



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Lihtsustatud kuluhüvitamisviiside rakendamise juhtimis-ja kontrollisüsteemi audit

Audit nr JKS-37/2020

Lõpparuanne

23.02.2021



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Korraldusasutus: Riigi Tugiteenuste Keskus

AUDITI TULEMUS

Auditi eesmärk oli hinnata lihtsustatud kuluhüvitisviiside rakendamist rakendusperioodil 2014-2020. Auditi ulatus oli piiritletud järgmiste eesmärkidega:

- Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK) kui korraldusasutuse (edaspidi KA) rolli ja ressursi piisavuse hindamine lihtsustatud kuluhüvitisviiside rakendamisel;
- lihtsustatud kuluhüvitisviiside rakendamise hindamine projektides, mis kuuluvad Ühendmääruse § 6 lõike 1 kohaldamisalasse (edaspidi väikesemahulised projektid);
- projekti otseste ja kaudsete kulude määratlemise selguse ja üheselt mõistetavuse hindamine.

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

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et RTK kui KA juhtimis- ja kontrollisüsteem lihtsustatud kuluhüvitisviiside rakendamisel toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria¹).

Auditi käigus selgus, et väiksemahuliste projektide rakendamisel on aktsepteeritud mh lihtsustamise viisi, mille puhul on lihtsustamine pigem näiline ega täida seetõttu lihtsustamise eesmärki, kuna tegelikkuses on lisaks ühtsele määrale lubatud mitmete osapooltega tehtud kulusid tegelike kulude alusel. Puudusi esineb ka toetuse saaja jaoks kaudsete ja otseste kulude selge ja üheselt mõistetava määratlemisega.

Samuti on lihtsustamise ulatuslikumaks kasutusevõtuks vajalik KA proaktiivne tegevus kohtades, kus lihtsustamist ei ole senini veel kasutatud või kus rakendusasutuse kogemus on väike.

Auditi tulemusel väljatoodud tähelepanekute soovitude rakendamine on muuhulgas oluliseks ettevalmistuseks perioodi 2021+ elluviimisel.

Auditi ajal on KA aktiivselt alustanud tegevusi väljatoodud puuduste lahendamiseks, mistõttu osad auditi aruande projektis toodud tähelepanekute soovitused on juba ellu viidud.

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

Auditi käigus tehti järgmised olulised² tähelepanekud:

[Oluline tähelepanek nr 1.1 – Väiksemahulistes ESF projektides ning programmides on parendamise võimalusi lihtsustatud kuluhüvitisviiside kasutamiseks saavutamaks nii vastavus ESF määrusega kui ka kontrolli kulutõhusus ja väikesem halduskoormus](#)

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.

[Oluline tähelepanek nr 3.1 –Selguse tagamiseks on vajalik kaudsete ja otsete kulude üheselt arusaadav määratlus](#)

Auditi töörühm tänab Riigi Tugiteenuste Keskuse töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

Kinnitame lõpparuande projekti 20 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Alber

Finantskontrolli osakonna
I auditi talituse juht

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Ailen Vali

Finantskontrolli osakonna
I auditi talituse juhtivaaudiitor

SISUKORD

AUDITI TULEMUS	2
SISUKORD	4
A - OSA	5
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST	5
2. TAUSTINFO	7
B - OSA	9
JÄRELDUSED JA TÄHELEPANEKUD	9
<i>Oluline tähelepanek nr 1.1 – Väiksemahulistes ESF projektides ning programmides on parendamise võimalusi lihtsustatud kuluhüvitisviiside kasutamiseks saavutamaks nii vastavus ESF määrusega kui ka kontrolli kulutõhusus ja väikesem halduskoormus.....</i>	9
<i>Väheoluline tähelepanek nr 1.2 – Lihtsustamise ulatuslikumaks kasutuselevõtuks on vajalik Korraldusasutuse proaktiivsus lihtsustamise eestvedajana kohtades, kus lihtsustamine ei ole rakendunud.....</i>	12
<i>Oluline tähelepanek nr 3.1 – Selguse tagamiseks on vajalik kaudsete ja otsete kulude üheselt arusaadav määratlus</i>	15
LISA 1 – KOONDHINNANG AUDITEERITUD ASUTUSE JKS-ILE	20

A - OSA

1. Kokkuvõtte auditi läbiviimisest

Auditi läbiviimise alus	<ul style="list-style-type: none"> - Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus (edaspidi STS) § 11 lõige 3; - FKO 2020. aasta tööplan.
Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulusid FKO I auditi talituse juhtivaudiitor Ailen Vali (auditi juht) ja audiitorid Merit Rajamäe ning Henry Kibin. Auditi eest vastutav isik on FKO I auditi talituse juht Anu Alber.
Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit viidi läbi ajavahemikul 21.04.2020. a kuni 23.02.2021. a.
Auditi ulatus	<p>Perioodi 2014-2020 JKS auditi käsiraamatu põhinõuded³:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nr 1 „Piisav kohustuste lahusus ning aruandlus- ja järelevalve süsteem kontrolli teostamiseks delegeeritud funktsioonide täitmise üle“; - nr 3 „Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhise andmiseks“; - nr 4 „Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid“. <p>Eeltoodud põhinõudeid hinnati lähtuvalt auditi ulatusest, milleks oli :</p> <ul style="list-style-type: none"> - RTK kui KA rolli ja ressursi piisavus lihtsustatud kuluhüvitisviiside rakendamisel; - lihtsustatud kuluhüvitisviiside rakendamine väikesemahulistes projektides; - otseste ja kaudsete kulude määratlemise selgus ja üheselt mõistetavus.
Läbiviidud auditi toimingud	<p>Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ESF ja ERF väikesemahuliste projektide testimisi eesmärgiga saada kindlus, kas nende rakendamisel on järgitud õigusaktides sätestatud nõudeid; - analüütilisi toiminguid eesmärgiga hinnata kaudsete ja otseste kulude rakendamise selgust ja ühemõttelisust (õigusaktide analüüs ja SFOS andmete alusel testimine); - asjakohaste RTK protseduuride hindamist eesmärgiga saada kindlus nende piisavusest; - intervjuusid RTK töötajatega eesmärgiga täpsustada õigusaktides kirjapandud põhimõtteid ja KA tööprotsesse seoses lihtsustatud kuluhüvitisviiside rakendamisega.

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).

Valimi moodustamine	<p>Testimaks väiksemahuliste projektide rakendamist tuvastati esiteks SFCS andmebaasi alusel meetmed/meetme tegevused, mis sisaldasid perioodil 01.01.2018 kuni 27.04.2020 väiksemahulisi projekte⁴. Valimi moodustamisel lähtuti põhimõttest, et:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kaetud on vähemalt 5% taotlusvoorus olevate projektide üldkogumist; - meetmest testitakse vähemalt 3 projekti; - testitavate projektide valimisel kasutatakse Exceli funktsiooni „Randbetween“. <p>ESF projektide üldkogumi moodustasid projektid, kus SFCS andmetel on taotlus RÜ-le esitatud alates 01.01.2018 kuni 28.04.2020⁵. Üldkogumi moodustamisel arvestati Ühendmääruse § 6 lõike 1 muudatusega, mille kohaselt alates 01.05.2019 loetakse väikesemahuliseks projektiks kuni 100 000 eurose toetuse suurusega projekti. Seetõttu rühmitati projektid kahte ossa:</p> <p>1) alates 01.01.2018 kuni 27.04.2020 RÜ-le esitatud taotluste järgi. Üldkogumi suuruseks kujunes 188 projekti, millest testiti 21 projekti;</p> <p>2) alates 01.05.2019 kuni 28.04.2020 RÜ-le esitatud taotluste järgi. Üldkogumi suuruseks kujunes 148 projekti, millest testiti 14 projekti.</p> <p>ERF projektide üldkogumi moodustasid projektid, mille taotlus oli RÜ-le esitatud alates 01.05.2019 kuni 08.05.2020. Kokku sattus üldkogumisse 359 projekti⁶. Auditi käigus testiti 35 projekti. Testitud ERF projektidest oli vaid 2 projekti (ja 2 taotlusvooru), mille taotlusvoor oli alanud peale 01.05.2019. Kuna Ühendmääruse § 6 lõike 1 tingimusi täitma pidavaid projekte esines testitavate hulgas väga vähe, siis ei ole nii väikese kogumi pealt võimalik anda hinnangut, kas ERF projektides, millele kohaldub Ühendmääruse § 6 lg 1 tingimus, on see rakendunud asjakohaselt.</p> <p>Kaudsete ja otseste kulude analüüsi alusinfo aluseks oli SFCS väljavõte SF19, mis piiritleti perioodiga (01.01.2018 kuni 14.05.2020) ning ühtset määra kasutavate meetme tegevustega⁷. Saadud väljavõtete alusel moodustati lähtuvalt kulurea sisust audiitorite professionaalse kutsehinnangu põhjal testitavate projektide valim.</p>
Õiguslik raamistik ja olulisemad dokumendid, millele tugineti	<ul style="list-style-type: none"> - Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013 (edaspidi ÜSM); - Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1304/2013 (edaspidi ESF määrus); - Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 2018/1046; - Euroopa Komisjoni juhised „Lihtsustatud kuluvõimalusi käsitlevad juhised“, EGESIF_14-0017; - Vabariigi Valitsuse määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“, vastu võetud 01.09.2014 (edaspidi Ühendmäärus) ja Ühendmääruse seletuskirjad;

⁴ Väiksemahuliste projektide väljaselgitamisel arvestati, et alates 01.05.2019 hakkas kehtima Ühendmääruse § 6 lõike 1 muudatus, millega laienes väiksemahulise projekti ulatus. Seetõttu võeti testimise järelduste koostamisel arvesse taotlusvooru alguskuupäev.

⁵ Üldkogumis olid esindatud projektid meetmetest 1.2, 1.3, 1.5, 1.6. 2.1 ja 2.2.

⁶ Üldkogumis olid esindatud projektid meetmetest 1.4, 2.5, 4.2, 4.3, 4.4, 5.1, 5.3, 11.2, 12.3.

⁷ Meetme tegevuste nimekiri, kus kasutatakse ühtset määra, saadi Korraldusametuse 2020.aastal kinnitatud toimivusanalüüsist (lisa 5. Ühtse määra alusel rahastatud meetmed).

	- RTK töökord „Struktuurivahendite korraldusasutuse ning riikliku kontaktasutuse ning Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna sertifitseeriva asutuse töökord programiperioodiks 2014-2020/2021“ (kinnitatud 12.05.2020; edaspidi KA töökord).
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 mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.
Järeltoimingud	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

Lihtsustatud kuluhüvitamisviisid	<p>Lisaks tegelike kulude alusel hüvitatavatele kuludele on siseriiklikult võimaldatud kasutada 3 liiki lihtsustatud kuluhüvitamisviisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ühikuhindade alusel, • kindlasummaliselt ning • ühtse määra alusel. <p>Ühikuhinda saab kasutada, kui tegevus koosneb sarnastest toimingutest (nt koolituste pakkumine, õppereisidel osalemine, nõustamine jne), mida on võimalik standardiseerida. Toiming kirjeldatakse ühikuna ning sellele kujundatakse hind, mida rahastaja maksab iga toimingu tõendamisel ehk ühiku tekkimisel. Kulu on tekkinud, kui ühiku olemasolu on tõendatud. Selle ühiku eest makstud hind on abikõlblik ehk sobiv, vajalik ja tõhus ilma, et seda oleks vajalik täiendavalt tõendada.</p> <p>Kindlasummaline rahastamine on suunatud tulemuslikkuse rahastamisele. Kokkulepe tehakse tulemuse tasandil, sh määratakse tulemuse maksumus. Kulu loetakse tekkinuks, kui kokkulepitud tulemus on saavutatud. Kokkulepitud hind on hüvitamiseks täies mahus abikõlblik ehk sobiv, vajalik ja tõhus.</p> <p>Ühtse määra kasutamine eeldab tegevuse sisu kirjeldamist läbi detailsete kulukategooriate. Sellisel juhul seotakse ühe kulukategooria rahastamine otseselt mõne teise kulukategooriaga, mida kasutatakse kulu abikõlblikkuse analoogina. Sellisel juhul hüvitatakse tegevuse see kulukategooria, mis on ühtse määra aluseks, tegelikele kuludele, sh kulude abikõlblikkusele, kehtiva põhimõtte kohaselt. Abikõlblikuks hinnatud aluskuludest leitakse ühtset määra rakendades hüvitis teisele, mudelikohasele kulukategooriale. Selline hüvitis loetakse abikõlblikuks arvestatud suurus.</p>
----------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Lihtsustatud kuluhüvitamisviiside kasutamise eeliseks on, et nende kasutamine vähendab halduskoormust ning need aitavad toetust korrektsemalt kasutada ehk veamäär on madalam.</p> <p>Lihtsustatud kuluhüvitamisviiside kasutamisel tõendatakse tegevuse käigus tekkinud kulu abikõlblikkust teistmoodi kui kulude hüvitamisel tegelike kulude alusel. Oluline on tegevuse tulemus ning tegelikult kantud kulusid ehk kuludokumente ei vaadata. Seega keskendutakse sisendite asemel rohkem väljunditele ja tulemustele.</p>
<p>Lihtsustatud kuluhüvitamisviiside kasutamise kohustuslikkus</p>	<p>Lihtsustatud kulude kasutamine on liikmesriigi jaoks vabatahtlik, välja arvatud väikesemahuliste tegevuste korral. Väiksemahuline tegevus on siseriiklikult reguleeritud Ühendmääruse § 6 lõikes 1, mille kohaselt kui Euroopa Sotsiaalfondist (edaspidi ESF) ja Euroopa Regionaalarengu Fondist (edaspidi ERF) projektile antav toetus on kuni 100 000 eurot, siis antakse projektile toetust üksnes lihtsustatud hüvitamisviiside alusel, välja arvatud, kui riigiabi andmisel antakse toetust osakaaluna abikõlblikest kuludest või kui projekt või tegevus on tervikuna riigihankena sisse ostetud.</p> <p>Kuni 01.05.2019. aastani loeti väikesemahuliseks projektiks ESF projekti, mille toetuse suurus oli kuni 50 000 eurot. Euroopa Parlamendi määrusega (EL, Euratom) nr 2018/1046 laiendati väikesemahulise tegevuse mõistet selliselt nagu on toodud eelmises lõigus. Üleminekusätete kohaselt (Ühendmäärus § 25 lõige 3) rakendus muudatus taotlustele/ ettepanekutele, mille taotlusvoor kuulutati välja pärast 1.maid 2019. Juhul kui jooksev taotlemine avanes enne, siis muudatus ei kohaldu.</p> <p>2021+ perioodi Euroopa Komisjoni õigusakti eelnõus on väikesemahulise tegevuse piirmäära veelgi tõstetud – 200 000 euronit ning alla selle jäävad projektid peaksid olema kas ühtse määra, kindlasummalise rahastamise või ühikhinna alusel tasutud (on ka paar erandit).</p>
<p>Korraldusasutuse roll</p>	<p>Vastavalt rahandusministri 16.08.2018 käskkirjale nr 1.1-4/146 ja RTK põhimääruse §-le 6 täidab RTK mh struktuurivahendite korraldusasutuse rolli. Seega täidab RTK määruse (EL) nr 1303/2013 (edaspidi ÜSM) artiklis 125 toodud ülesandeid⁸.</p> <p>KA on osa ülesandeid vastavalt ÜSM artiklile 123 (6) delegeerinud rakendusasutustele (edaspidi RA) ja rakendusüksustele (edaspidi RÜ). RA-dele delegeeritud ülesanded on toodud STS §-s 7 ja RÜ-dele §-s 8.</p> <p>Olenemata sellest, kes ÜSM artiklis 125 toodud ülesandeid ellu viib, vastutab KA juht kõikide ülesannete täitmise eest.</p>

⁸ Välja arvatud lõike 2 punktides a ja b, mida täidab Rahandusministeerium.

B - OSA

JÄRELDUSED JA TÄHELEPANEKUD

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

Korraldusasutuses on määratud lihtsustatud kuluhüvitamiskiiside rakendamise koordineerimise ja sisutegevuse eest vastutav isik. Lisaks on lihtsustamine läbivaks tegevuseks ka teistes valdkondades: teenuste disainimine (st meetme loomist, ülesehitust), SFOS arendused, perioodi 21+ planeerimine. Sellest tulenevalt saadi kindlus, et rakendusperioodi 2014-2020 lihtsustamisega seotud ülesannete täitmiseks on personal olulises osas olemas.

Korraldusasutuse protseduurireeglid ja juhised lihtsustatud kuluhüvitamiskiiside rakendamiseks ning rakendamise järelevalveks on olulises osas aja- ja asjakohased. Samas vajab audiitorite hinnangul ümbervaatumist väikesemahulistes projektides kasutatav lihtsustamise viis, kus lisaks ühtsele määrale on võimaldatud piiramatult hulk tegelike kulude alusel tasutud arveid. Samuti tuleks programmide rakendamisel jälgida, et halduskoormus väheneks. Lisaks on lihtsustamise ulatuslikumakse kasutuselevõtuks vajalik Korraldusasutuse proaktiivne tegevus kohtades, kus lihtsustamist ei ole kasutatud.

Auditi käigus selgus, et:

- standardiseeritud ühikhinna meetodika koostamise ja kooskõlastamise protsess vajab parendamist. KA täiendas auditi ajal juhendeid ning määratles selge kooskõlastamise protsessi. Audiitorite hinnangul on KA tegevused piisavad, tagamaks sujuvam ja efektiivsem protsessi toimimist.
- KA järelevalvetoimingud peaksid hõlmama ÜM § 6 lõike 1 muudatuse rakendamist (eelkõige ERF projektid) ning ühtse määra kasutamisel kontrolli kulutõhususe analüüsi. KA viis auditi ajal läbi analüüsi, mis sisaldas alla 100 000 euro toetuse osaga ERF ja ESF projektides lihtsustatud kuluhüvitamiskiiside kasutamist. Toimingu tulemusel jõuti muuhulgas järeldusele, et ERF analüüsi on vaja ka 2021. aastal korrata. Vastav järelevalvetegevus on ette nähtud 2021. aasta KA toimivusanalüüsis. Lisaks on lihtsustatud kuluhüvitamiskiiside põhimõtete dokumenti lisatud, et ühtse määra rakendamisel võib tegelike kulude alusel hüvitada vaid ühtse määra arvestamise aluseks olevaid kulusid ning sellest põhimõttest on teavitatud ka RA-sid ja RÜ-sid. Edaspidi jälgitakse, et ühtse määra kasutamisel makstaks tegelike kulude alusel vaid neid kulusid, mis osutuvad vältimatuks. Audiitorite hinnangul on KA tehtud ja planeeritavad tegevused piisavad, saamaks ülevaade ÜM § 6 lõike 1 järgimisest.

II kategooria - JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud

Oluline tähelepanek nr 1.1 – Väiksemahulistes ESF projektides ning programmides on parendamise võimalusi lihtsustatud kuluhüvitamiskiiside kasutamiseks saavutamaks nii vastavus ESF määrusega kui ka kontrolli kulutõhusus ja väikesem halduskoormus

Valdavas osas väiksemahulistes ESF projektides on lihtsustatud kuluhüvitamiskiise vastavalt õigusaktidele kasutatud. Samas osaliselt hüvitatakse ühtset määra kasutanud projektides kulusid siiski väikesesummaliste arvete alusel ning selline tegevus ei taga kulu väärtust arvestades kontrolli kulutõhusust ega ühti ESF määruses tooduga. Samuti ei ole programmide rakendamisel kasutatud ära võimalust vähendada halduskoormust.

Euroopa Parlament ja nõukogu on väljendanud soovi üha enam kasutada lihtsustatud kuluvõimalusi, et seeläbi lihtsustada struktuurivahendite kasutamist käsitlevaid nõudeid ja vähendada seonduvat halduskoormust⁹.

⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL, Euratom) 2018/1046 (205).

Väiksemahulistele projektidele on lihtsustamine kohustuslik¹⁰, kuna arvestades nende väikest kontrollitavat väärtust ei ole tegelike kulude alusel kontrolli läbiviimine kulutõhus (ing.k *cost efficient*).

Väiksemahuliste projektide testimine näitas, et ESF projektides on kas kasutatud mõnd lihtsustamise viisi või projekt on tervikuna sisse ostetud (mh on esitatud üks kuludokument). Samas oli 14%-l kõikidest testitud ESF projektidest lisaks ühtsele määrale (s.o üks lihtsustamise viis) tehtud mitmete erinevate osapooltega kulud tegelike kulude alusel¹¹ ehk täiendavad kulud ei ole olnud tervikuna sisse hangitud¹². Audiitorite hinnangul ei aita eeltoodud lihtsustamise viis, kus lisaks ühtsele määrale on lubatud teisi projektikulud tasuda tegelike kulude alusel seadmata neile täiendavaid piiranguid, kaasa eesmärgile saavutada väikesemahuliste projektide kontrollimise kulutõhusus. Samuti ei ole selline lähenemine vastavuses ÜSM art 67 (sellele artiklile on viidatud ESF määruse artikli 14 lõikes -1) lõikega 2a, mille kohaselt peab väiksemahulisele projektile antav toetus olema kas ühikuhindade, kindlasummaliste maksete või ühtsete määrade standardiseeritud astmiku vormis (v.a erandid). Tegelike kulude alusel võib hüvitada neid kulukategooriaid, mille suhtes kohaldatakse ühtset määra. Euroopa Komisjoni juhis¹³ kirjeldab ühtse määra rakendamisel väikesemahulistes tegevustes tegelike kuludena vaid otseseid personalikulud.

Lisaks tuvastasime suuremahulise projekti¹⁴, milles omakorda viiakse ellu nn väikesemahulisi alaprojektide¹⁵. Auditi käigus testitud 4-st alaprojektist, millest kõikide abikõlblik summa jäi alla 4 500 euro, oli kolmes rohkem kui kolme erineva osapoole kulud¹⁶. Kuigi KA hinnangul ei ole programmi sees edasiantud alaprojekt „projekt“ struktuuriseaduse mõistes ning seetõttu ei kohaldu ka Ühendmääruse § 6 lg 1 nõue, kaasneb sellega suurem halduskoormus nii toetuse saajale kui ka teistele toetuse menetlemisega seotud osapooltele. Näiteks kontrollivad audiitorid igat auditi valimisse sattuvat kuludokumenti ja sellega kaasnevaid täiendavaid dokumente. Arvestades aga nende kulude väikest väärtust ei ole kontrolli läbiviimine kuludokumentide põhjal kulutõhus.

¹⁰Ühendmääruse § 6 lõige 1 sätestab, et kui ESF ja ERF projektile antav toetus on **kuni 100 000 eurot**, antakse projektile toetust Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 67 lõike 2a kohaselt **üksnes kulude lihtsustatud hüvitamisviiside alusel, välja arvatud**, kui riigiabi andmisel antakse toetust osakaaluna abikõlblikest kuludest või kui projekt või tegevus on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 67 lõike 4 kohaselt **tervikuna riigihankena sisse ostetud**.

¹¹ Audiitor ei arvesta praegusel juhul tegelike kulude hulka otsest personalikulu, mille alusel ühtne määr on arvestatud. ÜSM art 67 lg 2 kohaselt võidakse neid kulukategooriaid, mille suhtes kohaldatakse ühtset määra, hüvitada tegelike kulude alusel.

¹² Testiti kokku 35 ESF projekti, millest lihtsustamise viisina kasutati ainult ühtset määra 8 projektis. Nendest omakorda 5-s oli kasutatud nii ühtset määra (otsestest personalikuludest arvatuna) kui ka rohkemat kui üht muu kulu tegijat. Projektid: nr 2014-2020.1.06.18-0108 (üle 20 erineva osapoole, mh laevapiletid 23,4 eurot, kohvilaud 15,4 eurot jms), nr 2014-2020.2.02.19-0266 (kulud seotud 8 erineva osapoolega), nr 2014-2020.2.02.18-0115 (kulud seotud 3 erineva osapoolega), nr 2014-2020.1.02.18-0600 ja 2014-2020.1.02.18-0592 (mõlemal projektil on kulud seotud 2 erineva osapoolega).

¹³ *Guidance on Simplified Cost Options (SCOs): Flat rate financing, Standard scales of unit costs, Lump sums p 2.2.2.* EGESIF_14-0017-01, 11/09/2020 **DRAFT**.

¹⁴ Haridus- ja teadusministri käskkirja nr 308 "Toetuse andmise tingimuste kehtestamine tegevuse „Õpetajate ja koolijuhtide professionaalse arengu toetamine“ elluviimiseks“ alusel ellu kutsutud programm (SFOS nr 2014-2020.1.02.001002.02.15-0002, toetuse saaja ja tegevuste elluviija SA Innove, eelarve 10 693 286,17 eurot).

¹⁵ Programmi tegevustes 8.1 "Õpetajate ja haridusasutuste juhtide professionaalse arengu edendamine koostöövõrgustike kaudu" ja 8.6 "Koolimeeskondade ühine õppimine haridusuuenduste rakendamiseks" toimus tegevuse elluviija poolt omakorda taotlusvoorude väljakuulutamise, taotluste vastuvõtmine, hindamine, rahastusotsuse väljaandmine ning hilisem kulude kontrollimine. Programmi kohaselt on tegevuse 8.1 toetuse piirmäär 3000 eurot ja tegevuse 8.6 puhul maksimaalselt 4500 eurot (erinevatel alategevustel on erinevad piirmäärad).

¹⁶ Alaprojektid: „Projekti toetuse taotlus 13.2-2/11374-3“: abik.summa 2644,92 eur, koolituste korraldamise kulud, majutuskulud, toitlustuskulud ja transpordi kulud (9 kuludokumenti seitsmelt erinevalt isikult). „Projekti toetuse taotlus 13.2-2/3071-1“: abik.summa 3000,00 eur. Kulude hulgas olid koolitusteenuse kulu, õppeprogrammi kulu, transpordi kulu, majutuskulu ja personalikulu (kokku 8 kuludokumenti erinevate kulude kohta). „Projekti toetuse taotlus 13.2-2/12966-3“: abik.summa 4441,00 eur, koolituste korraldamise kulud, transpordi kulud, toitlustamise kulud (4 kuludokumenti kolmelt erinevalt isikult).

Risk:

Võimaldades väikesemahulistes projektides mitmete erinevate väikeste kulude tegelike kulude alusel väljamaksmist, on oht, et halduskoormus ei vähene ning kontrolli kulutõhusust ei saavutata. Samuti on oht, et kõikide väikesemahuliste projektide rakendamisel ei ole arvestatud ÜSM-is toodud tingimustega.

Lihtsustamise mittenõudmisega programmides kaasneb oht, et ignoreeritakse kohti, kus on võimalik vähendada halduskoormust ning vigade tekkimise tõenäosust.

Soovitus:

Soovitame väikesemahulistes projektides muuta praegu kasutusel olevat lihtsustamise viisi, mis lisaks ühtsele määrale lubab mitmete tegelike kulude alusel toetuse maksmist. Muutmisel olevate ja uute toetusmeetmete raames soovitame KA-l rakendusasutusega kokku leppida, et väikesemahulistes projektides tegelike kulude alusel toetuse maksmist piirataks vaid valdkondadele, kus see osutub täiesti vältimatuks. Tehtav muudatus toob kaasa ka muutused väikesemahuliste projektide kontrollimisel. Seetõttu soovitame teavitada RÜ-sid tehtavast kontrollipõhimõtte muudatusest, vajadusel tuua see välja ka KAMIN-as.

Lisaks soovitame KA-l jälgida ning võimalusel tagada, et TAT käskkirjade väljatöötajad kasutavad programmide sees edasiantava toetuse puhul kindlasummalisi või standardiseeritud ühikhindasid, eriti juhtudel kui planeeritakse väikesemahulisi nn alaprojekte (tähelepanekus toodud näite puhul alla 5000 euro projekt). Seeläbi hoitakse kokku nii programmi enda elluviimise kulusid (programmi sees kulub kulude kontrollimisele vähem ressursi ja sellega programmi personalikulu väheneb) kui ka vähendatakse üldist halduskoormust.

Auditeeritava kommentaar:

Muutmisel olevate toetuste andmise tingimuste juures võib soovitude rakendamise osutada keeruliseks, kuna meetmed on juba valmis disainitud ning vahepeal reeglite olulisel muutmisel satub ohtu toetuse saajate võrdse kohtlemise printsiip. Lihtsustatud kuluhüvitisviiside välja töötamine toimub *ex ante* põhimõttel ehk need töötatakse välja meetme tingimuste algsel loomisel. Uute toetusmeetmete välja töötamisel jälgime, et edaspidi ühtse määra kasutamisel makstaks tegelike kulude alusel vaid neid kulusid, kus see osutub vältimatuks. Ühtse määra kontrollipõhimõtetest on teavitatud RÜ-sid lihtsustamise võrgustike kohtumistel.

Edasiantava toetuse puhul saame soovitada kasutada lihtsustatud kuluhüvitisviise ning neid on ka kasutatud toetuse edasi jagamisel (näiteks sektoraalse mobiilsuse programmis). Kohustuslikuks seda siiski teha ei saa, kuna edasi andmisel ei teki projekti STS mõttes.

Soovitude rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Soovitus on rakendatud. Lihtsustatud kuluhüvitisviiside põhimõtete dokumenti on lisatud, et ühtse määra rakendamisel võib tegelike kulude alusel hüvitada vaid ühtse määra arvestamise aluseks olevaid kulusid (lk 4, dokumendis „Põhimõtted_lihtsustatud_kuluhyvitusviisid“). Samuti on RA-dele saadetud selle kohta vastav teavituskiri. Lisaks teavitatakse järgmisel lihtsustamise võrgustiku kohtumisel RA-sid ja RÜ-sid, et väikesemahulistes projektides tegelike kulude alusel toetuse maksmist piirataks vaid valdkondadele, kus see osutub täiesti vältimatuks. Uute toetusmeetmete välja töötamisel, kus kasutatakse ühtset määra, jälgime jooksvalt nõude täitmist.

Audiitorite täiendav kommentaar:

Audiitorite hinnangul on soovitus rakendatud osaliselt. Korraldusasutuse kiire reageering RA-de ja RÜ-de teavitamisel ning tingimuse juhendis väljatoomine on vajalik samm olukorra lahendamiseks. Samas soovime saada kindlust, et antud juhustest on ka lähtunud, eriti arvestades, et 2018. a Ühendmääruse muudatuste seletuskiri annab siiani võimaluse § 6 lõike 1 laiemaks tõlgendamiseks¹⁷ ning KA näeb takistusi muutmisel olevate toetuse andmise

¹⁷ 2018. a tehtud ÜM muudatuse seletuskiri pehmenab esialgses seletuskirjas olnud selgitust § 6 lõike 1 sisustamisel (/.../, tuleb toetus maksta välja vaid lihtsustatud hüvitisviiside alusel, /.../) ning märgib, et väikesemahulistes projektides on kulude hüvitamiseks kohustuslik kasutada mõnda kulude lihtsustatud hüvitisviisi.

tingimuste õigusaktidega kooskõlla viimisel. Seetõttu vaatame 2021. a novembri alguses üle, kas ja kuidas on auditeeritava kommentaarid toodud tegevusi järgitud¹⁸.

Väheoluline tähelepanek nr 1.2 – Lihtsustamise ulatuslikumaks kasutuselevõtuks on vajalik Korraldusametuse proaktiivsus lihtsustamise eestvedajana kohtades, kus lihtsustamine ei ole rakendunud

Saavutamaks Euroopa Parlament ja nõukogu väljendatud¹⁹ eesmärki lihtsustada struktuurivahendite kasutamist käsitlevaid nõudeid ja vähendada seonduvat halduskoormust on vajalik Korraldusametuse proaktiivne tegevus valdkondades, kus lihtsustamist ei kasutata. KA suurem roll lihtsustamise eestvedajana on eriti oluline perioodi 2021+ ettevalmistamisel ja rakendamisel, kuna lihtsustamise kasutamist oodatakse järjest rohkem.

Korraldusametuse jaoks on lihtsustamine oluline, eriti perioodi 2021+ vaates. Kokku on kutsutud lihtsustamise töögrupp, loodud on juhend, kuidas lihtsustatud kulud kasutada, kooskõlastatakse standardiseeritud ühikhindasid, nõustatakse ning kord aastas analüüsitakse lihtsustatud kuluhüvitisviise, sh on toodud välja lihtsustatud kuluhüvitisviise kasutavad meetmed ja makstud toetuste mahud.

Samas on KA sõnutsi lihtsustamise kasutamise tase rakendusametuse eri erinev – ESF meetmete rakendajad on teemaga kursis, aga ERF vajab veel tuge ja selgitusi. Auditi käigus läbiviidud testimine näitas samuti, et esineb ERF meetme tegevusi, kus peale Ühendmääruse (edaspidi ÜM) § 6 lg 1 muudatuse rakendumist ei ole väiksemahulistes projektides lihtsustamist kasutatud. Arvestades, et jooksev voor oli alanud enne 01.05.2019, siis nõuet rikutud ei ole²⁰. Samas vabatahtlikult ei ole TAT-is lihtsustamist kasutusele võetud²¹. Testimine näitas, et ka juhul kui peale 01.05.2019 on TAT-i muudetud, ei ole tingimustes lihtsustamist ette nähtud²².

Auditiitorite hinnangul jääb vaid rakendusametuste (edaspidi RA) tahtest ja võimekusest väheks, et lihtsustamist hakataks laiemalt kasutama. Seetõttu on vajalik KA täiendav proaktiivne tegevus. Olles tsentraalne asutus, kes muuhulgas kooskõlastab kõikide RA-de TAT-e, peaks KA omama ülevaadet meetme tegevustest (sh programmid), kus ja kuidas kasutatakse lihtsustamist ning kus mitte. Meetmetest, kus lihtsustamist ei kasutata, tuleks selgitada välja rakendamist takistavad asjaolud ning pakkuda omalpoolt lahendusi ja juba teistes meetmetes kasutatavaid parimaid praktikaid. Parimaid praktikaid saab koguda läbi süsteemiülese lihtsustamise kasutamise analüüsi.

¹⁸ SFOS-i märgitakse seetõttu soovitus rakendamise tähtajaks 31.10.2021.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL, Euratom) 2018/1046 (205).

²⁰ Väiksemahuliste ERF projektide testimise käigus tuvastasime 10 projekti (testitud projekte kokku 35, millest 3 puhul ei saanud hinnangut anda, kuna SFOS ei sisaldanud piisavat infot), mis ei kuulunud ühegi erandi alla ning kus ei olnud lihtsustamist kasutatud. Need projektid olid seotud 5 meetme tegevusega: 1.4.2 ATV Kaasava hariduse põhimõtete rakendamine üldhariduskoolides perioodil 2014-2020 (projekti nr 2014-2020.1.04.19-0237); 4.2.4 - Riigi rahastatavad koostööstruktuurid (näiteks klastritele ja tehnoloogiaarenduskeskustele) (projekt nr 2014-2020.4.02.20-0232); 5.1.3, 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6 - Nõustamine Maakondlikes arenduskeskustes; Ekspordi arendamise tegevused; Ettevõtlusteadlikkus; Turisminõudluse suurendamine; Turismitoodete arenduse juhtimine, Turismiettevõtete ärimudelite arendamine (projekti nr 2014-2020.5.01.19-1145); 4.2.3 Nutika spetsialiseerumise rakendusuringud (tähtajaga 30.09.2020) (projektid nr 2014-2020.4.02.19-0199 ja 2014-2020.4.02.19-0210) ning 5.1.2 – Starditoetus (projektid nr 2014-2020.5.01.19-1070, - 1198, - 1324, - 1382, - 1476).

²¹ Kuigi ÜM § 6 lg 1 muudatus ei kohaldu kui jooksev taotlemine avanes enne 01.05.2019, siis ÜM seletuskirja (2018) kohaselt on soovitatud sellisel juhul taotlemise tingimusi *ex ante* põhimõttel muuta.

²² MKM meetme tegevuse 4.4.2 määrus „Innovatsiooni- ja arendusosaku toetuse andmise tingimused ja kord“ MKM meetme tegevus 5.1.2 „Starditoetus“. KA hinnangul ei ole lihtsustamise kasutamine vajalik, kuna meetme tegevustes on käimas jooksvad taotlusvoorud, mis algasid enne 01.05.2019. Samas on ÜM seletuskirjas (2018) soovitatud sellisel juhul taotlemise tingimusi *ex ante* põhimõttel muuta.

Audiitorite hinnangul on praeguse perioodi analüüsi läbiviimine, sh lihtsustamist võimaldavate kohtade tuvastamine ning nende osas KA proaktiivne tegevus, oluliseks ettevalmistuseks perioodile 2021+, mille aktiivset TAT-ide koostamist planeeritakse 2021. aasta augustisse²³.

Auditi käigus panime tähele, et ühtne määr on ÜM-is piiritletud kolme valdkonnaga:

- kaudsete kulude arvestamiseks, lähtudes ÜSM artikli 67 lõikest 5. KA toimivusanalüüsi lisa 5 kohaselt on enamjaolt kasutusel ühtne määr (15%) kaudsete kulude arvestamiseks otsestest personalikuludest (selline võimalus tuleb ÜSM-i artiklist 68);
- ülejäänud abikõlblike kulude arvestamiseks otsestest personalikuludest (40%), milleks annab võimaluse ÜSM artikkel 68b;
- otseste personalikulude arvestamiseks projekti ülejäänud otsestes kuludest lähtudes ÜSM-i artikli 68a lõikest 1 (20%).

Samas ÜSM-i artikli 67 lõige 1 punkt d ja lõige 5 annavad võimaluse kasutada ühtset määra laiemalt. Ka EK juhises²⁴ tuuakse välja, et ÜSM-is ei piirata kuidagi rahastamiskõlblike kulukategooriaid, mida võib kasutada ühtse määra alusel rahastamiseks, ning kulude puhul, mis on suhteliselt väikesed ja mille kontrollimine on kulukas, on kõige sobivam viis neid katta ühtset määra kasutades.

Seega on audiitorite hinnangul võimalik ühtse määra kasutamist veelgi laiendada võttes kasutusele täiendav lihtsustamise viis – ühtse määra alusel arvutatud rahastamiskõlblik kulukategooria (näiteks projektisene meenete/kingituste kulu), mille suurus määratakse eelnevalt kindlaks ausa, õiglase ja kontrollitava arvestusmeetodi alusel ja mis põhineb ÜSM-i lõikes 5 punktis a) toodud ühel alusel. Sellise lihtsustamisviisi kasutamine annab suurimat lisandväärtust programmides, mille abikõlblikud kulud sisaldavad tänukirjade, meenete jm kingitustega seotud kulusid. Vaata tähelepanekus 3.1 toodud analüüsi seoses kingitustega.

Risk:

Esineb oht, et lihtsustatud kulusid ei kasutata nii suures mahus kui võimalik on.

Soovitus:

Soovitame lisaks KA praegustele tegevustele esmalt viia läbi meetme tegevuste kaardistus, kus tulevad välja juba rakenduses olevad lihtsustused, meetme tegevused, kus lihtsustamist ei kasutata kui ka RA-d, kelle meetmes on lihtsustamise kasutamine madal. Vastav info on võimalik saada küsides RA-del sisendit ning mittekasutamisel paluda põhjendust, mis on lihtsustamise kasutamist takistanud. Seejärel viia läbi sisuline analüüs, kus tulevad välja nii parimad praktikad kui ka lihtsustamise mittekasutamise põhjused ning juhul kui KA hinnangul on olemas võimalus lihtsustamise kasutamiseks, siis proaktiivselt pakkuda omaltpoolt parimaid praktikaid ja vajadusel abistada RA-sid prima lahenduse leidmisel.

Lisaks soovitame laiendada lihtsustamise viise võimaldades projektisiseselt teatud abikõlblikele kulukategooriatele ühtse määra alusel kulude hüvitamist, nt programmi sisene ühtne määr meenete/kingitustega seotud kuludele. Auditi käigus läbiviidud analüüs näitas, et enam kasutavad kingituste ja meenetega seotud kulu TAT käskkirjade alusel antud projektid. Kuna kingituste/meenetega seotud kulusid näidatakse otsesete kuludena, siis on olemas algandmed seda tüüpi kulude osakaalu arvutamiseks.

²³ Rahandusministeeriumi 06.10.20 läbiviidud seminar 2021+ planeerimisest.

²⁴ Euroopa Komisjoni juhised „Lihtsustatud kuluvõimalusi käsitlevad juhised“, EGESIF_14-0017 Ptk 2.1. -> Ühissätete määruses ei piirata kuidagi rahastamiskõlblike kulukategooriaid, mida võib kasutada kindlamääraliseks rahastamiseks. Kindlate määrades kasutamise peamine eesmärk on siiski lihtsustamine ja veamäära vähendamine. Seega on kindlad määrad kõige sobivamad nende kulude puhul, mis on suhteliselt väikesed ja mille kontrollimine on kulukas. Sama mõte sisaldub ka juhise uuendatud versiooni *draftis* (ptk 3.1.1) - *Guidance on Simplified Cost Options (SCOs): Flat rate financing, Standard scales of unit costs, Lump sums.*

Auditeeritava kommentaar:

Nagu AA on ka taustainfos välja toonud, siis lihtsustatud kuluhüvitisviiside kasutamine on vabatahtlik v.a alla 100 000 eurose toetuse osaga ESF ja ERF projektides. KA on toimivusanalüüsis kaardistanud meetmed, milles on kasutatud lihtsustatud kuluhüvitisviise perioodi 01.07.2018 – 30.06.2019. Lihtsustatud kuluhüvitisviise on vähem kasutatud ERF meetmetes. Peamised põhjused selleks on, et nõue alla 100 000 eurose toetuse osaga ERF projektides kasutada lihtsustatud kuluhüvitisviise, tuli rahastamisperioodi keskel, samuti on ERF-is palju tervikuna sissehankimist ning riigiabi andmist.

Hetkel kohtub KA iga RA-ga eraldi ning koos kaardistatakse meetmeid, kus ja milliseid lihtsustatud kuluhüvitisviise võiks uuel perioodil kasutada. Selleks vaatavad RA-d üle oma praeguse perioodi tegevused ning kaardistavad, kus milliseid lihtsustatud kuluhüvitisviise on kasutatud. Kui tegevusega jätkatakse uuel perioodil, siis saab sama lihtsustatud kuluhüvitisviisi kasutamisega jätkata. Kuid samuti vaadatakse meetmeid, kus sel perioodil ei ole lihtsustatud kuluhüvitisviise kasutatud, kuid uuel perioodil tuleb kasutada (näiteks starditoetus).

KA on oluliselt panustanud lihtsustatud kuluhüvitisviiside alase teadlikkuse kasvatamisesse. Lihtsustatud kuluhüvitisviiside kasutamist tutvustatakse lihtsustamise võrgustike kohtumistel, mis viimati toimus 2020 juunis. Veel on kaasatud rahvusvahelisi TAIX eksperte (jaanuaris 2020 jagas Põhja-lirimaa oma lihtsustamise kogemusi). Tutvustame vajadusel RA-de sisuosakondadele lihtsustatud kuluhüvitisviise, et nad teaksid meetmete välja töötamisel nendega arvestada (näiteks 12.11.2020 toimus kohtumine MKM sisuosakondadega).

EK juhendi *Guidance on Simplified Cost Options (SCOs): Flat rate financing, standard scales of unit costs and lump sums* eelnõu lk 38 on rõhutatud, et lihtsustatud kuluhüvitisviiside välja töötamine toimub ettevaatavalt. Tegevustes, kus on kulusid hüvitatud juba tegelike kulude alusel, tuleks vältida üleminekut lihtsustatud kuluhüvitisviisidele, et oleks tagatud toetuse saajate võrdne kohtlemine. Seetõttu ei ole KA jooksvates taotlusvoorudes soovitanud lihtsustatud kuluhüvitisviisidele üle minna.

Uue perioodi ÜM-is on kingitused lisatud kaudsete kulude nimekirja. Osakaalu välja arvestamine kingitustele tähendaks analüüsi sobiva ühtse määra leidmiseks, mis tähendaks täiendavat tööd RA-dele. Samas on võimalik näiteks seada kingituste/meenete kuludele piirmäär, kui palju see võib abikõlblikest kuludest moodustada. Uue perioodi valguses analüüsime vajadust luua ühtsed määrad teatavatele kulukategooriatele.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

RA-de lõikes analüüs, millistes meetmetes on ja millistes ei ole lihtsustatud kuluhüvitisviise kasutatud ning mis on lihtsustatud kuluhüvitisviiside rakendamist takistanud, koostatud hiljemalt 30.04.2021.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik: Aveliin Sule.

Audiitorite täiendav kommentaar:

Auditi ajal on Korraldusamet alustanud kahepoolseid kohtumisi RA-dega, et arutada lihtsustamise võimalusi, muuhulgas on selgunud, et RA-d soovivad lihtsustamise meetodikate kohta rohkem teada. KA on planeerimas praktilist seminari lihtsustatud kulude meetodikate koostamise kohta. Lähtuvalt KA ettevõetud tegevustest muutisime auditi tähelepaneku kategooria väheoluliseks.

Põhinõue 3 – Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhise andmiseks

Korraldusasutus on läbi õigusaktide ja nende seletuskirjade toetuse saajaid lihtsustatud kuluhüvitamisi viisidest ja nendega kaasnevatest õigustest ning kohustustest olulises osas piisavalt teavitanud. Samas esineb puudusi otsete ja kaudsete kulude määratlemise selguse ja üheselt mõistetavusega, mis toob omakorda kaasa ohu mitteabikõlblike kulude tekkeks ning suurendab halduskoormust.

II kategooria - JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud

Oluline tähelepanek nr 3.1 – Selguse tagamiseks on vajalik kaudsete ja otsete kulude üheselt arusaadav määratlus

Praegune kaudsete ja otsete kulude määratlus võimaldab erinevaid tõlgendusi, mis omakorda toob kaasa ohu mitteabikõlblike kulude tekkeks ning läbi vaidluste suurendab halduskoormust.

EK juhendi²⁵ kohaselt on kaudsete kulude hulka arvatavate erinevate kulukategooriate ühemõttelise kindlaksmääramise eest vastutav liikmesriik.

ÜM § 9 lõige 4 annab kaudsete kulude üldmääratluse²⁶ viidates mh lõikes 6 toodud projekti administreerimise kuludele ja lõikes 5 toodud üldkulude nimekirjale. Viited lõigetele 5 ja 6 annavad justkui selge nimekirja kaudsetest kuludest. KA selgituste kohaselt tuleb aga näiteks lõikes 5 toodud nimekirja rakendada koos lõikega 4, mis annab aluse selleks, et hinnata, kas lõikes 5 nimetatud üldkulud lugeda projekti sisutegevusi arvestades otseks projekti kuluks või kaudseks kuluks. Ka ÜM seletuskirjades on toodud näited, millal võib üldkulude nimekirjas olevaid kulusid ja infotehnoloogilist tugitegevust otseks kuluna arvestada. Seeläbi on nii toetuse saajale kui ka kulude kontrollijatele²⁷ jäetud tõlgendamise võimalus, kas üldkulu nimekirjas olev kulu on sisutegevusega seotud või mitte. Näiteks on toetuse saajale kasulik võimalikult palju kulusid otsestena näidata, mis omakorda annab motivatsiooni vastavaks tõlgenduseks. Samuti on esinenud juhtum, kus eri aegadel läbiviidud auditites on KA tõlgendanud kulusid kord kaudsete, kord otsestena²⁸.

Auditi käigus analüüsisime pisteliselt SFCS andmeid²⁹ saamaks ülevaadet, kas ÜM lõigetes 5 ja 6 välja toodud kaudseid kulusid kajastatakse otsete kuludena. Analüüs näitas, et otsete kulude hulgas oli mitmeid üldkulude nimekirjas toodud kulusid (nt ruumide rendikulu, kontoritarvete ost, korteri halduskulu), mille seos projekti sisutegevusega oli tuvastav. Samas toome välja, et:

- esineb projekte, kus üldkulude nimekirjas toodud sidekulud, sealhulgas interneti-, telefoni- ja postikulu, on näidatud kui otsekulu. Nendest osade puhul on võimalik SFOS-is olevate andmete alusel tõlgendada, et tegemist on kuludega, mis otsestelt panustavad projekti tulemuste saavutamisse³⁰. Samas leidub ka projekte, mille puhul ei ole selge seos tuvastatav³¹.

²⁵ Euroopa Komisjoni juhised „Lihtsustatud kuluvõimalusi käsitlevad juhised”, EGESIF_14-0017 Ptk 2.2.2.

²⁶ Projekti kaudseteks kuludeks loetakse toetatava tegevuse tegemist abistavad kulud, mida kantakse ka siis, kui toetatavat tegevust ei tehta, või mis suurenevad projekti tõttu, sealhulgas § 3 lõikes 1 nimetatud personalikulud, mis on seotud lõikes 6 nimetatud projekti administreerimisega, ja lõikes 5 nimetatud projekti üldkulud.

²⁷ Rakendusüksus, Korraldusasutus, Auditeeriv Asutus.

²⁸ Projekti audit nr ESF-147/2018, tähelepanek 1.2. Erinev tõlgendus tõi kaasa rahalise mõju.

²⁹ SFCS väljavõte "SF 19 AA kuludokumentide aruanne" periood 01.01.2018 kuni 14.05.2020.

³⁰ Näiteks: Projekt nr 2014-2020.1.03.17-0040 (internetikulu), taotluses toodud – Õues interneti kasutamiseks soetatatakse kaks "Netgear Mobile Hotspot 4G/3G 802.11ac/b/g/n wireless tugijaama koos 4G püsiühendusega. Projekt nr 2014-2020.3.01.002003.01.15-0002 (postikulu: igakuised teavituskirjad TVR reformiga seoses), TAT-is on tulemuste saavutamiseks ette nähtud mh tervisekahjustusega inimeste ja tööandjate teavitamine reformi olulisuse põhjustest ning väljatöötatud lahendustest ja nende mõjust.

³¹ Projekt nr 2014-2020.5.01.16-0183 „Nõustamine maakondlikes arenduskeskustes”: EAS-i igakuised telefonikulud.

- esineb projekte, kus IT hooldus ja tugiteenus on näidatud kui otsekulu³², kuid selget ja otsest seost projekti tegevusega ei ole SFOS-i andmete alusel võimalik tuvastada.

KA selgituste kohaselt tuleb IT hoolduskulude otsesena või kaudsetena määratlemisel arvestada:

- kui hoolduskulud on otseselt seotud arenduskuludega (projekti üheks tegevuseks on infosüsteemi/tarkvara arendus), siis on tegemist otseste kuludega. Selleks, et näiteks infosüsteemi igakuine hoolduskulu saaks olla otsene kulu, peab projektis toimuma sel kuul ka hooldatavaga tegevusi.

Eeltoodud põhjendus (hoolduskulu ja arenduskulu omavaheline seos) ÜM seletuskirjades välja toodud ei ole, kuid omab audiitorite hinnangul olulist kaalu, kas määratleda IT hoolduskulu kaudse või otseste kuluna.

- hoolduskulu on kaudne kulu sellistes projektides, mille sisutegevuseks ei ole infosüsteemide arendamine. Ka infosüsteemide arendamise projektis ei pruugi hoolduskulu olla otsene kulu. Kui hoolduskulu on otseselt arendatava infosüsteemiga seotud, sellisel juhul on tegemist otseste kuluga. Samas mõnab KA, et keeruline on öelda, millal on hoolduskulu kaudne, millal otsene, sest asjaolusid tuleb hinnata alati projekti tegevuste kontekstist lähtuvalt, mis võivad olla alati pisut erinevad.

Nagu KA selgituski välja toob, on keeruline üheselt öelda, millal IT hooldus- ja tugiteenus on otsene, millal kaudne kulu. See omakorda annab aluse tõlgendusteks, mis mõningatel juhtudel toob kaasa pikalt kestvad osapoolte vahelised vaidlused ning suurendab seeläbi halduskoormust.

Lisaks tõi analüüs välja otsesena näidatud kulusid, mille puhul on võimalik tõlgendada neid kui tegevuste elluviimist abistav tegevus³³. Samas TAT käskkiri toob need abikõlblike kulude all selgelt välja³⁴, mistõttu on toetuse saajal olnud võimalus neid otseste kuludena näidata. Ühest küljest on see näide heast praktikast, kuidas toetuse saaja jaoks selgelt piiritleda otsesed ja kaudsed kulud; samas on seeläbi võimaldatud kaudsete kulude otsestena näitamine, mis seab ebavõrdsesse olukorda toetuse saajad, kelle toetuse andmise tingimused ei sisalda detailseid abikõlblike kulude nimekirju.

Märkimist väärib ka otseste kuludena näidatud erinevate kingituste³⁵ tegemine, nt koostööpartneritele, vastuvõtjatele, esinejatele, ekspertidele, komisjoni/žüri liikmetele, projektijuhtidele jms³⁶. Antud kululiigi puhul on

Projekt nr 2014-2020.5.01.16-0333 „Eesti ettevõtete nõustamine välisurul ja välisinvesteeringute kaasamine“: EAS-i igakuised telefonikulud.

Projekti nr 2014-2020.1.03.15-0001 „Kaasaegse ja uuendusliku õppevara arendamine ja kasutuselevõtt“ HTM kulu „ESF kleebiste laialisaatmine koolide IT seadmete toetusmeetme raames soetatud seadmete nõuetekohaseks märgistamiseks“.

³² Näiteks projektid nr 2014-2020.3.01.002003.01.15-0002 ja 2014-2020.3.01.002.01.15-0001. Mõlemad sisaldavad igakuist ohutu tööelu andmete hooldus- ja tugiteenust, mis kandub ühest projektist teise üle. Samas ei ole toimu igakuist ohutu tööelu andmekogu tarkvara arendust. Samuti ei too TAT-id selgelt välja, et tegevuste käigus arendatakse välja hooldus ja tugiteenusega seotud infosüsteemi.

³³ Autohoolduskulud; Hooldustööd 20041409 iPad pro / esitlustarviku remont.

³⁴ Projektis nr 2014-2020.5.01.16-0175 on otsesena näidatud „Hooldustööd 20041409 iPad pro / esitlustarviku remont“. TAT p 6.5.3.20 kohaselt on abikõlblikud turismiinfosüsteemi arendamise ja juurutamisega seotud IT riist- ja tarkvara soetamise ja rendikulu, IT tugi-, hooldus- ja majutusteenuste tasud. Tegemist on programmiga, mille tegevuste elluviija on EAS. Projektides nr 2014-2020.5.01.16-0183 ja 2014-2020.5.01.16-0333 on otsesena näidatud autohoolduskulud. TAT p 6.5.3.19 kohaselt hüvitatakse transpordi kasutamise muid põhjendatud kulusid, näiteks vajalik autohooldus, kulud pisitarvikutele jne. Projektide aluseks on üks programm, mille tegevuste elluviija on EAS.

³⁵ Näiteks lilled, šokolaadid, kommikarbid, kommid, raamatud jms aga ka paberkotid meenetele või pakkepael kinkidele.

³⁶ TAT käskkirjade alusel antud projektid nr 2014-2020.4.02.16-0049 (analüüsis 13 erinevat kuludokumenti, abik.summa oli vahemikus 2,07 kuni 102,44 eurot), 2014-2020.5.01.16-0175 (analüüsis 7 erinevat kuludokumenti, abik.summa vahemikus 5,24 kuni 450,00 eurot), 2014-2020.5.01.16-0165 (analüüsis 18 erinevat kuludokumenti, abik.summa oli vahemikus 14,62 kuni 482,00 eurot), 2014-2020.3.01.002.01.15-0001 (analüüsis 8 erinevat kuludokumenti, abik.summa oli vahemikus 15,90 kuni 290,00 eurot), 2014-2020.1.05.15-0004 (analüüsis 3 erinevat kuludokumenti, abik.kulu summa vahemikus 7,78 kuni 17,12

otsene seos projekti tegevusega tõlgendatav. Näiteks projektiauditis nr ESF-147/2018 oli kingitusena mõeldud kommikarpide tegelik kulu mitteabikõlblik³⁷.

Kuigi KA hinnangul on SF administratsioonis nüüdseks saadud selgus, millal on kulu otsene või kaudne, peab audiitorite hinnangul olema see arusaamine üheselt selge ka toetuse saajale.

Lisaks näitas analüüs, et kingitustega seotud abikõlblik kulu algab alates 2 eurost³⁸. Audiitorite hinnangul ei ole väga väikeste abikõlblike kulude menetlemine kulutõhus ning ei aita kaasa halduskoormuse vähendamisele. Selliste kulukategooriate rahastamisel võiks kasutada näiteks ühtset määra (vt tähelepanekut 1.2). Nagu EK juhises³⁹ on välja toodud, ei piirata Ühissätete määruses kuidagi rahastamiskõlblikke kulukategooriaid, mida võib kasutada ühtse määra alusel rahastamiseks, ning kulude puhul, mis on suhteliselt väikesed ja mille kontrollimine on kulukas, on kõige sobivam viis neid katta ühtset määra kasutades.

Risk:

Kaudsete ja otsete kulude eristamise ebaselgusega kaasneb risk, et toetuse saajad tõlgendavad projekti toetavaid tegevusi abistavaid tegevusi otsestena mitte kaudsetena. Kaudse kulu otsesena näitamine toob aga kaasa toetuse osalise tagasinõudmise.

Lisaks toob ebaselgus kaasa olukorra, kus toetuse saajal puudub kindlus näidata ÜM § 9 lõikes 5 ja 6 toodud kulud otsete kuludena, kuigi tegemist on otseselt tegevuse elluviimiseks vajaliku kuluga. Seega suureneb risk toetuse saajate ebavõrdseks kohtlemiseks.

Soovitus:

Selleks, et nii toetuse saajal kui ka kontrollijal oleks üheselt selge, millised kulud lugeda otsesteks ja milliseid kaudseteks, soovime praegust otsete ja kaudsete kulude käsitlust muuta järgnevalt:

- Ühendmääruses sätestada otseste kulu mõiste. Lisaks kaudsete kulude üldpõhimõttele tuua välja mh kaudsete kulude nimekiri, mis olenemata meetme tegevusest/projektist on alati kaudne kulu;
- toetuse andmise tingimustes (TAT, TAT käskkiri) määratleda lähtuvalt meetme sisust kulud, mis on antud meetme tegevust arvestades kaudsed;
- juhul kui TAT hõlmab laia, erinevate tegevustega seotud alategevusi, siis määratleda toetuse andmise otsuses otsesed ja kaudsed kulud. See omakorda eeldab projekti taotlustes otsete ja kaudsete kulude selgemat välja toomist.

eurot), 2014-2020.1.05.15-0003 (analüüsis 6 erinevat kuludokumenti, abik.kulu summa vahemikus 32,95 kuni 1304,93,00 eurot), 2014-2020.2.02.001.01.15-0002 (analüüsis 6 erinevat kuludokumenti, kingituste abik.summa oli vahemikus 4,76 kuni 36,00 eurot; meenete abi.kulu vahemikus 333,18 kuni 1016,40 eurot); Tehnilise abi projekt nr 2014-2020.13.01.18-0021 (analüüsis 7 erinevat kuludokumenti, abik.kulu summa oli vahemikus 7,10 kuni 186,19 eurot); TRO alusel antud projektid nr 2014-2020.5.04.18-0264 (analüüsis 10 erinevat kuludokumenti, abik.kulu summa oli vahemikus 8,63 kuni 480,00 eurot), 2014-2020.1.06.18-0106 (analüüsis 1 kuludokumenti, abik.kulu summa 77,11 eurot).

³⁷ Projektiaudit nr ESF-147/2018, tähelepanek 1.1 Projekti otsekuludesse on kantud kulud, mida tohib hüvitada ainult ühtse määra alusel.

³⁸ Vt näiteid alamärkusest nr 36. Kõikides analüüsitud projektides oli kasutusel kaudsed kulud (15% otsestest personalikuludest).

³⁹ Euroopa Komisjoni juhised „Lihtsustatud kuluvõimalusi käsitlevad juhised“, EGESIF_14-0017 Ptk 2.1. -> Ühissätete määruses ei piirata kuidagi rahastamiskõlblikke kulukategooriaid, mida võib kasutada kindlamääraliseks rahastamiseks. Kindlate määrades kasutamise peamine eesmärk on siiski lihtsustamine ja veamäära vähendamine. Seega on kindlad määrad kõige sobivamad nende kulude puhul, mis on suhteliselt väikesed ja mille kontrollimine on kulukas.

Sama mõte sisaldub ka juhise uuendatud versiooni *draftis* (ptk 3.1.1) - *Guidance on Simplified Cost Options (SCOs): Flat rate financing, Standard scales of unit costs, Lump sums.*

Lisaks soovitame KA-I tagada oma seisukohtade järjepidevus ning tõlgendused, mida ei ole ÜM seletuskirjades välja toodud, teha toetuse saajatele teatavaks.

Kontrolli kulutõhususe tagamiseks soovitame kasutada kuludokumendi miinimumsumma kehtestamist vähemalt sellistes toetuse andmise tingimustes, kus nähakse ette kaudsete kulude kasutamist (näiteks TAT käskkirjad). Lisaks vaata tähelepaneku 1.2 viimast soovitust.

Auditeeritava kommentaar:

Otsese kulu tunnused on tuletatavad üldnõudest ÜM § 2 lg 1 koostoimes kaudsete kulude ja otseste personalikulude määratlusega, et rakendada lihtsustuse erikordasid. Otsese kulu selgitus on toodud lisaks EK juhendi eelnõus lk 23 (eelmises juhendis lk 15). Uues ÜM-is tuleb määratleda toetuse andmise tingimustes lähtuvalt meetme sisust kulud, mis antud meetme tegevust arvestades on otsesed ja millised kaudsed. Kuid juba praegusel perioodil on KA toetuse andmise tingimuste kooskõlastamisel soovitanud välja tuua otsesed ja kaudsed kulud antud tegevuses.

Viimasel lihtsustamise võrgustiku kohtumisel arutati otseste ja kaudsete kulude teemat ning täiendavat eristamist ei peetud vajalikuks. Samuti ei peetud võimalikuks koostada nimekirja kulude kohta, mis olenevalt meetmes tegevusest/projektist on osutunud alati kaudseteks, kuna meetmete eripärast tingituna ei ole võimalik sellist nimekirja koostada (vt lisatud võrgustiku kohtumise memost paragrahv 22 kohta).

Kui KA tõlgendus puudutab laia ringi toetuse saajaid, siis teavitatakse sellest RTK kodulehe kaudu (nt eriorukorra suunised). Väga spetsiifilised juhtumid lahendatakse KA, RÜ ja RA koostöös ning info toetuse saajale annab edasi RÜ.

Kuludokumendi miinimumsumma nõuet on osades ettevõtlusega seotud meetmetes kasutanud, kuid kõikidele seda soovitada ei ole võimalik, kuna see on väga sihtgrupist sõltuv. Kuludokumendi miinimumsumma nõude sisse viimine võib piirata osade toetuse saajate ligipääsu toetusele. Väikeste kulude kontroll on niigi rakendusüksustes valimipõhine ja juba sellega on halduskoormust väikeste kulude kontrollimisel oluliselt vähendatud.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Soovitust määratleda lähtuvalt meetme sisust kulud, mis on antud meetme tegevust arvestades kaudsed, rakendatakse jooksvalt olenevalt sellest, millal uusi toetusmeetmeid välja töötatakse.

Auditorite täiendav kommentaar:

Korraldusasutuse kommentaaridest nähtub, et käimasoleva perioodi Ühendmäärust ei planeerita täiendada. Kuna Ühendmääruse sõnastus annab võimaluse erinevateks tõlgendusteks, siis on eriti toetuse saajate jaoks oluline, et toetuse andmise tingimustes antakse selged ja üheselt mõistetavad suunised kaudsete ja otseste kulude määratlemiseks.

Auditorid mõistavad, et kuludokumentide miinimumsumma kasutamine ei ole iga meetme tegevuse puhul võimalik ning sellisel juhtudel vähendab maksetaotluste valimipõhine kontroll halduskoormust. Samas kui on näha, et meetme tegevuse projektid või TAT käskkirjad sisaldavad palju väikeseid ühikuid, mis mõjutavad projekti väljundit vähe või üldsegi mitte, soovitame kasutada alternatiivina teisi lihtsustamise viise, näiteks need kulud arvata kaudsete kulude alla. Läbi selle väheneb ka toetuse saajate halduskoormus, sest puudub näiteks struktuuriseaduse kohane kohustus kuludokumente säilitada ning raamatupidamises eristada.

Korraldusasutus on kommentaaris välja toonud, et perioodi 2021+ Ühendmäärusesse lisatakse tingimus, mille kohaselt tuleb toetuse andmise tingimustes määratleda meetme sisust lähtuvalt otsesed ja kaudsed kulud. Auditorid loevad tähelepaneku soovitusena rakendatavaks kui vastav tingimus on perioodi 2021+ Ühendmäärusesse sisse viidud.

Põhinõue 4 – Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid

Välja töötatud lihtsustatud kuluhüvitisviiside kontrolli üldpõhimõtted on olulises osas asjakohased, samas on väikesemahulistes projektides kasutusel meetod, mis lisaks ühtsele määrale lubab mitmete tegelike kulude alusel toetuse maksmist. Audiitorite hinnangul ei ole selline lähenemine kooskõlas Euroopa Komisjoni juhises tooduga (vaata täpsemalt tähelepanek 1.1) ning vajab mh seetõttu muutmist. Tehtav muudatus toob kaasa ka muutused väikesemahuliste projektide kontrollimisel, sest praeguseeni on kontrollijad aktsepteerinud projekte, kus lisaks ühtsele määrale on toetuse saaja esitanud mitmeid erinevate osapooltega seotud kulusid, mis on tasutud tegelike kulude alusel. Seetõttu soovitame teavitada RÜ-sid tehtavast kontrollipõhimõtte muudatusest, vajadusel tuua see välja ka KAMIN-as⁴⁰.

Samuti on kvaliteetsete kontrollitoimingute jaoks olulise tähtsusega kaudsete ja otsete kulude ühemõtteline kindlaksmääramine (vt tähelepanek 3.1).

II kategooria - JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud

⁴⁰ Korraldusasetuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele.

LISA 1 – Koondhinnang auditeeritud asutuse JKS-ile

Auditi toimingute tulemusena anti Korraldusasutuse lihtsustatud kuluhüvitisviiside rakendamise JKS-ile perioodil 2014-2020 järgmine hinnang:

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		X		
Põhinõue 3. Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhiste andmiseks		X		
Põhinõue 4. Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid		X		
Koondhinnang Korraldusasutuse JKS-ile		X		