

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/06/16
24.03.2006

Rahandusministeeriumi tegevus rakendusasutuste ja -üksuste
akrediteerimisel

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Pärast ühinemist Euroopa Liiduga hakkas Eesti osa saama selle regionaalpoliitika elluviimise rahalistest vahenditest struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kaudu. Aastatel 2004–2006 on Eestil võimalik saada Euroopa Liidust abiraha kokku ca 10,6 miljardi krooni eest: struktuurifondidest 5,8 miljardit krooni ning Ühtekuuluvusfondist 4,8 miljardit krooni.

Et selgitada välja struktuurifondide rakendussüsteemi võimalikud puudused enne, kui hakatakse menetlema taotlusi ja välja maksma toetusraha, pidas Vabariigi Valitsus vajalikuks kontrollida struktuurifondide rakendussüsteemi valmisolekut.

Selleks otsustas Vabariigi Valitsus oma 22.03.2004. a määrusega nr 81, et rakendusasutustes ja rakendusüksustes tuleb auditeerida juhtimis- ja kontrollisüsteeme. Audititulemuste alusel otsustab rahandusminister nimetatud asutuste akrediteerimise, st kas tunnistada asutused toetuste taotluste menetlemiseks ja rahastamisotsuste tegemiseks kõlblikuks või mitte.

Kui programmiperioodil 2004–2006 on liikmesriigi otsustada, kas akrediteerida enne toetusrahade rakendamist sellega seotud asutusi või mitte, siis järgmisel programmiperioodil 2007–2013 muutub asutuste juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamine Euroopa Nõukogu struktuuritoetuste üldmääruse eelnõu kohaselt kohustuslikuks.

Kuna akrediteerimine on oluline ennetav kontrollimeede, siis pidas Riigikontroll vajalikuks auditeerida akrediteerimissüsteemi ning teha võimaluse korral ettepanekuid selle täiendamiseks. Hea ning toimiv juhtimis- ja kontrollisüsteem võimaldab vältida olukorda, kus süsteemi puuduste tõttu tuleb tegeleda ebaõigete alustel määratud toetussummade tagasimaksmisega.

Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli hinnata akrediteerimisprotsessi kolme põhikomponenti: 1) kas akrediteerimisauditi aluskriteeriumid on piisavad, et anda hinnangut juhtimis- ja kontrollisüsteemide valmisolekule; 2) kas juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid on kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega ja asutusesisese auditite tegemist reguleeriva korraga; 3) kas akrediteerimisotsused on põhjendatud ja tuginevad juhtimis- ja kontrollisüsteemide audititele.

Riigikontrolli arvates on Rahandusministeerium loonud eeldused akrediteerimise kui kontrollimeetme täitmiseks, kuid vajalik on täiendada selle teostust.

- Riigikontrolli hinnangul on akrediteerimise aluseks võetud kriteeriumid olulistest punktides kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemi nõuetega.
- Riigikontrolli hinnangul on Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditite kvaliteet aja jooksul paranenud. Kui enne 2004. aasta sügist ei olnud akrediteerimisauditite dokumenteerimine vastavuses rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega, siis pärast 2004. aasta sügist, kui finantskontrolli osakond oli välja töötanud täiendava auditimetoodika, vastasid korraldatud auditid üldjoontes rahvusvahelistes auditeerimisstandardites kehtestatud nõuetele.
- Akrediteerimisotsuste ettevalmistamise protsessi hinnates selgus, et Riigikontrollil pole võimalik akrediteeringu põhjendatuses tagantjärele veenduda, kuna Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakond ei ole otsuse kujunemist dokumenteerinud. Peale dokumenteerimise esines probleeme ka akrediteerimisdokumentide säilitamises ning akrediteerimisega seotud osapoolte omavahelises infovahetuses.
- Riigikontrolli hinnangul läks Rahandusministeerium audiitorfirmalt auditite tellimisega vastuollu sel hetkel kehtinud Vabariigi Valitsuse määrusega, mille kohaselt pidi juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi korraldama auditeeriv asutus, mitte audiitorfirma. Praegu kehtiva määruse kohaselt on välisaudiitorilt lubatud tellida ainult erakorralise auditi teostamine.

Olulisemad ettepanekud rahandusministrile akrediteerimisprotsessi parandamiseks järgmisel programiperioodil

- Juhul kui toetuste menetlemise süsteem jääb peamistes aspektides samaks ja järgmiseks programiperioodiks otsustatakse akrediteerida samad asutused, võtta arvesse kõiki eelmisel programiperioodil tehtud asjakohaste auditite tulemusi, et nende abil hinnata ning testida peale juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetele vastavuse ka süsteemide tegelikku toimimist ja rakendamist.
- Jagada akrediteerimisauditi käigus juhtimis- ja kontrollisüsteemi kohta tehtud tähelepanekud olemasoleva kolme asemel kaheks, näiteks juhtimis- ja kontrollisüsteemi mõjutavateks ja mittemõjutavateks tähelepanekuteks. See lihtsustab oluliselt hinnangu andmist ning aitab vältida võimalust tõlgendada tähelepanekuid erinevalt.
- Võtta akrediteerimisotsuse tegemisel arvesse juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditi käigus tehtud olulisi tähelepanekuid või põhjendada nendega mitteamestamist. Dokumenteerida akrediteerimisotsuse kujundamisel tehtud töö, sh akrediteerimisauditi aruandes esitatud tähelepanekute hindamine ning akrediteerimisauditi lõpparuandes esitatud ettepanekute täitmise kontroll. See võimaldab Rahandusministeeriumil vajaduse korral akrediteerimisotsust põhjendada ning dokumentaalselt tõendada.
- Protokollida struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste kõik akrediteerimisotsuste koosolekud ning kutsuda akrediteerimist mõjutavate uute asjaolude ilmumise korral kokku uus koosolek.
- Kui Rahandusministeerium peab ka edaspidi vajalikuks (nt ajutise suure töökoormuse tõttu) osta audititeenust, siis tuleks osta vaid üksikuid audititoiminguid, mitte kogu auditi teostust. Hinnangu juhtimis- ja kontrollisüsteemi kohta peab andma finantskontrolli osakond, tuginedes välisaudiitorite tööle. Nii toimides on võimalik vältida vastuolu Vabariigi Valitsuse määrusega, mille kohaselt on lubatud audiitorfirmalt tellida vaid erakorralise auditi teostus.
- Töötada välja erakorraliste auditite ja üksikute audititoimingute tellimise tarvis audiitorfirma kaasamise üldised põhimõtted, et tagada kvaliteetse teenuse saamine. Muu hulgas nõuda audiitorfirmadega sõlmitavates lepingutes kinnitust, et töö tegemisel lähtutakse audiitori eetikakoodeksist; auditi protseduurid sooritatakse kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega ning Rahandusministeeriumile esitatakse kõikidest tähelepanekutest aruanne jne.

Rahandusministri vastus Riigikontrolli ettepanekutele on toodud kontrolliaruande lisas.

Riigikontroll peab vajalikuks täpsustada, et kontrolliaruanne ei pea akrediteerimisotsuseid põhjendatuks. Riigikontroll on vaid seisukohal, et otsuste põhjendatuses ei ole võimalik tagantjärele veenduda seetõttu, et akrediteerimisprotsessi on puudulikult dokumenteeritud.

Sisukord

Sissejuhatus.....	5
Auditi iseloomustus	5
Valdkonna ülevaade	6
1. JUHTIMIS- JA KONTROLLISÜSTEEMIDE AUDITITE EHK AKREDITEERIMIS-AUDITITE KORRALDAMINE	9
1.1. Akrediteerimiskriteeriumid on olulistes punktides kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud nõuetega	9
1.2. Akrediteerimisauditite kvaliteet on aja jooksul paranenud.....	10
1.3. Audiitorfirma kaasamisega auditisse läks Rahandusministeerium vastuollu Vabariigi Valitsuse määrusega	11
1.4. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile	12
2. PUUDUSED AKREDITEERIMISOTSUSTE ETTEVALMISTAMISEL.....	13
2.1. Akrediteerimisotsuse ettevalmistamise protsessi pole dokumenteeritud ja järelkontrolli tegemine pole reguleeritud	13
2.2. Akrediteerimisotsuste koosolekute protokollid pole alati vormistatud nõuetekohaselt või ei kajasta kõiki otsust mõjutavaid aspekte	14
2.3. Akrediteerimisdokumentide süsteemne hoidmine ja säilitamine ei pruugi olla tagatud....	15
2.4. Akrediteerimisprotsessiga seotud osapooled vahetavad omavahel vähe infot	15
2.5. Ühtekuuluvusfondi akrediteerimist puudutavad protseduurireeglid on üldsõnalisemad kui struktuurifondide omad	16
2.6. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile	17
RAHANDUSMINISTRI VASTUS	18

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Rahandusministeeriumi rakendatud kontrollimeede, s.o rakendusasutuste ja -üksuste nõuetele vastavaks tunnistamine, arvestab EL vastavates õigusaktides sätestatud nõuetega ning kas protsess ise on sooritatud korrektselt.

Auditeeritud asutus: Rahandusministeerium

Auditeeritud ajavahemik: kevad 2003 – sügis 2005

Auditirühma liikmed: auditijuht Krista Uuna, audiitorid Karin Rajapu ja Gerli Eisberg

Auditi iseloomustus

Audit hõlmas Rahandusministeeriumi tegevust struktuurifondide ning Ühtekuuluvusfondi rakendus- asutuste ja -üksuste akrediteerimise korraldamisel Eesti esimesel programmiperioodil. Auditite kvaliteetsuse hindamisel kontrolliti lisaks rakendusasutuste ja -üksuste audititele ka korraldusasutuse ning makseasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditeid.

Kontrolliti, kas akrediteerimise aluskriteeriumid on piisavad selleks, et anda hinnangut juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimivusele; kas akrediteerimisauditid on kvaliteetsed ning tehtud kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega ning kas akrediteerimisotsused on põhjendatud ning põhinevad juhtimis- ja kontrollisüsteemide audititel. Selleks sooritati järgmised toimingud:

- Võrreldi, kas akrediteerimiskriteeriumid juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamiseks on vastavuses Euroopa Liidu õigusaktidega.
- Teostatud 41 akrediteerimisauditist hinnati 8 auditit (vt tabel 1). Akrediteerimisauditite kvaliteedi hindamisel lähtuti rahvusvahelistest auditeerimisstandarditest. Selleks kontrolliti dokumenteerimist, olemasoleva tõendusmaterjali piisavust, aruandlust ning audiitorfirma töö kasutamist. Samuti analüüsiti, kas auditi korraldamisel on lähtutud asutusesisestest auditite tegemist reguleerivast korrast ja kas see on vastavuses rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega.
- Kontrolliti, kas akrediteerimisotsused tuginevad auditites tehtud tähelepanekutele.

Tabel 1. Valimiga hõlmatud juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditid

	Korraldamise aeg
Tööturuameti järeldaudit (meetme 1.3 rakendusüksus)	31.03.–28.04.2004
Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus (meetme 4.2 rakendusüksus)	20.10.–05.12.2003
Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (meetme 4.6 rakendusüksus)	19.01.–26.02.2004
Riigikantselei (meetme 1.4 rakendusüksus ja -asutus)	23.08.–30.09.2004
Veeteede Amet (Ühtekuuluvusfondi rakendusüksus)	13.12.2004–19.01.2005
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (meetme 3.8 rakendusüksus)	14.03.–28.03.2005
Struktuurifondide korraldusasutus	08.09.–02.11.2004
Makseasutus	30.08.–05.11.2004

Valdkonna ülevaade

Mõisted ja lühendid

Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programm-dokument 2004–2006 (edaspidi RAK), mis sätestab struktuurifondide kasutamise alused.

Struktuurifondide korraldusasutus on RAKi mõistes asutus, kes kannab üldvastutust RAKi juhtimise ja elluviimise eest. Korraldusasutuse rolli täidab aastatel 2004–2006 Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakond koostöös kommunikatsiooni ja infotehnoloogia osakonnaga. Välisfinantseerimise osakonnas tegeleb struktuurifondide korraldamise talitus muu hulgas ka struktuurifondide rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimisega.

Ühtekuuluvusfondi korraldusasutus on Rahandusministeerium, kes kannab üldvastutust Ühtekuuluvusfondi projektide eest. Rahandusministri käskkirjaga on ülesanded delegeeritud välisfinantseerimise osakonnale, kus Ühtekuuluvusfondi korraldamise talitus tegeleb muu hulgas ka Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimisega.

Rakendusasutus on RAKi mõistes asutus, kes vastutab vastava prioriteedi ja/või meetme eesmärkide saavutamise eest. Prioriteedi rakendusasutusi on ajavahemikul 2004–2006 neli (Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium ja Rahandusministeerium) ja meetme rakendusasutusi kaheksa (Haridus- ja Teadusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Rahandusministeerium, Põllumajandusministeerium, Siseministeerium, Keskkonnaministeerium ja Riigikantselei).

Rakendusüksus tegeleb RAKi meetme rakendamisega, sh projektitaotluste menetlemisega: teavitab ja nõustab taotlejaid; vaatab läbi taotlused ja teeb haldusotsuse edukaks tunnistatud projektitaotluste kohta; kogub projekti seireks vajalikke andmeid ning kontrollib kohapeal kulutuste sihipärasust ja projekti tulemusi. Meetme rakendusüksusi on ajavahemikul 2004–2006 kolmteist (Elukestva Õppe Arendamise SA Innove, Ettevõtluse Arendamise SA, Tööturuamet, Riigikantselei, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus, Maanteeamet, Raudteeinspeksioon, Veeteede Amet, AS Tallinna Lennujaam, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Sotsiaalministeerium, Rahandusministeerium).

Makseasutus on asutus, kes tagab finantsvahendite liikumise ELi eelarvest toetuse saajani. Makseasutuse rolli täidab nii struktuurifondide kui ka Ühtekuuluvusfondi puhul Rahandusministeeriumi Euroopa Liidu maksete osakond koostöös riigikassa osakonnaga.

Auditeeriv asutus on asutus, kelle ülesandeks on kaitsta EL finantshuvisid ning sealhulgas teha kindlaks, kas EL struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi vahendeid on kasutatud otstarbekalt ja kooskõlas ELi õigusaktidega. Auditeeriva asutuse ülesandeid täidab nii struktuurifondide kui ka Ühtekuuluvusfondi puhul Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond.

Akrediteerimine tähendab struktuuritoetuse seaduse kohaselt rakendusasutuste ning -üksuste juhtimis- ja kontrollisüsteemide vastavaks tunnistamist Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud nõuetele.¹

Abinõude plaan on Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakonna koostatav dokument, mis sisaldab auditi käigus tuvastatud oluliste probleemide kõrvaldamiseks vajalikke tegevusi koos ajakava ja vastutavate isikutega.

Edaspidi kasutame nii struktuurifondide kui ka Ühtekuuluvusfondi ühise nimetusena **struktuuri-toetuse** mõistet.

¹ Euroopa Liidu Nõukogu määrus 1260/1999/EÜ; Euroopa Komisjoni määrus 438/2001/EÜ või Euroopa Komisjoni määrus 1386/2002/EÜ

FKO – Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond

ELMO – Rahandusministeeriumi Euroopa Liidu maksete osakond

VFO – Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise osakond

Euroopa Liidu struktuuritoetusest

Pärast Euroopa Liiduga (edaspidi *EL*) ühinemist hakkas Eesti osa saada EL regionaalpoliitika elluviimise rahalistest vahenditest struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi kaudu. Eestil on võimalik aastatel 2004–2006 saada toetust ca 10,6 miljardit krooni, millest struktuurifondid moodustavad 5,8 miljardit ning Ühtekuuluvusfond 4,8 miljardit krooni.

Struktuurifondid on EL eri piirkondade vahelise majandusliku ja sotsiaalse ebavõrdsuse leevendamise peamiseks vahendiks. Aastatel 2004–2006 antakse Eestile toetust järgmiste struktuurifondide kaudu:

- Euroopa Sotsiaalfond (ESF), mille eesmärgiks on tõsta tööhõivet tööjõu arendamise kaudu, keskendudes töötajate ümberõppele ja uute töökohtade loomisele.
- Euroopa Regionaalarengu Fond (ERDF), mille üldeesmärgiks on toetada majandustegevuse ja infrastruktuuri arendamist, abistades mahajäänud regioone eelkõige investeringutega tootmisse, infrastruktuuri ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arengusse.
- Euroopa Põllumajanduse Arenduse- ja Tagatisfondi arendussektsioon (EAGGF), mille ülesanne on toetada ühtset põllumajandus- ja maaelupoliitikat.
- Kalanduse Arendusrahastu (FIFG) ülesandeks on lahendada kalandusvaldkonna struktuurseid probleeme.

Struktuurifondide kasutamise alused sätestab “Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006”, mille üldiseks eesmärgiks on kiire, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud majanduslik areng. RAKi arengueesmärgid on jagatud viieks prioriteediks, mis omakorda jagunevad 28ks prioriteetide saavutamise abinõuks ehk meetmeks.

Ühtekuuluvusfondi eesmärgiks on koos struktuurifondidega osutada abi, rahastades suuri transpordi- ja keskkonnainfrastruktuuri projekte. Ühtekuuluvusfondi rahaliste vahendite jagamine toimub keskkonna- ja transpordivaldkonnas koostatud strateegiate alusel.²

Rakendusasutuste ning -üksuste akrediteerimine

Vabariigi Valitsus otsustas 22.03.2004. a määrusega nr 81, et FKO kui auditeeriv asutus korraldab rakendusasutustes ja -üksustes juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi, mille tulemuste alusel otsustab rahandusminister, kas nimetatud asutusi akrediteerida või mitte. Auditi eesmärgiks oli kontrollida, kas toetusrahade rakendussüsteem on valmis, ning leida võimalikud puudused enne, kui taotlusi hakatakse menetlema ja toetusraha välja maksta.

Kui programmiperioodil 2004–2006 oli liikmesriigi otsustada, kas akrediteerida enne fondide avanemist sellega seotud asutusi või mitte, siis järgmisel programmiperioodil 2007–2013 muutub akrediteerimine praeguse Euroopa Nõukogu struktuuritoetuste üldmääruse eelnõu kohaselt kohustuslikuks.

² Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava transpordisektoris aastatel 2004–2006
Ühtekuuluvusfondi kasutamise kava keskkonnasektoris aastatel 2004–2006

Struktuuritoetuse seaduse kohaselt mõistetakse akrediteerimise all rakendusasutuste ning -üksuste juhtimis- ja kontrollisüsteemide Euroopa Liidu vastavates õigusaktides sätestatud nõuetele vastavaks tunnistamist.³ Akrediteering annab õiguse alustada struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist finantseeritavate abitaotluste vastuvõtmist ja menetlemist.

Olles saanud Vabariigi Valitsuselt selle ülesande, andis Rahandusministeerium Valitsuskabineti 10.06.2003. aasta istungi päevakorras ülevaate RAKi elluviimise kohta, kus märkis, et rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimine peaks olema lõpetatud 2004. aasta maikuuks. Tegelikult oli seatud tähtjaks akrediteerimisaudititest tehtud ligikaudu pooled ning 18st struktuurifondide rakendusasutustest ja -üksustest olid akrediteeritud 5 asutust. Sellise olukorra tingis asjaolu, et rakendusasutustel- ja üksustel kulus juhtimis- ja kontrollisüsteemide loomiseks planeeritud kauem aega ning akrediteerimisauditeid ei saanud enne alustada, kui rakendusasutuse või -üksuse juhilt oli tulnud taotlus auditi korraldamiseks.

Akrediteerimisaudititega alustati 2003. aasta oktoobris ning Riigikontrolli aruande koostamise hetkeks olid auditeeritud ja akrediteeritud kõik Ühtekuuluvusfondi ja struktuurifondide rakendamise seotud asutused, v.a Põllumajandusministeerium ning Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooniamet RAKi meetmete 3.6 ja 3.7 osas. Finantskontrolli osakonna selgituste kohaselt pole Rahandusministeeriumile nende meetmete kohta veel auditeerimistaotlust esitatud, kuna neid hakatakse rakendama alles 2006. aastal.

Struktuurifondide ning Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimise korraldamisega on seotud Rahandusministeeriumis välisfinantseerimise osakond (edaspidi VFO) ehk korraldusasutus, finantskontrolli osakond (edaspidi FKO) ehk auditeeriv asutus ja Euroopa Liidu maksete osakond (edaspidi ELMO) ehk makseasutus.

³ Euroopa Liidu Nõukogu määrus 1260/1999/EÜ; Euroopa Komisjoni määrus 438/2001/EÜ või Euroopa Komisjoni määrus 1386/2002/EÜ

1. Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite ehk akrediteerimis-auditite korraldamine

Auditeeriva asutuse ülesandeid täidab struktuuritoetuse seaduse kohaselt Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi finantskontrolli (FKO) osakonna põhimääruse kohaselt on need ülesanded pandud FKO-le.⁴ FKO üheks ülesandeks auditeeriva asutusena on hinnata, kas struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste- ja üksuste juhtimis- ja kontrollisüsteemid on toetusrahade jagamiseks valmis.

Akrediteerimisauditi korral hinnatakse asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide vastavust teatud kindlatele nõuetele, mida nimetatakse akrediteerimiskriteeriumiteks (edaspidi ka *kriteeriumid*).

FKO alustas 2003. aasta kevadel akrediteerimiskriteeriumite väljatöötamist ning saatis need seejärel rakendusasutustele ja -üksustele kontrollimiseks. Kõigepealt hindasid asutuse siseaudiitorid juhtimis- ja kontrollisüsteemide akrediteerimiskriteeriumitele vastavust. Kui leiti, et vajalikud nõuded on täidetud, esitas asutuse juht Rahandusministeeriumile kirjaliku taotluse akrediteerimisauditi korraldamiseks. FKO korraldas seejärel akrediteerimisauditi, mille lõpparuande edastas VFO-le, kes koostöös ELMOga valmistas selle põhjal ette akrediteerimisotsuse.

Vajaliku oskusteabe puudumise ja suure töökoormuse tõttu tellis Rahandusministeerium kaheksa akrediteerimisauditi ning ühe infosüsteemide auditi audiitorfirmadelt. Audiitorfirmad hindasid, kas rakendusasutuste ja -üksuste juhtimis- ja kontrollisüsteemid ning struktuuritoetuste register ja seda kasutavate asutuste infosüsteemid on struktuuritoetuste rakendamiseks valmis.

1.1. Akrediteerimiskriteeriumid on olulistes punktides kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud nõuetega

FKO töötas juhtimis- ja kontrollisüsteemide akrediteerimiskriteeriumid välja EL õigusaktide alusel.⁵ Õigusaktides on sätestatud üldised juhtimis- ja kontrollisüsteemi nõuded EL liikmesriikidele, sh nõuded struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist antava toetusraha kohta. Akrediteerimiskriteeriumid keskenduvad rakendusasutuste ja -üksuste toetusrahade rakendamiseks vajalike süsteemide olemasolule (sh juhtimissüsteemi sisemised protseduurid), institutsionaalsele ja personaalsele vastutusele, kohustuste lahususele, personali olemasolule, sisekontrollile ning hangete korraldamisele.

Hinnates akrediteerimisauditite aluseks võetud kriteeriumeid, leidis Riigikontroll, et FKO **akrediteerimiskriteeriumid on olulistes punktides kooskõlas** sätestatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetega.

Esimesel programmperioodil korraldatud akrediteerimisauditite käigus hinnati rakendusasutuste ja -üksuste olemasolevate süsteemide vastavust kehtestatud kriteeriumitele. Auditeerimisel keskenduti süsteemide ülesehitusele, sh protseduurikirjeldustele, seejuures **ei auditeeritud kehtestatud reeglitest kinnipidamist ning süsteemide reaalsel toimimist**. Riigikontroll mõistab, et enne fondide kasutuselevõttu ei ole võimalik tegelikku reeglitest kinnipidamist ja süsteemide toimimist kontrollida. Järgmisel programmperioodil tuleb Riigikontrolli arvates arvestada eelmise programmperioodi sellekohaste auditite tähelepanekuid ning testida lisaks süsteemide toimimist. Seda eeldusel, et varem kehtinud süsteem jääb peamistes aspektides samaks.

FKO akrediteerimisauditis tehtud tähelepanekud on liigitatud auditi lõpparuandes kolme rühma: kriitilise tähtsusega, keskmise tähtsusega ja väheolulised tähelepanekud. Meile antud selgituste kohaselt on kriitilise tähtsusega sellised tähelepanekud, mille suhtes peab asutuse juhtkond kohe midagi ette võtma. Keskmise tähtsusega on tähelepanekud, mis ei takista akrediteerimisotsuse

⁴ Kinnitatud rahandusministri 30.09.2003. a käskkirjaga nr 449

⁵ EL Nõukogu määrus nr 1260/1999/EÜ, Euroopa Komisjoni määrused nr 438/2001/EÜ ja 1386/2002/EÜ

langetamist, kuid nende järgimine on siiski oluline asutuse juhtimis- ja kontrollikeskkonna parendamiseks. Väheolulised on need tähelepanekud, mis ei mõjuta akrediteerimisotsuse langetamist, kuid millega siiski tuleb arvestada.

Auditeerimisel selgus, et VFO akrediteerimisotsuse ettevalmistajana ei hinnanud alati akrediteerimis-auditis välja toodud keskmise tähtsusega tähelepanekuid oluliseks ning **ei nõudnud, et rakendus-asutused ja -üksused kõrvaldaks enne akrediteerimisotsuse saamist keskmise tähtsusega tähelepanekutes märgitud puudused**. Näiteks ei takistanud keskmise tähtsusega tähelepanek Tööturuameti akrediteerimisauditis akrediteeringu andmist, kuid nagu hiljem selgus, sai see tähelepanek põhjuseks, miks Rahandusministeerium pidi antud akrediteeringu peatama (vt ptk 2.1).

Riigikontrolli arvates tuleks selguse huvides ja mitmeti tõlgendamise vältimiseks kasutada kolme rühma asemel näiteks kahte, jagades tähelepanekud juhtimis- ja kontrollisüsteemi mõjutavateks ja mittemõjutavateks tähelepanekuteks.

1.2. Akrediteerimisauditite kvaliteet on aja jooksul paranenud

Vabariigi Valitsuse kinnitatud ja Euroopa Komisjonis heaks kiidetud arengukava järgi peab auditeeriv asutus lähtuma oma tegevuses rahvusvaheliselt tunnustatud auditeerimisstandarditest.⁶

FKO alustas akrediteerimisaudititega 2003. a oktoobris ning need võib jagada tinglikult kaheks – enne ja pärast 2004. a septembrit tehtud auditid. Kuni 2004. a septembrini lähtuti auditite korraldamisel ja dokumenteerimisel FKO koostatud juhendist “Siseauditi hea tava: juhendmaterjal avaliku sektori siseaudiitoritele”. 2004. aasta septembris koostati ja kinnitati veel üks juhendmaterjal, mis reguleerib auditi protsessi ja dokumenteerimist täpsemalt. Pärast nimetatud dokumendi valmimist juhendus FKO mõlemast juhendmaterjalist.

Riigikontroll hindas kahe FKO koostatud auditi juhendmaterjali vastavust rahvusvahelistele auditeerimisstandarditele ning leidis, et mõlemat juhendit koos järgides on täidetud oluline osa rahvusvaheliste standardite nõuetest.

Valimisse kuulunud auditite puhul hindas Riigikontroll auditite dokumenteerimist, tõendusmaterjali piisavust, auditi kokkuvõtet ja aruandlust ning audiitorfirma töö kasutamist. Mitte kõikides enne 2004. a tehtud auditites ei ole järgitud rahvusvahelisi auditeerimisstandardeid.

Riigikontroll tegi järgmised tähelepanekud:

- Ebaselgeks jäi, milline oli seos auditis tehtud tähelepanekute ja auditi aruande vahel, kuna tähelepanekute mõju ja olulisuse hindamine ei kajastunud tööpaberites. Samuti leidis mõnes aruannetes niisuguseid tähelepanekuid, mida tööpaberites ei olnud dokumenteeritud.
- Auditi planeerimist ei ole mitte alati korrektselt dokumenteeritud: puudusid kõiki vajalikke aspekte käsitlev auditiplaan ja kontrolliprogrammid; tööpabereid ei olnud koostatud või ei selgunud neist sooritatud audititoimingud.
- Töödokumentidele viitamine ei olnud piisav ega taganud seetõttu dokumentide hõlpsat leidmist: mõnede auditi toimikus olevatele dokumentidele ei olnud viidatud, elektroonilised töödokumendid ei olnud nummerdatud loogilises järjekorras ning auditi toimikus puudusid viited elektroonilistele materjalidele.

Pärast FKO täiendava juhendmaterjali väljatöötamist on auditite tehniline kvaliteet paranenud, kuid endiselt esines viitamisega seotud probleeme:

⁶ Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 28.01.2004. a korraldusega nr 37-k (muudetud Vabariigi Valitsuse 12.05.2004. a korraldusega nr 346-k)

- Auditi viitamistehnika ei taga tõendusmaterjali leidmist, sest auditi tööpaberites viited puuduvad või on need ebatäpsed (nt viited üldistele dokumentidele: RAKile või protseduuride käsiraamatule).
- Auditi tööpaberites ei ole viidatud elektroonilistele dokumentidele või on viidatud mitmel erineval moel, mistõttu ei pruugi dokumente leida.

Riigikontroll on seisukohal, et auditite korraldamisel tuleb juhendada rahvusvahelistele auditeerimisstandarditele vastavast metoodikast ning planeerida ja teostada audit sel viisil, mis võimaldab anda hinnangu piisava kindlustundega. Seejuures peavad kõik audititoimingud olema dokumenteeritud; toimik peab sisaldama kõiki auditi jaoks olulisi tõendusmaterjale ja tööpabereid ning neid peab olema kerge leida; samuti tuleb hinnata tähelepanekute mõju ja olulisust.

1.3. Audiitorfirma kaasamisega auditisse läks Rahandusministeerium vastuolu Vabariigi Valitsuse määrusega

FKO kaasas ajutise suure töökoormuse tõttu RAKi nelja meetme (3.4; 3.8; 3.9 ja 3.12.1) kohta akrediteerimisauditeid korraldama audiitorfirma Rimess MRI OÜ, kes oli võitnud lihtmenetluse korras korraldatud hanke. Rimess MRI OÜ tegi kokku 8 auditit, andes nendega hinnangu nii Põllumajandusministeeriumi kui ka Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti juhtimis- ja kontrolli-süsteemide valmisolekule struktuurifondide rakendamiseks. Rahandusminister tegi nimetatud asutuste akrediteerimisotsused audiitorfirma hinnangu alusel.

Riigikontroll on seisukohal, et Vabariigi Valitsuse määrusest tulenevalt peab rahandusminister otsustama asutuse akrediteerimise FKO teostatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi, mitte audiitorfirma auditi alusel.⁷ Riigikontrolli arvates ei saa sel moel audiitorfirmalt auditeid tellides olla kindel nende kvaliteedis, sest

- Rahandusministeerium ei saa endale säilitamiseks auditit puudutavaid tööpabereid ja tõendusmaterjale;
- audiitorfirma metoodika ja riskihinnangud võivad erineda Rahandusministeeriumi omadest;
- audiitorfirmal ei pruugi olla auditeeritavas valdkonnas piisavalt teadmisi.

Võttes arvesse antud audititeema spetsiifikat ja kehtinud määrust, oleks Riigikontrolli hinnangul pidanud Rahandusministeerium tellima audiitorfirmalt kogu auditi asemel mõningaid auditi toimingud, et tagada kontrolli akrediteerimisotsuse aluseks oleva auditi kvaliteedi üle.

Praegu kehtiva määruse kohaselt peab akrediteerimisauditi korraldama ning selle tulemuste kohta lõpparuande koostama auditeeriv asutus.⁸ Erandiks on vaid erakorraline audit, mida korraldusasutusel on lubatud tellida ka tunnustatud audiitorfirmalt, kusjuures auditi lõpparuande koostab sel juhul samuti audiitorfirma.⁹ Erakorralise auditi tellimise põhjuseks võib olla näiteks toetusraha taotluse menetlemist puudutav kaebus, makseasutuse informatsioon selle kohta, et kulud ei ole sihipärased vmt.

Riigikontrolli arvates on audiitorfirmalt erakorralise auditi tellimise korral vajalik üheselt fikseerida audiitorfirma kaasamise üldised põhimõtted. Auditi kvaliteedi tagamiseks tuleb audiitorfirmaga sõlmivat lepingutes nõuda kinnitust, et lähtutakse eetikakoodeksist, auditi toimingud sooritatakse kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega, esitatakse kõikide tähelepanekute kohta aruanne jne. Et tagada auditi eesmärgipärasust ja efektiivsust, tuleb audititoimingute jaoks audiitorfirmale ette anda täpsemad suunised (nt auditi küsimustikud).

⁷ Vabariigi Valitsuse 22.03.2004. a määrus nr 81 "Struktuuritoetuse rakendusasutuste ja rakendusüksuste nimetamine ning riigi ja kohaliku omavalitsuse investeeringute meetmete loetelu kinnitamine", § 9

⁸ Vabariigi Valitsuse 01.09.2005. a määrus nr 231 "Struktuuritoetuse andmist korraldavate asutuste akrediteerimise tingimused ja kord", §-d 3, 4

⁹ Sama, § 10

Kui Rahandusministeerium peab ka edaspidi vajalikuks (nt ajutise suure töökoormuse tõttu) tellida tavapäraseid auditeid audiitorfirmalt, siis tuleks tellida üksikuid audititoiminguid, mitte kogu auditi teostust. Hinnangu peab seejuures andma finantskontrolli osakond, tuginedes välisaudiitorite tööle. Et tagada audiitorfirma auditite kvaliteetsust, tuleb rakendada vastavaid meetmeid.

1.4. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile

- Juhul kui toetuste menetlemise süsteem jääb peamistes aspektides samaks ja järgmiseks programmperioodiks otsustatakse akrediteerida samad asutused, võtta arvesse kõiki eelmisel programmperioodil tehtud asjakohaste auditite tulemusi, et nende abil hinnata ning testida peale juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetele vastavuse ka süsteemide tegelikku toimimist ja rakendamist.
- Jagada finantskontrolli osakonna akrediteerimisauditi lõpparuandes tehtud tähelepanekud selguse huvides ja mitmeti tõlgendamise vältimiseks kolme asemel kaheks: juhtimis- ja kontrollisüsteemi mõjutavateks ja mittemõjutavateks tähelepanekuteks.
- Täiendada auditite viitamistehnikat, võttes näiteks kasutusele ristviitamise. Täpsustada juhendis “Elektrooniliste dokumentide säilitamise protseduurireeglid” elektroonilistele dokumentidele viitamist.
- Töötada välja üldised põhimõtted audiitorfirmade kaasamiseks, et tagada tellitud auditite või audititoimingute kvaliteetsus. Muu hulgas nõuda audiitorfirmadega sõlmitavates lepingutes kinnitust, et töö tegemisel lähtutakse audiitori eetikakoodeksist, auditi toimingud sooritatakse kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega, Rahandusministeeriumile esitatakse kõikidest tähelepanekutest aruanne jne.
- Et ei tekiks vastuolu Vabariigi Valitsuse määrusega, tuleb Rahandusministeeriumil vajaduse korral tellida audiitorfirmalt tavapärase auditi korral vaid üksikuid toiminguid, mitte kogu auditi teostust. Hinnangu peab sel juhul andma Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond, tuginedes välisaudiitorite tööle. Seejuures tuleb rakendada meetmeid teenuse kvaliteedi ja eesmärgipärasuse tagamiseks.

Rahandusminister nõustus peaaegu kõigi Riigikontrolli ettepanekutega. Ettepanekuga jagada tähelepanekud edaspidi selguse huvides juhtimis- ja kontrollisüsteemi mõjutavaks ja mittemõjutavaks, ei olnud minister nõus põhjusel, et see rikub audiitori erapooletuse nõuet. Riigikontroll täpsustab, et audiitori ülesandeks on hinnata juhtimis- ja kontrollisüsteemide kohta tehtud tähelepanekute raskusastet ning selle all ei tule mõista tähelepanekute jagamist akrediteerimisotsust mõjutavaks ja mittemõjutavaks.

2. Puudused akrediteerimisotsuste ettevalmistamisel

Vabariigi Valitsuse määrusest lähtudes otsustas rahandusminister rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimise või mitteakrediteerimise juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi ehk akrediteerimis-auditi tulemuste alusel.¹⁰ Rahandusministeeriumis tegeleb akrediteerimisotsuse ettevalmistamisega välisfinantseerimise osakond (VFO), kes vajaduse korral teeb makseasutust puudutavates küsimustes koostööd Euroopa Liidu maksete osakonnaga (ELMO).

Struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimisega seotud korraldusasutuste ülesanded on kindlaks määratud VFO protseduurireeglites: korraldusasutuse struktuurifondide protseduurid¹¹ ja korraldusasutuse Ühtekuuluvusfondi protseduurid¹².

Akrediteerimisotsuse ettevalmistamiseks on vajalikud järgmised toimingud:

- Analüüsitakse auditi lõpparuandes esitatud tähelepanekuid ja nendega kaasnevaid riske, vajaduse korral kaasates ELMO esindajaid.
- Koostatakse akrediteeritava jaoks abinõude plaan olulistes, akrediteerimist mõjutavates tähelepanekutes esitatud puuduste kõrvaldamiseks (Ühtekuuluvusfondi puhul ametlik kiri) ning vajaduse korral nõustatakse selle täitmist.¹³
- Analüüsitakse akrediteeritava aruannet ja tõendusmaterjali abinõude plaani täitmise kohta, kaasates selleks vajaduse korral esindajaid ELMOst või FKOST.
- Organiseeritakse koosolek, kus otsustatakse struktuurifondide rakendusasutuse või -üksuse akrediteerimine või mitteakrediteerimine.¹⁴

Riigikontroll analüüsis valimisse kuulunud akrediteerimisauditite põhjal kirjeldatud akrediteerimisprotsessi etappe ning tegi järgmised tähelepanekud.

2.1. Akrediteerimisotsuse ettevalmistamise protsessi pole dokumenteeritud ja järelkontrolli tegemine pole reguleeritud

- VFO ülesandeks on analüüsida akrediteerimisauditi lõpparuandes esitatud tähelepanekuid ja hinnata nende mõju akrediteerimisotsusele. Akrediteerimisauditite tähelepanekuid ning VFO poolt abinõude plaani lülitatud (akrediteerimist mõjutavaid) tähelepanekuid võrreldes selgus, et abinõude plaanis ei olnud kõiki akrediteerimisauditites leiduvaid keskmise tähtsusega tähelepanekuid. Kuna FKO auditis tehtud tähelepanekutega arvestamise või mittearvestamise kohta puudub dokumenteeritud analüüs, siis polnud Riigikontrollil võimalik tagantjärele saada selgust, miks osa keskmise tähtsusega tähelepanekutest peeti akrediteerimist mõjutavateks ja teisi mittemõjutavateks.

Näiteks tegi FKO Tööturuameti akrediteerimisauditis¹⁵ keskmise olulisusega tähelepaneku, mille järgi jäid audiitorile dokumendis "ESF projektitaotluse menetlemise korra projekt" selgusetuks mitmed asjaolud, nt kuidas registreeritakse dokumente ja säilitakse infot; kuidas hinnatakse projekti ja valitakse hindajaid, kuidas tagatakse hindajate sõltumatus. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt pidas VFO tähelepanekut akrediteerimist mittemõjutavaks ning ei lisanud seda seetõttu abinõude plaani. Analüüsi, mille alusel nõnda otsustati, ei ole dokumenteeritud. Pärast Tööturu-

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 22.03.2004. a määrus nr 81

¹¹ Kinnitatud 06.06.2005. a Rahandusministeeriumi kantsleri käskkirjaga

¹² Kinnitatud 11.02.2005. a Rahandusministeeriumi kantsleri käskkirjaga

¹³ Abinõude plaan sisaldab puuduste kõrvaldamiseks ettevõtetavate toimingute kirjeldusi koos ajakava ja vastutajaga

¹⁴ Ühtekuuluvusfondi kohta langetati akrediteerimisotsus ilma koosolekut kokku kutsumata talituse koosolekul

¹⁵ Tööturuameti juhtimis- ja kontrollisüsteemide valmisoleku hindamine struktuurifondide rakendamiseks; lõpparuanne nr II-2; 1.12.2003. a, lk 14

ametile toetusrahade rakendamiseks akrediteeringu andmist selgus, et ameti juhtimis- ja kontrollisüsteemides esines tõsisemaks oli puudus, et struktuuritoetuste menetlemist sätestavad protseduurireeglid taotluste menetlemise etapis on liiga üldsõnalised. Pärast nimetatud puuduse ilmumist pidi Rahandusministeerium Tööturuameti akrediteeringu peatama.

Kuna akrediteerimisotsuse üheks oluliseks aluseks on FKO audit, siis tuleb Riigikontrolli hinnangul VFO-l põhjendada, miks ta otsustab FKO olulisi tähelepanekuid mitte arvestada. Analüüs tuleb fikseerida kirjalikult, et VFO-l oleks võimalik oma otsuseid hiljem sellele tuginedes põhjendada.

- VFO ülesandeks on koostada akrediteerimist mõjutavate oluliste tähelepanekute kõrvaldamiseks abinõude plaan (Ühtekuuluvusfondi puhul ametlik kiri) ja analüüsida selle täitmist esitatud tõendusmaterjali põhjal.

Riigikontrolli auditi käigus selgus, et VFO oli rakendusasutuste ja üksuste akrediteerimist takistavate tähelepanekute kohta koostanud küll abinõude plaanid (Ühtekuuluvusfondi asutustele ametlikud kirjad), kuid ei olnud dokumenteerinud nende täitmise analüüsi. Seetõttu pole võimalik veenduda, kas VFO tähelepanekute täitmist ka kontrollis.

Riigikontrolli hinnangul tuleb kogu akrediteerimisotsuse kujunemise protsess dokumenteerida selliselt, et ka hiljem oleks võimalik kindlaks teha, millistele andmetele ja analüüsile akrediteerimisotsus tugines.

- VFO protseduurireeglites¹⁶ pole reguleeritud kas, kuidas ja millal tuleb teostada järelkontrolli akrediteerimisauditis esitatud, kuid VFO hinnangul akrediteerimisotsust mittetakistavate keskmiste ja väheoluliste tähelepanekute üle. 2005. aasta suvel korraldati Euroopa Komisjoni soovitusel mõningates asutustes osaline järelkontroll, kuid rakendusasutustele ja üksustele tehtud kõigi tähelepanekute kohta pole senini järelkontrolli tehtud.

Riigikontrolli hinnangul on oluline teostada järelkontrolli ka akrediteeringu andmist mittetakistavate tähelepanekute kohta, kuna tegemist on puudustega, mille osas tuleb rakendusasutuste- ja üksuste juhtimis- ja kontrollisüsteemi parendada.

2.2. Akrediteerimisotsuste koosolekute protokollid pole alati vormistatud nõuetekohaselt või ei kajasta kõiki otsust mõjutavaid aspekte

Pärast akrediteerimist mõjutavate tähelepanekute likvideerimise kontrolli toimub akrediteerimisotsuse koosolek, millest võtavad osa VFO ja ELMO esindaja ja FKO esindaja vaatejana. Koosolekul tehakse otsus, kas anda rakendusasutusele või üksusele akrediteering, tingimuslik akrediteering või akrediteeringut ei anta.

- Auditi käigus selgus, et enamasti olid akrediteerimisotsuse koosolekud protokollitud. Kirjalik protokoll puudus kahe asutuse akrediteerimisotsuse tegemise koosolekust. VFO selgituste kohaselt oli koosoleku korraldanud töötaja küll märkmeid teinud, kuid Riigikontrolli hinnangul ei olnud tagatud märkmete säilimine ja leidmine.
- Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (edaspidi PRIA) akrediteerimisotsuse koosoleku protokollist selgus, et akrediteeringu andmist takistavaid asjaolusid ei olnud ning koosoleku protokolliline otsus nägi ette PRIA meetme 3.8. osas akrediteerida. PRIA-le saadetud rahandusministri kirjalikku otsust kontrollides selgus aga, et PRIA sai meetme 3.8 osas tingimusliku akrediteeringu (st akrediteeringu andmine tingimusel, et otsuses nimetatud puudused kõrvaldatakse ettenähtud tähtajaks). VFO selgituste kohaselt võeti akrediteerimisotsuse tegemisel

¹⁶ Korraldusasutuse struktuurifondide protseduurid ja Ühtekuuluvusfondi protseduurid

lisaks akrediteerimisauditile arvesse ka pärast akrediteerimisotsuse koosolekut VFO poolt tellitud PRIA siseaudiitorite süsteemiauditit. Nimetatud auditis oli esile toodud üks kriitilise tähtsusega tähelepanek ning selles esitatud puuduse kõrvaldamine seati akrediteerimisotsuse tegemisel tingimuseks.

Riigikontroll on seisukohal, et protokollida tuleb kõik akrediteerimisotsuse koosolekud ning pärast akrediteerimisotsuse koosolekut täiendavate asjaolude ilmnemisel tuleb kokku kutsuda uus koosolek, et hinnata uute asjaolude mõju otsusele. Akrediteerimisotsus tuleb langetada kogu olemasoleva informatsiooni põhjal.

2.3. Akrediteerimisdokumentide süsteemne hoidmine ja säilitamine ei pruugi olla tagatud

VFO protseduurireeglite¹⁷ järgi tuleb struktuurifondide rakendusasutuste ning -üksuste akrediteerimisega seotud dokumendid koondada viide (vastava prioriteedi nimelisse) toimikusse.

Auditeerimisel selgus, et tegelikult ei ole VFOs kõik struktuurifondide akrediteerimisega seotud dokumendid prioriteetide kaustades, vaid (VFO ja ELMO) erinevates osakondades akrediteerimisega tegelenud töötajate arvutites. VFOst akrediteerimisega seotud dokumente küsides selgus, et neid ei hoita ega säilitata süsteemselt ning töötajate kokkukogutud ja koostatud akrediteerimis-dokumentatsiooni leidmine on aeganõudev, seda eriti ametist lahkunud töötajate materjalide/dokumentide puhul.

Samuti selgus auditeerimise käigus, et Ühtekuuluvusfondi rakendusüksusega seotud akrediteerimis-dokumente ei hoitud ühes toimikus, vaid need asusid osaliselt nii VFOs kui ka ELMOs, kuna akrediteerimisotsuse ettevalmistamisega olid seotud mõlema osakonna töötajad.

Seega ei ole Riigikontrolli hinnangul Rahandusministeeriumis tagatud akrediteerimisega seotud dokumentatsiooni (sh elektroonilise tõendusmaterjali) süsteemne hoidmine ning dokumentide säilitamine.

2.4. Akrediteerimisprotsessiga seotud osapooled vahetavad omavahel vähe infot

Riigikontroll tuvastas, et kõik akrediteerimisprotsessis osalevad osapooled (VFO, FKO ja ELMO) ei informeerinud alati üksteist ega pidanud üksteisega nõu akrediteerimisotsust mõjutavate tähelepanekute üle.

- FKO korraldas Riigikantseleis kaks akrediteerimisauditit, kuna alguses taotles Riigikantselei akrediteeringut kui rakendusüksus ning hiljem ka kui rakendusasutus:
 - 1) Esimene audit andis hinnangu Riigikantselei kui rakendusüksuse juhtimis- ja kontrolli-süsteemide valmisolekule ja korraldati ajavahemikul 01.01.2003–30.01.2004.
 - 2) Teine audit andis hinnangu Riigikantselei kui rakendusüksuse ja -asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemidele valmisolekule ja korraldati ajavahemikul 23.08.2004–30.09.2004.

Riigikontrolli auditi käigus selgus, et VFO võttis akrediteerimisotsuse tegemisel aluseks ja analüüsis vaid teist akrediteerimisauditit ja selle tähelepanekuid, kuigi FKO teine audit ei hõlmanud kõiki juhtimis- ja kontrollisüsteemi kriteeriumeid. Samas ei teavitanud FKO ka VFOd asjaolust, et Riigikantselei teise auditi lõpparuanne ei keskendu kõigile Riigikantselei juhtimis- ja

¹⁷ Korraldusasutuse struktuurifondide protseduurid

kontrollisüsteemide kriteeriumitele. Akrediteerimisotsuse tegemisel oleks pidanud VFO analüüsima ja arvesse võtma mõlemat Riigikantseleis korraldatud auditit. Riigikontrolli arvates ei saa olla kindel, et akrediteerimisotsuse tegemisel tugineti Riigikantselei kui rakendusasutuse ja -üksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamisele, kuna tehtud otsus ei võtnud aluseks kõiki olulisi akrediteerimiskriteeriumeid.

- FKO korraldas RAKi korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi, mille käigus anti hinnang selle valmisolekule struktuuritoetuste rakendamiseks.¹⁸ FKO auditi aruanne valmis 02.11.2004. a, kus oli esitatud 4 kriitilist ja 17 keskmise tähtsusega tähelepanekut. FKO esitas korraldusasutusele abinõude plaani, mis sisaldas kõiki olulisemaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme puudutavaid tähelepanekuid. Struktuurifondide korraldusasutus ei täitnud abinõude plaani nõuetekohaselt, sest tähelepanekutes esitatud puuduste likvideerimiseks vajalike toimingute juurde ei lisatud tähtaegu ja vastutajad. Tehtud toimingutest esitas korraldusasutus ülevaate FKO-le alles aasta pärast (21.10.2005. a).

Riigikontroll on seisukohal, et on oluline ja vajalik kontrollida korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditis tehtud tähelepanekute rakendamist. Korraldusasutus oleks pidanud FKO esitatud abinõude plaani täitma nõuetekohaselt, esitades toimingud tähelepanekute rakendamiseks koos tähtaegade ja vastutajatega. See võimaldaks FKO-l kontrollida abinõude plaanis esitatud toiminguid ja nende tähtaegadest kinnipidamist.

- VFOs tehakse Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste kohta akrediteerimisotsused Ühtekuuluvusfondi korraldamise talituse koosolekul, kuhu ei kaasata FKO esindajat vaatlejana ega ELMO ja korraldusasutuse juhtkonna esindajaid.

Auditi käigus selgus, et VFO ja ELMO ei pidanud Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimise otsustamisel piisavalt oluliseks auditi aruandes tehtud keskmise tähtsusega tähelepanekuid ning nõustusi rakendusasutuse või -üksuse eriarvamusega ilma FKOGa konsulteerimata.

Riigikontroll on arvamusel, et kui akrediteeritaval asutusel on FKO akrediteerimisauditis tõstatatud probleemide kohta eriarvamus, siis tuleb VFO-l küsida selgitusi nii FKO-lt kui ka akrediteeritavalt, analüüsida neid ning seejärel langetada otsus.

Riigikontroll on seisukohal, et nii nagu struktuurifondide akrediteerimisotsused tehakse akrediteerimisotsuse koosolekul, tuleb ka Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste- ja üksuste akrediteerimisotsuse tegemiseks kokku kutsuda koosolek, kus oleks esindatud FKO vaatlejana, esindajad ELMOst ja korraldusasutuse juhtkonnast. Kusjuures tuleks nii struktuurifondide kui ka Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimisotsuse koosolekule kaasata lisaks rahandusministeeriumi esindajatele ka akrediteeringut taotleva asutuse esindaja, et otsuse tegemisel oleks kõik osapooled esindatud ning vajaduse korral oleks asutusel võimalik selgitusi jagada ja oma seisukohti põhjendada.

2.5. Ühtekuuluvusfondi akrediteerimist puudutavad protseduurireedlid on üldsõnalisemad kui struktuurifondide omad

Riigikontrolli arvates annavad Ühtekuuluvusfondi protseduurireedlid võimaluse erinevaks tõlgendamiseks ega reguleeri akrediteerimise etappe ja osapoolte omavahelist tööjaotust piisava täpsusega. Näiteks pole selgitatud, kuidas ja milliste akrediteerimisauditis esitatud tähelepanekute kohta korraldatakse analüüs, kuidas hinnatakse akrediteeringu andmise võimalusi, kas ja millisel juhul tellitakse järelaudit jne.

¹⁸ Struktuurifondide korraldusasutust ei akrediteeritud, kuna struktuuritoetuse seadus näeb ette vaid rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimise.

Riigikontrolli hinnangul tuleb välisfinantseerimise osakonnal täpsustada Ühtekuuluvusfondi protseduurides akrediteerimisprotsessi nii, et oleks selge, millised on kõikide akrediteerimisse kaasatud osapoolte konkreetsed ülesanded ja kohustused akrediteerimise etappidel.

2.6. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile

- Rahandusministeeriumi välisfinantseerimise ja Euroopa Liidu maksete osakonnal võtta akrediteerimisotsuse tegemisel arvesse juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditi käigus tehtud olulisi tähelepanekuid või põhjendada nendega mitteametust. Dokumenteerida akrediteerimisotsuse kujundamisel tehtud töö, sh akrediteerimisauditi aruandes tehtud tähelepanekute hindamine ning lõpparuandes tehtud ettepanekute elluviimise kontroll.
- Välisfinantseerimise osakonnal protokollida kõik struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimisotsuste koosolekud. Akrediteerimist mõjutavate uute asjaolude ilmnemisel kutsuda kokku uus akrediteerimisotsuse koosolek, et otsuse langetamisel saaks arvestada kõikide asjaoludega.
- Fikseerida struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi protseduurides kohustus kontrollida, kas akrediteerimist mittemõjutavates tähelepanekutes esitatud puudused on kõrvaldatud.
- Kehtestada struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimis-dokumentide (sh elektroonilise tõendusmaterjali) süsteemse hoidmise ja säilitamise kord.
- Kutsuda Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja -üksuste akrediteerimisotsuse tegemiseks kokku koosolek, kuhu (nii nagu struktuurifondide puhul) kaasatakse makseasutuse ja Ühtekuuluvusfondi korraldusasutuse juhtkonna esindajad.
- Kaaluda akrediteeringut taotleva asutuse esindaja kaasamist nii struktuurifondide kui Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuse ja/või -üksuste akrediteerimisotsuse koosolekule, et kõik osapooled oleksid otsuse tegemisel esindatud ning asutusel oleks vajaduse korral võimalus jagada selgitusi ja põhjendada oma seisukohti.
- Välisfinantseerimise osakonnal täpsustada Ühtekuuluvusfondi protseduurides akrediteerimisprotsessi selliselt, et oleks selged kõigi akrediteerimisse kaasatud osapoolte ülesanded ja kohustused akrediteerimise erinevatel etappidel.

Rahandusminister nõustus oma vastuses Riigikontrolli ettepanekutega.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

Rahandusministri vastus



RAHANDUSMINISTEERIUM

Pr Ines Metsalu
Peakontrolör
Riigikontroll

Teie 16.02.2006 nr OSI-2-7.1/06/217

Meie 07.03.2006 nr 1-1.11/2357

Rahandusministeeriumi kommentaarid kontrolliaruandele

Lugupeetud proua Metsalu

Täname Teid Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande eelnõu nr OSI-2-5/06/0 "Rahandusministeeriumi tegevus rakendusüksuste ja -asutuste akrediteerimisel" eest. Aruandes on välja toodud mitmeid olulisi tähelepanekuid ja soovitusi, millest saame edaspidi lähtuda struktuuritoetuse rakendamise seotud asutuste akrediteerimisel ja mis on abiks akrediteerimisprotsessi läbipaistvuse ja kvaliteedi parendamisel.

Enne aruande põhiosa sisupeatükkide järel tehtud ettepanekutele vastamist soovime üldiselt kommenteerida mõningaid aspekte Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruandes. Rahandusministeerium ei saa nõustuda Riigikontrolli järeldusega, et tehtud akrediteerimisotsused ei ole põhjendatud, kuna otsuse kujunemine ei ole dokumenteeritud. Akrediteerimisotsuse põhjendatust tõestavad akrediteerimisauditite põhjal koostatud abinõude plaan, selle täitmise kontrollimine ning edasine järelevalve rakendusasutuste ja -üksuste töö üle, mille tulemusena on ka tehtud soovitusi sisekontrollisüsteemi parandamiseks. Akrediteeritud süsteemide üle tehtud järelevalve käigus selgusid sisekontrollisüsteemi nõrkused tegelikul toimimisel, kuid need kõrvaldati rakendamise varajases faasis, hoides seeläbi ära võimalikud tagasimaksed Euroopa Komisjonile. Samuti peame oluliseks rõhutada fakti, et Euroopa Komisjon on korduvalt auditeerinud Eesti struktuurivahendite juhtimis- ja kontrollisüsteeme ning on andnud oma auditite käigus nendele positiivse hinnangu, mille põhjal oleme veendunud, et tehtud akrediteerimisotsused olid igati põhjendatud.

Eksitav on kontrolliaruandes toodud väide akrediteerimise kohustuslikkuse kohta programmiperioodil 2007-2013. Juhime tähelepanu, et struktuuritoetuse regulatsiooni eelnõus on sätestatud kohustus auditeerida asutuste juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjeldusi, mis ei eelda siiski akrediteerimist, st asutustele volituste andmist struktuurivahendite administreerimisel, vaid mille eesmärk on anda Euroopa Komisjonile ülevaade süsteemide vastavuse kohta sisekontrollisüsteemi põhinõuetele. Akrediteerimine ei võrdu süsteemiauditiga, vaid on põhjalikum tegevus kui regulatsiooni eelnõus toodu. Samas on akrediteerimise eelduseks süsteemiauditi läbiviimine konkreetsete toetusskeemide rakendamiseks.

Täpsustuseks juhime tähelepanu ka sellele, et kontrolliaruande valdkonna ülevaates toodud mõistetes ei saa rakendusasutuse ja rakendusüksuse puhul rääkida üksnes struktuurifondide

rakendamist reguleeriva riikliku arengukava (RAK) kontekstis, vaid nimetatud asutused on olulisteks osapoolteks ka Ühtekuuluvusfondi administratiivskeemis.

Alljärgnevalt on toodud kommentaarid kontrolliaruande sisu osas tehtud märkustele ja ettepanekutele. Vastused on esitatud aruande eelnõus tehtud ettepanekute järjekorras.

1. Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditite ehk akrediteerimisauditite korraldamine

1.4.1 Eelnevate auditite tulemustega arvestamine järgmisel programmiperioodil

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond ehk auditeeriv asutus on kogu oma tegevuse vältel auditite planeerimisel arvesse võtnud eelnenud auditite tulemusi eesmärgiga vältida auditite dubleerimist ja teostada iga järgmise auditi läbiviimise käigus samas asutuses või organisatsioonis võimalusel ka järelaudit. Selline lähenemisviis võimaldab veenduda auditi tähelepanekute elluviimises auditeeritavate poolt ning sellest tulenevalt saada ühtlasi kinnitust asutuse või organisatsiooni juhtimis- ja kontrollisüsteemide järjepidevas ja nõuetekohases toimimises. Esimese programmiperioodi akrediteerimisauditite käigus ei olnud võimalik süsteemide tegelikku toimimist ja rakendamist testida substantiivsete testide käigus, kuna asutused hakkasid rakendama väljatöötatud süsteeme alles pärast akrediteerimisotsuse saamist. Juhul kui järgmisel programmiperioodil akrediteeritakse asutusi, kes on juba käesoleval programmiperioodil toiminud näiteks rakendusasutuse või –üksusena, lähtub Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond uue auditi planeerimisel kindlasti ka senini teostatud auditite tulemustest. Audiitori arvamuse kujundamiseks on lisaks vastavusnõuete hindamisele vajalik läbi viia ka süsteemide toimivuse testimisi.

1.4.2 Auditi lõpparuannetes esitatud tähelepanekutele kaalu andmine

Oleme seisukohal, et Riigikontrolli ettepaneku kohaselt tähelepanekute võimalik jaotamine auditi aruannetes juhtimis- ja kontrollisüsteemi mõjutavateks ja mittemõjutavateks tähelepanekuteks võib kahjustada audiitori arvamuse erapooletuse nõuet. Nimelt on audiitori ülesandeks anda hinnang asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide vastavuse kohta etteantud kriteeriumidele ning tuua auditi lõpparuandes välja tähelepanekud juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinenud kitsaskohtadest ja potentsiaalsetest vea tekkimise olukordadest. Asutuse kohta akrediteerimisotsuse ettevalmistamisega tegeleb korraldusasutus koostöös makseasutusega, kelle kompetentsi kuulub auditi aruandes väljatoodud tähelepanekute mõjujõu üle otsustamine akrediteerimisotsuse tegemise eelselt.

Ühtlasi peame vajalikuks märkida, et auditi aruannetes tuuakse üldjuhul välja vaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme mõjutavad tähelepanekud ning nendes ei kajastata eelnimetatud süsteeme mittemõjutavaid tähelepanekuid. Tähelepanekute erinevus seisneb nende mõjujõu suuruses juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimivusele. Ühe võimaliku alternatiivina võtab auditeeriv asutus kaalumisele uuel programmiperioodil ja selle eelselt läbi viidavates akrediteerimis- ning juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditites tehtud tähelepanekute jaotamise olulisteks ja väheolulisteks tähelepanekuteks.

1.4.3 Auditi tööpaberite viitamistehnika täiendamine

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond on tegelenud alates 2004. a sügisest pidevalt auditite metoodika täiendamise ning tööpaberite koostamise ja arhiveerimise ühtse süsteemi loomisega. Uued täiendatud auditeerimise protseduurireeglid valmivad märtsis 2006 ning nendes on põhjalikumalt käsitletud ka nõudeid auditi dokumentatsiooni ristviitamisele auditi toimikutes. Audiitori tööpaberite vormistamise nõuetest on auditeeriv asutus läbi viinud koolituse 2006. a jaanuaris nii finantskontrolli osakonna audiitoritele kui struktuurifondide rakendamisega seotud asutuste siseaudiitoritele.

Hiljemalt aprilliks 2006. a täpsustab auditeeriv asutus juhendis “Elektrooniliste dokumentide säilitamise protseduureeglid” elektroonilistele dokumentidele viitamist.

1.4.4 Üldiste põhimõtete väljatöötamine audiitorfirmade kaasamiseks

Auditeeriv asutus on audiitorfirmadega sõlmitud lepingutesse kirjutanud nõude, et töövõttu teostades peab audiitorfirma järgima kehtivaid õigusakte ja head tava, rakendama oma parimaid teadmisi, oskusi, tähelepanu ja täpsust ning teostama tööülesanded kõrgel professionaalsel tasemel. Samuti on lepingutes sätestatud nõue, et töö teostaja esitab finantskontrolli osakonnale eesti keeles kirjalikult vormistatult omapoolsed tähelepanekud, järeldused ja soovitused, mis on kirja pandud auditi lõpparuandesse. Üheselt mõistetavate ja konkreetsemate nõuete esitamise eesmärgil töötab finantskontrolli osakond välja uue lepingu vormi, milles on märgitud nõue, et töö tuleb audiitorfirma poolt läbi viia kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega.

1.4.5 Audiitorfirmalt tellitava töö objekti määratlemine

Auditeeriv asutus lähtub oma töö korraldamisel eesmärgist tellida välisaudiitoritelt auditeid vaid juhtudel, kui oma ressursidega ei ole võimalik osakonnale seatud tööeesmärke täita. Uuel programmeerimisperioodil planeerib finantskontrolli osakond vajaduse tekkimisel tellida audiitorfirmadelt konkreetsete auditi protseduuride sooritamist, mis on vajalikud selleks, et finantskontrolli osakond saaks tugineda hinnangu andmisel välisaudiitorite tööle. Nõuded teenuse kvaliteedile ja olemusele ning auditi tööpaberite ja tõendusmaterjalide säilitamisele sätestatakse audiitorfirmaga sõlmitavas lepingus.

2. Puudused akrediteerimisotsuste ettevalmistamisel

2.6.1 Auditi käigus tehtud oluliste tähelepanekute arvestamine ja nende mitteamvestamise põhjendamine, akrediteerimisotsuse kujundamisel tehtud töö dokumenteerimine

Nõustume, et tähtis on arvesse võtta juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditi käigus tehtud olulisi tähelepanekuid ja põhjendada nendega mitteamvestamist. Senise akrediteerimisprotsessi käigus on korraldusasutus lähtunud oma töös kehtivatest protseduuridest. Üheks aspektiks akrediteerimisprotsessis on abinõude plaanis toodud puuduste likvideerimise kontroll – selleks töötab vastav peaspetsialist läbi talle esitatud tõendusmaterjali. Kui tõendusmaterjali kontrollimisel selgub, et puudus on likvideeritud, on see aluseks akrediteerimisotsuse tegemisel. Ühtegi akrediteerimisotsust ei tehta enne kui korraldusasutus on täielikult veendunud selles, et abinõude plaanis toodud puudus on likvideeritud.

2.6.2 Akrediteerimiskoosolekute protokollimine

Tagamaks akrediteerimisotsuse kujunemise argumentide väljatoomise ja säilitamise on akrediteerimiskoosolekute protokollimine äärmiselt oluline tegevus. Korraldusasutus jätkab uute akrediteerimisettepanekute otsustamisel senist tava akrediteerimiskoosolekuid protokollida, pöörates veelgi enam tähelepanu protokollide sisule ning kaardistades veelgi täpsemalt otsuse tegemist mõjutavaid asjaolusid.

2.6.3 Protseduuride täpsustamine akrediteerimist mittemõjutavate tähelepanekute likvideerimise kontrolli osas

Nii struktuurifondide kui Ühtekuuluvusfondi korraldusasutuse protseduurid on momendil täiendamisel. Täpsustame korraldusasutuste protseduure ning lisame sätteid auditi aruandes välja toodud, kuid abinõude plaanis mittekajastuvate puuduste kõrvaldamise kontrolli kohta.

2.6.4 Akrediteerimisdokumentide süsteemse hoidmise ja säilitamise kord

Struktuurifondide korraldusasutuse protseduurides on dokumentide säilitamise kord sätestatud. Ühtekuuluvusfondi protseduuride muutmise käigus täpsustatakse dokumentide säilitamise korda. Rahandusministeerium pöörab edasiste akrediteerimistoimingute käigus enam tähelepanu ka dokumentide elektroonilise säilitamise süstematiseerimisele.

2.6.5 ja 2.6.7 Ühtekuuluvusfondi korraldusasutuse protseduuride muutmine

Ühtekuuluvusfondi korraldusasutuse protseduurid on momendil muutmisel. Protseduuride muutmise käigus täpsustatakse ka seda, et edaspidi otsustatakse Ühtekuuluvusfondi rakendusasutuste ja rakendusüksuste akrediteerimisettepanekud selleks spetsiaalselt kokku kutsutud koosolekul. Samuti kirjeldatakse põhjalikumalt akrediteerimisprotsessi ning täpsustatakse osapoolte ülesandeid.

2.6.6 Akrediteeringut taotleva asutuse esindaja kaasamine akrediteerimiskoosolekutele

Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli poolt tehtud ettepanekuga kaasata akrediteeringut taotleva asutuse esindaja akrediteerimisotsuste koosolekule. Taolise muudatuse lisandväärtusena näeme eelkõige seda, et vajadusel on võimalik akrediteeritava asutuse esindajal vastata koosoleku jooksul üles kerkivatele küsimustele ning samuti oleks tagatud info kiirem liikumine.

Lõpetuseks soovime veelkord tänada Riigikontrolli tehtud töö ja heade ettepanekute eest. Loodame jätkuvale meeldivale koostööle.

Lugupidamisega

Aivar Sõerd
Minister

Tea Varrak
Kantsler

Kristi Tulva, kristi.tulva@fin.ee, 611 3586
Kristel Kiiple, kristel.kiiple@fin.ee, 611 3040