



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Sertifitseerimisasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit

Audit nr JKS-36/2020

Lõpparuanne

8.10.2020



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Pr Karin Viikmaa, Riigi Tugiteenuste Keskus, toetuse maksete osakond, sertifitseerimisasutuse juht;

Hr Martin Karro, Riigi Tugiteenuste Keskus, korraldusosakonna juht.

LÜHIÜLEVAADE

Auditi eesmärk oli anda hinnang **Riigi Tugiteenuste Keskuse toetuse maksete osakonna (edaspidi RTK TMO) kui sertifitseerimisasutuse (edaspidi SA)** juhtimis- ja kontrollisüsteemi tõhususele perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse ja enim puudust kannatavate inimeste abifondist eraldatava toetuse rakendamisel vastavalt Vabariigi Valitsuse 7. augusti 2014. a määruse nr 127 § 3 lõikele 1.

Hinnangu andmisel SA juhtimis- ja kontrollisüsteemile (edaspidi JKS) tuginesid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ja auditi leidudele.

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et **RTK TMO kui SA JKS toimib hästi (I kategooria¹)**.

Auditi käigus selgus, et Euroopa Komisjonile esitatava maksetaotluse ja sertifitseeritud kulude aastaaruande koostamise protseduurikirjeldused vajasis ajakohastamist ja täiendamist. SA täiendas auditi ajal protseduurikirjeldusi. Audiitorite hinnangul vastavad täiendatud protseduurikirjeldused SA juhtimis- ja kontrollisüsteemile seatud nõuetele.

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

Audit on läbi viidud kooskõlas / vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

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.

Kinnitame lõpparuande 11 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Alber

Finantskontrolli osakonna

I auditi talituse juhataja

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Ingrid Kuld

Finantskontrolli osakonna

I auditi talituse juhtivaudiitor

SISUKORD

LÜHIÜLEVAADE.....	2
SISUKORD.....	4
A - OSA	5
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST	5
2. TAUSTINFO.....	7
B-OSA	10
TULEMUSED.....	10
LISA 1 – KOONDHINNANG SA JKS-ILE.....	11

A - OSA

1. Kokkuvõtte auditi läbiviimisest

1.1 Auditi läbiviimise alus	- Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus (edaspidi STS) § 11 lõige 3; - FKO 2020. aasta tööplan.
1.2 Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulusid FKO I auditi talituse juhtivaudiitor Ingrid Kuld (auditi juht) ning II auditi talituse audiitor Eliina Tüvi. Auditi eest vastutav isik on FKO I talituse juhataja Anu Alber.
1.3 Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit viidi läbi ajavahemikul 9.03.2020. a kuni 8.10.2020. a.
1.4 Auditi ulatus	Perioodi 2014-2020 SA põhinõuded ² : <ul style="list-style-type: none"> - Põhinõue 9: Ülesannete piisav lahusus ning piisavad süsteemid aruandluseks ja seireks juhtudel, kui vastav asutus usaldab ülesannete täitmise teisele asutusele. - Põhinõue 10: Sobivad menetlused maksetaotluse koostamiseks ja esitamiseks. - Põhinõue 11: Sobivate elektrooniliste raamatupidamisandmike säilitamine deklareeritud kulude ja vastava avaliku sektori panuse kohta. - Põhinõue 12: Sobiv ja täielik arvestus sissenõutavate, sissenõutud ja tühistatud summade kohta. - Põhinõue 13: Sobivad menetlused raamatupidamise aastaaruannete koostamiseks ning nende terviklikkuse, täpsuse ja õigsuse sertifitseerimiseks.
1.5 Läbiviidud auditi toimingud	Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised toimingud: <ul style="list-style-type: none"> - RTK TMO protseduurireeglite piisavuse ja tõhususe hindamine SA ülesannete täitmiseks ning protseduurireeglite järgimise testimine; - intervjuude läbiviimine SA töötajatega eesmärgiga täpsustada SA protseduure ning ametnike/töötajate ülesandeid; - struktuuritoetuse sh abifondist eraldatava toetuse rakendamise seonduva informatsiooni säilitamise süsteemi olemasolu hindamine ja testimine; - SA ülesannete täitmiseks vajalike ametikohtade ning asjakohaste ametijuhendite olemasolu hindamine; - täiendavate tõendusmaterjalide ja SA selgituste põhjal olemasoleva JKS-i vastavuse põhinõuete hindamine.

² 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).

<p>1.6 Õiguslik raamistik ja olulisemad dokumendid, millele tugineti</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ühissätete määrus (edaspidi ÜSM)³ 1303/2013 artikkel 126; - Abifondi määrus⁴ artikkel 33; - Finantsmääruse⁵ artikkel 63 lg 5 punkt a ja lg 6; - Rakendusmääruse⁶ 1011/2014 artikkel 3 ja 7 ja lisad III ja VII; - Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus; - RTK töökord „Struktuurivahendite korraldus- ja juhtimisasutuse ning riikliku kontaktasutuse ning Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna sertifitseeriva asutuse töökord programmiperioodiks 2014-2020/2021“ (jõustunud 1.11.2019, muudatused jõustunud 1.04.2020) (edaspidi RTK töökord); - RTK Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 korraldus- ja juhtimisasutuse kirjeldus (jõustunud 1.11.2019, muudatused jõustunud 01.04.2020) (edaspidi KA/SA JKK); - RTK TMO juhend „RÜ kontrollide vahetevõtte. Vahemaksetaotlus“ (edaspidi SA juhend); - RTK TMO töötajate ametijuhendid.
<p>1.7 Protseduuride testimine</p>	<p>Testimaks SA protseduureegleid testiti RÜ kontrollide vahearuaude ja EK-le vahemaksetaotluse koostamist. Sertifitseeritud kulude aastaaruannete⁷ (edaspidi SKA) koostamist käesoleva auditi raames ei testitud. SKA koostamisega seotud ülesannete analüüsimisel ja testimisel kasutati SKA auditis nr JKS-34/2019 saadud infot, andmeid ja tulemusi.</p> <p>Auditorite professionaalse kutsehinnangu põhjal valiti RÜ kontrollide vahearuaude koostamise testimiseks Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskuse ja Sihtasutus Innove kontrollide vahearuaanded seisuga 30.09.2019 ja 31.12.2019. Vahemaksetaotluse koostamise protseduure testiti ERF maksetaotluse põhjal, mis esitati EK-le seisuga 15.03.2020.</p>
<p>1.8 Auditeerimise standardid</p>	<p>Rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid</p>
<p>1.9 Piirangud</p>	<p>Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse (edaspidi AA) ülesannete täitmiseks AA-l õigus auditeerida SA-</p>

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 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.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 223/2014, 11. märts 2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudustkannatavate isikute jaoks.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL, EURATOM) nr 2018/1046, 18. juuli 2018, mis käsitleb liidu üldelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012.

⁶ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 1011/2014, 22. september 2014, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 üksikasjalikud rakenduseeskirjad komisjonile teatava teabe esitamise vormide kohta ning toetusesaajate ning korraldus- ja juhtimisasutuste, sertifitseerimisasutuste, auditeerimisasutuste ja vahendus- ja juhtimisasutuste vahelise teabevahetuse korra kohta.

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 (edaspidi ÜSM) artikli 137 lõike 1 tähenduses, millist on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL, Euratom) 2018/1046 Artikkel 272 lõikega 59.

d. SA 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 SA 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.

Auditi käigus ei testitud SKA koostamist. Piirangu põhjuseks oli asjaolu, et käesoleva auditi alustamise hetkeks oli just lõppenud aruandlusaasta 01.07.2018-30.06.2019 SKA auditi toimingud, mille käigus jõudsid audiitorid mh arvamusel, et SKA annab määruse (EL) nr 480/2014⁸ artikli 29 lõike 5 kohase õige ja õiglase ülevaate ning SKA-s esitatud kulud, mille hüvitamist EK-lt on taotletud, on õiguspärased ja nõuetekohased. Samuti jõudsid audiitorid järeldusele, et erinevate fondide SKA-d vastasid rakendusmääruses nr 1011/2014 toodud vormile.

Auditi toimingute ajal 12.05.2020. a kinnitati RTK töökorra „Struktuurivahendite korraldusametuse ning riikliku kontaktasutuse ning Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna sertifitseeriva asutuse töökord programmiperioodiks 2014-2020/2021“ tagasiulatuvalt 1.04.2020. a jõustunud muudatused, mille mõju hindasid audiitorid auditi ulatusele minimaalseks ning muudatusi seetõttu detailselt ei hinnatud.

2. Taustinfo

2.1 Sertifitseerimis- asutuse määramine

KA täidab ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 nr CCI 2014EE16M3OP001 (edaspidi rakenduskava) juhtimisel ja elluviimisel ÜSM-i artiklis 125 ja abifondi määruse artiklis 32 toodud ülesandeid. Vastavalt ÜSM-i artikli 123 lõikes 3 ja abifondi määruse artikli 31 lõikes 3 lubatule, täidab KA lisaks samade määruste artiklites 126 ja 33 toodud SA ülesandeid.

AA viis 2014. aastal läbi KA (sh SA) vastavushindamise⁹ ning andis hinnangu, et rakenduskava eest vastutav KA vastab ÜSMi lisas XIII sätestatud sisekontrollikeskkonna, riskijuhtimise, juhtimis- ja kontrollimeetmete ja seirega seotud määramise kriteeriumitele. AA hinnangul oli rakenduskava jaoks loodud juhtimis- ja kontrollisüsteemid olulises osas vastavuses ÜSMi lisas XIII toodud KA ja SA määramise kriteeriumitega. Abifondi määruse artikli 35 lõikele 3 tuginedes kehtis sama hinnang ka abifondi määruse kontekstis.

31.07.2014. a andis VV protokollilise otsusega RM-le loa rakenduskava KA ja SA ülesannete täitmiseks. SA ülesandeid täitis kuni 31.08.2018 Euroopa Liidu maksete osakond.

⁸ Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr 480/2014, 3. märts 2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta.

⁹ AA auditi aruanne nr II-156/2014, 11.07.2014.

	<p>KA (sh SA) koos koosseisu ja ülesannetega viidi alates 01.09.2018. a RM-st üle RTK-sse. Rakenduskava KA ülesandeid täidavad RTK kaks osakonda: toetuste arendamise osakond ning sertifitseerimisasutuse ülesandeid täitev TMO.</p> <p>AA viis 2018. a läbi piiratud ulatuses vastavusauditi¹⁰ ning jõudis järeldusele, et rakenduskava jaoks loodud juhtimis- ja kontrollisüsteemid on olulises osas vastavuses ÜSM-i lisas XIII toodud KA ja SA määramise kriteeriumitega. SA osas puudusi ei tuvastatud.</p> <p>1.11.2019. a viidi RTK-s läbi KA struktuurimuudatus. KA uus struktuur SA tööd ja ülesannete jaotust ei mõjutanud.</p> <p>SA struktuuritoetuse administreerimisega seotud JKSi tõhusust struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020 hinnati 2016. aastal¹¹. Auditi käigus ei tehtud tähelepanekuid ja audiitorid jõudsid järeldusele, et SA JKS toimib hästi.</p>
<p>2.2 Sertifitseerimis- asutuse ülesanded</p>	<p>SA täidab ÜSM-is ning STS-is § 9 ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud SA ülesandeid KA koosseisus. ÜSM-i artikli 126 ja abifondi määramise artikli 33 põhjal on rakenduskava SA põhiülesanded järgmised:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) koostada ja esitada komisjonile maksetaotlusi ning tõendada, et need lähtuvad usaldusväärsetest raamatupidamissüsteemidest, rajanevad kontrollitavatel tõendatavatel dokumentidel ning on läbinud KA kontrollid. b) koostada finantsmääruse artikli 63 lg 5 punktis a osutatud raamatupidamise aastaaruandeid. c) tõendada raamatupidamise aastaaruannete terviklikkust, täpsust ja õigsust ning seda, et arvestuskannetesse kantud kulud vastavad kohaldatavale õigusele ning et need on tehtud seoses tegevustega, mis on rahastamiseks välja valitud vastavalt rakenduskava suhtes kohaldatavatele kriteeriumitele ning on vastavuses kohaldatava õigusega; d) tagada sellise süsteemi olemasolu, milles kirjendatakse ja salvestatakse elektroonilisel kujul iga tegevuse raamatupidamisandmikud ning mis toetab kõiki andmeid, mida on vaja, et koostada maksetaotlusi ja raamatupidamise aastaaruandeid, sh sissenõudmisele kuuluvate summade, sissenõutud summade ning tegevuse või rakenduskava kogu toetuse või selle osa tühistamise järel tühistatud summade andmikud; e) maksetaotluste koostamise ja esitamise puhul tagada, et ta on saanud KA-lt piisavalt teavet kuludega seotud menetluste ja teostatud kontrollide kohta; f) arvestada maksetaotluste koostamisel ja esitamisel kõikide auditeerimisasutuse poolt või tema vastutusel teostatud auditite tulemusi; g) hoida elektroonilisel kujul raamatupidamisandmikke EK-le deklareeritud kulude ja toetusesaajatele makstud vastava avaliku sektori toetuse kohta; h) pidada arvestust sissenõutud summade ning tegevuse või rakenduskava kogu toetuse või selle osa tühistamise järel tühistatud summade kohta. Sissenõutud

¹⁰ AA auditi aruanne nr JKS-21/2018, 18.12.2018.

¹¹ AA auditi aruanne nr JKS-5/2016, 22.12.2016

summad makstakse liidu eelarvesse tagasi enne rakenduskava lõpetamist, arvates need maha kulude järgmisest eelarvestusest.

Perioodil 2014-2020 toimub kulude esitamine EK-le aruandlusaastate kaupa, mis kestavad 01.07 – 30.06 (v.a esimene aruandlusaasta, mis kestis 01.01.2014 – 30.06.2015). Aruandlusaasta jooksul esitab RTK TMO EK-le vahemaksetaotluseid, milles koondatakse toetuse saajate poolt tehtud ja rakendusüksuste poolt hüvitatud abikõlblike kulude andmed. Vahemaksetaotluse esitamisega RTK TMO kulusid EK-le ei sertifitseeri (sertifikaati ei väljastata), vaid taotleb EK-lt hüvitist tehtud kuludele. EK hüvitab hüvitamisele kuuluvast summast ÜSM-i artikli 130 alusel 90%. See tähendab, et igast vahemaksetaotlusega taotletud summast peab EK esialgu 10% kinni (eeldusega, et jooksvad kulud võivad sisaldada mitteabikõlblike kulusid) ja kulude sertifitseerimine toimub ainult üks kord aastas, aruandlusaasta lõpus.

Iga vahemaksetaotluse raames koostab RTK TMO vahekokkuvõtted rakendusüksuste lõikes, kus analüüsitakse, millises osas on kulude staatus ebaselge või mille osas alles otsust oodatakse. Vahekokkuvõtted koostatakse ka selleks, et RTK TMO-l endal oleks pidevalt ülevaade potentsiaalselt mitteabikõlblikest kuludest. Kui SKA esitamise ajaks ei ole konkreetse kulu osas otsuseid tehtud, siis jooksva aasta SKA koosseisus neid kulusid ei sertifitseerita (SKA kogusumma läheb selle arvelt väiksemaks).

Aruandlusaasta lõpus arvutatakse välja ja deklareeritakse EK-le puhas väljamaksete summa, millest on maha arvestatud täiendavad tagasinõuded või mitteabikõlblikkuse kahtlusega kulud. EK hindab SKA üle, vajadusel palub andmeid täpsustada ja selle põhjal arvestab täiendavalt maksmisele kuuluva summa (kuni 10%), millest on SKA-s märgitud mahaarvatavad summad välja arvatud. Enne kulude sertifitseerimist annab nendele hinnangu ka AA.

SA ülesannete täitmise eest vastutab SA juhina RTK TMO juhtaja Karin Viikmaa.

B-OSA

TULEMUSED

Põhinõue 9 – Ülesannete piisav lahusus ning piisavad süsteemid aruandluseks ja seireks juhtudel, kui vastav asutus usaldab ülesannete täitmise teisele asutusele

Audiitorite hinnangul on SA-s põhinõudega 9 hinnatavate ülesannete täitmine olulises osas tagatud. SA ülesandeid delegeeritud ei ole, kõiki SA-le määratud ülesandeid täidab RTK TMO.

I kategooria – JKS toimib hästi

Põhinõue 10 – Sobivad menetlused maksetaotluste koostamiseks ja esitamiseks

Audiitorite hinnangul on SA-s põhinõudega 10 hinnatavate ülesannete täitmine olulises osas tagatud.

I kategooria – JKS toimib hästi

Põhinõue 11 – Sobivate elektrooniliste raamatupidamisandmike säilitamine deklareeritud kulude ja vastava avaliku sektori panuse kohta

Audiitorite hinnangul on SA-s põhinõudega 11 hinnatavate ülesannete täitmine olulises osas tagatud.

I kategooria – JKS toimib hästi

Põhinõue 12 – Sobiv ja täielik arvestus sissenõutavate, sissenõutud ja tühistatud summade kohta

Audiitorite hinnangul on SA-s põhinõudega 12 hinnatavate ülesannete täitmine olulises osas tagatud.

I kategooria – JKS toimib hästi

Põhinõue 13 – Sobivad menetlused raamatupidamise aastaaruande koostamiseks ning nende terviklikkuse, täpsuse ja õigsuse sertifitseerimiseks

Audiitorite hinnangul on SA-s põhinõudega 13 hinnatavate ülesannete täitmine olulises osas tagatud.

I kategooria – JKS toimib hästi

LISA 1 – Koondhinnang SA JKS-ile

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
Põhinõue 9. Ülesannete piisav lahusus ning piisavad süsteemid aruandluseks ja seireks juhtudel, kui vastav asutus usaldab ülesannete täitmise teisele asutusele	X			
Põhinõue 10. Sobivad menetlused maksetaotluse koostamiseks ja esitamiseks	X			
Põhinõue 11. Sobivate elektrooniliste raamatupidamisandmike säilitamine deklareeritud kulude ja vastava avaliku sektori panuse kohta	X			
Põhinõue 12. Sobiv ja täielik arvestus sissenõutavate, sissenõutud ja tühistatud summade kohta	X			
Põhinõue 13. Sobivad menetlused raamatupidamise aastaaruannete koostamiseks ning nende terviklikkuse, täpsuse ja õigsuse sertifitseerimiseks	X			
Koondhinnang SA JKS-ile	X			