa finantskorrektsiooni²⁴. Näiteks ei kuulu reisiteenused (CPV kood 63510000-7, 63515000-2), majutusteenused (CPV kood 98341000-5) jpm teenused direktiivide järgi sotsiaal- ja eriteenuste hulka ning nende osas oleks pidanud rahvusvahelist piirmäära ületava eeldatava maksumuse korral olema läbiviidud avatud rahvusvaheline hange, st ka hanketeate avaldamist Euroopa Liidu Väljaannete Talituses (edaspidi TED). Samuti peab direktiivide järgi olema hanketeade esitatud TED-i, kui sotsiaal- ja eriteenuste hulka kuuluva teenuse eeldatav maksumus ületab 750 000 eurot.

Auditi käigus vaatasime pisteliselt perioodil 18.04.16. a – 31.08.17. a läbiviidud lihtsustatud korras tellitud teenuse hankeid ja tuvastasime reisiteenuste hanke²⁵, mis ei olnud läbiviidud avatud rahvusvahelise hankena. Hanke aruandes on viidatud struktuurifondide projektile. Kuna SFOS-is olevad andmed ei näita selget seost antud hankega, siis ei ole audiitoritele teada, kas või millises ulatuses on antud hankega seoses kulud abikõlblikuna deklareeritud²⁶.

Audiitorite hinnangul on oht, et hankijad ei olnud teadlikud direktiivide otsekohalduvusest ja lähtudes sel hetkel kehtinud RHS-ist hankisid teenuseid, mis ei kuulu sotsiaal- ja eriteenuste hulka, lihtsustatud korras. Samuti ei edastanud hanketeadet TED-i kui lihtsustatud korras tellitav teenus ületas 750 000 eurot.

Seoses uue RHS-i jõustumisega on KA hinnatud riski, et toetuse saajad ja/või RÜ-d võivad uut RHS-i tõlgendada erinevalt või ebakorrektselt, tingimuslikuks²⁷ ning näinud ette maandamistegevusi²⁸.

²⁰ EPO-st saadud info: SA Innove (TK28, TK32 TPK Üldosa kinnitatud 3.10.16. a. 11.05.17. a kinnitatud TK28), SA Archimedes (2.3 Riigihangete kontrolli juhend kinnitatud 28.07.16. a. Korrigeeritud märts 2017. 1.TPK Üldosa kinnitatud 03.01.17. a), EAS (P3J2 Hanke ekspertiisi läbiviimine, P3 Kontrollitoimingud, kinnitatud 01.12.16. a); RIA (TPK, kinnitatud 15.09.2017. a).

²¹ Töökordade muudatused, mis on KA-le edastatud peale 19.04.2016. a ning kuni 06.09.2017. a. Periood 2016/2017 valiti, kuna tegemist on perioodiga, millal kehtisid direktiividest tulenevad otsekohalduvad sätted.

²² RÜ selgitus otsekohalduva sätte mittekontrollimisele: Rakendusüksus kontrollis hankelepingu sõlmimiseks läbi viidud hankemenetlust KAMIN lisas 6 toodud kontroll-lehe alusel ja ei tuvastanud RHS-s sätestatud rikkumisi. (Lisas 6 esitatud riigihangete kontroll-lehe kontrollküsimuste sõnastust ei ole lubatud muuta). *Audiitori märkus: RÜ on viidanud KAMIN-a versioonile, mis on kinnitatud 22.09.14.a.*

²³ Kui lihtsustatud korras tellitav teenus ei kuulu uue direktiivi järgi sotsiaal- ja eriteenuste hulka, siis tuleb neid tellida tavalises korras, st korraldada hankemenetlus, kui riigihanke eeldatav maksumus käibemaksuta ületab tavaliste teenuste rahvusvahelist piirmäära. Kui teenus kuulub sotsiaal- ja eriteenuste hulka ja lepingu eeldatav käibemaksuta maksumus ületab sotsiaal- ja eriteenuste rahvusvahelist piirmäära (750 000 eurot), siis tuleb hankijal saata hanketeade Euroopa Liidu Teataja lisas avaldamiseks.

²⁴ Euroopa Komisjoni 19.12.2013. a otsuse, millega sätestatakse ja kiidetakse heaks suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju, kohaselt ebakorrekse hanketeate avaldamisega korrektsioonimäär kas 100% või 25% (on toimunud osaline teavitamine).

²⁵ Riigihangete registri nr 177703, avaldatud 29.08.2016. a. CPV 63510000-7 Reisiteenuste ostmine (raamleping), sõlmitud hankelepingute maksumus 150 000 eurot. Riigihanke aruande järgi on lepingute täitmise tähtpäev 31.12.2018. a ning lisatud viide IV.5: Struktuuritoetuste projektiväline identifitseerimise number: Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava projekti nr 2014-2020.2.06.004005006.01.15-0001 .

²⁶ SFOS ei näita projekti nr 2014-2020.2.06.004005006.01.15-0001 hangete ja lepingute hulgas hanget nr 177703. Samas sisaldavad abikõlblikud kulud raamlepingu osapoolte kulud, aga kulukirjeldus ei too välja selget seost viidatud hankega (SFCS väljavõte SF 19, seisuga 01.02.18).

²⁷ KA 08.01.2018. a koostatud „Kokkuvõte 2017. aasta struktuurivahendite juhtimis- ja kontrollisüsteemide ja pettuse riskide hindamise tulemustest (seisuga 21.12.2017)“. Tingimuslik risk tähendab, et esinevad probleemid, mis nõuavad pidevat jälgimist ning mille maandamiseks on vajalik koostada tegevuskava.

²⁸ Riskide hindamise koondist selgub, et KA näeb riski maandustegevustena ette järgmisi tegevusi: 1) korraldatakse riigihangete ekspertiise seminare ja koolitusi; 2) riigihankealane nõustamine toimub jooksvalt; 3) RÜ-d võtavad kasutusele uued riigihangete kontroll-lehed, mis abistavad kontrollijat seaduse järgimisel; 4) RÜ-d teevad riigihangetele eelkontrolli või -nõustamist, mis võimaldab ennetada finantsmõjuga rikkumisi.

RÜ-d ja RA-d on samuti ohuna välja toonud, et uue RHS rakendamisega puudub kogemus, uued tõlgendused ei ole välja kujunenud, tõlgendused muutuvad jms.

Samuti on KA küsinud AA-lt hinnangut finantskorrektsiooni rakendamise kohta olukorras juhul, kui hankija on esitanud kvalifitseerimistingimused nõude, mis uue RHS-i alusel on pakkumuse vastavuse nõue. KA sõnul oli hinnangu küsimise eesmärgiks ühtlustada administratsioonis arusaamist finantskorrektsioonide alustest.

Tulenevalt eeltoodust on ilmne, et SF administratsioonis ei ole veel ühtset praktikat/lähenumist uue RHS rikkumisega seotud finantskorrektsioonide tegemisel. Seetõttu leiame, et lisaks KA ettenähtud maandamistegevustele on vajalik välja tuua ühtsed seisukohad/olukorrad/praktikad, millal uue RHS-i rikkumine toob kaasa finantskorrektsiooni ja millal mitte.

Risk:

Direktiivide otsekohalduvate nõuete mittetäitmisega kaasneb risk, et väljamakstud toetus tuleb tagastada.

Finantskorrektsioonide koostamise (RHS-i osas) ühtse praktika puudumisega kaasneb risk, et toetuse saajaid on koheldud/koheldakse ebavõrdselt ning toetuse tagasinõue on ebaõiglane või vastupidi - tagasinõue on jäetud tegemata.

Soovitus:

Soovitame KA-l viia läbi analüüs tuvastamiseks, kas ja kuidas on RÜ-d enne uue riigihanke seaduse kehtima hakkamist kontrollinud otsekohalduvate sätete järgimist. Vajadusel teha KA poolsed kontrollitoimingud.

Lisaks KA planeeritavatele maandamistegevustele soovitame KA-l koostada uue riigihangete seadusega seotud finantskorrektsioonide koostamise juhendi (vajadusel koostöös RRO-ga saamaks sisendit RHS-i tõlgenduste osas), tuues välja uue RHS-iga seotud rikkumiste näited, mis toovad kaasa finantskorrektsiooni ja mis ei too. Lisaks soovitame seal mh kajastada, kuidas hinnata hankelepingute muudatuste väärtust (sealhulgas juhul, kui tegu on asendustöödega).

Auditeeritava kommentaar:

Nõustume tähelepanekuga osaliselt, KA selgitused on esitatud alljärgnevalt.

AA toob tähelepanekus välja, et KA planeerimis- aja analüüsidokumentides ning kontrollitoimingute juhendis (KAMIN) ei ole kajastatud direktiivide otsekohalduvusest tulenevaid nõudeid ja nende täitmise kontrolli.

Nii nagu KA kontrollitoimingute juhendis (KAMIN) ei sisaldu selgitusi ega tõlgendusi RHS-i sätetest, ei ole KA lisanud KAMIN juhendisse ka direktiivide²⁹ vahetut õigusmõju omavaid sätteid ega tõlgendusi ja selgitusi neist. Õigusaktide tõlgendused ja selgitused on kättesaadavad RRO kui poliitikakujundaja veebilehel <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihangete-poliitika>. RRO on koostanud muuhulgas käitumisjuhise riigihangete direktiivide vahetu õigusmõju kohta³⁰.

Asjaolust, et direktiivide vahetut õigusmõju on vajalik kontrollida, on KA RÜ-sid teavitanud 19.04.2016 e-kirjaga³¹. Viidatud e-kirjas on KA andnud RÜ-dele juhised, kuidas uue RHS-i jõustumiseni toimida. Ühtlasi on KA viidanud RRO juhenditele, mis sisaldas direktiivide vahetut õigusmõju omavate sätete loetelu. Eeltoodut arvesse võttes, on RÜ-del olnud kohustus vastavatest suunistest oma kontrollides ka lähtuda. Kontrolli käigus esile kerkinud küsimuste osas on RÜ-d konsulteerinud jooksvalt nii riigihangete ja riigiabi osakonna kui ka KA-ga. Seda, kuidas direktiivide vahetut õigusmõju kontrollida, ei ole KA esitanud KAMIN juhendis, kuivõrd tegemist on konkreetse ühekordse

²⁹ Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta; Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta; Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ.

³⁰ Elektrooniliselt kättesaadav <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analüüsid-ja-uuringud>.

³¹ E-kiri edastatud AA-le.

perioodiga, mis oli KAMIN juhendi kinnitamise hetkeks möödunud ning uus RHS juba jõustunud ehk kokkuvõtvalt on tegemist erandliku olukorraga.

Lisaks ei sisalda KAMIN eraldi juhtnööre direktiivide vahetu õigusmõju kontrollimisest, kuivõrd KA on direktiivide jõustumise ajal ning enne uue RHS-i jõustumist mõelnud riigihangete (mis on korraldatud perioodil 18.04.2016 – uue RHS-i jõustumine) kontrollile RÜ-des, mistõttu ei ole selliste riigihangete kontrollimiseks KA poolt eraldi kontroll-lehti koostatud.

Lähtuvalt sellest, et uute kontroll-lehtede koostamisega oleks kaasnenud täiendav halduskoormus (lisaks nende koostamisele või täiendamisele, oli vajalik vastavad muudatused kokku leppida ka kaheksa RÜ-ga) eelistas KA oma töökorralduses vajadusel hilisemat kontrolli perioodil, mil direktiivid liikmesriikidele kohustuslikud olid ja uut RHS-i ei olnud veel jõustunud.

Ühtlasi tuleb märkida, et direktiivide jõustumise hetkel ei osanud KA ette näha, et direktiive üle võtva RHS-i vastu võtmine ning jõustumine niivõrd palju edasi lükkub. Juhul kui selline teadmine oleks olnud juba direktiivide jõustumise hetkel, oleks KA otsused võinud olla teistsugused.

Täiendavalt lisame, et valdkonnaanalüüside ja tegevuskava koostamisel 2017. aasta oktoobris planeeris KA, et vaatab ja hindab tehtud analüüsid üle märtsis-aprillis ning sellest tulenevalt täpsustab oma tegevuskava. Seega on võimalik, et valdkonnaanalüüside üle vaatamisel ja hindamisel muudab KA oma 2018. aasta I poolaasta tegevuskava.

Mis puudutab RÜ-de TPK-de muudatusi, millele AA viitab, siis KA 19.04.2016 e-kirjas sisaldub järgmine info:

/.../ Hetkel kasutusel olevaid kontroll-lehti võib RÜ ise üle rahvusvahelise riigihanke piirmäära ületavate hangete osas uutest direktiividest tulenevalt täiendada, kui on soov. Erisused võrreldes kehtiva seaduse ja uute direktiivide osas saab välja tuua ka näiteks märkuste lahtris. Oluline on see, et erisust kontrollitakse ning sellest jääb maha kontroll-jälg./.../

Eeltoodust tulenevalt on KA RÜ-dele rõhutanud, et oluline on direktiivide vahetu õigusmõju kontrollida, ent KA ei ole kohustanud RÜ-del riigihangete kontroll-lehele eraldi küsimusi lisama.

AA soovib juhendis välja tuua ka praktikad, mille kasutamisel uue RHS-i järgi hankides võib kaasneda finantskorrektsioon. Juhul kui AA on antud soovitusena mõelnud seda, et KA kirjeldab olukordi, mis kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-i kohaselt ei olnud rikkumised, kuid 01.09.2017 jõustunud RHS-i kohaselt seda on, siis on KA seisukohal, et vajalikud kontroll-kohad on esitatud riigihangete kontroll-lehtedel. Igale kontroll-küsimusele vastates hindab RÜ nii kontroll-lehel esitatud suunistest kui ka riigihangete KKK-s esitatud selgitustest, kas RHS-i nõudeid on järgitud ning juhul, kui leiab, et ei ole järgitud, siis vajadusel esitab täiendava päringu RRO-le või konsulteerib KA-ga. Juhul kui KA sellised juhised tulevikus koostab, siis tuleb lähtuda praktikas juba esinenud näidetest, et konkreetseid juhtumeid kirjeldada, vastupidisel juhul on tegemist pelgalt teoreetilise hinnanguga, mis ei pruugi praktikas täiendavat väärtust kaasa tuua.

AA väljendab, et RÜ-d ja RA-d on ohuna välja toonud, et uue RHS rakendamise puudub kogemus, uued tõlgendused ei ole välja kujunenud, tõlgendused muutuvad jms. Märgime, et iga uue õigusakti jõustumisega kaasneb olukord, et uued tõlgendused ei ole välja kujunenud ja et nende osas puudub kogemus. Selliste riskide maandamiseks on KA koostöös RÜ-dega koostanud 01.09.2017 jõustunud RHS-il põhinevad kontroll-lehed, mille alusel rakendusüksused toetuse saajate riigihankeid kontrollivad ning küsimuste korral eelnõustavad. Lisaks korraldab KA RÜ-dele riigihangete seminare ning tellime koolitusi. Lõpuni selliseid riske maandada aga ilmselgelt võimalik ei ole, kuivõrd tervikuna RHS-i tõlgendamise kohta puudub kohtupraktika ja VaKo otsused. Need saavad tekkida aja jooksul, mil uut RHS-i rakendatakse.

AA selgitab, et lisaks KA ettenähtud maandamistegevustele on vajalik välja tuua ühtsed seisukohad/olukorrad/praktikad, millal uue RHS-i rikkumine toob kaasa finantskorrektsiooni ja millal mitte. Vastavalt eelmises lõigus esitatule saab ühtseid praktikaid näidetena kirja panema hakata siis, kui esinevad realselt elulised olukorrad. Nende pinnalt saab KA koostada RÜ-dele näidiseid ning anda soovitusi. Praeguseks on selliste näidiste koostamine küsitava väärtusega ka seetõttu, et puuduvad uutest riigihankedirektiividest tulenevad Euroopa Komisjoni juhised finantskorrektsioonide tegemiseks.

Kokkuvõtvalt kogub KA RÜ-delt asjakohase info rahvusvahelistest riigihangetest, mis on korraldatud perioodil 18.04.2016 – 31.08.2017 ning koostab selle pinnalt ülevaate ja hindab selle põhjal, kas ja millised täiendavad tegevused on vajalikud tuvastamiseks, kas RÜ-d on kontrollinud riigihankedirektiivide vahetut õigusmõju viidatud perioodil piisavalt.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Marit Piirisaar, 2 kuud auditi lõpparuande saabumisest.

Audiitorite täiendav kommentaar:

Audiitorid nõustuvad, et riigihangete seadusega seotud finantskorrektsioonide koostamise juhend on seda asjakohasem, mida enam sisaldab näiteid rakendamise käigus lahendatud kaasustest, kohtupraktikast, VAKO otsustest jmt. Samas jäädes liiga kauaks ootama eeltoodud andmete kogunemist, võib tähelepanekus toodud risk realiseeruda. Kommentaaris on viidatud uuele RHS-i alusel koostatud riigihangete kontroll-lehele, kus vajalikud kontrollkohad on välja toodud. Audiitorite hinnangul on just kontrollkohtade sisustamine keeruline ja võib kaasa tuua erinevate kontrollijate erinevat lähenemist. Näiteks millistel juhtudel on tegu piiravate tingimustega, mis toob kaasa finantskorrektsiooni, või kuidas arvestada hankelepingu muudatuste väärtust (sealhulgas juhul, kui tegu on asendustöödega).

Kuna ka EK uued juhised finantskorrektsioonide tegemiseks ei ole veel saanud, aktsepteerime, et soovitusel toodud juhendi koostamise vajadust hinnatakse 2018. a jooksul. Loeme tähelepaneku soovitusel rakendatuks peale riigihangete direktiivide otsekohalduvuse analüüsi (vajadusel kontrollitoiminguid).

Põhinõue 5 – Kasutusel on tõhus süsteem tagamaks, et kõiki kulude ja audititega seotud dokumente säilitatakse, et kindlustada piisav kontrollijalg

Audiitorite hinnangul on korraldusasutuses piisav kontroll-jalg olulises osas tagatud (**I kategooria**).

Põhinõue 8 – Sobivad menetlused juhtkonna kinnitava avalduse, lõplike auditoraruannete ja tehtud kontrollide aastakokkuvõtete koostamiseks

Audiitorite hinnangul on korraldusasutuses sobivad menetlused juhtkonna kinnitava avalduse, lõplike auditoraruannete ja tehtud kontrollide aastakokkuvõtete koostamiseks olulises osas olemas (**I kategooria**). Tegime ühe väheolulise tähelepaneku.

Väheoluline tähelepanek nr 8.1 – JKS auditite järeltegevuste teostamise protsess ei täida mõningatel juhtudel esitatud ootusi ega järgi kehtestatud protseduure

JKS auditi käigus leitud olulisi puudusi ei ole suudetud aasta jooksul süsteemist kõrvaldada. Samuti ei toimi auditite järeltegevuste teostamise tagamise ja kontrollimise protsess vastavalt KA protseduurides sätestatud.

KA töökorra³² järgi tuleb auditite järeltegevuste elluviimisel lähtuda mh KA juhendist auditite järeltegevuste menetlemiseks³³. Juhendi kohaselt on Euroopa Komisjonil ootus, et JKS olulised puudused tuleb kõrvaldada mitte hiljem kui ühe aasta jooksul alates auditi lõppraporti saamisest.

³² Rahandusministeeriumi töökord Struktuurivahendite korraldusasutuse tööprotsessid programmiperioodiks 2014-2020 (kinnitatud 05.05.2016. a), peatükk 9.4 „Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite ning projektauditite järeltegevuste teostamise tagamise ja kontrollimise protsess”.

³³ KA juhend „Juhendmaterjal juhtimis- ja kontrollisüsteemide ning projektauditite järeltegevuste menetlemiseks” 10.05.2016. a (edaspidi KA juhend auditite järeltegevusteks).

Auditi toimingute käigus selgus, et esineb olulisi JKS auditi tähelepanekuid³⁴, kus audiitorite hinnangul puudusid piisavad põhjused³⁵, et soovitude rakendamine ei oleks võinud toimuda ettenähtud ajaraami piires.

JKS auditi järeltegevuste menetlemisel on KA ülesanne mh esmane järeltegevuste piisavuse heakskiitmine ning vajadusel JKS auditi lõpparuandes määratud järeltegevuste tähtaja pikendamine.

Audiitorid tuvastasid olukordi, kus KA e-kirjavahetusest auditeeritava³⁶ ei selgu, mis tähtajani on auditite soovituse elluviimist pikendatud.

Lisaks toome välja, et tulenevalt auditite järeltegevuste teostamise põhimõtete ja tähtaegade muutumisest vajab KA töökorra peatükk 9.4 ajakohastamist.

KA selgitas, et täpsemad muudatused viiakse KA töökorda, kui KA juhend auditite järeltegevuseks läbib kooskõlastusringi ja saab kinnitatud.

Risk:

Oluliste puuduste pikaajalise lahendamisega kaasneb oht, et auditis väljatoodud riskid realiseeruvad enne kõrvaldamist.

Soovitus:

Soovitame KA-l järgida protseduurides sätestatud korda ning määrata täiendavateks järeltegevusteks konkreetseid tähtjaid. Tähtaegade muutmise osas protsessi läbipaistvuse suurendamiseks soovitame tagada kontrolljälg (nt e-kiri auditeeritava, mis sisaldab soovituse täitmise tähtaega). Samuti soovitame oluliste puuduste lahendamise protsessi KA-l jõulisemalt koordineerida, suhelda järjepidevalt auditeeritavatega ja tagada, et kavandatud parendustegevustega alustatakse kohe peale auditi lõpparuande saamist. Vajadusel pakkuda omapoolset nõustamist.

Lisaks soovitame veelgi tõhustada koostööd audiitoritega - juhul, kui audiitor on jäänud soovituse rakendamise osas KA-ga eriarvamusele, viia KA ja AA vahel läbi kohtumine täpsustamiseks audiitori ootuseid KA/auditeeritava järeltegevustele.

Samuti soovitame peale KA auditite järeltegevuste juhendi muutmist ajakohastada KA töökorda.

Auditeeritava kommentaar:

KA hinnangul on KA koostöö AA-ga tõhus. Auditi tähelepanekute osas, mille sisu on olnud vajalik täpsustada või mille osas on jäädud eriarvamusele, on viimasel paaril aastal toimunud osapoolte vahelised töökoosolekud, mille käigus on lahtisi küsimusi arutatud ning lepitud kokku järeltegevuste alused ja ulatus.

KA nõustub audiitoritega, et auditi järeltegevuste tähtaja pikendamisel võiks tähelepaneku täitmise tegelik tähtaeg olla paremini sätestatud. Samas on tähtaja pikendamise tingimused sätestatud KA auditite järeltegevuste juhendis ning kui konkreetsem tähtaeg puudub, tuleb järeltegevuste osas lähtuda juhendist. Juhime tähelepanu, et alati ei ole võimalik ka juhendis toodud tähtajast lähtuda, kuna tähelepanekud võivad üksteisest sõltuda või olla seotud õigusaktide muutmisega, mille ettevalmistamine ja jõustumine ei ole ette ennustatav. Sellisel juhul märgitakse tähelepaneku täitmiseks indikatiivne aeg, mida täpsustatakse KA poolt kord kvartalis tehtavate päringute raames

³⁴ **8. juunil 2016. a** lõppenud audit JKS 2/2015 (EAS):

- tähelepaneku 2.1 kinnitas KA alles **9.01.2018. a**. Tähelepanek oli seotud topelfinantseerimise kontrollimisega;

- tähelepaneku 2.5 kinnitas KA **21.09.2017.a**. KA kinnitas esialgsed järeltegevused 17.10.16. a, kuid 19.10.16. a audiitor ei nõustunud järeltegevustega, kuna esitatud esialgne analüüs ei andnud piisavat kindlust soovituse rakendamisest;

- tähelepaneku 2.6 kinnitas KA **14.07.2017. a**. KA kinnitas esialgsed järeltegevused 12.10.16. a, kuid 19.10.16. a audiitor ei nõustunud järeltegevustega, kuna soovitus oli mahukam ning RÜ esialgsed tegevused ei olnud ses osas audiitori hinnangul piisavad.

³⁵ Audiitorite hinnangul on põhjused piisavad, kui soovituse rakendamine on seotud IT arendustegevustega (võib aega võtta üle aasta) või õigusaktide muutumise vajadusega.

³⁶ E-kirjavahetus KA ja EASi vahel seoses JKS auditi nr 2/2015 TP-dega 2.1, 2.5 ja 2.6.

ning mille tulemused kajastatakse kvartaalses ülevaates teostatud audititest ja lahtiste auditite tähelepanekute järeltegevustest.

KA ei nõustu tähelepanekuga, mis puudutab puudulikku tööd 1-aastase ajaraami täitmise jälgimisel ning vajadust muuta KA auditite järeltegevuste juhendit selle valguses rangemaks. Juhime tähelepanu KA ei saa võtta vastutust olukordades, kus temast mitte olenevatel põhjustel ei ole tähtaegu täidetud või kui osapooltega konsulteerimata on tähelepanekute likvideerimiseks märgitud ebarealistlikud tähtajad. Üle ühe aasta läinud tähtajad on eelkõige olnud seotud teiste osapoolte tegevustega, kelle üle KA-l puudub ametivõim, sh AA enda tegevuse või tegevusetusega. Näitena saame tuua alljärgnevat:

- IT süsteemi puudutava auditi JKS-8 puhul ei konsulteeritud tähelepaneku täitmise tähtaja määramisel KA-ga ning AA kehtestas ebarealistliku tähtaja. IT süsteemi arendusi ei ole võimalik teostada 1-3 kuu jooksul, enamasti võtavad arendused aega enam kui 1 aasta;
- auditeeritav on täitnud tähelepaneku, nt töötada välja protseduur. KA kinnitab tähelepaneku omalt poolt, kuid AA ei sulge seda, kuna soovib protseduuri ka testida. See ei ole aga olnud algse soovitusel sisu. Protseduuri rakendamine võib olla võimalik alles tulevikus (nt JKS-8, JKS-2 (EAS));
- auditeeritav täidab tähelepanekus toodud soovitusel, kuid AA ei sulge seda mitme kuu jooksul (nt Innove Töötukassa audit), mitte tõttu ületatakse 1 aasta ajaraami;
- kaasused on seotud erimeelsustega või kolmandate osapoolte tegevusega. Nt Maanteeameti auditi järeltegevuste tähtaeg langes 2017. a detsembris, kuid järeltegevusi ei ole võimalik teostada, kuna projekt on auditeerimisel ka Euroopa Kontrollikoja (EKA) poolt ning osapooled ootavad EKA ametlikku seisukohta.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Puudub.

Auditorite täiendav kommentaar:

Antud tähelepanekuga juhime tähelepanu olulistele JKS auditi tähelepanekutele, kus auditorite hinnangul puudusid piisavad põhjused ettenähtud ajaraami ületamiseks. Nagu oleme tähelepaneku allmärkuses 35 välja toonud, on ajaraamis mittepüsivim aktsepteeritav kui soovitusel rakendamine on seotud IT arendustegevustega (nt kommentaaris väljatoodud audit nr JKS-8/2016) või õigusaktide muutumise vajadusega.

Täiendavalt rõhutame, et tähelepanek on suunatud JKS auditite järeltegevuste teostamise protsessile. Kommentaaris toodud kaks viimast näidet on seotud projektaudititega. Lisaks märgime, et näitena toodud Innove Töötukassa auditi tähelepanek suleti enne aasta möödumist audit lõpparuande allkirjastamisest (auditi lõpparuanne 30.12.16. a, SFOS andmetel tähelepanek suleti 03.10.17. a), mistõttu selle näite kasutamine ei ole auditorite hinnangul antud tähelepanekuga seoses asjakohane.

LISA 1 – Koondhinnang korraldusasutuse JKS-ile

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
Põhinõue 1. Piisav kohustuste lahusus ning aruandlus- ja järelevalve süsteem kontrolli teostamiseks delegeeritud funktsioonide täitmise üle	I			
Põhinõue 3. Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhiste andmiseks		II		
Põhinõue 4. Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid		II		
Põhinõue 5. Piisav kontroll-jälg	I			
Põhinõue 8. Piisavad protseduurid juhtkonna kinnituse ja aastakokkuvõtte koostamiseks	I			
Koondhinnang korraldusasutuse JKS-ile		II		