

## Vabariigi Valitsuse määruse „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine“ eelnõu seletuskiri

### 1. Sissejuhatus

Vabariigi Valitsuse määruse „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine“ eelnõuga (edaspidi *eelnõu*) sätestatakse programmiperioodil 2014–2020 eraldatud struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimise põhimõtted ning auditi planeerimise ja läbiviimise kord vastavalt Euroopa Liidu määrustele.

Eelnõu kehtestatakse perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 11 lõike 6 alusel.

Eelnõu ja selle seletuskirja koostasid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhtivauditiir Hedy Hoomatalu (e-post: [hedy.hoomatalu@fin.ee](mailto:hedy.hoomatalu@fin.ee), telefon: 611 3464) ja Euroopa Liidu struktuurivahendite ja välisvahendite osakonna peaspetsialist Piret Eelmets (e-post: [piret.eelmets@fin.ee](mailto:piret.eelmets@fin.ee), telefon: 611 3188). Eelnõu toimetab keeleliselt õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (e-post: [sirje.lilover@fin.ee](mailto:sirje.lilover@fin.ee), tel 6113 6368) ja juriidilise ekspertiisi õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (e-post: [marge.kaskpeit@fin.ee](mailto:marge.kaskpeit@fin.ee), telefon 611 3645).

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu eesmärgiks on muuta läbipaistvamaks perioodi 2014–2020 struktuuritoetusega (edaspidi *toetus*) seotud auditite läbiviimise põhimõtted ja korraldus.

Auditeeriv asutus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320–469) (edaspidi *ühissätete määrus*) artikli 123 lõike 4 tähenduses ja perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi *STS2014\_2020*) § 11 lõike 1 kohaselt on Rahandusministeerium. Auditeeriva asutuse ülesanded ja volitused on sätestatud *STS2014\_2020* § 10 lõikes 1 ja §-s 11. Auditeeriv asutus juhindub oma ülesannete täitmisel muuhulgas rahvusvaheliselt tunnustatud auditeerimise standarditest. Auditid tehakse auditeerimise strateegia kohaselt. Auditeerivat asutust puudutav regulatsioon on sätestatud ühissätete määruse preambuli lõigetes 43, 106, 110, 122, 123 ja 126 ning artiklites 124 ja 127.

#### 1. peatükk ÜLDSÄTTED

Eelnõu § 1 määratleb toetuse andmise ja kasutamise auditeerimise määruse reguleerimisala, auditeerimise ulatuse ning õiguslikud piirid, millest asutus oma tegevuses lähtub.

## 2. peatükk

### VASTAVUSAUDITI LÄBIVIIMINE

Eelnõu § 2 lõige 1 kirjeldab vastavusauditi sisu, milleks on hinnata korraldus- ja sertifitseerimisasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide vastavust ühissätete määruse lisas XIII sätestatud kriteeriumidele. Nimetatud hindamise viib läbi auditeeriv asutus talle esitatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduse alusel.

Lõige 2 sätestab, et juhul, kui juhtimis- ja kontrollisüsteem pole võrreldes perioodiga 2007–2013 olulises osas muutunud, võib auditeeriv asutus kriteeriumitele vastavuse hindamisel arvestada ka programmperioodil 2007–2013 läbiviidud varasemate auditite tulemusi.

Lõike 3 kohaselt koostab auditeeriv asutus vastavusauditi tulemusena arvamuse korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide vastavuse kohta. Arvamus võib olla märkusteta, märkustega või eitav. Arvamuse juurde lisatakse aruanne, mis kajastab auditi tulemusi täpsemalt. Auditeeriva asutuse hinnang on märkusteta juhul, kui korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemid on vastavuses ühissätete määruse XIII lisas toodud kriteeriumitega. Märkusteta hinnangu korral teeb rahandusminister Vabariigi Valitsusele ettepaneku anda korraldusasutusele ja sertifitseerimisasutusele luba ülesannete täitma asumiseks.

## 3. peatükk

### AUDITEERIVA ASUTUSE LÄBIVIIDAVAD AUDITID

Eelnõu §-s 3 nimetatud juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditeid võib läbi viia kõikides toetuse andmist korraldavates asutuses, samuti toetuse saaja juures. Auditi käigus hinnatavate juhtimis- ja kontrollisüsteemide all tuleb mõista ühissätete määruse artiklis 72 toodud juhtimis- ja kontrollisüsteemide üldpõhimõtteid. Juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditi teostamisel võib hinnangu anda lähtuvalt kõikidest kriteeriumitest või mõnest üksikust kriteeriumist. Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid ning nende ulatus planeeritakse auditeerimise aasta tööplani arvestades auditeerimise strateegiat ning läbiviidud riskide hindamise tulemusi.

Eelnõu § 4 reguleerib projektauditite läbiviimist. Projektauditi käigus auditeeritakse toetusest rahastatud projekte.

Lõigete 1 ja 2 kohaselt projektauditi eesmärkide saavutamiseks kontrollitakse projekti tegevuste elluviimist, tegevuste vastavust taotluse rahuldamise otsuses toodule, soetatud või rajatud objektide olemasolu ja toimimist, projekti rakendamisega seotud kulused tõendavaid originaaldokumente ja kulude abikõlblikkust. Juhul, kui kuludokumente on palju, tuleb auditeerimiseks koostada statistiline valim. Valimi koostamise põhimõtete selgitus dokumenteeritakse auditi tööpaberites.

Lõike 3 kohaselt võib projektauditi ulatust laiendada juhul, kui projektauditi tulemused viitavad, et projekt ei saavuta tulemusi, projekti oodatavate tulemuste saavutamise ja tegevuste eesmärgipärase elluviimise hindamisele.

Lõige 4 võimaldab laiendada projektauditi ulatust, kui auditi käigus on avastatud olulisi puudusi toetuse andmist korraldava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisel. Olulised puudused võivad omada finantsmõju, näiteks mitteabikõlblike kulude toetamine.

Olulised on ka need auditi käigus avastatud vajakajäämised, mis ei oma finantsmõju, ent viitavad olulistele puudustele toetuse eraldamise eest vastutava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemis.

Lõige 5 määratleb rikkumise või pettuse kahtluse korral toetuse saajale kohustuse esitada audiitoritele täiendavaid tõendeid, mis on konkreetsetes olukorras vajalikud hindamaks toetuse kasutamise kooskõla abikõlblikkuse reeglitega. Täpsem kord tähelepanekutele reageerimiseks ning menetluse üleandmiseks on sätestatud auditeerimise standardites ning projektauditi käsiraamatus.

Lõige 6 võimaldab auditeerival asutusel projektauditina arvestada ka rakendusasutuse või rakendusüksuse tehtud auditit, kui selle läbiviimisel on auditi läbiviija juhitud samadest juhendmaterjalidest, mida kasutatakse auditeeriva asutuse audiitorite töös.

Eelnõu § 5 sätestab sertifitseeritud kulude aastaaruande auditi ulatuse. Nimetatud auditi liik on perioodil 2014–2020 uus. Auditi aluseks võetakse sertifitseerimisasutuse poolt koostatud sertifitseeritud kulude aastaaruanne, mis hõlmab andmeid Euroopa Komisjonile (edaspidi EK) esitatud sertifitseeritud kulude kohta. Sertifitseeritud kulude aastaaruande auditi eesmärk on hinnata aruandes kajastatud andmete täielikkust, täpsust ning tõepärasust. Hinnangu andmisel võib täiendavalt tugineda juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditite ning projektauditite tulemustele. Auditi tulemusena kujundab auditeeriv asutus arvamuse, mis lisatakse auditeeriva asutuse poolt igal aastal EK-le esitatava arvamuse koosseisu.

Eelnõu § 6 reguleerib juhtkonna kinnitusele arvamuse andmist. Iga aruandeaasta osas koostab struktuurivahendite toetuste andmist korraldava asutuse juhtkond kinnituse toetuse kasutamise kohta. Auditeeriv asutus peab andma oma arvamuse juhtkonna kinnituses toodud väidete kohta võttes seejuures arvesse auditeerimise tulemusi ning viies vajadusel läbi täiendavaid auditi toiminguid.

#### **4. peatükk**

##### **AUDITEERIMISE STRATEEGIA JA TÖÖPLAAN**

Eelnõu § 7 sätestab auditeerimise strateegia, mis on auditeeriva asutuse ja EK töö planeerimise ja koordineerimise aluseks olev dokument. Strateegia läbivaatamine ning täiendamine toimub kord aastas järgmise tööplaani koostamise protsessi raames. Muuhulgas tuleb strateegias kirjeldada auditeerimise metoodikat ning projektauditi valimi moodustamise metoodikat. Erinevalt perioodist 2007–2013 puudub perioodil 2014–2020 strateegia EK-le esitamise kohustus. Strateegia esitatakse EK-le vaid juhul, kui viimane seda taotleb.

Eelnõu § 8 reguleerib auditeerimise tööplaani koostamise põhimõtteid. Tööplaani koostatakse kord aastas lähtuvalt auditeerimise strateegiast, riskihindamise tulemustest ja projektauditite valimist. Valimi moodustamisel kasutatakse statistilise valimi moodustamise metoodikat, mille kasutamise eesmärgiks on hinnangu laiendamise võimalus üldkogumile. Valim koostatakse kindlate parameetrite alusel, mis tagab valimi esinduslikkuse üldkogumi suhtes ning mille tulemusi on võimalik matemaatiliselt üldistada. Tööplaani koostamisel arvestatakse korraldusasutuse, sertifitseerimisasutuse ja EK ettepanekutega ning samuti tuleb järgida ühissätete määruse artiklis 148 toodud proportsionaalse kontrolli põhimõtteid. Korraldusasutus võib sisendi andmiseks auditeeriva asutuse tööplaani küsida ettepanekuid rakendusasutustelt ja üksustelt. Auditeerimise

tööplaani tehakse kättesaadavaks korraldusasutusele, et planeerida järelevalve toimingute läbiviimist ning vajadusel vältida nende kattuvust audititega.

## **5. peatükk**

### **AUDITEERIMINE**

Eelnõu § 9 reguleerib auditite planeerimise põhimõtted. Auditist tuleb auditeeritavat ette teavitada vähemalt viis tööpäeva enne kohapealsete toimingute algust. See on vajalik, et auditeeritaval oleks piisavalt aega ette valmistada vajalik dokumentatsioon ja teavitada asjakohaseid inimesi, kes on auditeeritava valdkonna eest vastutavad või võivad muul moel audiitoritele info edastamisel abiks olla. Konkreetsed kohapealsete toimingute läbiviimise kuupäevad lepivad alati auditeeritavaga kokku ning seeläbi jääb auditeeritavale piisav aeg vajalikeks ettevalmistusteks. Selleks tuuakse auditist teavitavas kirjas auditi toimumise ajavahemik ning kontaktisik, kellega leppida kokku täpne kohapealsete toimingute aeg. Plaaniväliste kiireloomuliste tööülesannete täitmisel, samuti pettuse või muu rikkumise kahtluse korral, ei ole etteteatamine nõutav. Samas võib kokkuleppel auditeeritavaga alustada toimingutega ka varem.

Eelnõu § 10 kohaselt säilitatakse auditi käigus saadav oluline tõendusmaterjal auditi toimikus. Auditi toimik on elektrooniline. Auditi toimikut säilitatakse rahandusministri 23. detsembri 2011. a käskkirja nr 221 „Rahandusministeeriumi dokumentide loetelu alates 01.01.2012“ alusel 20 aastat, kui STS2014\_2020 § 35 lõike 1 kohaselt ei tulene ühissätete määruse artikli 140 lõikest 1 pikem tähtaeg.

Eelnõu § 11 kirjeldab nõudeid auditi tulemuste kajastamise kohta auditi lõpparuandes. Muuhulgas tuleb lõpparuandes esitada:

- 1) tähelepanekud, mis liigitatakse vastavalt oluliseks või väheoluliseks;
- 2) riskid, mis audiitori arvates võivad tähelepaneku säilimisega kaasneda;
- 3) soovitusel ehk audiitori ettepanekud olukorra parandamiseks.

Auditi lõpparuande projekt saadetakse enne kinnitamist auditeeritavale seisukoha väljendamiseks. Pärast auditeeriva kommentaaride saamist kujundavad audiitorid oma lõpliku seisukoha. Kui auditeeritava esitatud selgitustest ning materjalidest nähtuvad täiendavad asjaolud siis muudetakse auditi aruannet. Sealhulgas on võimalik, et ammendavate selgituse korral loobutakse auditi lõpparuande projektis toodud tähelepanekust. Auditeeritava seisukohad lisatakse auditi lõpparuandesse.

Eelnõu § 12 reguleerib auditi tulemustest teavitamist. Kinnitatud lõpparuanne saadetakse auditeeritavale ning teistele seotud asutustele viie tööpäeva jooksul arvates lõpparuande allkirjastamisest. Kui auditit viivad läbi volitatud isikud, esitavad nad auditi lõpparuande auditeerivale asutusele, korraldusasutusele ning sertifitseerimisasutusele teadmiseks. Auditi läbiviija on seotud konfidentsiaalsuse hoidmise kohustusega kolmandate isikute ees enne auditi lõpparuande kinnitamist. Auditi lõpparuanded säilitatakse rahandusministri 23. detsembri 2011. a käskkirja nr 221 „Rahandusministeeriumi dokumentide loetelu alates 01.01.2012“ alusel alaliselt. Lõpparuanne avaldatakse Rahandusministeeriumi kodulehel. Auditi läbiviija kannab auditiga seotud andmed struktuuritoetuse registrisse.

Eelnõu §-d 13 ja 14 reguleerivad auditi lõpparuandes tehtud soovitude täitmise seire ja järelauditite eesmärgid ning tegevusi. Nimetatud kategooria on auditeeriva asutuse

tegevuses oluline, kuna seeläbi selgub, kuidas auditeeritav on oma tegevustes auditi soovitusi rakendanud. Juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi lõpparuande soovitude rakendamise seirega tegeleb korraldusasutus, kes langetab otsuse soovitude rakendamise kohta. Projektauditi lõpparuandes esitatud soovitude ja tähelepanekute rakendamise seirega tegeleb rakendusüksus või rakendusasutus, kes langetab otsuse soovitude rakendamise kohta. Soovitude rakendamisele annab hinnangu auditi läbiviija.

Juhul, kui auditi läbiviijal pole piisavat tõendusmaterjali selle kohta, kas ja millises ulatuses on auditi lõpparuandes esitatud soovitud rakendatud, võib teha järelauditi. Järelauditi käigus peab auditi läbiviija veenduma, kas lõpparuandes antud soovitusi rakendatakse õigeaegselt ja efektiivselt ning kas juhtkond on hinnanud riske, mis tulenevad soovitude mitterakendamisest. Järelaudit tuleb kavandada asjassepuutuva riski ja tõenäosuse alusel ning arvestades olukorra parandamiseks ettenähtud abinõude rakendamise raskusastet. Järelauditi aruanne esitatakse auditi lõpparuande saajatele.

## **6. peatükk**

### **ARUANDLUS**

Eelnõu § 15 reguleerib auditeeriva asutuse arvamuse sisu ulatust. Võrreldes perioodiga 2007–2013 tuleb lisaks juhtimis- ja kontrollisüsteemi toimimisele hinnata perioodil 2014–2020 ka sertifitseeritud kulude aastaaruande õiget ja õiglast kajastamist, EK-lt hüvitamiseks taotletud kulude seaduslikkust ja korrektsust ning juhtkonna kinnituses esitatud teabe usaldusvärsust.

Eelnõu § 16 reguleerib auditeeriva asutuse auditeerimise aastaaruande sisu ja esitamise tähtaegasid. Tegemist on olulise dokumendiga auditeeriva asutuse tagasiside andmisel EK-le toetuse kasutamise ülevaadena riigis tervikuna.

Eelnõu § 17 kohustab auditeerivat asutust esitama korraldusasutusele info, mis sisaldab auditite tulemusi sh. ülevaadet puudustest juhtimis- ja kontrollisüsteemides. Korraldusasutus esitab aastaaruande EK-le kord aastas eelmise aruandeaasta kohta.

Eelnõu § 18 kohaselt esitab auditeeriv asutus auditeerimise aastaaruande ja auditeeriva asutuse arvamuse EK-le hiljemalt igale aruandeaastale järgneva aasta 15. veebruariks. Põhjendatud juhtudel on läbirääkimistel EK-ga võimalik tähtaega pikendada kuni 1. märtsini. Programmperioodil 2007–2013 esitati aruanne aruandeaastale järgneva aasta 31. detsembriks.

## **7. peatükk**

### **ABIFONDI RAKENDUSKAVA AUDITEERIMINE**

Eelnõu § 19 näeb ette erisätte Euroopa Abifondi rakenduskava elluviimise auditeerimiseks. Abifondi rakenduskava elluviimise auditeerimisel lähtutakse käesolevast määrusest ning arvestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusest (EL) nr 223/2013, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudustkannatavate isikute jaoks (ELT L 72, 12.03.2014.2014, lk 1–41), tulenevate erisustega.

### **3. Eelnõu vastavus EL õigusele**

Eelnõu aluseks on järgmised EL õigusaktid:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1300/2013, 17. detsember 2013, mis käsitleb Ühtekuuluvusfondi ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1084/2006;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1301/2013, 17. detsember 2013, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi ja majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgiga seonduvaid erisätteid ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1080/2006;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1304/2013, 17. detsember 2013, mis käsitleb Euroopa Sotsiaalfondi ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1081/2006;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 223/2014, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudustkannatavate isikute jaoks.

Eelnõus nimetatud ülesannete ja tingimuste sätestamisel juhindutakse ülimuslikult EL õigusaktidest. Eelnõu on ühissätete määruse rakendamise üheks riigisiseseks õigusaktiks.

#### **4. Määruse mõjud**

Eelnõu aitab kaasa rakenduskava ja Ühtekuuluvuspoliitika programmide tulemuste saavutamisele reguleerides vahendite auditeerimise korralduslikku poolt.

#### **5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulutud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud**

Toetuse andmise ja kasutamise auditeerimisega, sh eelnõu rakendamisega seotud kulud kaetakse 85% ulatuses tehnilise abi vahenditest. Perioodide 2007–2013 ja 2014–2020 ühissätete määrustega on lubatud administreerimise (tehnilise abi) kulude katteks kuni 4% liikmesriigile eraldatud vahendite kogumahust.

#### **6. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub üldises korras.

#### **7. Eelnõu kooskõlastamine**

Eelnõu kooskõlastati õigusaktide kooskõlastamise infosüsteemi kaudu ministriumidega, kes meetmete planeerimise ettevalmistamise teabe kohaselt hakkavad täitma rakendusametuse ülesandeid. Kultuuriministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta ning Riigikantselei, Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium vaikimisi. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Keskkonnaministeeriumi kommentaaridega arvestamise ülevaate leiab kommentaaridega arvestamise tabelist (lisatud).