



Eesti Vabariigi Rahandusministeerium

Hindamisaruanne "Riikliku Arengukava rakendussüsteemi ja selle toimivuse hindamine"

7. juuli 2006



Toetab Euroopa Liit



RAK

Eesti Riiklik Arengukava

Sisukord

Aruandes kasutatud peamised lühendid	3
Lühikokkuvõte olulisest.....	4
Executive Summary	7
1 Sissejuhatus.....	10
1.1 Metoodika kirjeldus.....	11
1.1.1 Metoodika rakendamiseks läbiviidud info kogumine ja analüüs	13
1.1.2 Hindamisaruande ülesehitus	14
2 Hindamise tulemused.....	16
2.1 RAK rakendussüsteemi ülesehitus ja funktsioonide jaotus.....	16
2.2 RAK'i rakendamise maksumus.....	18
2.3 RAK'i rakendamise õiguslik raamistik.....	24
2.4 SF rakendamisega seotud personal.....	25
2.4.1 Personali kvaliteet	25
2.4.2 Personali piisavus ja tööjõuvoolavus	27
2.4.3 Personali tasustamine	28
2.4.4 Koolitus.....	29
2.5 Kontrollisüsteem	30
2.5.1 Kohapealsed kontrollid	30
2.5.2 Teatis tegevuse vastavuse kohta.....	32
2.5.3 Maksetaotluste menetlemise protsess	32
2.5.4 Muud aspektid kontrollisüsteemis	35
2.6 Aruandluse süsteem.....	36
2.7 Auditite korraldus	37
2.8 Info liikumine	38
2.8.1 Töögrupid	39
2.8.2 Ekstranet	39
2.8.3 Struktuuritoetuse Registri Operatiivinfosüsteem (SFOS).....	40
3 Järeldused ja soovitused.....	41
Lisa 1. Ülevaade kasutatud infoallikatest	46
Lisa 2. Teostatud intervjuud ja fookusgrupis osalejad	48
Lisa 3. Projektide rakendajate seas läbiviidud küsitluse ankeet.....	50
Lisa 4. Projektide rakendajate seas läbiviidud küsitluse tulemuste kokkuvõte	54
Lisa 5. Kohapealsete kontrollide kontroll-lehtede analüüsi kokkuvõte	69
Lisa 6. Maksetaotluste kontroll-lehtede analüüsi kokkuvõte	72
Lisa 7. Aruannete analüüsi kokkuvõte	74

Aruandes kasutatud peamised lühendid

Lühend	Tähendus
AA	Auditeeriv Asutus
EAS	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus
EK	Euroopa Komisjon
EL	Euroopa Liit
ELMO	Rahandusministeeriumi Euroopa Liidu maksete osakond
EN	Euroopa Nõukogu
ERDF	Euroopa Regionaalarengu Fond
ESF	Euroopa Sotsiaalfond
EAGGF	Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfond
FIFG	Kalanduse Arendusrahastu
FTE	Inglise keeles „ <i>Full Time Equivalent</i> “ – täiskohaga koormus
GG	Inglise keeles „ <i>Global Grant</i> “ – Üldine toetus (vastavalt EN määrusele 1260/1999 art. 27)
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
INNOVE	Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus INNOVE
IS	Infosüsteem
KA	Korraldusasutus
KIK	Keskkonnainvesteeringute Keskus
KKM	Keskkonnaministeerium
Lennujaam	AS Tallinna Lennujaam
MA	Makseasutus
MAK	Maakondlik Arenduskeskus
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MNT	Maanteeamet
OP	Riikliku Arengukava rakenduskava perioodil 2007-13
PITBM	Inglise keeles „ <i>Process Improvement Through Benefits Management</i> “ – PwC protsesside parendamise meetodika
PRIA	Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet
PwC	PricewaterhouseCoopers
PõM	Põllumajandusministeerium
RA	Rakendusasutus
RahMin	Rahandusministeerium
RAK	Riiklik Arengukava
RdtInsp	Raudteeinspeksioon
RE	Riigieelarve
RIA	Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus
RÜ	Rakendusüksus
SF	Struktuurifondid
SFCS	Struktuuritoetuse Registri Keskinfosüsteem
SFOS	Struktuuritoetuse Registri Operatiivinfosüsteem
SiseMin	Siseministeerium
SoM	Sotsiaalministeerium
STS	Struktuuritoetuse seadus
TA	Tehniline abi
TTA	Tööturuamet
VFO	Rahandusministeeriumi Välisfinantseerimise osakond
VTA	Veeteede Amet

Lühikokkuvõte olulisest

Rahandusministeerium valis „Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu (EL) struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004-2006“ (**RAK**) **rakendamise hindamist** läbi viima PricewaterhouseCoopers'i. Hindamise **fookuses oli RAKi rakendussüsteem ja selle toimivus.**

Hindamise eesmärgiks oli teha ellurakendatavaid ettepanekuid ning soovitusi EL struktuurifondide kasutamise tõhustamiseks, mis võimaldaksid parendada järgmise programmeerimisperioodi ja programmide rakendamise planeerimist. Hindamisele sätestatud spetsiifilised hindamisküsimused võib leida aruande peatükis 1.

Hindamine viidi läbi ajavahemikul 29. märtsist kuni 7. juulini 2006 aastal, kasutades peamiselt dokumentatsiooni analüüsi, andmeanalüüsi, struktureeritud intervjuusid ja fookusgruppi kui peamisi töö meetodikaid. Töö käigus koguti mitmel kujul infot RAKi rakendussüsteemi ametnikelt ja mitmetelt lõppkasusaajatelt.

Aruandes esitatud tähelepanekud kajastavad RAKi rakendamise olukorda **seisuga 22. mai 2006**, mis oli viimaseks kvalitatiivse ja kvantitatiivse informatsiooni kogumise kuupäevaks.

Hindamise käigus tuvastati mitmeid kitsaskohti RAKi rakendussüsteemi toimimise osas, milledest **kõige olulisemad** on järgmised:

- i. Käesoleva **RAK'i rakendamise maksumus** Eestis on ligikaudu **9%** jaotatavast toetusest. Kõige suurem kuluallikas on EAS, kelle kulud moodustavad ligikaudu 35% kogu RAKi maksumusest. Samas kõige ebaefektiivsemad asutused on Riigikantselei ning Raudteeinspeksioon, kelle haldamise kulud on vastavalt ligikaudu 20% ja 9.5%. Raudteeinspeksiooni ebaefektiivsust tõstab ka asjaolu, et nende hallata on ainult 1 projekt.
- ii. **Enim rikkumisi on tuvastatud TTA projektide puhul**, mis on osalt tulenenud kahe erineva funktsiooni (RÜ ja projekti rakendaja) kattumisest. Lisaks on TTA'l olnud suhteliselt pikad maksetaotluste menetlemise ajad, ebakvaliteetselt kontrollitud maksetaotlused ning suhteliselt kõrge tööjõu voolavus.
- iii. Hetkel kaasatakse Maakondlikke Arenduskeskuseid ainult EASi poolt, kuigi nende esialgne idee oli toetada kogu RAKi rakendamist regionaalsel tasemel. Sellest tulenevalt on **hakatud looma regionaalseid paralleelstruktuure** teiste RÜ'de poolt (nt. KIK), mis **ei pruugi olla aga kõige kuluefektiivseim lahendus.**
- iv. Meetme määruste muutmiseks peaks kuluma teoreetiliselt ca 1-1.5 kuud, kuid tegelikkuses on kulunud keskmiselt 3 kuud, kuid mõnikord isegi üle 6 kuu. Seetõttu **ei ole RAKi rakendamise õiguslik raamistik kõige paindlikum ning vajaks alternatiivseid lähenemisi.**
- v. **PRIA teostab liialt kohapealseid kontrollid.** Lisaks tavapärasele investeringu kontrollile viiakse ellu veel eel-, järel- ja pistelist kohapealset kontrolli. Samas järelkontroll kattub suures ulatuses 5% auditi idee ja ulatusega.

- vi.** Enamik RA'sid ei teosta mingeid tegevusi „Teatis tegevuse vastavuse kohta“ väljaandmisel (v.a. KKM), mistõttu puudub KA'i sisuline kindlus, et RA'd teostavad järelevalvet RÜ'de üle.
- vii.** Hetkel puudub Eestis tsentraalne vähese tähtsusega abi ja riigiabi andmebaas, mistõttu on tõenäosus väga suur, et osad taotlejad on saanud üle lubatud määra riigiabi.
- viiii.** Maksetaotluste menetlemiseks on kulunud siiani keskmiselt 40-50 päeva, mis pole aktsepteeritav nii riigi jaoks (võttes arvesse n+2 reeglit) kui ka projekti rakendajate jaoks. Samas üheks pudelikaelaks maksetaotluste menetlemisel on EASi ja PRIA poolne maksetaotluste edastamise sagedus, mis siiani on olnud 1x nädalas EASi puhul ja üle 2 nädala PRIA puhul.
- ix.** Hetkel on 5% auditite läbiviimine killustatud erinevate asutuste vahel ning maht suhteliselt madal, mistõttu kõikidele RA'de/RÜ'de siseaudiitoritele pole piisavat koormust ning ei võimalda vajalikku spetsialiseerumist.

Järgnevalt toome välja peamised soovitused eelpool mainitud kitsaskohtade lahendamiseks:

- i.** Järgmisel perioodil oleks mõistlik, et Riigikantselei ja Raudteeinspeksioon ei jätkaks RÜ'dena (juhul kui jaotatavate vahendite maht ei kasva oluliselt).
- ii.** Toetame ideed viia TTA kui RÜ funktsioonid uuel perioodil üle SA Innovele ja seeläbi tõhustada RAKi rakendamist. TTA'le jääks tulevikus peamiselt projektide rakendaja roll.
- iii.** Lähitulevikus oleks otstarbekas koondada erinevad RÜ'de regionaalsed üksused ühte füüsilisse asukohta, kust taotleja saaks infot erinevate RAKi meetmete kohta (nõ. „one-stop-shop“). Pikas perspektiivis tasub kaaluda ühtse regionaalse tugistruktuuri loomist ühte asukohta koondatud erinevate asutuste baasilt.
- iv.** Uuel perioodil tasuks kaaluda osade meetmete rakendamist „Global Grant'i“ ja riikliku programmi/investeeringuskava alusel, mis osalt lihtsustaks projektide valikumehhanismi, kuid teisalt standardiseeriks õigusaktide uuendamise mehhanismi (s.t. meetme tingimuste uuendamine toimuks iga 1-3, mitte iga 0.5 aasta tagant).
- v.** Tõhustamiseks RAKi rakendamist peaks PRIA loobuma teostatavatest järelekontrollidest. Lisaks peaks projekti rakendamise jooksul teostatama ainult 1 investeeringu kontroll s.t. kontroll muutuks hetkel kehtivast maksetaotluse põhisest lähenemisest taotlejapõhiseks. Kokkuvõttes vähendaksid nimetatud ettepanekud ligikaudu 8% kohapealsete kontrollide arvu (s.o. 1-2 inimese aastane töömaht; kokkuhoid ca 500 000 EEK aastas).
- vi.** Tagamaks ühtlustatud lähenemist teatis tegevuse vastavuse kohta väljastamisel tuleks luua RAKi ülene juhend, mis kirjeldaks miinimumtegevused, mida peab RA tegema enne teatise väljastamist.

- vii. Võimalikult kiiresti tuleks **luua riigi tasandil tsentraalne vähese tähtsusega abi ja riigiabi andmebaas**. Võimaluse korral tasuks kaaluda selle loomist ühe osana SFOSist, kuna enamik riigiabist jaotatakse SF kaudu.
- viii. Lähitulevikus tuleks **kehtestada SF ülene “teenusstandard” – makse teostamine 20 tööpäeva jooksul** (aeg seiskuks kui maksetaotlus lükatakse tagasi või küsitakse lisadokumente RÜ poolt), mis oleks vastavuses ka projekti rakendajate poolse ootusega. Antud eesmärgi saavutamine sõltub peamiselt RÜ’dest, kes peavad analüüsima enda sisemisi protsesse, kuna enim aega maksetaotluste menetlemisele kulub RÜ’des. Lisaks peaksid PRIA ja EAS maksetaotlusi hakkama edastama vähemalt iga 2 päeva tagant, mitte üle 1-2 nädala.
- ix. **5% auditid oleks mõistlik tulevikus tsentraliseerida AA’sse**, kuid soovi korral tuleks võimaldada RA/RÜ siseaudiitoritel neist osa võtta. Lisaks oleks soovitatav kaaluda 5% auditite osalist sisseostmist vastavate teenusepakkujatel (nt. suure töökoormusega aegadel).

Hoolimata hindamise käigus tuvastatud puudustest ja parandamist vajavatest valdkondadest võib siiski väita, et **RAKi rakendussüsteem toimib rahuldavalt**. Välja on töötatud põhjalikud protseduurid, üldine kontrollisüsteem on tugev, personali on piisavalt ning nad on põhivaldkondades koolitatud. Samas peaks tulevikus ühelt poolt hakkama rohkem tähelepanu pöörama rakendussüsteemi efektiivsusele ning teisalt keskenduma keerukamatele valdkondadele (nt. rikkumiste menetlemine, riigiabi järelevalve) sisekontrollisüsteemis.

Executive Summary

PricewaterhouseCoopers was assigned by the Ministry of Finance of Estonia to conduct an **evaluation of the implementation** of the „Estonian National Development Plan for the Implementation of the EU Structural Funds – Single Programming Document 2004-2006“ (**SPD**). The evaluation focused on analysing the **current status of the SPD implementation system**.

The aim of the study was to propose recommendations for improvement in order to increase the effectiveness of the utilization of the EU Structural Funds, which in turn would help to improve the planning of the coming programming period. The specific evaluation questions posed can be found in chapter 1 of the report.

The evaluation was carried out over the period 29 March to 07 July 2006 using mainly desk research, data analysis, structured interview and focus group discussion methods. During the study, the information was gathered in various forms from the key officials of the SPD implementation system and project implementers (final beneficiaries).

The findings of the report reflect the situation in SPD implementation as of the **cut-off-date 22.05.2006**, which was the last day for collecting information.

During the evaluation several issues were identified **the most relevant** of which are the following:

- i. The **administrative cost of implementing the current SPD amounts to approximately 9%** of the available funds. The main cost driver is Enterprise Estonia, whose costs constitute app. 35% of the total administrative cost of the SPD. The most inefficient institutions are State Chancellery and Estonian Railway Inspectorate, whose administrative costs are 20% and 9.5% respectively. The inefficiency of the Estonian Railway Inspectorate is further emphasized by the fact that it handles only 1 project during the current programming period.
- ii. **The most irregularities have been identified in the case of projects under the responsibility of the Labour Market Board** which is derived from the fact that the Labour Market Board is responsible for two different roles – that of the Implementing Unit and of Final Beneficiary. In addition the Labour Market Board has had quite long lead times for processing the payment claims, inadequately reviewed payment claims and relatively high staff turnover.
- iii. Currently the Regional Development Centres are involved in the implementation of the SPD only by Enterprise Estonia, although the initial idea was to support the whole implementation system at regional level. It now emerges that **new regional parallel structures** for supporting the SPD implementation **have been created** by other Implementing Units (e.g. Environmental Investment Centre), which **might not be a cost-effective arrangement**.
- iv. In theory it should take approximately 1-1.5 months to amend the minister's decree of a measure, but in reality it has taken on average 3 months and sometimes even over 6 months. Therefore **the legal framework for the SPD implementation is not the most flexible one and alternative approaches are necessary**.

- V. **The Agriculture Registers and Information Board conducts an excessive level of on-the-spot checks.** In addition to the obligatory investment check additional pre-, ex-post and random on-the-spot checks are made. However, the ex-post on-the-spot check is overlapping with the 5% audit's idea and scope.
- vi. **Most of the Intermediary Bodies do not conduct any activities before issuing the "Certificate of compliance with the activities set forth in the application"** (with the exception of Ministry of Environment), thereby not giving sufficient assurance for the Managing Authority.
- vii. Currently **no central state aid database is available.** Therefore there is a high probability that some of the Final Beneficiaries have received more state aid than permitted.
- viii. **The average time for managing the payment claim has been 40-50 days, which is not acceptable** from the perspective of the government (taking into account the n+2 rule) or the Final Beneficiaries. Another bottleneck in processing the payment claims has been the frequency of submitting the summary of payment claims to the Paying Authority. In case of the Agriculture Registers and Information Board the summary of payment claims has been sent after every 2 weeks and in Enterprise Estonia once a week.
- ix. Carrying out **the 5% audits is currently scattered across different institutions.** In addition the volume of audits is relatively low, which does not give enough workload and facilitate the necessary specialisation of internal auditors.

The **main recommendations** for addressing these difficulties are as follows:

- i. In the next programming period it would be reasonable that the **State Chancellery and Estonian Railway Inspectorate will not continue as Implementing Units** (unless the administrated funds do not increase significantly).
- ii. It is supported **that the functions of an Implementing Unit be transferred from the Labour Market Board to the Foundation Innove** thereby supporting the efficient implementation of the SPD. The Labour Market Board would exercise the role of a Final Beneficiary in the future.
- iii. In the near future it would be reasonable **to concentrate regional units of different Implementing Units to one single physical location**, where the applicant could get information about different measures of the SPD (i.e. **"one-stop-shop"**). In the long run it should be considered to establish a single regional support structure based on the organisations concentrated together to a single location.
- iv. **In the new programming period some consideration should be given to implementing some of the measures using the Global Grant and state investment scheme.** On the one hand this would simplify the project selection mechanism, but on the other hand it would also standardize the process of updating legal acts related to SPD implementation (i.e. updating the terms of a measure would be done every 1-3 years, not after 0.5 years as at present).
- V. To increase the efficiency of the SPD implementation system, **the Agriculture Registers and Information Board should quit implementing the ex-post on-the-**

spot checks. In addition, only 1 investment check should be made during the lifetime of a project i.e., the check would shift from current payment claim-based approach towards applicant-based approach. All in all, the recommendations would decrease the number of on the spot checks by 8% (it is app. 1-2 persons yearly workload; savings app. 500 000 EEK per year).

- vi. To assure unified approach in issuing the “Certificate of compliance with the activities set forth in the application” **a cross-SPD guidelines should be developed. This should describe the minimum activities to be carried out by the Intermediary Body before issuing the certificate.**
- vii. **A central state aid database should be developed as soon as possible.** If possible, the database should be developed as part of the SFOS, as the majority of the state aid is given through the SF.
- viii. In the near future **a cross-SPD “performance standard” should be established with the aim of processing the payment claim and executing the payment within 20 working days** (the “clock” would stop when the payment claim is rejected or additional information is sought by the Implementing Unit), which would be in line with Final Beneficiary expectations. The achievement of this goal depends on the Implementing Units who have to analyse their internal processes, as most of the time spent in processing the payment claim is in the Implementing Units. In addition, the Agriculture Registers and Information Board and Enterprise Estonia should transmit the summary of payment claims at least after every 2 days.
- ix. It would be reasonable in future to centralise the 5% audits to the Auditing Authority, but if there is a will, the internal auditors of the Intermediary Bodies and Implementing Units could conduct joint audits with them. In addition, it is recommended to consider partly outsourcing 5% audits (e.g. at peak times of workload).

Despite the issues identified during the evaluation, it still can be said that **the SPD implementation system functions in a relatively satisfactory manner.** Thorough procedures have been developed, the general control system is strong and there are sufficient personnel trained in the main fields of SF implementation. However, more emphasis should be put in the future on the efficiency of the implementation system and greater focus put on complex areas in the internal control system (e.g. irregularity management, monitoring of state aid).

1 Sissejuhatus

Rahandusministeeriumi eestvedamisel viidi läbi „Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004-2006“ (RAK) rakendamise hindamine, mille raames analüüsiti RAKi rakendussüsteemi ja selle toimivust. **Projekti eesmärgiks** oli teha ellurakendatavaid ettepanekuid ning soovitusi EL struktuurifondide kasutamise tõhustamiseks. Tehtud ettepanekud peaksid võimaldama parendada järgmise programmiperioodi ja programmide rakendamise planeerimist.

Lähteülesandes sätestati järgmised **hindamisküsimused**:

- A. *Kas olemasolevad rakendamistasandid tagavad raha parima ärakasutamise? Kas funktsioonide jaotus erinevate tasandite vahel on efektiivne? Kas ja mis ulatuses on ratsionaalne funktsioone delegeerida? Kas rakendamist koordineerivad struktuurid (eelkõige töörühmad) õigustavad ennast/on otstarbekad ning kuidas saaks koordinatsiooni parandada?*
- B. *Kas kontrollisüsteemid on optimaalsed/efektiivsed? Kus tuleks kontrolli nõrgendada/tugevdada selleks, et süsteem efektiivselt/tulemuslikult toimiks? Kas auditite korraldus on optimaalne, efektiivne?*
- C. *Kas olemasolevaid ressursse on piisavalt ning kas neid kasutatakse optimaalselt (s.h. inimressursi olemasolu ja kvaliteet, tööjõu voolavus, tehnilise abi kasutamine ning selle planeerimine ja planeeritust kinni pidamine)? Kuhu tuleks ressursi suunata, et ilmnunud kitsaskohad likvideerida?*
- D. *Kas rakendussüsteemis on erinevate protseduuride ja juhiste koostamine optimaalselt/efektiivselt korraldatud? Millised protsessid tuleks korraldada ühtsete juhiste alusel?*
- E. *Kas RAKi raames oleks võimalik ühildada erinevaid aruandeid? Kas on võimalik saada aruandluseks vajalik info olemasolevatest infoallikatest, ilma et aruandluse koostamiseks oleks vaja liigset ressursi (SFOSist)? Kas SFOS toetab rakendussüsteemi ning aitab kaasa kontrolli teostamisele?*
- F. *Kas kohapealsete kontrollide korraldus/läbiviimine on toimiv? Kui palju on kohapealseid kontrole erinevate meetmete raames läbi viidud (kas piisavalt või mitte), kui põhjalikud need on olnud, millised on olnud kohapealsete kontrollide käigus tehtud järeldused, kuidas ja kas üldse on järeldused/ettepanekud ellu rakendatud? Kas pärast kontrollide läbiviimist jälgitakse piisavalt kontrolli käigus avastatud puuduste täitmist?*

Hindamisküsimused olid sisendiks meie lähenemise ülesehitusele, mille kirjelduse võib leida järgmisest alapeatükist.

Hindamist teostas erinevate valdkondade ekspertidest koostatud hindamise meeskond, isikuliselt:

- **Rando Rannus** - vanemkonsultant, projektijuht;
- **Andra Larin** – vanemkonsultant, EL vastavusnõuete ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide ekspert;

- **Kersti Karileet** – konsultant, EL vastavusnõuete ning juhtimis- ja kontrollisüsteemide ekspert;
- **Merili Tuisk** – nooremkonsultant, projekti assistent;
- **Teet Tender** – vastutav konsultant, kvaliteedikontroll.

Hindamine toimus ajavahemikul 29. märtsist kuni 7. juulini 2006 aastal. Aruandes esitatud tähelepanekud kajastavad RAKi rakendamise olukorda **seisuga 22. mai 2006**, mis oli viimaseks kvalitatiivse ja kvantitatiivse informatsiooni kogumise kuupäevaks.

1.1 Metoodika kirjeldus

Kuna antud hindamise puhul oli tegemist väga mahuka ja keeruka projektiga, siis selleks, et kõikidele hindamisküsimustele vastata töötati käesoleva hindamise jaoks välja ainulaadne lähenemine – kombinatsioon mitmetest hindamise ja protsesside parendamise metoodikatest.

Kuna hindamine käsitles RAKi rakendussüsteemi kui tervikut, siis hindamise eesmärkide saavutamiseks lähtuti PwC poolt välja töötatud protsesside täiustamise metoodikast "**Process Improvement Through Benefits Management**" (PITBM). Antud hindamise kontekstis käsitleti **PITBM'i kui katusmetoodikat**, mida oli võimalik siduda muude hindamismetoodikatega.

Kuna PITBM käsitleb terviklikult protsesside parendamise elutsüklit, kuid antud hindamine vaatles ainult olemasoleva rakendussüsteemi analüüsi, siis antud hindamise kontekstis puututi kokku metoodika esimeste etappidega:

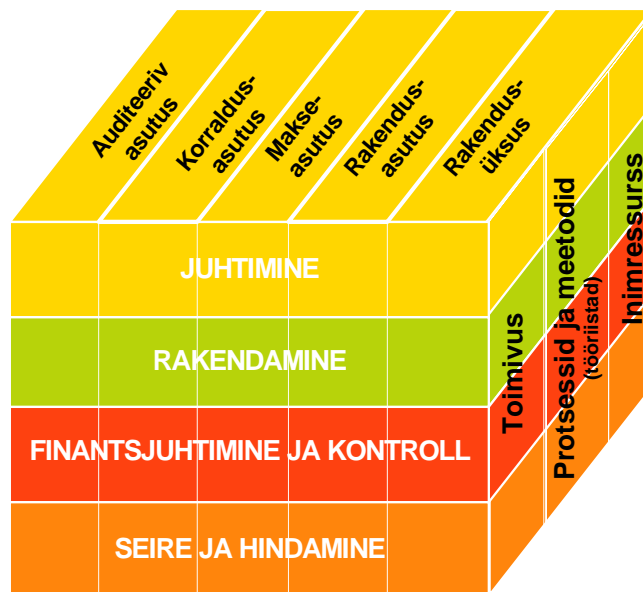
- 1) hetkeolukorra hindamine;
- 2) kasu ja muudatuste juhtimine ning
- 3) parendusvõimaluste kokkuleppimine.

Ülejäänud metoodika etapid viiakse juba ellu järgmise programmiperioodi rakendussüsteemi ettevalmistamisel, millele käesolev hindamine sisendi annab.

Järgnevalt on lühidalt välja toodud ülevaade käesoleva hindamise etappidest:

Hetkeolukorra hindamine

Antud etapp oli kõige mahukam kõikidest etappidest, mis käesoleva hindamise käigus läbi viidi. Sisuliselt oli tegemist info kogumise ja analüüsimise faasiga, et vastata püstitatud hindamisküsimustele. Selleks, et terviklikult haarata kogu RAKi rakendussüsteemi nii institutsioonide, protsesside, inimressursi jms vaatest töötati välja lähenemine hetkeolukorra hindamise läbiviimiseks RAKi rakendussüsteemi toimivuse hindamisel. Kõige lihtsamini on võimalik antud metoodikat kirjeldada alljärgneva mudeli abil.



Joonis 1. Metoodiline mudel hetkeolukorra hindamise läbiviimiseks RAKi rakendussüsteemi hindamisel

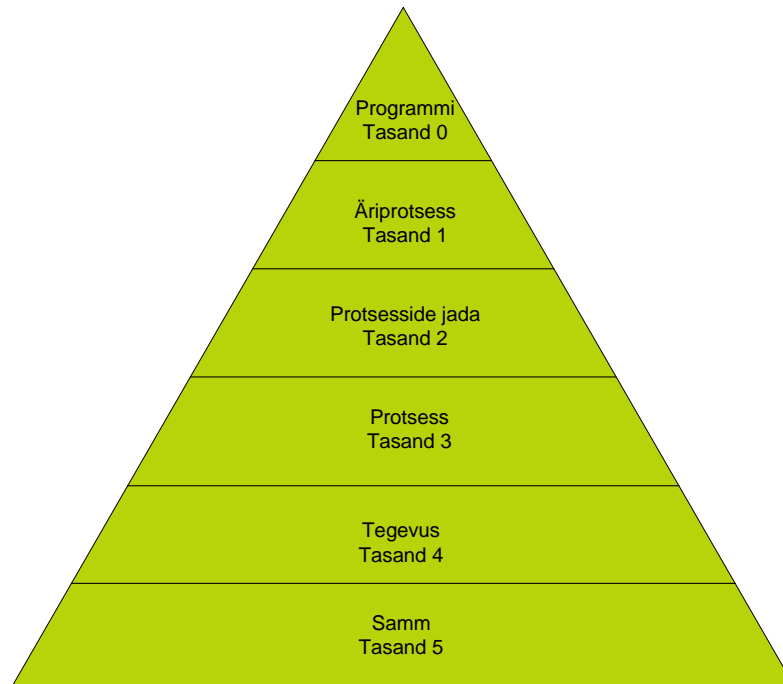
Väljatöötatud metoodiline mudel on üles ehitatud 3D põhimõttel, kus üks telg kajastab RAKi rakendussüsteemi üldfunktsioone, teine peamisi seotud organisatsioone ning kolmas valdkondi, mida läbivalt hindamise käigus funktsiooni- ja institutsioonipõhiselt analüüsiti.

Juhime tähelepanu asjaolule, et kuna eraldi hindamine on läbi viidud RAKi seiresüsteemi kohta ning paralleelselt käesoleva hindamisega viiakse läbi ka projektide valikuprotsessi hindamine, siis nimetatud tegevused käesoleva hindamisse ei kuulunud.

Seega vaadeldi RAKi rakendussüsteemi funktsioonidena juhtimist (s.o. peamiselt Korraldusasutuse funktsioonid), rakendamist (s.o. rakendusprotsess v.a. projektide valikuprotsess), finantsjuhtimist ja kontrolli (s.o. üldise kontrollisüsteemi toimivus, kohapealsed kontrollid, auditid, Makseasutuse funktsioonid jne). Nagu mainitud jäi seire ja hindamise funktsioon antud töö ulatusest välja, kuigi nad on oluliseks komponendiks mudelis. Projekti alustamise faasis läbi viidud meetodika täpsustamise aruteludel jõudsime ühisele arusaamale, et suuremat tähelepanu tuleb pöörata järgmistele alamprotsessidele:

- maksetaotluse aktsepteerimise ja makse teostamise protsess;
- kohapealsete kontrollide läbiviimine;
- õigusaktide loomise ja muutmise protsess;
- protsess, mille käigus antakse erinevatel tasemetel välja teatis tegevuse vastavuse kohta.

Kuigi hetkeolukorra hindamisel lähtusime protsessivaatest, ei olnud võimalik töö ajalise piiratuse tõttu minna iga protsessi sees kõige madalamale tasemele. Lähtudes PITBM'is kirjeldatud protsesside ja tegevuste hierarhiale piirduti analüüsis peamiselt tasemega 2 või 3 s.o. protsesside jada ja protsessi tasemega (vt. joonist 2).



Joonis 2. Protsesside ja tegevuste hierarhia PITBM meetodika kohaselt

Analüüsi aluseks võeti olemasolevad regulatsioonid, protseduurid, protsesside kaardid – iseseisvat protsesside kaardistamist hindamise käigus läbi ei viidud.

Kasu, projekti- ja muudatuste juhtimine

Nimetatud etapis pöörasime olulist tähelepanu lisaks tavapärasele projektijuhtimisele ka projekti kasude juhtimisele s.t. analüüsi faasis keskendusime valdkondadele, kus oli oodata kõige enam tõhususe kasvu. Lisaks peeti oluliseks, et enamik leide ja parendusettepanekuid saaksid kvantifitseeritud s.t. et tekiks võimalus hinnata parendusettepaneku reaalsel mõju selle rakendamisel.

Parendusvõimaluste kokkuleppimine

Antud etapi eesmärgiks oli hetkeolukorra hindamise käigus tuvastatud kitsaskohad ning soovitusel nende lahendamiseks läbi rääkida RAKi rakendussüsteemi võtmeisikutega, et tagada võimalikult kõrge soovitude rakendamise tase. Tuvastatud parendusvõimaluste kokkuleppimine leidis aset läbiviidud fookusgrupis, mis andis otsese sisendi käesoleva hindamisaruande valmimisse.

1.1.1 Metoodika rakendamiseks läbiviidud info kogumine ja analüüs

Selleks, et rakendada eelpool kirjeldatud metoodikat viisime läbi mitmeid erinevaid info kogumise ja analüüsi tegevusi, mis oma kombinatsioonis tagasid kõige põhjalikuma ülevaate olemasolevatest kitsaskohtadest. Peamiste info kogumise ja analüüsi tegevustena viidi läbi:

- 1) **Dokumentatsiooni analüüsi** – täpsema loetelu kasutatud infoallikatest võib leida Lisast 1.

- 2) Metoodilise mudeli baasil valmistasime ette ja viisime läbi **küsitluse** (veebipõhiselt) **projektide rakendajate** seas. Projekti avakoosolekul kokkulepitu kohaselt saatsime ankeedi enne elektroonilise küsitluse läbiviimist Korraldusasutusele kommenteerimiseks, et ankeet oleks üheselt mõistetav ning lihtsasti täidetav ja tagastatav. Nimetatud küsimustik edastati Korraldusasutusele 5. aprillil ning kommentaarid saadi vastu 6. aprillil. Suurem osa kommentaare sai ankeedi täiustamisel arvesse võetud. Kuna üldjuhul elektroonilise küsitluse puhul on vastamistase suhteliselt madal, siis saadeti ankeet 153 projekti rakendajale kattes enam-vähem proportsionaalselt kõik RAKi prioriteetid. Täidetud ankeedid tagastati 35 rakendaja poolt – neist enamik esindades ESFi poolt toetatavaid projekte. Kuigi vastamistase oli suhteliselt madal (22%), võib vastuseid siiski teatava reservatsiooniga üldistada kogu RAKile. Seda eelkõige seetõttu, et mitmed rakendajad esindasid laiemat arvamust, kuna nende hallata oli mitmeid SF projekte. Lisainfot küsitlusankeedi ja –tulemuste kohta võib leida käesoleva aruande Lisadest 3 ja 4.
- 3) Metoodilise mudeli baasil koostasime põhjalikud **küsimustikud** intervjuudeks **RAK rakendussüsteemi võtmeisikutega**. Projekti avakoosolekul kokkulepitu kohaselt edastasime nimetatud küsimustikud Korraldusasutusele kommenteerimiseks, et oleks kaetud kõik hindamisküsimused ning küsimustik ei sisaldaks mitmeti mõistetavusi. Ettevalmistatud küsimustiku põhjal **viisime läbi intervjuud** RAK rakendussüsteemi võtmeisikutega. Intervjuud ametnikega leidsid aset peale projektide rakendajate seas küsitluse läbiviimist, kuna see võimaldas veel vajadusel küsimustikku täpsustada projektide rakendajatelt saadud tagasiside baasil. Kokku viidi läbi 27 intervjuud ligi 40 inimesega (vt. Lisa 2). Intervjuud kestsid keskmiselt 2 tundi. Selleks, et tagada intervjuu tõhusamat läbiviimist, saadeti küsimustikud eelnevalt intervjuueeritavatele tutvumiseks.
- 4) Peale infokogumise faasi leidsid aset projekti meeskonna **sisemised ajurünnakud**. Ajurünnakute käigus tuvastasime peamised kitsaskohad RAKi rakendamisel ning analüüsisime erinevaid parendusettepanekuid.
- 5) Vastavalt avakoosolekul kokkulepitule osalesime **15. mail 2006 kolmepoolse kohtumisel** (Korraldusasutus, CyclePlan OÜ ja PwC), kus esitleti kahe RAKi hindamise¹ esialgseid leide ning toimus arutelu võimalike edasiste sammude osas.
- 6) Viimaseks etapiks parendusettepanekute viimistlemisel oli **fookusgrupi** läbiviimine RAK rakendussüsteemi võtmeisikutega, mis leidis aset **22. mail 2006**. Fookusgrupil osalenute nimed võib leida käesoleva aruande Lisast 2.

Juhime tähelepanu asjaolule, et **meie ülesannete hulka ei kuulunud** meile esitatud informatsiooni õigsuse kontrollimine, mistõttu PricewaterhouseCoopers ei vastuta esitatud andmete õigsuse eest ega ka tulemuste eest juhul kui need põhinevad puudulikel või ebaõigetel algandmetel. Meie töö oli piiratud lepingus sätestatud tegevustega ning meile edastatud informatsiooniga. Juhul kui me oleks viinud läbi teisi tegevusi või meile oleks edastatud teistsugust informatsiooni, siis meie poolt tuvastatud leiud ning välja pakutud soovitusel oleksid võinud olla ka teised.

1.1.2 Hindamisaruande ülesehitus

¹ Need on RAKi ülesehituse ja projekti valiku kriteeriumite hindamine, mida viib läbi CyclePlan OÜ ning käesolev hindamine

Käesolev aruanne sisaldab endas 3 peatükki ja 8 lisa. Kui käesolev peatükk keskendub hindamisest ülevaate andmisele, siis teine peatükk sisaldab endas nii analüüsi kui ka hindamise käigus tehtud peamisi tähelepanekuid.

Nimetatud peatükk on üles ehitatud peamiste valdkondade lõikes, millele nii hindamisküsimused kui ka meie metoodika erilise rõhu on asetanud. Aruande kolmas peatükk on koond hindamise käigus tehtud peamistest soovitustest, mida koostöös RAKi rakendussüsteemi võtmeisikutega fookusgrupi käigus hinnati.

Aruande lisades on antud ülevaade kasutatud infoallikatest, läbiviidud intervjuudest ning lisatud on mitmed analüüsid ja tulemuste koondid, mida nende mahukuse tõttu ei olnud otstarbekas aruande põhiosas esitada.

Hindamise kokkuvõtte, milles antakse lühiülevaade teostatud tegevustest ning olulisematest tulemustest on nii eesti kui ka inglise keeles välja toodud aruande alguses esitatud lühikokkuvõttes.

2 Hindamise tulemused

2.1 RAK rakendussüsteemi ülesehitus ja funktsioonide jaotus

1. Riikliku Arengukava rakendussüsteem on Eestis ülesehitatud mitmetasandiliselt, kus koordineerivat rolli kannab Rahandusministeerium, mille erinevad osakonnad täidavad Korraldusasutuse (KA), Makseasutuse (MA) ja Auditeeriva Asutuse (AA) rolle. Vastava valdkonna ministeeriumite kanda on Rakendusasutuse (RA) roll ning ministeeriumi poolt hallatavatel asutustel Rakendusüksuse (RÜ) roll. Üksikutel juhtudel Rakendusasutuse ja Rakendusüksuse rollid kattuvad (nt. meede 1.4 või meede 4.4). Üldiselt on Korraldusasutus säilitanud peamiselt koordineeriva funktsiooni s.t. üldiste juhiste andmine RAKi rakendamisel, koolituste korraldamine, järelevalve RAKi tasandil jne. Kõik ressursimahukad rakendustegevused (taotluste vastuvõtt, menetlemine ja programmi rakendamine) on delegeeritud kõige madalamale tasemele s.t. Rakendusüksustele. Ministeeriumite ehk Rakendusasutuste kanda on jäänud poliitika kujundamine ehk meetme määruste väljatöötamine, sisuline järelevalve Rakendusüksuse tegevuse üle ning järelevalve programmi sisulisest arengust. Enim aega kulub neist tegevustest poliitika kujundamise peale, mis on ka ministeeriumite põhitegevus. RAKi rakendamisega seotud sisulised tegevused, nagu näiteks järelevalve ja kontroll, ei võta enda alla olulist ajaressurssi RA'des.
2. Ühe Eesti RAKi rakendussüsteemi eripärana võib välja tuua asjaolu, et Rakendusasutusi jaotatakse kahte kategooriasse:
 - a. meetme Rakendusasutus (hetkel 7 meetme RA'd) ja
 - b. prioriteedi Rakendusasutus (hetkel 4 prioriteedi RA'd).

Nendest viimane peab omakorda koordineerima meetme RA tegevusi ning seda peamiselt seirearuannete koostamise protsessis. Mõned eelnevad erapooletud uuringud² on viidanud antud süsteemi keerukusele ning maininud ära kui ühte ebaefektiivsuse allikat. Samas, hindamise käigus leiti, et hetkel ei võimalda Eesti avaliku halduse süsteem teistsugust lähenemist (nt. meetme RA'dest loobumist, et jääks alles ainult 3-4 prioriteedi RA'd), kuna ühe valdkonna ministeerium ei saa sekkuda teise ministeeriumi poliitika kujundamise valdkonda. Lisaks eelnevale on Eesti olukorra kujunemisele kaasa aidanud sektoripõhine lähenemine SF programmeerimisel, mis jaotab poliitika kujundamise ministeeriumite vahel sektorite kaupa ära. Tulenevalt eelnevatest asjaoludest ei ole KA ette näinud olulist süsteemi muutmist uuel programmiperioodil (s.t. säilib koordineeriv ministeerium OP'de tasandil).

3. Kui üldjuhul RÜ'd täidavad toetuse vahendaja rolli, siis mitmete RÜ'de puhul on nad ka projekti rakendaja rolli täitjad. Nendeks on Sihtasutus Innove üksikute projektide puhul, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (EAS) üksikute alameetmete puhul, Tööturuamet (TTA) mitmete meetme 1.3 projektide puhul, Riigikantselei mõnede

² Näiteks: ESF – Final audit report – System audit in respect of operation No 2003EE161DO001 and 2004EE050PC001, DG Employment and Social Affairs (2006)

meetme 1.4 projektide puhul, Maanteeamet (MNT) kõikide meetme 4.1 teedeprojektide puhul, Veeteede amet ühe meetme 4.1 veeteede projekti puhul (meetmes rakendatakse 2 projekti) ja AS Tallinna Lennujaam kõikide meetme 4.1 lennujaama projektide puhul. Kõige enam kattuvad RÜ ja projekti rakendaja funktsioonid meetme 4.1 puhul, kus nii MNT kui ka Lennujaam vahendavad toetust enda institutsioonile. Seda on tehtud pidades silmas funktsioonide lahususe printsiipi s.t. asutuse erinevad osakonnad vastutavad erinevate rollide eest (RÜ vs. projekti rakendaja). Peamine põhjus, miks nii Lennujaam kui ka MNT kahte rolli kannavad on nende organisatsioonides asuv kompetents. Teistel asutustel (nt. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil (MKM)) ei ole vastava valdkonna tehnilist kompetentsi, et projekte hallata ja rakendada detailsel tasemel.

Hindamise käigus selgus, et enim probleeme on taoline RÜ ja projekti rakendaja funktsioonide kattumine tekitanud TTA'le, kus on tuvastatud mitmeid puudusi ning rikkumisi TTA poolt hallatavate Tööhõiveametite projektide rakendamisel³. Lisaks on TTA'l viimase 2 aasta jooksul olnud probleeme haldussuutlikkuse ja tööjõuvoolavusega (vt. ka alapeatükki 2.4). Peamiselt tulenevalt eelnevast on arutlusel olnud järgmisel programperioodil TTA RÜ funktsioonide üle andmine SA Innovele, mis võimaldaks TTA'l keskenduda ESF'ist toetatavate tööhõiveprojektide sisulisele rakendamisele.

4. RAKi rakendussüsteemi asutused asuvad peamiselt Tallinnas (v.a. PRIA ja HTM). Regionaalset tuge RAKi rakendamisele on pakkunud ainult üksikud asutused. Kõige enam on kaasatud PRIA maakondlikud bürood, kes osade meetmete puhul võtavad taotlusi vastu ning teostavad hiljem kohapealset kontrolli. EAS kasutab regionaalsete üksustena lisaks oma esindustele Jõhvis ja Tartus ka Maakondlikke Arenduskeskusi, millede peamiseks rolliks on info edastamine ning taotleja nõustamine piiratud ulatuses. Samas, MAKid loodi ideega toetada kõikide RAKi meetmete (v.a. põllumajandus⁴) rakendamist, mitte ainult meetmeid, mis on seotud EASiga. Kuna teistel RÜ'del üldjuhul puudub regionaalne esindatus, siis see on viinud olukorrani, kus on hakatud looma uusi regionaalseid üksusi (nt. Keskkonnainvesteeringute Keskus). See viib aga olukorrani, kus RAKi rakendamist toetavad mitmed paralleelsed struktuurid, mis aga pole mõistlik ressursside efektiivse kasutamise aspektist. Seetõttu oleks otstarbekas koondada erinevad RÜ'de regionaalsed üksused ühte füüsilisse asukohta, kust taotleja saaks infot erinevate RAKi meetmete kohta (nõ. „one-stop-shop“). Lisaks võib kaaluda tulevikus uute funktsioonide delegeerimise otstarbekust MAKidele (nt. kohapealsete kontrollide läbiviimine). Juhul kui plaanitakse MAKidele lisafunktsioone delegeerida, siis peaks arvesse võtma kohustuste lahususe printsiipi ning võimaliku huvide konflikti vältimist (nt. vältida taotluse koostamise ja kohapealse kontrolli funktsiooni üheaegset delegeerimist samale institutsioonile). Lisaks oleks vajalik läbi viia eraldi koolitusi MAKidele, võimaldamaks neil oma uusi funktsioone edukalt täita.
5. Hoolimata mõnedest väljatoodud puudustest võib kokkuvõttes öelda, et RAKi rakendussüsteemi ülesehitus ja funktsioonide jaotus on loogiline ning toetab RAKi rakendamist. Enim tähelepanu peaks tulevikus pöörama regionaalse toe pakkumine RAKi rakendamisele, mis siiani pole olnud piisavalt fokuseeritud ja ühtlustatud.

³ Allikas: Auditeeriva Asutuse ülevaade avastatud rikkumistest; PwC intervjuud SF süsteemi võtmeisikutega

⁴ Põllumajandus erineb teistest SF valdkondadest oluliselt ning omab hetkel toimivat regionaalset tugistruktuuri PRIA regionaalsete büroode näol. Lisaks ei käsitleta põllumajandust uuel programperioodil ühe osana RAKist.

2.2 RAK'i rakendamise maksumus

6. Üks olulisemaid mõõdikuid, mis näitab programmi rakendumise efektiivsust on selle maksumus ehk kui suured on RAKi rakendamise administratiivsed kulud.. Antud indikaator võimaldab ka üldisel tasemel hinnata RAKi rakendumist – kas kontrollisüsteemid on piisavad või kontrolle teostatakse liialt palju, kas on liiga palju rakendamistasemeid, esineb tegevuste dubleerimist vms. Kui antud indikaator on mõistlik võrreldes teiste riikide või institutsioonidega, siis olulist efektiivsuse kasvu on raske loota. Samas, kui rakendumise maksumus on liialt kõrge, on vaja teha täiendavaid analüüse tuvastamaks kokkuhoiu võimalusi.
7. RAKi rakendamise maksumust on võimalik mõõta erinevalt. Üheks kasutatavaks suhtarvuks on programmi Tehnilise abi ressursside suhe programmi üldmahtu. Kuna antud suhtarvu alginfo on suhteliselt lihtsasti kättesaadav, siis hindamise käigus võrreldi Eesti RAKi antud näitajat teiste valitud EL liikmesriikide struktuurifondide programmide näitajatega. Allpool on toodud välja ülevaade nimetatud näitajatest.

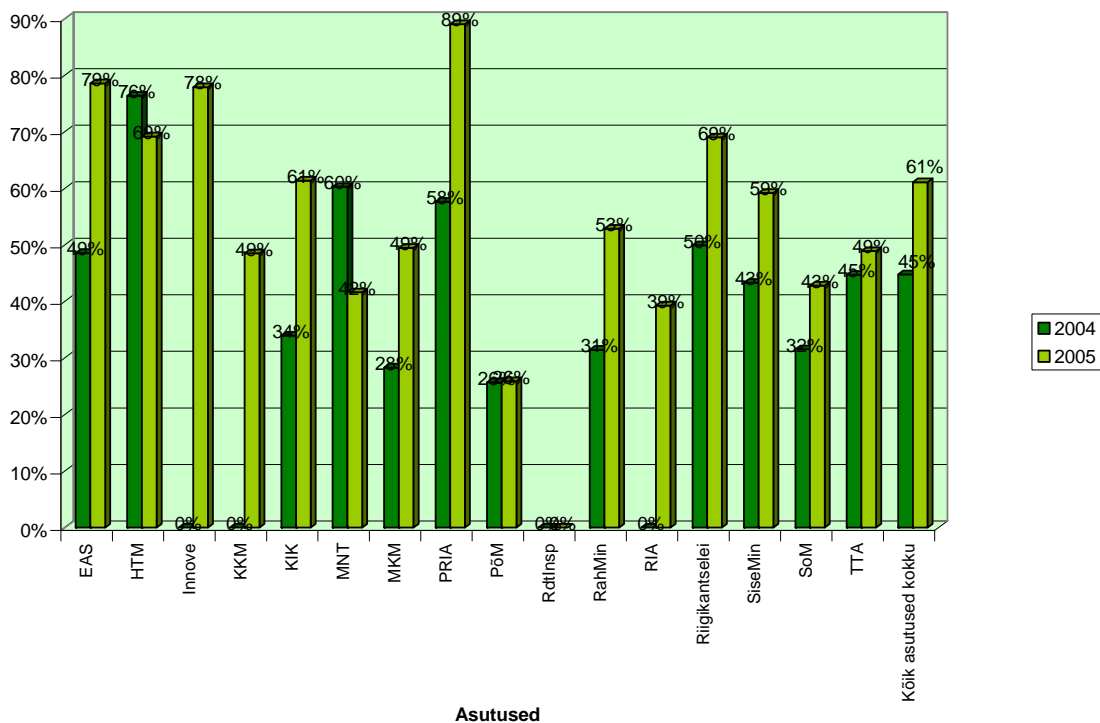
Riik	Piirkond/OP	Kogu toetus (mln eurot)	TA eelarve (mln eurot)	TA eelarve % kogu eelarvest
Saksamaa	Sachsen	6869	112	1.64%
	Northrhine Westfalia	3599	25	0.68%
	Bayern	2201	132	6.00%
Austria	Burgenland	860	7	0.85%
Itaalia	Veneto	1763	2	0.13%
	Itaalia - Eesmärk 3	432	13	3.00%
Prantsusmaa	Lorraine	412	17	4.06%
	Prantsusmaa - Eesmärk 3	10655	208	1.95%
Inglismaa	Wales	3937	40	1.03%
	East Midlands	996	7	0.68%
Hispaania	Valencia	4173	143	3.42%
	Hispaania – Konkurentsivõime OP	13505	370	2.74%
Kreeka	Kesk-Makedoonia	1459	12	0.79%
	Kreeka - Transport	2937	18	0.60%
Portugal	Alentejo	1868	21	1.11%
	Portugal – Majanduse OP	10609	58	0.55%
Malta	-	87	2	2.30%
Läti	-	857	22	2,63%
Leedu	-	1211	35	2,95%
Eesti	-	508	20	3.94%

Tabel. Tehnilise abi eelarve võrdlus kogu programmi eelarvega valitud EL liikmesriikides⁵

⁵ Allikad: Eesti Riikliku Arengukava Programmitäiend; Läti Riikliku Arengukava Programmitäiend; Leedu Riikliku Arengukava Programmitäiend; A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds. Final Report, ÖIR in association with LRDP and IDOM (2003); Evaluation of the efficiency of the implementation of Malta's Single Programming Document 2004-2006, PricewaterhouseCoopers (2006).

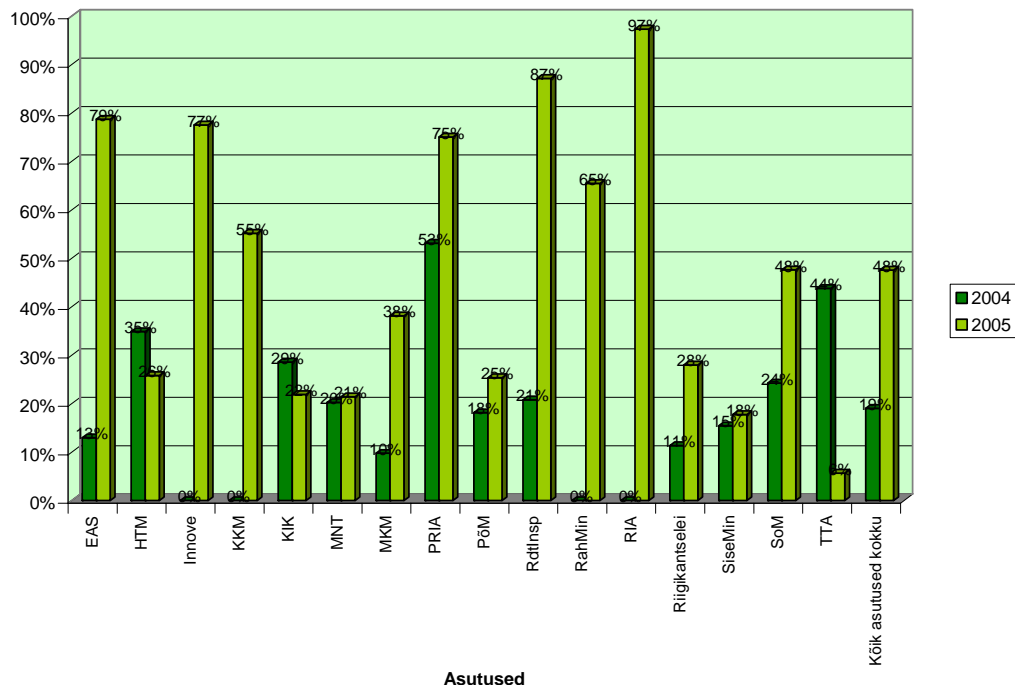
Nagu ülalolevast tabelist selgub on Eesti RAKi Tehnilise abi eelarve maht kogu RAKi eelarvest suhteliselt suur võrreldes teiste EL riikidega. Isegi kui võrrelda Eestit teiste väikeriikidega nagu Malta, Läti ja Leedu, on Eesti suhtarv 1.5-1.7 korda kõrgem. Samas on antud indikaatoril ka omad puudused, mis võivad mõjutada järeltuste tegemist. Näiteks ei ole võimalik TA eelarvest katta kõiki SF rakendamisega seotud kulusid nende mitteabikõlblikkuse tõttu. Lisaks näitab antud suhtarv ainult planeeritud TA kulude mahtu, mitte tegelikku kulutamist. Vaadates Eesti RAKi TA vahendite kasutamist on näha selget tendentsi, et kõiki planeeritud vahendeid ei pruugita siiski ära kasutada (vt. alljärgnevaid jooniseid).

Tehniline Abi - meede 5.1 kasutamise statistika



Joonis 3. Meede 5.1 kasutamise statistika aastatel 2004-2005 asutuste kaupa (Allikas: KA statistika)

Tehniline abi - meede 5.2 kasutamise statistika



Joonis 4. Meede 5.2 kasutamise statistika aastatel 2004-2005 asutuste kaupa (Allikas: KA statistika)

Eelnevate jooniste põhjal on näha, et TA vahendite kasutamine aja jooksul küll paranenud, kuid siiski mitte lähedale planeeritud mahule. Seega võib järeldada, et eelnevalt väljatoodud 3.94% TA vahendite osakaal RAK'ist saab suure tõenäosusega olema palju väiksem.

8. Kuna TA vahendite osakaal RAKi mahust ei anna kõige adekvaatsemat ülevaadet RAKi rakendamisega seotud maksumusest töötasime hindamise käigus välja metoodika⁶, kuidas mõõta kogukulu 1 toetuskooni jaotamiseks. Teostatud analüüsi tulemused on toodud järgmises tabelis.

Asutus	Hõivatud ametnike arv s.h. siseaudiitorid (FTE)	Kogukulu 1 toetuskooni jaotamiseks (%)
HTM	6.3	0,69%
Innove	22.3	3,75%
MKM	9.7	1,16%
EAS	104.35	10,05%
SoM ⁷	8.8	3,68%
TTA	15	2,88%
Riigikantselei	2.6	19,85%
PõM	17.75	3,61%
PRIA	65	7,17%

⁶ Kogukulu arvutati järgmist valemit kasutades: SF rakendamisega seotud inimeste aasta keskmine töökoormus, mis on seotud SF rakendamisega (FTE) x Antud asutuse SF seotud inimeste keskmise tööjõukulu 2005. aastal x Antud asutuse keskmine üldkulude % (s.o. 2005. a. kogu asutuse personalikulude ja tegevuskulude suhtarv) x 4.5 aastaga, mille vältel käesolev RAK rakendub (2004-08). Saadud kogukulu jagati läbi antud institutsiooni poolt vahendatava toetuse mahuga.

⁷ Sotsiaalministeeriumi puhul käsitleti nii RÜ kui ka RA funktsioone s.t. meetmeid 1.3 ja 4.4 koos

MNT	2.3	1.77%
VTA	1.3	3.98%
RdtInsp	0.5	9.53%
Lennujaam	1.6	6.27%
KKM	4.5	4.58%
KIK	3.8	5.06%
RIA	2	5.71%
SiseMin	5.6	1.44%
KA ⁸	16.85	0.56%
MA	6.3	0.17%
AA	13	0.32%
KOKKU	309.55	9.12%

Tabel. Eesti RAKi rakendamise kogukulu 1 toetuskrooni jaotamiseks institutsioonide lõikes (Allikas: PwC intervjuud SF süsteemi võtmeisikutega; Hindamise käigus rakendatud meetodika)

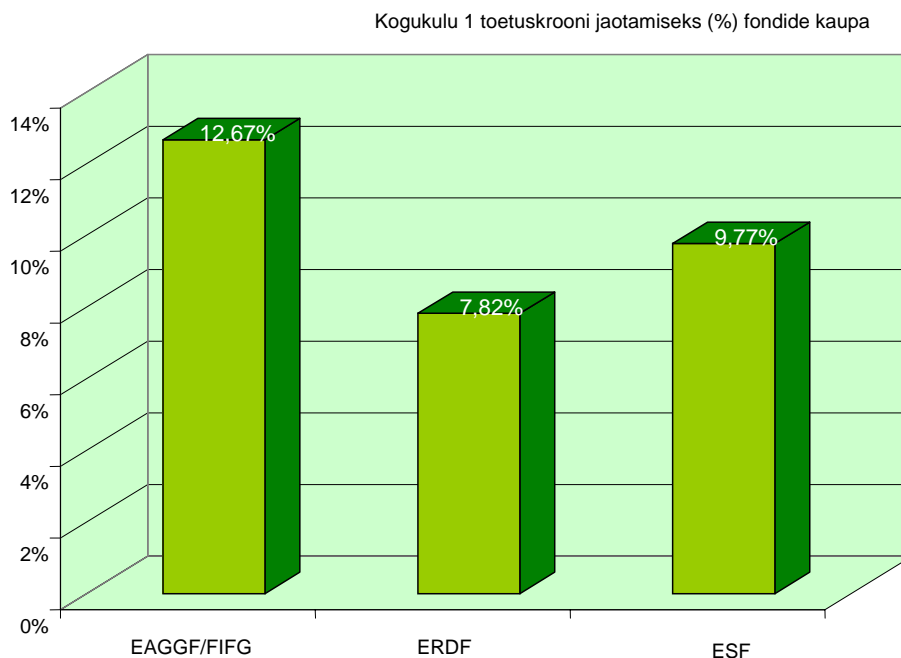
Nagu tabelist selgub on Eesti RAKi rakendamise ligikaudne maksumus 9.12%. Kõige enam mõjutab antud näitajat EAS, kelle kulud moodustavad kogu RAKi rakendamise kuludest ca 35%. Samas tuleb rõhutada, et EAS ei ole tüüpiline RÜ, kuna ta on mitmete alameetmete puhul rakendaja rollis. Lisaks pakub EAS oma taotlejatele lisateenuseid (nt. kohapealne ettevõtte külastus ettevõtte vajaduste tuvastamiseks), mis pole tavapäraselt RÜ'de kanda. Kuna detailsemat infot ei olnud analüüsiks võimalik saada, siis sisalduvad antud kulud ka EASi näitajas. Sellest tingituna võib öelda, et realselt on EASi suhtarv ja ka kogu RAKi rakendamise maksumus mõnevõrra väiksemad kui eelnevas tabelis välja toodud.

Kui jätta EAS erandjuhtumina kõrvale, siis tasub erinevatest institutsioonidest välja tuua Riigikantselei, kelle puhul ligi 20% jagatavast toetusest läheb meetme administreerimisele. See on ligi 2 korda enam kui teiste asutuste puhul. Lisaks tasub välja tuua Raudteeinspeksiooni (9.53%), kelle hallata on ainult 1 projekt käesoleval programmiperioodil, mis ei ole väga otstarbekas ressursside efektiivse kasutamise vaatenurgast. Kui nii Riigikantselei kui ka Raudteeinspeksiooni puhul uuel programmiperioodil ei ole ette näha olulist vahendatava toetuse mahu kasvu, siis ei ole otstarbekas nendele RÜ funktsioone delegeerida. Samasugune olukord kehtib ka Veeteede ameti puhul, mille kulud on küll keskmisest madalamad, kuid kuna ta hetkel administreerib ainult 2 projekti, siis peaks samasuguse analüüsi teostama ka tema puhul enne järgmise perioodi RÜ staatuse määramist ehk analüüsima vahendatavate projektide rahalist mahtu RÜ administreerimiskuludega. Taoline mõõdik võiks olla uuel programmiperioodil üks osa RÜ'de akrediteerimise kriteeriumitest.

9. Kui analüüsida RAKi maksumust toetusfondide kaupa, siis selgub, et kõige enam ressursse kasutab EAGGF/FIFG, mis on Põllumajandusministeeriumi ja PRIA hallata (vt. järgnevat joonist). See võib osalt olla tingitud sellest, et 3 prioriteedi all on kõige enam erinevaid (ala)meetmeid, mistõttu on vajalik iga valdkonna jaoks omada spetsialisti ministeeriumis ning töötada välja toetuse jaotamise skeem PRIAs. Kulude mahtu mõjutab kindlasti ka teostatavate kontrollitegevuste maht, mis on PRIAs suurem kui teistes RÜdes (vt. ka peatükki 2.5). Sellest tulenevalt on üsna oluline, et administratiivse töö maht nii PõM'is kui ka PRIAs ei suureneks (nimetatud oht on igati olemas, kuna PõM on esile toonud tööjõupuudust RAKi rakendamisel (v.t. ka peatükki 2.4)).

⁸ KA, MA ja AA puhul võrreldi kogukulu kogu RAKi mahuga, kuna nende koordineerida on kogu programm

Üsna loogiline on, et ESFi rakendamine on kallim kui ERDFi oma. ESF sisaldab endas palju väikseid projekte, mida kõiki on vaja hallata. ERDFi projekte on vähem ning seeläbi ka töökoormus väiksem.

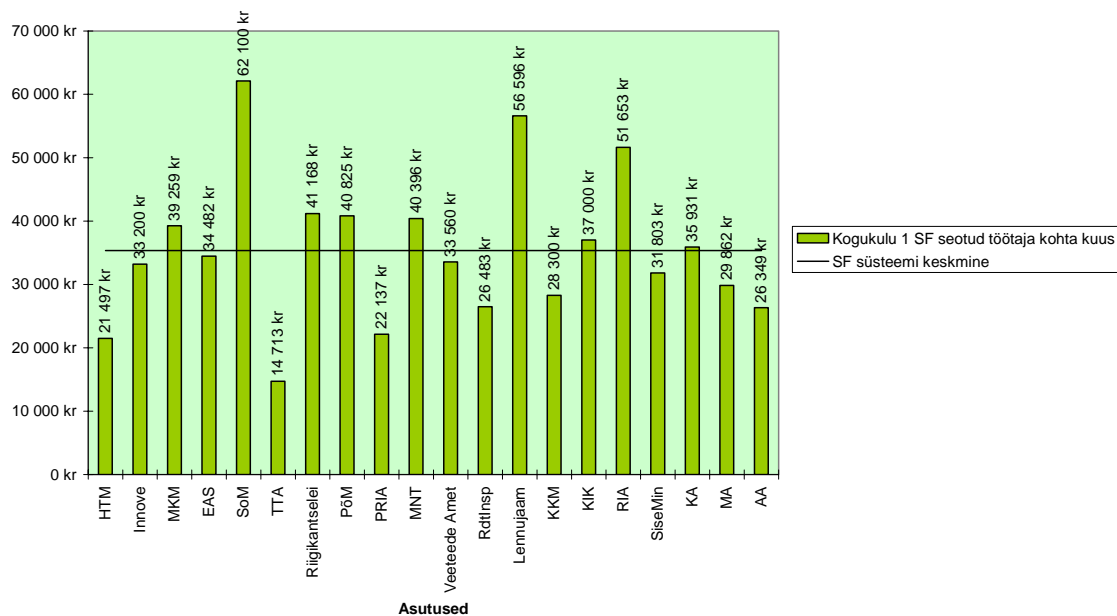


Joonis 5. Kogukulu 1 toetuskrooni jaotamiseks (%) toetusfondide kaupa⁹ (Allikas: PwC intervjuud SF süsteemi võtmeisikutega; Hindamise käigus rakendatud meetodika)

- Lisaks kogukulu suhtele jagatavasse toetusse tuleks analüüsida ka absoluutarvudes kogukulu 1 SF töötaja kohta. Alljärgneval joonisel on välja toodud nimetatud näitaja SF asutuste lõikes.

⁹ Fondide haldamise kulude puhul on lisaks seotud RA'de ja RÜ'de kuludele sisse arvestatud 1/3 AA, MA ja KA kulusid iga fondi kohta.

Kogukulu ühe SF süsteemi töötaja kohta asutuste kaupa



Joonis 6. Kogukulu kuus ühe SF süsteemi töötaja kohta asutuste kaupa¹⁰ (Allikas: PwC intervjuud SF süsteemi võtmeisikutega; Hindamise käigus rakendatud meetodika)

Jooniselt on näha, et kõige suurem kogukulu 1 töötaja kohta kuus on Sotsiaalministeeriumis, Lennujaamas ja RIAs. Kui SoMi ja RIA puhul tõstab kogukulu üldkulude suur osakaal, siis Lennujaama puhul on peamiseks faktoriks keskmisest kõrgem tööjõukulu. Kuna hetkel pole teada kui suur saab olema uuel perioodil Lennujaama poolt jaotatava toetuse maht, siis oleks kindlasti vajalik enne uue perioodi rakendumist analüüsida Lennujaama jätkamise otstarbekust RÜ'na. Seda eelkõige seetõttu, et Lennujaama puhul on tegemist kõige kõrgemate tööjõukuludega kogu SF süsteemis (ca 20% kõrgem kui mujal), mistõttu juhul kui jaotatava toetuse maht oluliselt väheneb, suureneb oluliselt nende poolt hallatavate projektide administreerimiskulu.

Enne hindamist sai püstitatud hüpotees, et valitsusasutustest RÜ'des on kogukulu üldjuhul oluliselt madalam kui eraõiguslikes RÜ'des (sihtasutused) ning seda eelkõige madalamate tööjõukulude tõttu. Kuigi analüüs näitas, et kõige väiksem kogukulu 1 töötaja kohta kuus on Tööturuametis, kus nii keskmine tööjõukulu kui ka üldkulude osakaal on teiste asutustega võrreldes oluliselt madalamad, ei ole suurt erinevust kogukulude osas valitsusasutuste kasuks. Seetõttu võib öelda, et TTA madalamad kulud on pigem erand kui reegel. Samas tulevad esile regionaalsed erinevused kogukuludes. Nii PRIA's kui ka HTM's, kes mõlemad asuvad Tartus, on kogukulud madalamad kui teistes SF asutustes. Seda mõjutab oluliselt tööjõukulude madalam tase Lõuna-Eestis võrreldes Tallinnaga, kus asuvad muud SF seotud asutused.

- Kokkuvõttes kahjuks ei ole võimalik meil anda hinnangut RAKi rakendussüsteemi kui terviku maksumuse mõistlikkuse osas, kuna puudub piisav võrdlusbaas teiste riikidega. Samas on võimalik taolist hinnangut anda RAKi rakendussüsteemi siseselt. Näiteks hetkel tegutseb mitmeid väikseid RÜ'sid, mille puhul kulud ületavad RAKi

¹⁰ Kogukulu kuus 1 SF süsteemi ametniku kohta arutamisel lähtuti järgmisest valemist: Antud asutuse SF seotud inimeste keskmine tööjõukulu 1 kuus 2005. aastal x Antud asutuse keskmine üldkulude % (s.o. 2005. a. kogu asutuse personalikulude ja tegevuskulude suhtarv)

keskmist oluliselt või nad on loodud liiga kitsa valdkonna administreerimiseks, mistõttu hallatavate projektide maht on liiga väike. Sellest tulenevalt võib väita, et ruumi efektiivsuse kasvuks on nii RAKi tasemel üldiselt kui ka mitmete SF seotud asutuste siseselt.

2.3 RAK'i rakendamise õiguslik raamistik

12. RAKi rakendamist reguleerivad väga mitmed EK ning siseriiklikud õigusaktid. Kui Euroopa Liidu taseme õigusaktid, nagu EN määrus 1260/1999, panevad paika üldise SF toimimise raamistiku, siis siseriiklikud õigusaktid, nagu näiteks Struktuuritoetuse seadus (STS), täpsustab seda Eesti kontekstis. Peale mainitud seaduse on välja töötatud veel mitmeid horisontaalseid kordasid, mida on kehtestatud Rahandusministri määrustega. Lisaks eelnevale täpsustatakse nii RAKi programmitäiendit kui ka STSi iga meetme rakendamisel vastava valdkonna ministeeriumi ministri määrusega. Antud lähenemine on Eesti eripära võrreldes teiste vanade EL liikmesriikidega, kus pigem on eelistatud üldisemal tasemel meetmete kirjeldamist ning haldusotsuse asemel lepingu sõlmimist toetuse saajaga.
13. Juba projekti alustamise faasis tuvastasime õigusaktide (täpsemalt ministri määruste) menetlemise protsessi kui ühe RAKi rakendamise alamprotsessina, millele peaks hindamise käigus rohkem tähelepanu pöörama. Seda eelkõige seetõttu, et oma olemuselt on tegemist RA'de jaoks põhiprotsessiga ehk tegevusega, millele kulub enim aega RAKi rakendamisel.

Hindamise käigus tuvastasime, et teoreetiliselt peaks ministri määruse muutmisele kuluma ligikaudu 1-1.5 kuud võttes arvesse erinevatele kooskõlastustele kuluvat aega. Samas viimase kahe aasta kogemus näitab, et keskmiselt on ministri määruse muutmisele kulunud 3 kuud ning halvematel juhtudel üle 6 kuu. Võttes arvesse kui lühike on käimasolev rakendusperiood on ilmselge, et taoline praktika pole vastuvõetav.

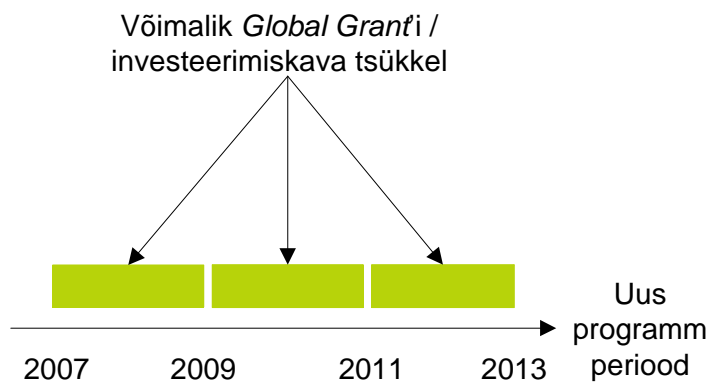
Ministri määruse muutmise protsessi detailsem analüüs näitab, et enim aega kulub erinevatele kooskõlastamistele ja arvamuste avaldamistele (nt. prioriteedi juhtkomisjoniga). Lisaks on Korraldusasetus säilitanud vetoõiguse määruste menetlemisel s.t. kui mõni aspekt muudetavast määrusest ei sobi KA'le, peab määrust korrigeerima, mis omakorda võtab oma aja.

Nii KA kui ka RA'd tunnistavad, et määruste menetlemise protsess on liiga pikk, mistõttu on üheskoos otsitud ka lahendusi selle lühendamiseks. Käesolevaks hetkeks on kokku lepitud, et uuel programmiperioodil ei pea KA'lt eraldi kooskõlastust küsima ning ka prioriteedi juhtkomisjonidele saadetakse määrus tutvumiseks, mitte arvamuse avaldamiseks. Kindlasti lühendab see meetme määruste muutmise aega, kuid hetkel on raske hinnata kui palju ning seetõttu on keeruline määratleda ka otsuse mõju protsessi paranemisele tervikuna.

14. Võttes arvesse eelnevalt väljatoodud kitsaskohta analüüsisime hindamise käigus alternatiive ministri määrustele ehk kas on võimalik, kasutades muid õiguslikke mehhanisme, korraldada toetuse jaotust meetmete kaupa. Peamise võimalusena tuvastasime projektide valikumehhanismide ümberkorraldamist, mis võimaldaks omakorda rakendada siiani vähe kasutusel olnud investeerimiskavasid ja Eestis siiani

kasutust mitte leidnud *Global Grant*¹¹(GG). Kui investeerimiskavasid on rakendatud ning saaks ka tulevikus rakendada Vabariigi Valitsuse määruste kaudu, siis *Global Grant*'i puhul on erinevad SF ametnikud leidnud, et antud skeemi rakendamiseks (eraõigusliku juriidilise isiku puhul) oleks kõige mõistlikum kasutada halduslepingut.

Kuigi halduslepingu kasutamine ei vähendaks oluliselt ministeeriumite töömahtu õigusakti ettevalmistamisel võrreldes ministri määrusega, võimaldab nii GG kui ka investeerimiskava kasutamine nõ. standardiseerida meetmete muutmise protsessi, mis siiani on olnud juhuslik. Kasu tekib süsteemi fikseerimisest s.t. on teada, et ca iga 2 aasta tagant muudetakse halduslepingut (GG) või Vabariigi Valitsuse määrust (investeerimiskava), mille jooksul on võimalik koguda ettepanekuid õigusakti muutmiseks. Kirjeldatud idee on graafiliselt kujutatud alljärgneval joonisel.



Joonis 7. Illustreeriv joonis võimaliku GG ja investeerimiskava rakendamise tsükli kohta uuel programmiperioodil

Lisaks tasuks mainida, et investeerimiskavade kasutamise suurendamine vähendaks otseselt vajadust kasutada meetme määrusi, mis omakorda vähendaks oluliselt õigusaktide koostamisega seotud töökoormust RA'de tasemel.

Kuigi projekti valikumehhanismide analüüs ei olnud otseselt antud hindamise töö ulatuses, analüüsisime koostöös CyclePlan OÜ'ga¹² hetkel rakendatavaid meetmeid, nende valikumehhanisme ning võimalikke valikumehhanisme meetmete rakendamiseks tulevikus. Antud analüüsi tulemused on esitatud CyclePlan OÜ poolt koostatud hindamisaruandes.

2.4 SF rakendamisega seotud personal

2.4.1 Personali kvaliteet

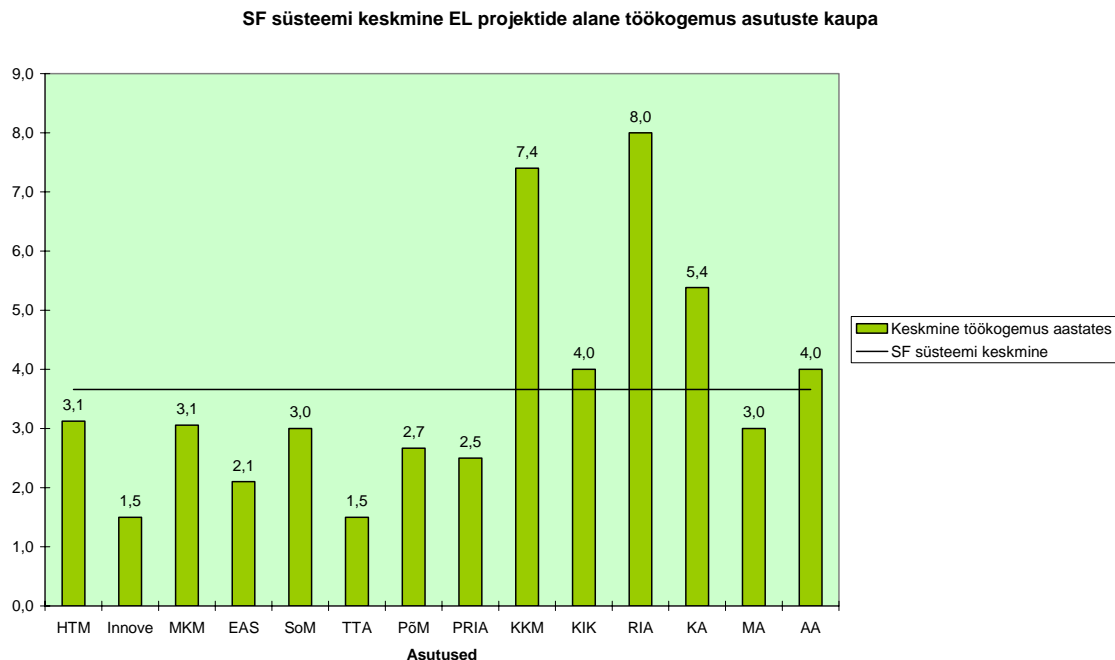
15. Käesoleva hindamise raames analüüsisime eraldi SF rakendussüsteemis rakendatud personaliga seotud küsimusi. Üks aspektidest, mida personali puhul analüüsiiti, oli personali kvaliteet ehk kompetents oma töö tegemiseks. Kuna hindamise eesmärk ei olnud eraldi testida inimeste teadmisi ja oskusi SF rakendamisega seotud

¹¹ "Üldine toetus" EN määrus 1260/1999 artikkel 27 kohaselt

¹² CyclePlan OÜ viis samaaegselt käesoleva hindamisega läbi RAKi projekti valikukriteeriumite hindamist

küsimustes, siis mõõdeti personali kvaliteeti kahe näitaja kaudu: EL projektide (s.h. ka eelstruktuurifondid) alane töökogemus¹³ ning hinnang teiste SF asutuste poolt.

16. Alloleval joonisel on välja toodud koondülevaade erinevate SF rakendamise seotud asutuste keskmisest EL projektide alases töökogemusest.



Joonis 8. Keskmine EL projektide-alane töökogemus aastates asutuste kaupa (Allikas: PwC intervjuud SF süsteemi võtmeisikutega)

Jooniselt on näha, et SF süsteemi keskmine töökogemus on ligikaudu 3.7 aastat ning suurima kogemustepagasiga on KKM, RIA ja KA. Enamike asutuste personali töökogemus jääb siiski 3 aasta lähedale. Kõige lühem kogemus on Innove'l, EAS'il ja TTA'l. Samas on suhteliselt lühike töökogemus igati mõistetav, kuna SF hakati rakendama alles 2004 aastal ning eelstruktuurivahenditega puutusid kokku ainult vähesed osapooled (peamiselt siiski RahMin'i ametnikud).

EASi ja Innove puhul on töökogemus niivõrd madal eelkõige seetõttu, et need asutused sisuliselt re-organiseeriti 2004 aastaks, just enne SF rakendumist. TTA puhul on töökogemuse alla toonud ka suhteliselt kõrge tööjõuvoolavus (vt. ka järgmist alapeatükki).

17. Teostatud intervjuude käigus palusime RAKi rakendussüsteemi võtmeisikutel hinnata nendega seotud osapooli¹⁴ nende tööalases pädevuses ja info edastamise kiiruses – kahes aspektis, mis moodustavad kokku subjektiivse hinnangu personali kvaliteedi kohta. Antud nn. 360 kraadi tagasiside sai koondatud ühte tabelisse, mis ka alljärgnevalt on välja toodud. Erinevad värvid tabelis sümboliseerivad erinevaid hinnanguid: roheline tähendab, et rahulolu on pigem positiivne, kollane tähendab, et on nii positiivseid kui ka negatiivseid hinnanguid rahulolu suhtes ning punane tähendab, et hinnang rahulolule on pigem negatiivne.

¹³ Auditeeriva Asutuse puhul mõõdeti auditeerimisalast töökogemust

¹⁴ Näiteks RÜ'd hindasid temaga seotud RA, KA, MA ja AA. Samas MA'd hindasid kõik RÜ'd, KA ja AA.

	HTM	Innove	MKM	EAS	SoM	TTA	PõM	PRIA	KKM	KIK	RIA	KA	MA	AA
Töölane pädevus	Green	Green	Green	Green	Yellow	Red	Red	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow
Info edastamise kiirus	Yellow	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green

Nagu tabelist selgub on enim kriitikat suunatud TTA'le ja PõM'ile. TTA puhul võib olla tegemist mitme erineva põhjusega – mitmed tuvastatud rikkumised, personali lühiajaline töökogemus, kõrge tööjõuvoolavus. PõMi puhul on otsest objektiivset põhjust raske välja tuua.

Jättes kõrvale eelpool mainitud 2 asutust on üldine hinnang nii töölasele pädevusele kui ka info edastamise kiirusele suhteliselt positiivne. Enam vajab võibolla parendamist info edastamise kiirus, millele on 6 asutuse puhul ka arenguruumi jäetud.

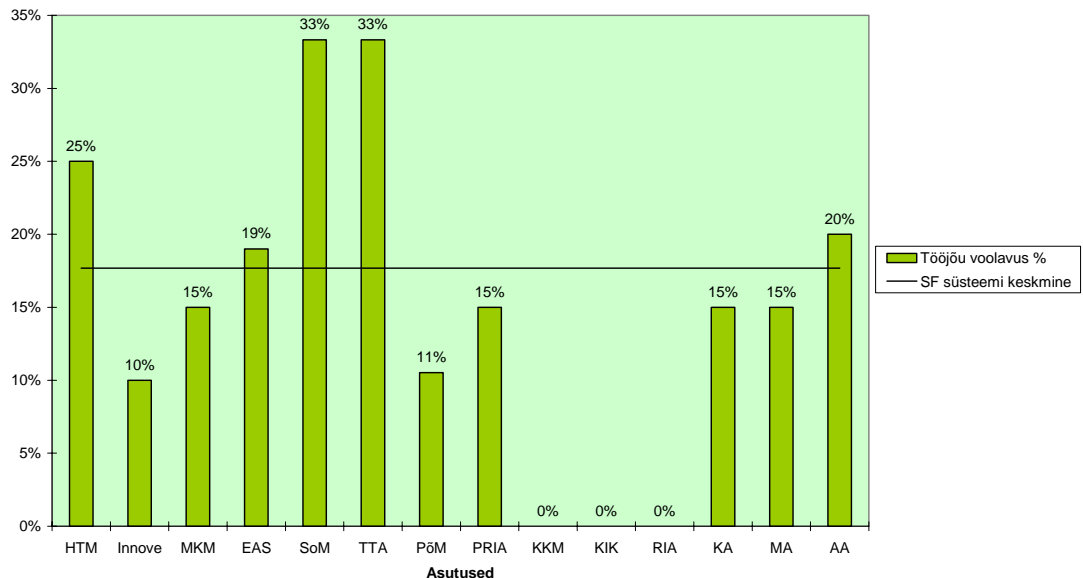
18. Võttes aluseks eelpool mainitud mõõdikud võib kokkuvõtvalt öelda, et kuigi keskmiselt ei ole SF rakendussüsteemis hõivatud ametnikud väga pika EL projektide alase töökogemusega, on nad üldjuhul tööalaselt pädevad (v.a. mõningate eranditega). Mõningast parendamist vajab info edastamise kiirus – see aga tuleneb otseselt töökultuurist ning lühiajalist edu antud valdkonnas on raske saavutada.

2.4.2 Personali piisavus ja tööjõuvoolavus

19. Hindamise käigus analüüsisime kuivõrd piisavalt on komplekteeritud tööjõud erinevates RAKi rakendussüsteemi asutustes. Üldise tendentsina saab välja tuua asjaolu, et enamikes asutustes on käesoleva programmiperioodi vajadused tööjõu osas kaetud. Peamiselt valmistab asutustele muret uue programmiperioodi ettevalmistamine, mis omakorda nõuab uute inimeste värbamist suurenenud töökoormuse tõttu. Võttes arvesse ainult käesoleva RAKi rakendamise, siis kogu SF süsteemi peale on puudu SF asutuste hinnangu kohaselt ligikaudu 26 inimest, mis on ca 5.5% kogu SF süsteemis hõivatud inimeste arvust. Suurim vajadus uute inimeste järele on tuvastatud PõM'is ja EASis, mis kokku moodustavad peaaegu 2/3 koguvajadusest. Samas võttes arvesse, et EAS on suurim kulutaja SF süsteemis ja PõM on osa EAGGF/FIFGi rakendussüsteemist, mis on fondidepõhiselt kõige kulukam (vt. ka peatükki 2.2), peaks enne uue personali värbamist kindlasti teostatama tööjõu vajadust täpsustav hindamine.
20. Teise aspektina analüüsisime personali puhul tööjõu voolavust¹⁵. Kui intervjuude käigus tuvastasime, et paljude osapoolte arvates on SF süsteemis suhteliselt kõrge tööjõu voolavus, siis teisestel andmetel põhinev analüüs seda ei toetanud. Järgneval joonisel on välja toodud ja SF süsteemi keskmine tööjõu voolavus asutuste lõikes 2005 aastal.

¹⁵ Tööjõu voolavust arvasime 2005. aasta baasil võrreldes asutuses hõivatud SF ametnike arvu nendega, kes antud perioodil lahkusid asutusest.

SF süsteemi töäjõu voolavus asutuste kaupa 2005. aastal



Joonis 9. SF rakendamisega seotud personali voolavus 2005. aastal asutuste kaupa (Allikas: PwC intervjuud SF süsteemi võtmeisikutega)

Seega kuigi arvatakse, et töäjõu voolavus on suhteliselt suur, on SF süsteemi keskmine töäjõu voolavus 18%, mis on vastavuses erasektori praktikaga. Üheks põhjuseks, miks erinevad ametnikud võivad arvata, et töäjõu voolavus on suur, peitub koosseisude suurendamises ja uute inimeste värbamises, mis leidis aset 2005 aastal. Lisaks võib ametnike hinnangut mõjutada ka võtmeisikute lahkumine s.t. tunnetuslikult on töäjõu voolavus suurem kui peamised koostööpartnerid, kellega on suheldud, lahkuvad oma positsioonilt.

Intervjuude käigus selgus ka, et lahkutakse peamiselt RAKi rakendussüsteemist väljaspool asuvasse organisatsioonis (on ka erandeid). Erandite hulka kuuluvad juhtumid, kus üks SF süsteemi asutus „ostab“ teise asutuse spetsialisti üle. Taolisi juhtumeid on vähesel määral esinenud.

Suurim töäjõu voolavus on esinenud TTA's ja SoM'is, kus see küündib 33%ni. See ei ole kõige parem näitaja võrreldes SF süsteemi keskmisega ning seetõttu nimetatud asutustes on vaja töäjõu hoidmisega rohkem tegeleda – seda siis rahaliste või mitterahaliste meetmetega.

- Kokkuvõttes võib öelda, et üldjuhul suurt personali nappust RAKi rakendussüsteemis ei esine ning ka töäjõuvoolavus pole hetkel oluliseks probleemiks (v.a. üksikud erandid), mistõttu on olemas kindel baas nii töö efektiivsuse kui ka personali kvaliteedi tõusuks kesk-pikas perspektiivis.

2.4.3 Personali tasustamine

- Kui peatükis 2.2 tõime välja kogukulude suured erinevused asutuste kaupa, siis sama olukord esineb ka töäjõukulude puhul. Kõige madalama ja kõige suurema töäjõukuludega inimese kohta asutuse vahe on 2.5 kordne, mis on äärmiselt suur ning võib mõjutada negatiivselt madalamate töäjõukuludega asutusi suurenenud töäjõu voolavuse ja kõrgenenud palgaootuste kaudu.

Intervjuude käigus selgus, et antud tendents on osaliselt juba ka ilmnunud. Näiteks TTA, kus on kõige madalamad töajukulud, on osad spetsialistid liikunud muudesse SF süsteemi asutustesse ning jätkuvalt eksisteerib surve olemasolevate spetsialistide ülestamiseks teiste asutuste poolt. Sellest tingituna on oodata teatavat töajukulude konvergentsi RAK rakendussüsteemi asutuste vahel ning seda eelkõige töajukulude kasvu kaudu, mis omakorda suurendab kesk-pikas perspektiivis RAKi rakendamise maksumust.

2.4.4 Koolitus

23. Tulenevalt asjaolust, et Eestis hakati esmakordselt SF rakendama alles 2004 aastal personaliga, kellel ei olnud väga pikka EL projektide alast töökogemust, on viimase 2 aasta jooksul seda enam olnud vaja rõhku asetada koolituste korraldamisele kõikidele SF'ga seotud ametnikele. Analüüsi ja intervjuude käigus selgus, et tervikuna on koolitusi pakutud SF seotud asutustele suhteliselt piisavalt. Keskmise koolituskulu 1 ametniku kohta oli 2005 aastal ligi 10 000 krooni. Enamik asutusi tellib osa SF rakendamisega seotud koolitusi iseseisvalt, kuid mitme asutuse puhul piirduakse ainult KA poolt korraldavate koolitustega (nt. HTM, RIA). Lisaks SF seotud koolitustele osalevad ametnikud ka muude valdkondade koolitustel (nt. meeskonna juhtimine, keeleõpe jms).
24. Kuigi RAKi rakendussüsteemi kui terviku peale on koolituste maht olnud suhteliselt piisav, siis detailsem analüüs viitab nõ. „püramiidi efekti“ tekkimisele. Kõige lihtsam on seda nähtust kirjeldada graafiliselt (vt. alljärgnevat joonist).



Joonis 10. SF'iga seotud koolituste maht ja kvaliteet seoses RAKi rakendussüsteemiga

Nimelt viitas analüüs tendentsile, et need kes on RAKi rakendussüsteemis hierarhiliselt kõrgemal positsioonil (nii asutused kui ka ametnikud asutuse sees) on saanud üldjuhul rohkem ja kvaliteetsemaid (nt. rahvusvahelisi) koolitusi kui need, kes on madalamal tasemel. Ühelt poolt on see põhjendatav, kuna mida kõrgemal positsioonil hierarhias ollakse, seda kõrgemad nõuded on seatud kompetentsile. Nii peab KA koordineerima kogu RAKi rakendussüsteemi ehk olema kursis eri valdkondade eripäradega ning iga RA/RÜ võtmeisik jällegi sama teostama oma organisatsiooni sees. Teisalt tekitab taolise „püramiidi“ olemasolu teatavaid küsitavusi jätkusuutlikkuse aspektidest – juhul kui hästi välja koolitatud ametnik lahkub SF süsteemist, siis võib olla raskusi temale järeltulija leidmisega, mis omakorda võib ohustada RAKi efektiivset rakendumist. Seetõttu peaksid asutuste juhid pöörama enam tähelepanu kesk- ja madalama taseme juhtide/spetsialistide koolitusele s.t. võimaldama neil osa võtta ka koolitustest, mis arendavad neid laiemas ulatuses kui

nende tööülesanded seda ette näevad. Lisaks peaks KA poolt planeeritav ühtne RAKi koolitusprogramm aitama kaasa väljatoodud puuduse kõrvaldamisele.

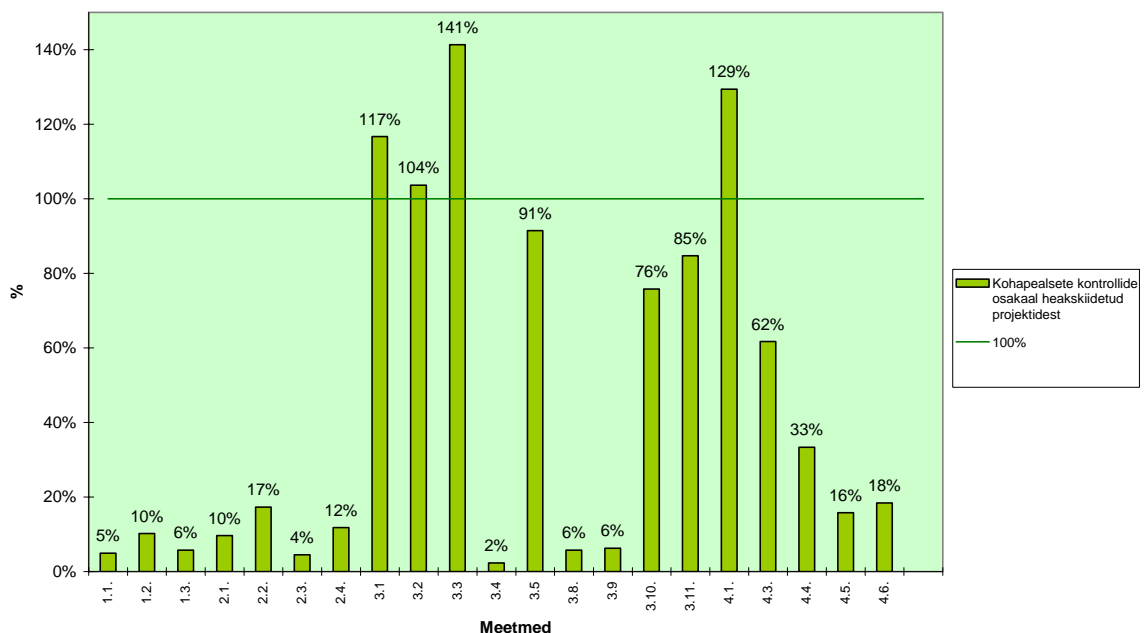
25. Kuigi tervikuna on SF asutuste hinnangul pakutud koolitusi piisavalt, on siiski katmata mõningad kriitilised valdkonnad, kus oodatakse lisakoolitusi. Peamiste valdkondadena, kus esineb koolitusvajadus sai tuvastatud irregulaarsuste ehk rikkumiste administreerimine ja riigiabi temaatika laiemalt. Need koolitused ei tohiks olla ühekordsed, kuna vajadus pidevalt teadmisi uuendada on olemas. Seetõttu oleks mõistlik need teemad integreerida KA poolt plaanitud RAKi ülesesse koolitusprogrammi.

2.5 Kontrollisüsteem

2.5.1 Kohapealsed kontrollid

26. Kohapealsete kontrollide analüüs nende optimaalsuse ja tõhususe aspektist oli esile tõstetud ka ühena hindamisküsimustest. Seetõttu analüüsisime antud valdkonda töö käigus erinevate nurkade alt.
27. Kohapealseid kontrole on teostanud peaaegu kõik RÜ'd ning mõningatel juhtudel ka RA'd, juhul kui nad teostasid kontrolli RÜ kui projekti rakendaja tegevuse üle (nt. MKM EASi osas valitud meetmete puhul). Kui üldjuhul teostatakse kohapealseid kontrole üks kord projekti eluea jooksul, siis osade meetmete puhul on seda tehtud mitu korda. Alljärgnevalt on toodud ülevaade teostatud kohapealsete kontrollide kohta võrrelduna heakskiidetud projektidega antud meetmes.

Kohapealsete kontrollide osakaal heakskiidetud projektidest meetmete lõikes



Joonis 11. Kohapealsete kontrollide osakaal heakskiidetud projektidest meetmete lõikes (Allikas: SFOS)

Nagu joonis viitab on enim kohapealseid kontrolle läbi viinud PRIA (kõik prioriteet 3 meetmed). Samas võib isegi öelda, et nende poolt on teostatud liiga palju kontrolle (mitmel juhul üle 100% heakskiidetud projektidest). PRIAs on välja töötatud mitmetasemeline kohapealsete kontrollide süsteem. Lisaks investeeringu kontrollile (s.o. tavapärasel mõistes kohapealne kontroll) teostatakse veel eelkontrolle enne taotluse rahuldamist (ca 30% taotlustest tulenevalt investeerimisobjektist), järelkontrolle (ca 10% projektidest peale projekti lõppu) ning lisakontrolle (vihjete alusel). Lisaks eelnevale teostab PRIA investeeringu kontrolli maksetaotluse-, mitte taotlejapõhiselt, mis on põhjustanud olukorra, kus kohapealsete kontrollide arv on üle 100% heakskiidetud projektidest. Võttes arvesse, et meie hinnangul on kohapealsete kontrollide arv isegi suur, ei ole mõistlik rakendada maksetaotlusepõhist kontrollimeetodit. Lisaks kattub PRIA poolt teostatav järelkontroll oma ideelt ja ulatuselt 5% audititega, mistõttu ka järelkontrolli teostamine PRIA poolt ei ole otstarbekas. Juhul kui PRIA muudaks enda kohapealsete kontrollide korraldamist, siis väheneks aastas teostatavate kohapealsete kontrollide arv 200 võrra (s.o. ca 8% vähem kontrolle), mis omakorda võrduks 1-2 inimese aasta töökoormusega (hinnanguline kokkuhoid ligikaudu 500 000 krooni aastas).

Kuigi üle 100% teostatakse kohapealseid kontrolle ka meetme 4.1 puhul, ei ole mõistlik antud juhul kohapealsete kontrollide süsteemi muuta, kuna tegemist on suurte infrastruktuuri investeeringutega, kus on vajalik iga maksetaotluse puhul verifitseerida teostatud tööde mahtu.

Teiste meetmete puhul on kohapealsete kontrollide osakaal veel suhteliselt madal, kuid see on arusaadav, kuna projekte alles rakendatakse, mistõttu enamik kontrolle leiavad aset tulevikus.

28. Teise aspektina kohapealsete kontrollide puhul analüüsisime väljatöötatud kontroll-lehtede põhjalikkust erinevate meetmete lõikes. Kuna antud analüüsi tulemusena valminud koondtabel on oma mahult suhteliselt suur, siis võib selle leida käesoleva aruande Lisast 5. Analüüsi tulemusena selgus, et kuigi kohapealset kontrolli teostatakse enamike RÜ' de poolt, siis lähenemine kontrolli teostamisele on küllaltki erinev. See avaldub peamiselt kontroll-lehe detailsuse astmes, mis mõningatel juhtudel on väga üldine ning teistel juhtudel väga detailne. Näiteks PRIA, kes teeb enim kohapealseid kontrolle, omab kõige üldisemat kohapealse kontrolli lehte ehk rõhuasetus on pigem kvantiteedil (kontrollide arv) kui kvaliteedil (küsimuste arv kontrolli käigus). Seega tuleks KA poolt ühtlustada kontroll-lehti, et oleks tagatud kõige olulisemad kontrollid läbivalt meetmeti (nõ. miinimumnõuded kohapealsete kontrollide osas). Omalt poolt viisime läbi esialgse analüüsi miinimumnõuete osas, mille tulemused on esitatud ka Lisas 5 väljatoodud tabelis.

Lisaks kontroll-lehtede vormidele analüüsisime ka kuidas on need täidetud ning milline informatsioon on sisestatud SFOSi. Antud analüüs näitas, et kuigi paberversioonil täidetud kontroll-leht on suhteliselt põhjalik ning annab ülevaate teostatud tegevustest, siis SFOSi sisestatud ülevaade (nn. kohapealse kontrolli memo) ei ole piisav ülevaate saamiseks. Seetõttu oleks vajalik parendada ka dokumenteerimise taset SFOSis, mis omakorda hõlbustaks tulevikus infopäringute teostamist ning seeläbi vähendaks SF ametnike töökoormust.

Kuna kohapealseid kontrolle ei ole teostatud väga suures ulatuses, siis on ka tuvastatud puuduste arv suhteliselt väike. Peamiste vigadena on esile kerkinud Riigihangete seadusest ja teavitusnõuetest kinnipidamine. Meie poolt vaadeldud valimis sisaldasid kohapealsete kontrollide kontroll-lehed eraldi lahtreid tuvastatud puuduste jälgimiseks, mida oli ka vastavalt täidetud. Samas nagu mainitud, ei ole

käesolevaks hetkeks piisavalt puudusi tuvastatud, järeltõusi ja ettepanekuid tehtud, mille baasilt võiks kaugeluleatuvaid järeltõusi teha.

2.5.2 Teatis tegevuse vastavuse kohta

29. „Teatis tegevuse vastavuse kohta“ all mõeldakse antud hindamise kontekstis „Struktuuritoetuse kasutamise finantsaruannete esitamise kord“ §3 lg2 p1 ja lg3 sätestatud teatist, mida RA'd peavad kvartaalselt esitama KA'le, kes omakorda esitab omapoolse kinnituse MA'le, mille alusel viimati mainitu esitab maksedeklaratsiooni EK'le.

Juba hindamise algusfaasis tuvastasime antud teatise väljastamise protsessi kui ühe RAKi rakendamise alamprotsessi, millele peab rohkem tähelepanu pöörama. Seda eelkõige seetõttu, et tegemist on juhtimiskontrolliga, mis peaks andma kindluse kogu RAKi rakendussüsteemi toimimise kohta.

30. Intervjuude käigus selgus, et enamik RA'sid ei teosta mingeid tegevusi antud teatise väljaandmisel v.a. KKM, kes täidab enne teatise väljastamist väga lühikese ja pealiskaudse kontroll-lehe ning MKM, kes küsib samasugust kinnitust EASilt, kuigi kohustust selleks Rahandusministri määruse kohaselt ei ole. Kuni 2006 aasta alguseni puudus ka Korraldusametuse protseduur reguleerimaks tegevusi, mida tuleb teha enne teatise väljastamist. Samas, hindamise teostamise ajaks oli antud protseduur juba välja töötatud ning osaliselt rakendatud. Lisaks oli hakanud KA korraldama kvartaalseid 3-poolseid kohtumisi (KA-RA-RÜ) arutamaks iga valdkonna spetsiifilisi rakendusprobleeme. Kuid viimatimainitud kohtumised ei haaku otseselt eelpool mainitud teatise väljastamise protseduuriga, vaid tehti muul initsiatiivil.

Tulenevalt sellest, et RA'de tasandil puudub protseduur, kuidas antud teatist väljastada, oleks mõistlik luua RAKi ülene juhend, mis sätestaks miinimumnõuded, mida peab enne teatise väljastamist iga RA teostama. Lisaks oleks KA puhul mõistlik siduda alustatud 3-poolsed kohtumised omapoolse teatise väljastamisega MA'le.

2.5.3 Maksetaotluste menetlemise protsess

31. Nii nagu eelmise alapeatüki teema, tuvastasime ka maksetaotluste menetlemise protsessi kui ühe võimalikest valdkondadest, millele peab hindamise käigus keskendumise. Maksetaotluste menetlemise protsess on oluline eelkõige seetõttu, et see paneb paika kui kiiresti taotlejale/projekti rakendajale toetusraha laekub ning kui kiiresti RAKi tasandil suudetakse väljamaksete taset suurendada. Viimati mainitu on oluline eelkõige n+2 reegli tõttu.

32. Kuna RAKi rakendussüsteemi peamiseks klientideks on projektide rakendajad, siis uurisime esmalt nende käest, kui võrd rahul on nad maksetaotluste menetlemisele kuluva ajaga. Tulemused näitasid (vt. Lisa 4), et vastajad jagunesid oma arvamusel praktiliselt pooleks – ühed, kes olid rahul ning teised, kes mitte. Küsitlus näitas ka, et maksetaotluste koostamiseks mõeldud juhenditega ollakse üldjuhul rahul, kuid probleeme valmistab pigem nende tõlgendamine ning praktiline rakendamine. Lisaks juhenditele oleks vaja tihedamini korraldada koolitusi projekti rakendajatele, mis omakorda võimaldaks lühendada maksetaotluste menetlemise aega.

33. Projekti rakendajate käest uurisime veel kui pikk on neil olnud maksetaotluste menetlemise aeg ehk maksetaotluste sisse andmisest RÜ'sse kuni toetuse laekumiseni. Antud tulemused on suhteliselt negatiivsed (vt. järgmist tabelit).

Miinumum	7	päeva
Maksimum	118	päeva
Keskmine	44	päeva
Mediaan	31	päeva

Tabel. Rakendajate küsimustiku põhjal maksetaotluste menetlemiseks kulunud aeg (Allikas: PwC küsitlus projekti rakendajate seas)

Seega on kulunud osade maksetaotluste menetlemiseks üle 4 kuu ning keskmine menetlemise aeg on 1.5 kuud. Samas on SFOSi statistika põhjal teada, et osade maksetaotluste menetlemine on võtnud aega isegi peaaegu 1 aasta¹⁶. Kindlasti ei rahulda taoline lähenemine projektide rakendajaid nagu ka eelnevalt tõdesime.

Uurisime ka projektide rakendajatelt nende jaoks vastuvõetavat maksetaotluste menetlemise aega (vt. allolevat tabelit), mis näitas, et keskmiselt vastuvõetav maksetaotluse menetlemise aeg on 27 kalendripäeva s.t. ligikaudu 20 tööpäeva. Antud tähtaeg oleks juba võrreldav erasektori keskmiste arvete maksetähtaegadega.

Miinumum	7	päeva
Maksimum	50	päeva
Keskmine	27	päeva
Mediaan	30	päeva

Tabel. Rakendajate küsimustiku põhjal rakendajatele vastuvõetav maksetaotluste menetlemise aeg (Allikas: PwC küsitlus projekti rakendajate seas)

34. Selleks, et oleks võimalik maksetaotluse menetlemisele kuluvat aega lühendada, peab eelnevalt analüüsima maksetaotluste menetlemise protsessi tegevusi, et mõista kus asuvad võimalikud kitsaskohad. Kuna maksetaotluse menetlemise protsessis osalevad erinevad osapooled, siis esmalt tuleks analüüsida RÜ'des kuluvat aega. Alljärgnev tabel annab ülevaate EASi poolt hallatavate meetmete puhul maksetaotluse menetlemisele kuluvast ajast EASis ning tuvastatud vigadega maksetaotluste arvust.

Meetme nr	Maksetaotluste arv	Menetluspäevade arv	Keskmine	Vigade arv	Vigade osakaal
Meede 1.2	614	25678	41,8	41	6,68%
Meede 2.1	966	22525	23,3	62	6,42%
Meede 2.2	39	1314	33,7		0,00%
Meede 2.3	120	1834	15,3	2	1,67%
Meede 2.4	32	1313	41,0		0,00%
Meede 4.6	100	4023	40,2	2	2,00%
Kokku	1871	56687	30,2	107	5,71%

Tabel. EASi erinevate meetmete maksetaotluste menetlemise aeg (tööpäevades) ning tuvastatud vigade % (Allikas: EASi projektide haldamise süsteem Navision)

Nagu näha kulub EASis maksetaotluse menetlemisele keskmiselt 30 tööpäeva ning nii mitmegi meetme puhul natuke üle 40 tööpäeva. Samas on EASi menetlusaega mõjutanud ka see, et 2005 aastal laekus koos maksetaotlusega ka projekti vahe/lõpparuanne, mille menetlemisele kulus ka aega. Alates käesolevast aastast küsib EAS projekti aruandeid eelnevalt, mis omakorda lühendab formaalselt

¹⁶ Antud juhul on tegemist pigem erandiga, kuna 2005. aastal hoiti rikkumiste kahtluse tõttu enamikke meetme 1.3 väljamaksetaotlusi kinni MA poolt, kuna viidi läbi nende topektroll.

maksetaotluste menetlemise aega. Enim vigasid maksetaotluses on EAS tuvastanud meetmete puhul, kus on palju väiksemahulisi projekte s.t. kust on taodelnud ka väiksemad ettevõtted ning kus puudus eelnev EL projektide administreerimise kogemus. Tuvastatud vead omakorda põhjustavad lisadokumentatsiooni päringuid, mis omakorda venitab maksetaotluse menetlemise aega pikemaks. Väidetavalt kulubki RÜ'des enamik aega lisapäringute teostamisele ning tuvastatud vigade lahendamisele koostöös projekti rakendajatega. Selleks, et selles väites kindlus saada võeti analüüsi alla veel teised RÜ'd, kus oli võimalik maksetaotluse menetlemise protsessi etappe eristada. Alljärgnevalt on välja toodud antud analüüsi kokkuvõte.

	Innove - M1.1 ¹⁷		TTA - M1.3 ¹⁸		SoM - M4.4		KIK - M4.2	
	1 menetlus etapp ¹⁹	2 menetlus etapp ²⁰	1 menetlus etapp	2 menetlus etapp	1 menetlus etapp	2 menetlus etapp	1 menetlus etapp	2 menetlus etapp
Keskmine	33	6	15	25	136	25	22	23
Min		1		7		0		3
Max		34		55		97		71
Mediaan		6		24		18		25

Tabel. Maksetaotluste menetlemisele kuluv aeg valitud RÜ'des (Allikas: RÜ'de dokumendihaldussüsteem ja SFOS)

Nagu tabelist on näha, kulub oluline aeg maksetaotluses tuvastatud vigade lahendamisele (1 menetlusetapp). Samas kulub suhteliselt palju aega ka peale vigade lahendamist kuni maksetaotluse autoriseerimiseni RÜ's (2 menetlusetapp). Isegi kui vead on lahendatud, kulub keskmiselt 23-25 kalendripäeva (v.a. Innove), enne kui maksetaotlus on lõplikult menetletud RÜ's. See näitab meie hinnangul, et peamine kitsaskoht asub RÜ'de sisemistes protsessides (nt. tööde prioritseerimine), mistõttu RÜ'd peaksid analüüsima enda tegevust põhjalikumalt võimaldamaks menetleda maksetaotlusi lühema ajaga kui seda hetkel tehakse.

35. Peale RÜ'sid menetleb maksetaotlust ka Makseasutus (s.h. Riigikassa), kellele on sätestatud maksimaalne lubatav maksetaotluse menetlemise aeg – 6 tööpäeva. Alljärgnevas tabelis on välja toodud tegelik praktika MA's maksetaotluste menetlemisel.

Meede	Asutus	Kalendripäevad ²¹				Tööpäevad ²²			
		Min	Max	Kesk	Mediaan	Min	Max	Kesk	Mediaan
1.1.	Innove	1	56	6,4	5	1	40	4,9	4
1.3.	TTA	0	449	11	6	0	321	8	4
1.4.	Riigikantselei	1	16	6,8	7	1	12	5,2	5
4.1.	MNT, Rdtlnsp, VTA, Lennujaam	0	17	4,9	3	0	13	3,7	3

¹⁷ Andmepäringu mahukuse tõttu põhinevad Innove näitajad valitud projektide statistikal

¹⁸ Andmepäringu mahukuse tõttu põhinevad TTA näitajad ainult märts 2006. andmetel

¹⁹ 1 menetlusetapp s.o. maksetaotluse RÜ's registreerimisest kuni viimase vastuse saamiseni projekti rakendajalt maksetaotlusega seotud küsimustes

²⁰ 2 menetlusetapp s.o. alates viimasest vastusest rakendajalt kuni RÜ poolt aksepteeritud maksetaotluse saatmiseni MA'le

²¹ Minimaalne, maksimaalne, keskmine ja mediaan kalendripäevade arv, mis kulub MA-I ühe maksetaotluse menetlemiseks

²² Minimaalne, maksimaalne, keskmine ja mediaan tööpäevade arv, mis kulub MA-I ühe maksetaotluse menetlemiseks

4.2.	KIK	1	24	6	6	1	16	4,3	4
4.3.	Innove	0	19	5,4	5	0	13	4	4
4.4.	SoM	3	5	4,3	4,5	2	3	2,5	2,5
4.5.	RIA	1	5	2,9	3	1	5	2,6	3
1.1. + 4.3.	Innove	0	56	5,9	5	0	40	4,5	4

Tabel. Maksetaotluste menetlemiseks kuluv aeg MA's meetmete kaupa (Allikas: SFOS)

Nagu tabelist on näha kulub MA'l maksetaotluste menetlemiseks keskmiselt ca 4 tööpäeva. Ainult TTA puhul on oluliselt ületatud ettenähtud maksetaotluse menetlemise aega, kuid see on põhjendatav teostatud topeltkontrolliga TTA maksetaotluste üle seoses rikkumiste kahtlustega 2005 aastal.

Seega suudab MA maksetaotlusi menetleda üldjuhul kiiremini kui ettenähtud tähtaeg, mistõttu tasuks kaalumist nimetatud tähtaja lühendamise 5 tööpäevani. Juhul kui on soov veelgi enam tähtaega lühendada (nt. 4 tööpäevani), siis peaks eeldatavasti MA endale lisaressursse leidma.

36. Hindamise käigus selgus veel, et kui SFOSiga seotud RÜ'de puhul liigub maksetaotlus automaatselt peale RÜ poolt aktsepteerimist MA'sse, siis SFOSiga mitteintegreeritud PRIA ja EASi puhul saadetakse maksetaotluste nimekirja teatud aja tagant. EASi puhul on see 1x nädalas ning PRIA puhul kord üle 2 nädala. Võttes arvesse maksetaotluste menetlemise aja lühendamise soovi, peaksid PRIA ja EAS hakkama maksetaotlusi edastama vähemalt iga 2 päeva tagant. Positiivne on see, et EAS on viimasel ajal üritanud hakata maksetaotluste nimekirju saatma tihedamini kui kord nädalas ning andmevahetuslingi loomisega PRIA infosüsteemide ja SFOSi vahel peaks lähiajal olema võimalik edastada maksetaotlused elektrooniliselt MA'le²³.
37. Lisaks eelnevale analüüsisime ka maksetaotluse kontrollimiseks mõeldud kontrolllehti, mis on kasutusel RÜ'des. Võrreldes kohapealse kontrolli kontrolllehtedega on antud juhul kontrolllehed ühtlasemalt koostatud. Mõningatel juhtudel on küll ületatud 4-silma printsiipi s.t. 2 inimese asemel kontrollib ühte ja sama asja 3 inimest, mistõttu võiks kaaluda mõningatel juhtudel kontrollijate arvu vähendamist.

2.5.4 Muud aspektid kontrollisüsteemis

38. Lisaks eelnevalt käsitletud kontrollisüsteemi aspektidele puutusime hindamise käigus kokku veel teiste oluliste valdkondadega. Nendest enim leidis tähelepanu irregulaarsuste ehk rikkumiste ning riigiabi temaatika.
39. Intervjuude käigus selgus, et rikkumisi mõistetakse erinevate asutuste lõikes erinevalt. Näiteks kui PRIA ja EAS on suhteliselt jäigad rikkumise tõlgenduses (nt. kui koolitus ei toimu taotluses märgitud ajal, kohas ning mahus ning muutustest pole EASi teavitatud, siis on tegemist rikkumisega), siis mõned teised RÜ'd on rikkumiste defineerimisel paindlikumad. Sama puuduse on välja toonud ka EK poolsed audiitorid 2005. aastal²⁴. Lisaks eelnevale tuvastasime, et hetkel puudub SF süsteemis nn. „vastutaja“, kelle kohustus on võtta lõplik otsus, kas konkreetse kaasuse puhul on tegemist rikkumisega või mitte. Hetkel on vastutus hajunud ning on tekkinud olukordi, kus RÜ väidab, et tegemist ei ole rikkumisega samas kui AA on vastupidisel

²³ Kuigi antud võimalus ei eksisteerinud aruande cut-off kuupäeva seisuga oli antud funktsionaalsus teostatud aruande väljastamise hetkeks.

²⁴ Allikas: Mitteametlik kokkuvõte Eestis läbiviidud ERDF-i auditi (5–9. dets. 2005) leidudest

seisukohal. Rikkumiste menetlemist takistavad ka lüngad seadusandluses. Näiteks on lahendamata situatsioon, kuidas ja kellelt nõuda toetust tagasi ettevõtte pankroti korral. Kokkuvõtvalt võib seega öelda, et rikkumiste temaatika pole siiani leidnud piisavat tähelepanu RAKi rakendussüsteemis, mistõttu on vaja teadlikkust selles osas oluliselt tõsta.

40. Lisaks irregulaarsuste temaatikale pöörati olulise kitsaskohana tähelepanu ka vähese tähtsusega abi arvestuse pidamisele ning aruandlusele. Nimelt puudub Eestis hetkel tsentraalne andmebaas riigiabi ja vähese tähtsusega abi arvestuse pidamiseks. See võib tekitada aga olukorra, kus mõni ettevõtte saab lubatust enam toetust. Lisaks tõdesid mitmed intervjuueeritavad, et riigiabi arvestuse pidamine ning aruandluse koostamine RÜ tasandil on problemaatiline, kuna puudub piisav teadmiste baas ning kogemus riigiabiga tegelemiseks (vt. ka peatükki 2.4.4 tuvastatud koolitusvajaduse osas).
41. Kuigi RAKi sisekontrollisüsteem on suhteliselt tõhusalt üles ehitatud esineb siiski mõningaid valdkondi, mis on seni katmata. Üheks võimalikuks RAKi sisekontrollisüsteemi tugevdamise, aga ka rikkumiste tuvastamise meetmeks tulevikus võiks lisaks olemasolevatele süsteemidele kaaluda ka nn „whistleblowing“²⁵ eeskirja kehtestamist. Antud teemat on tõstatanud ka mitmed EK poolsed audiitorid eelstruktuurivahendeid auditeerides. Lisaks on üha enam taoline lähenemine, kui osa heast valitsemistavast, tunnustust leidmas erasektori ettevõtetes. Antud eeskirja peaksid ellu rakendamisel toetama ka erinevad vahendid, nt. veebilink SF veebi „Teavitava pettuse kahtlusest“, infotelefon ja protseduur vihjetega tegelemiseks.

2.6 Aruandluse süsteem

42. Ühe osana antud hindamisest analüüsisime aruandluse süsteemi s.t. milliseid aruandeid luuakse, kelle jaoks, mis andmete põhjal, mis sagedusega ning kas aruannetes esitavate andmete vahel esineb dubleerimist. Hindamise käigus analüüsisime antud temaatika iga RAKi rakendussüsteemi osapoole juures eraldi läbi ning koondasime tulemused. Antud aruandluse süsteemi analüüsi koondtabelid on esitatud Korraldusametuse, Rakendusametuse, Rakendusüksuse ja Makseametuse kaupa käesoleva aruande Lisas 7.
43. Hindamise käigus selgus, et aruannete dubleerimist on aja jooksul oluliselt vähendatud. Näiteks tänu RAKi monitooringusüsteemi hindamisele, mis viidi läbi eelmise aasta lõpus PricewaterhouseCoopers'i poolt, on käesolevaks ajaks loobunud RAKi poolaasta seirearuande koostamisest. Lisaks on RAKi rakendussüsteemi siseselt jõutud otsusele, millega ühildati RahMin RE osakonna poolt küsitav RE prognoos MA maksetaotluste aastaprognosis. Samas, aruandluse süsteemi analüüsi käigus selgus, et esineb veel üksikuid aruandeid, kus dubleeritakse andmete esitamist. Nendeks on:
 - a. *Struktuuritoetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning struktuuritoetuse väärkasutamisest teabe edastamise tingimustes ja korras* välja toodud „Teatis tagasimaksmisele kuuluvate summade kohta“ (lisa 4, SC4), mis kattub olulises osas *Struktuuritoetuse kasutamise finantsaruannete esitamise korras* välja toodud vormiga SV21 (lisa 2). Viimati mainitud aruanne on palju

²⁵ „Whistleblowing“ s.o. vihjete edastamise süsteem, mille kaudu organisatsiooni praegustel ja endistel töötajatel on võimalus edastada vihjeid pettuste ja ebaeetilise käitumise kohta, kartmata kättemaksu oma tegevuse eest (vt. ka Rahvusvahelisi Siseauditi Standardite tegevusjuhust 2100-5 p. 6-7). Antud aruande kontekstis käsitletakse vihjete edastamise süsteemi laiemalt s.t. kaasates ka väliseid osapooli (taotlejad, projekti rakendajad ja muud huvitatud osapooled).

detailsem ning seetõttu on mõistlikum loobuda esimesena mainitud aruande küsimisest.

- b. nn. „KA üldine tabel“, mida KA küsib RÜ'delt igakuiselt andmete võrdlemiseks SFOSis kajastatud andmetega. Samas kui SFOS täies mahus, kõikide RÜ'dega ning vigadeta töötaks, puuduks vajadus antud aruande järele. Seetõttu tasuks kaaluda pikas perspektiivis nimetatud aruande küsimisest loobumist.

44. Intervjuude käigus tõstatisid mitmed RA'd ja RÜ'd probleemi, et rikkumiste kvartaalne aruanne ja kohese teavituse aruanne on liialt detailsed ning seetõttu raskesti arusaadavad. Analüüsid nimetatud aruandeid ei leidnud me antud väidetele kinnitust. Rikkumiste aruanne peabki meie hinnangul olema piisavalt detailne andmaks ülevaadet konkreetsest kaasusest. Kuna rikkumisi ei esine väga suures mahus ning tihti, siis pole nimetatud aruannete täitmine olulist lisaressurssi nõudev. Rikkumiste teavitamise aruannete süsteemi puhul tuvastasime siiski ühe kitsaskoha. Nimelt peab rikkumiste aruande koostama RÜ, kuigi rikkumise võis tuvastada mõni teine osapool (RA, AA jt), mistõttu võib antud olukord esile kutsuda teatava huvide konflikti. Seetõttu oleks mõistlik kui rikkumiste aruande täidab ja edastab AA'le rikkumise tuvastaja (informeerides samal ajal ka seotud osapooli), mitte Rakendusüksus.

2.7 Auditite korraldus

45. RAKi rakendamise raames viiakse läbi vastavalt EK määrusele 438/2001 nii 5% projekti auditeid kui ka juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditeid. Auditite korraldust koordineerib RAKi rakendussüsteemis Auditeeriv Asutus (RahMin Finantskontrolli osakond), keda toetavad operatiivtasandil RA'de ja RÜ'de siseaudiitorid. Hindamise käigus selgus, et tervikuna on RAKi rakendussüsteemis hõivatud SF audititega ligikaudu 24 siseaudiitorit, kellest veidi üle poole töötab AA's. Enamikes RA'des ja RÜ'des on siseaudiitorid SF valdkonnaga seotud ainult osalise koormusega s.t. antud valdkonna auditeid viiakse läbi muude töökohustuste kõrvalt. Viimasel ajal on siseaudiitorid vahetunud mitmes asutuses, mistõttu paljud hetkel hõivatud siseaudiitorid ei oma väga pikka töökogemust SF projektide auditeerimisel. Seda kinnitasid ka intervjuud siseaudiitoritega, kes tunnistasid, et RA/RÜ tasandil on teatav kompetentsi puudus ning seda peamiselt juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditeerimise osas. Võttes arvesse eelpool mainitud puudujääki, oleks mõistlik tulevikus RA'des ja RÜ'des kaasata kompetentseid asutuse väliseid audiitoreid juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditeerimisse. See tagaks, et pikas perspektiivis tõuseks ka RA'de ja RÜ'de siseaudiitorite kompetents antud valdkonnas.

46. Auditeid viiakse läbi igal aastal koostatava auditi plaani alusel. Auditite aastaplaan koostatakse Auditeeriva Asutuse eestvedamisel koostöös kõikide seotud RA'de ja RÜ'de siseaudiitoritega riskianalüüsi alusel vältimaks osade projektide/valdkondade mitmekordset auditeerimist. Lisaks konsulteerib Auditeeriv Asutus EK'ga minimeerimaks auditite kattumist ka komisjonipoolsete audititega. Meie hinnangul on antud lähenemine mõistlik ning soovitatav ka tulevikus jätkata.

47. Esimese kahe RAKi rakendusaasta jooksul on põhiline rõhk olnud juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditite läbiviimisel. Nii viidi AA poolt kõikide meetmete puhul läbi nn. akrediteerimisaudit, mille tulemuste põhjal KA otsustas, kas antud RÜ'le/RA'le on võimalik delegeerida plaanitud funktsioone. Kuna kõik projektid ei ole veel täies mahus rakendunud, siis ei ole olnud ka piisavalt projekte, mida auditeerida

kohustusliku 5% auditite raames. Allolevas tabelis on välja toodud auditeeritud projektide arv ja suhe heakskiidetud projektidesse meetmeti.

Meede	Teostatud auditite arv	Heakskiidetud projektide arv	Auditite osakaal
1.1	5	102	4,90%
1.2	5	1068	0,47%
2.1	1	1270	0,08%
2.2	1	110	0,91%
2.3	2	156	1,28%
2.4	1	34	2,94%
3.1	5	641	0,78%
4.2	1	66	1,52%
4.5	2	19	10,53%
4.6	1	114	0,88%
KOKKU	24	3580	0,67%²⁶

Tabel. Auditeeritud projektide osakaal (5% auditid) kõigist heakskiidetud projektidest meetmete kaupa (Allikas: SFOS)

Ülalolevast statistikast on näha, et teostatud projektauditite arv on olnud minimaalne. Kui võrrelda teostatud auditite arvu siseaudiitorite arvuga, siis antud suhtarv on isegi alla ühe auditi siseaudiitori kohta. Isegi kui mahud lähitulevikus suureneksid on ilmne, et kõikide asutuste siseaudiitoritele ei ole piisavat koormust, mis võimaldaks spetsialiseerumist ning seeläbi kvaliteetse auditi teostamist.

Samale järeldusele on jõutud ka AA's, kelle eestvedamisel on välja töötatud 5% auditite tsentraliseerimise kava. Kava kohaselt koondatakse 5% auditid AA'sse, kes vajadusel ning RA/RÜ poolse huvi korral kaasaks antud asutuste siseaudiitoreid auditite läbiviimisse. Antud lähenemine on igati toetatav, kuna see võimaldab ühelt poolt spetsialiseerumist ning teisalt tekitab mastaabiefekti, mis pikas perspektiivis võimaldab luua majanduslikku säästu. Samas tasuks AA'l kaaluda ka osalist 5% auditite sisseostmist vastavalt teenusepakkujatelt ning seda eelkõige kõrge töökoormusega perioodidel, mis omakorda vähendaks vajadust omada isikkoosseisus rohkem inimesi kui on keskmine aastane töökoormus.

48. Hetkel piirduvad Eestis kuludokumentide auditid ainult kohustusliku 5% audititega. Samas, mitmetes teistes EL liikmesriikides ning EK toetusprogrammide (nt. LIFE) puhul on rakendatud ka sõltumatut projekti lõppauditit. Võttes arvesse, et 5% auditid ei pruugi anda piisavat kindlust MA'le, tasuks tulevikus Eestis kaaluda taolise kohustuse sisseviimist – seda küll ainult suuremate SF projektide puhul (nt. üle 5 miljoni krooniste projektide puhul).

2.8 Info liikumine

49. Tulenevalt sätestatust analüüsisime ühe osana käesolevast hindamisest info liikumist RAKi rakendussüsteemis. Info liikumist analüüsisime 3 aspektist: mitteformaalsete koordineerivate struktuuride, nagu töögrupid, mõju RAKi rakendamisele, Ekstraneti kui RAKi rakendussüsteemi peamist infobaasi ning Struktuuritoetuse Registri

²⁶ Juhime tähelepanu, et antud juhul on välja toodud võrdlus heakskiidetud projektide arvuga, samas kui kohustusliku 5% auditite arvestust peetakse teostatud väljamaksete põhiselt.

Operatiivinfosüsteemi kui peamist andmebaasi SF projektide haldamiseks. Alljärgnevalt on välja toodud nimetatud valdkondade analüüs.

2.8.1 Töögrupid

50. Toetamaks RAKi rakendumist on KA eestvedamisel loodud järgmised valdkondade põhised töögrupid: juhtrühm, administratiivne, juriidiline, finants, auditi, avalikkuse teavitamise, IT ning hindamise töögrupid. Kuna antud struktuurid on mitteformaalsed, siis puudub nende tegevust reguleeriv eeskiri, mis samal ajal võimaldab neil olla oma tegutsemistes võimalikult paindlik. Tulenevalt eeskirja puudumisest pole töögruppide jaoks sätestatud selgelt mõõdetavaid eesmärke ning ootusi. Samas on nimetatud eesmärgid tunnetuslikul tasemel kokku lepitud. Näiteks oodatakse SF juhtrühmalt strateegilisema taseme otsuste tegemist, milles madalama taseme ametnikud erinevatest ministeeriumitest kokku ei suuda leppida. Intervjuude käigus selgus, et enamik ajakohast informatsiooni kogutakse RA'de ja RÜ'de poolt just töögruppides osalemise kaudu, mistõttu on nende peamiseks rolliks info levitamine madalama taseme üksustele – seda eelkõige SF administratiivse töögrupi kaudu. Sisuline arutelu töögruppides toimub, kuid see leiab aset teatud perioodide tagant, siis kui on esile kerkinud arutelu vajavaid teemasid.

Mitmed asutused viitasid intervjuude käigus vajadusele korraldada rohkem sisulisi arutelusid, mille käigus oleks võimalik tõstatada konkreetseid RAKi rakendamisega seonduvaid teemasid ning seeläbi õppida üksteise kogemustest. Hetkel taolist arutelu olulisel määral ei toimu. Ühelt poolt on selle põhjustanud eelpool mainitud töögruppide eesmärkide puudumine, kuid teisalt liialt suur osalejaskond (üle 20) osades töögruppides. Selleks, et tõhusalt arutelusid läbi viia on vaja piirata osalejate arvu ca 10 inimesega ning töökoosolekuid modereerida. Tulenevalt eelnevalt välja toodust oleks tulevikus soovitatav, et SF administratiivne töögrupp muutuks regulaarseks, kus osaletakse kõikidest RA/RÜdest info jagamise eesmärgil. Teised töögrupid peaksid jääma *ad hoc* põhimõttel toimivateks sisulise aruteluga ja modereeritavateks töörühmadeks, kus osalejate arv oleks piiratud 10-12 inimesega.

2.8.2 Ekstranet

51. SF kodulehekülje juurde on loodud piiratud ligipääsuga Ekstranet, mis on mõeldud eelkõige RAKi võtmeisikutele rakendamisega seotud informatsiooni säilitamiseks. Intervjuude käigus selgus, et üldjuhul ametnikud Ekstraneti, kui peamist allikat informatsiooni leidmiseks, ei kasuta. Seda toetab ka Ekstraneti kasutusstatistika: ametlikult on Ekstranetis registreeritud 314 kasutajat, samas kui keskmine külastajate arv päevas on 13 ehk ~4% kogu kasutajate arvust²⁷. Peamiste mittekasutamise põhjustena tuuakse välja: vananenud info esinemist Ekstranetis, raskust leida vajalikku infot menüüsüsteemi keerukuse tõttu ning asjaolu, et muude infoallikate info (nt. töögruppide e-mailide listide kaudu saadetakse info) ei ole Ekstranetiga sünkroonis. Samas tõdesid enamik intervjuueeritavaid, et Ekstranet on vajalik vahend info talletamiseks ning seda kasutatakse tihemini kui tuvastatud puudused eemaldatakse. Võttes arvesse väljatoodud kriitikat oleks soovitatav ühelt poolt korrastada menüüsüsteem ning luua eraldi arhiiv vanemate infomaterjalide säilitamiseks ning teisalt lisada töögruppide infomaterjalid esmalt Ekstraneti, mis peaks võimaldama genereerida automaatse teate töögrupi liikmetele. Nimetatud meetmete rakendamise kaudu peaks suure tõenäosusega info kvaliteet ning kättesaadavus Ekstranetis

²⁷ Allikas: Ekstraneti kasutusstatistika aprill 2006 kohta

oluliselt paranema, mis omakorda suurendaks Ekstraneti kasutatavust kesk-pikas perspektiivis.

2.8.3 Struktuuritoetuse Registri Operatiivinfosüsteem (SFOS)

52. SF projektide menetlemiseks on loodud veebipõhine Struktuuritoetuse Registri Operatiivinfosüsteem (SFOS), mille esialgne eesmärk oli aidata kaasa SF tõhusale rakendamisele integreerides enamiku RAKi rakendamisega seotud põhiprotsesse ja asutusi ühte infosüsteemi. Samas on käesolevaks hetkeks selgunud, et seatud eesmärk pole täies ulatuses saavutatud. Näiteks on eelmise RAKi hindamise raames²⁸ välja toodud järgmised puudused:

- a. Puudub andmevahetuslink EASi, PRIA infosüsteemide ja SFOS/SFCSi vahel.
- b. Kuna SFOS/SFCS'i ei usaldata (nt. on andnud valeandmetega raporteid), siis enamik RÜ'sid peab eraldi arvestust (MS Excelis vms) oma projektide kohta.
- c. Kuna SFOS/SFCSi ei usaldata, siis koostatakse seirearuandeid hetkel RÜ tasandil (va. PRIA) käsitsi s.t. võetakse aluseks oma infosüsteem (nt Excel).

Käesoleva hindamise ajaks oli loodud andmevahetuslink PRIA infosüsteemide ja SFOS/SFCS vahel. EASi poolt edastatud informatsiooni kohaselt saab andmevahetusliides EASi ja RahMin'i vahel tööle 2006 a. juuni lõpuks, juuli jooksul oodatakse RahMin'i luba ühinemiseks ning põhibaasiga ühendust ennustatakse indikatiivselt augustiks. Samas peab tõdema, et endiselt puudub RÜ'de poolne täielik usaldus SFOS/SFCS osas, mistõttu eelmises hindamise aruandes väljatoodud negatiivsed mõjud kehtivad osaliselt ka hetkel.

53. Lisaks eelpool mainitud puudustele sai käesoleva hindamise raames tuvastatud järgmised kitsaskohad:

- a. Rikkumiste menetlemise käigus ei ole võimalik SFOSis kajastada tagasimakseid projekti rakendajalt. SFOSis on võimalik ainult olemasolevat toetust käsitsi vähendada, mis pole aga kooskõlas piisava auditi jälje põhimõtetega. Antud kitsaskoha olulisusele on tähelepanu pööranud ka EK poolsed audiitorid²⁹.
- b. Info sisestamine RÜ'de tasandil on puudulik ning hilineumisega. Näiteks menetletakse RÜ'des maksetaotlus sisemiselt lõpuni (s.t. kõrvaldatakse koostöös projekti rakendajaga tuvastatud vead) enne kui sisestatakse SFOSi maksetaotluse aktsepteerimiseks. Taoline lähenemine tekitab aga olulise ajalise nihke SFOSis kajastatud andmetes ning annab väära ülevaate KA'le ja MA'le juhtimisotsuste tegemisel. Samas on RÜ'de poolne lähenemine põhjendatav eelnevalt väljatoodud puudusega, mille kohaselt RÜ'd kasutavad pigem oma asutuse siseseid infosüsteeme kui SFOSi.

54. Kokkuvõtvalt võib öelda, et kuigi SFOS on oma funktsionaalsuses olulises osas väljatöötatud esineb siiski mõningaid puudusi, mis takistavad seda tõhusalt rakendamast.

²⁸ Allikas: Hindamisaruanne "Riikliku Arengukava rakendamise hindamine", PricewaterhouseCoopers, 12.12.2005

²⁹ Allikas: Mitteametlik kokkuvõte Eestis läbiviidud ERDF-i auditi (5 –9. det. 2005) leidudest

3 Järeldused ja soovitused

Selleks, et toetada KA'd oma otsustusprotsessis, hindasid fookusgrupis osalenud RAKi rakendussüsteemi võtmeisikud hindamise käigus väljatöötatud soovitusi kahemõõtmelisel skaalal:

- a) mõju järgi, mida antud otsus võib RAKi rakendussüsteemi efektiivsusele omada;
- b) soovituse rakendamise raskusastme järgi, kus „raskusastet” kirjeldab kolme parameetriga funktsioon: aeg, maksumus, oskused.

Mõlemat parameetrit (s.t mõju ja rakendamise raskusaste) hinnati kolmel tasandil: kõrge, keskmine ja madal. Allpool on esitatud hindamise tulemused.

<i>Mõju</i>					
Kõrge	14				
Keskmine	6; 9; 10; 11; 13; 20; 21; 22; 24; 29	2; 3; 5; 7; 8; 12; 15; 16; 17; 18; 19; 23; 25; 26; 27; 28	4		
Madal		1			
	Madal	Keskmine	Kõrge		<i>Raskusaste</i>

Joonis 12. Kokkuvõtlük maatriks soovitustele antud hinnangutest (arvud tähistavad vastavate soovituste järjekorranumbrit)

Joonisel tähistatud rohelistes ruutudes olevaid soovitusi võib käsitleda kui nõ. “kiireid võite”, mille puhul suhteliselt lihtsa vaevaga on võimalik saavutada märkimisväärset mõju. Seevastu punastes ruutudes kajastatud soovitused on pigem pikaajalised eesmärgid, kuna nende rakendamine on teistest soovitustest keerukam ning aeganõudvam. Kollastes ruutudes asetsevad soovitused on kesk-pika perspektiiviga s.t. nad omavad keskmist mõju ning neid on keskmiselt raske rakendada.

Hindamise käigus välja töötatud järeldused ja soovitused võib leida alljärgnevast tabelist.

Nr	Leid ja järeldus	Soovitus	Mõju	Raskusaste	Vastutaja
1	Riigikantselei haldamiskulud RÜ'na on ca 19-20% jaotatavast toetusest. Raudteeinspeksiooni haldamiskulud RÜ'na on ca 9-10% jaotatavast toetusest.	Järgmisel perioodil ei peaks Riigikantselei ja Raudteeinspeksioon jätkama RÜ'dena (juhuil kui jaotatavate vahendite maht ei kasva oluliselt).	Madal	Keskmine	KA
2	Enim rikkumisi on tuvastatud TTA projektide puhul, mis on osalt tulenenud kahe erineva funktsiooni (RÜ ja projekti rakendaja) kattumisest. Lisaks on TTA'l olnud suhteliselt pikad maksetaotluste menetlemise ajad, ebakvaliteetselt kontrollitud maksetaotlused ning suhteliselt kõrge tööjõu volavus.	Toetame ideed viia TTA kui RÜ funktsioonid uuel perioodil üle SA Innovele ja seeläbi tõhustada RAKi rakendamist. TTA'le jääks tulevikus peamiselt projektide rakendaja roll.	Keskmine	Keskmine	KA
3	Nii nagu TTA's, kattuvad Veeteede Ameti ja AS Tallinna Lennujaama puhul projekti rakendaja ja RÜ funktsioonid. Siiani on nimetatud RÜ'd menetlenud toetusi suhteliselt tõhusalt, samas pole see tagatud uuel perioodil, kuna hetkel pole teada jagatava toetuse maht.	Sõltuvalt jagatava toetuse mahust tasuks kaaluda, kas Veeteede Ametil ja AS Tallinna Lennujaam tasub jätkata uuel perioodil RÜ'dena või nad peaksid säilitama ainult projektide rakendaja rolli.	Keskmine	Keskmine	KA
4	Hetkel kaasatakse MAK'e ainult EASi poolt, kuigi nende esialgne idee oli toetada kogu RAKi rakendamist regionaalsel tasemel. Sellest tulenevalt on hakatud looma regionaalseid paralleelstruktuure teiste RÜ'de poolt (nt. KIK), mis ei pruugi aga olla kõige kuluefektiivsem lahendus.	Lähitulevikus oleks otstarbekas koondada erinevad RÜ'de regionaalsed üksused ühte füüsilisse asukohta, kust taotleja saaks infot erinevate RAKi meetmete kohta (nõ. „one-stop-shop“). Pikas perspektiivis tasub kaaluda ühtse regionaalse tugistruktuuri loomist ühte asukohta koondatud erinevate asutuste baasilt.	Keskmine	Kõrge	KA
5	Meetme määruste muutmiseks peaks kuluma teoreetiliselt ca 1-1.5 kuud, kuid tegelikkuses on kulunud keskmiselt 3 kuud, kuid mõnikord isegi üle 6 kuu. Seetõttu ei ole RAKi rakendamise õiguslik raamistik kõige paindlikum ning vajaks alternatiivseid lähenemisviise.	Uuel perioodil tasuks kaaluda osade meetmete rakendamist „Global Grant’i“ ja riikliku programmi/investeeringukava alusel, mis osalt lihtsustaks projektide valikumehanismi, kuid teisalt standardiseeriks õigusaktide uuendamise mehhanismi (s.t. meetme tingimuste uuendamine toimuks iga 1-3, mitte iga 0.5 aasta tagant).	Keskmine	Keskmine	KA, OP'de juhtministeeriumid
6	RAKi rakendamisega seotud ametnikud on saanud tervikuna koolitust, kuid on tekkinud nõ. „püramiidi efekt“ s.t. kõrgemal tasemel ametnikud ja asutused on saanud rohkem ja kvaliteetsemat koolitust.	Tulevikus tuleks tagada, et koolitust saaksid läbivalt kõikide tasemete ametnikud. Seda võiks siduda ka KA poolt loodava SF-ülese koolitusprogrammiga.	Keskmine	Madal	Kõik asutused
7	Kohapealsete kontrollide kontroll-lehed on ebaühtlase detailsusastmega.	Kohapealsete kontrollide kontroll-lehti oleks vaja ühtlustada, et peamised horisontaalsed kontrollid oleksid tagatud kõikide sarnaste meetmete puhul.	Keskmine	Keskmine	Kõik RÜ'd ja osad RA'd, kes teostavad kohapealset

					kontrolli
8	Kohapealsete kontrollide memod, mis sisestatakse SFOSi on tihtipeale liialt üldised, mistõttu ei ole alati aru saada, milliseid kontrollitegevusi läbi viidi.	Tagamaks kontroll-jälje piisavust tuleks tulevikus SFOSis kajastatavad kohapealsete kontrollide memod muuta põhjalikumaks.	Keskmine	Keskmine	Kõik RÜ'd ja osad RA'd, kes teostavad kohapealset kontrolli
9	PRIA teostab liialt kohapealseid kontrolle. Lisaks tavapärasele investeeringu kontrollile viiakse ellu veel eel- järel- ja pistelist kohapealset kontrolli. Samas järelkontroll kattub suures ulatuses 5% auditi idee ja ulatusega.	Tõhustamaks RAKi rakendamist peaks PRIA loobuma teostatavatest järelkontrollidest. Lisaks peaks projekti rakendamise jooksul teostatama ainult 1 investeeringu kontroll s.t. kontroll muutuks hetkel kehtivast maksetaotluse- põhisest lähenemisest taotlejapõhiseks. Kokkuvõttes vähendaksid nimetatud ettepanekud ca. 8% kohapealsete kontrollide arvu (1-2 inimese aastane töömaht; kokkuhoid ca 500 000 EEK aastas).	Keskmine	Madal	PRIA
10	Enamik RA'sid ei teosta mingeid tegevusi Teatis tegevuse vastavuse kohta väljaandmisel (v.a. KKM), mistõttu puudub KA'l sisuline kindlus, et RA'd teostavad järelevalvet RÜ'de üle.	Tagamaks ühtlustatud lähenemist nimetatud teatise väljastamisel tuleks luua RAKi ülene juhend, mis kirjeldaks miinimumtegevused, mida peab RA tegema enne teatise väljastamist.	Keskmine	Madal	KA
11	KA on hakanud hiljuti läbi viima kvartaalseid kolmepoolseid (KA-RA-RÜ) kohtumisi selgitamaks meetmete sisulist rakendumist ning arutamaks võimalikke esilekerkinud probleeme. Samas pole nimetatud tegevust otseselt seotud mõne KA protseduuriga.	Soovitame siduda KA kvartaalsed kolmepoolsed kohtumised Teatis tegevuse vastavuse kohta väljastamise protsessiga.	Keskmine	Madal	KA
12	Hetkel puudub Eestis tsentraalne vähese tähtsusega abi ja riigiabi andmebaas, mistõttu on tõenäosus väga suur, et osad taotlejad on saanud üle lubatud määra riigiabi.	Võimalikult kiiresti tuleks luua riigi tasandil tsentraalne vähese tähtsusega abi ja riigiabi andmebaas. Võimaluse korral tasuks kaaluda selle loomist ühe osana SFOSist, kuna enamik riigiabist jaotatakse SF kaudu.	Keskmine	Keskmine	KA; RahMin Riigiabi talitus
13	Hetkel paljud SF süsteemi ametnikud ei mõista riigiabi reegleid ning kuidas tuleks täita riigiabi aruandeid.	Lähitulevikus tuleks korraldada koolitus riigiabi teemadel kõikidele SF süsteemi asutustele. Lisaks tasuks kaaluda nimetatud koolituse integreerimist KA poolt loodavasse SF koolitusprogrammi, mis tagaks omakorda koolituse jätkusuutlikkuse.	Keskmine	Madal	KA; RahMin Riigiabi talitus
14	Hetkel tõlgendavad SF süsteemi ametnikud ja asutused rikkumiste mõistet väga erinevalt.	Lähitulevikus tuleks korraldada koolitus rikkumiste teemadel kõikidele SF süsteemi asutustele. Lisaks tasuks kaaluda nimetatud koolituse integreerimist KA poolt loodavasse SF koolitusprogrammi, mis tagaks omakorda koolituse jätkusuutlikkuse.	Kõrge	Madal	KA; AA
15	Hetkel puudub SF süsteemis „vastutaja“, kellel on ülim õigus tõlgendada, milline juhtum on rikkumine ning milline mitte. Antud vaakum on tekitanud olukorra, kus asutused jäävad rikkumiste osas eriarvamusele.	Võimalikult kiiresti tuleks määratleda „vastutaja“, kes on ülim instants erinevate rikkumiskaasuste tõlgendamisel. Soovitame kaaluda AA'd antud rolli.	Keskmine	Keskmine	AA
16	Hetkel on seadusandluses mitmed kitsaskohad, mis ei võimaldada tõhusalt rikkumisi menetleda ning taotlejalt toetust tagasi nõuda (nt. organisatsiooni pankroti puhul).	Tuvastatud seaduselüngad tuleks hiljemalt uue perioodi alguseks eemaldada tõhustamaks edasist rikkumiste menetlemist.	Keskmine	Keskmine	KA ja AA

17	Kuigi üldine RAKi rakendamise sisekontrollisüsteem on suhteliselt tõhus, esineb siiski katmata valdkondi, millele tasuks tähelepanu pöörata.	Soovitame üldist RAKi sisekontrollisüsteemi tugevdada nn. „whistleblowing policy“ ja seda toetavate vahendite rakendamisega.	Keskmine	Keskmine	KA
18	Maksetaotluste menetlemiseks on kulunud siiani keskmiselt 40-50 päeva, mis pole aktsepteeritav nii riigi jaoks (võttes arvesse n+2 reeglit) kui ka projekti rakendajate jaoks.	Kehtestada SF ülene „teenusstandard“ – makse teostamine 20 tööpäeva jooksul (aeg seiskub kui maksetaotlus lükatakse tagasi või küsitakse lisadokumente RÜ poolt). Antud eesmärgi saavutamise sõltub peamiselt RÜ’dest, kes peavad analüüsima enda sisemisi protsesse, kuna enim aega maksetaotluste menetlemisele kulub RÜ’des.	Keskmine	Keskmine	MA; RÜ’d
19	MA on siiani suutnud menetleda enamik maksetaotlusi kehtestatud 6 tööpäeva asemel keskmiselt 4-5 päevaga.	Võttes arvesse maksetaotluste menetlemise protsessi lühendamise vajadust tuleks MA’le mõeldud menetlemise aega lühendada 5 tööpäevani.	Keskmine	Keskmine	MA
20	Üheks kitsaskohaks maksetaotluste menetlemisel on EASi ja PRIA poolne maksetaotluste edastamise sagedus, mis siiani on olnud 1x nädalas EASi puhul ja üle 2 nädala PRIA puhul.	Võttes arvesse maksetaotluste menetlemise protsessi lühendamise vajadust peaksid PRIA ja EAS maksetaotlusi hakkama edastama vähemalt iga 2 päeva tagant, mitte üle 1-2 nädala.	Keskmine	Madal	EAS; PRIA
21	Ühe peamise põhjusena, miks maksetaotluste koostamisel projekti rakendajad teevad palju vigu on olnud koolituste mittepiisavus.	Tulenedes hindamise raames läbi viidud projekti rakendajate küsitluse tulemustest oleks vaja tulevikus korraldada lisakoolitusi rakendajatele maksetaotluse vormistamise osas.	Keskmine	Madal	RÜ’d
22	Hetkel küsivad nii MA kui ka AA erinevate kordade raames sarnast informatsiooni, mistõttu peavad RÜ’d teostama topelt aruandlust.	Soovitame asendada <i>Struktuuritoetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning struktuuritoetuse väärkasutamise teabe edastamise tingimustes ja korras</i> välja toodud „Teatis tagasimaksmisele kuuluvate summade kohta“ (lisa 4, SC4) <i>Struktuuritoetuse kasutamise finantsaruannete esitamise korras</i> välja toodud vormiga SV21(lisa 2), kuna viimane annab detailsema info tagasimaksete kohta.	Keskmine	Madal	MA
23	Hetkel küsib KA igakuiselt RÜ’delt infot meetmete rakendamise seisu kohta, kuigi antud infot peaks teoreetiliselt saama ka SFOSist.	Soovitame pikas perspektiivis loobuda „KA üldisest tabelist“ – seda juhul kui SFOS täies mahus ja vigadeta rakendub.	Keskmine	Keskmine	KA
24	Hetkel peab rikkumiste aruanded koostama RÜ, kuigi on tekkinud olukordi, kus rikkumise on tuvastanud RA.	Vältimaks potentsiaalset huvide konflikti soovitame tulevikus määrata rikkumiste aruande koostajaks rikkumise tuvastaja, mitte RÜ.	Keskmine	Madal	AA
25	Hetkel on 5% auditite läbiviimine killustatud erinevate asutuste vahel ning maht suhteliselt madal (ainult 24 auditit on teostatud), mistõttu kõikidele RA’de/RÜ’de siseaudiitoritele pole piisavalt koormust ning ei võimalda vajalikku spetsialiseerumist.	5% auditid oleks mõistlik tulevikus tsentraliseerida AA’sse, kuid soovi korral tuleks võimaldada RA/RÜ siseaudiitoritel neist osa võtta. Lisaks oleks soovitatav kaaluda 5% auditite osalist sisseostmist vastavatel teenusepakkujatel (nt. suure töökoormusega aegadel).	Keskmine	Keskmine	KA; AA
26	Mitmed RA’de/RÜde siseaudiitorid on tunnistanud, et hoolimata käsiraamatute olemasolust on olulisi teadmiste ja kogemuste vajakajäämisi juhtimis- ja kontrollisüsteemide	Soovitame tulevikus RA/RÜ’de tasemel läbiviidavad juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid viia läbi koostöös asutuse väliste audiitoritega (<i>co-sourcing</i>), mis omakorda tagaks pikas	Keskmine	Keskmine	AA; KA; RA’d; RÜ’d

	auditeerimisel.	perspektiivis kogemuste kasvu.			
27	Hetkel piirduvad SF projektid 5% auditi kohustusega, mis ei pruugi anda MA'le piisavat kindlust kulude abikõlblikkuse osas.	Soovitame tulevikus kaaluda suurtele SF projektidele (nt. üle 5 000 000 EEKi) sõltumatu välise lõppauditi läbiviimise kohustuse kehtestamist.	Keskmine	Keskmine	KA ja AA
28	Töögrupid on olulised koordineerimismehhanismid uue teadmuse loomisel ja info edastamisel, kuid nad ei ole oma tegevuses eesmärgistatud ning neid ei koordineerita piisavalt.	Soovitame SF Administratiivse töögrupi muuta regulaarseks, kus osaletakse kõikidest RA/RÜdest info jagamise eesmärgil. Teised töögrupid peaksid jääma <i>ad hoc</i> põhimõttel toimivateks sisulise aruteluga ja modereeritavateks töörühmadeks, kus osalejate arv oleks piiratud 10-12 inimesega.	Keskmine	Keskmine	KA
29	Ekstraneti väga palju ei kasutata, kuna ta pole väga kasutajasõbralik.	Ekstranetti tuleks luua eraldiseisev arhiiv ning paigutada iganenud info arhiivi. Töögruppide infomaterjalid jm tuleks panna ülesse ainult Ekstraneti, mis omakorda genereeriks automaatse teate töögrupi liikmetele.	Keskmine	Madal	KA

Tabel. Hindamise käigus välja töötatud järeldused ja soovitused

Lisa 1. Ülevaade kasutatud infoallikatest

- Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 1260/1999, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta. (21. juuni 1999);
- Euroopa Komisjoni määrus (EÜ) nr 438/2001, millega sätestatakse üksikasjalikud eeskirjad nõukogu määruse (EÜ) nr 1260/1999 rakendamiseks seoses struktuurifondidest antava abi haldus- ja kontrollisüsteemidega (2. märts 2001);
- Struktuuritoetuse riikliku registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus;
- Struktuuritoetuse väljamaksmise üldised tingimused ja kord;
- Struktuuritoetuste seadus;
- Struktuuritoetuse kasutamise seire ja hindamise üldised tingimused ja kord;
- Struktuuritoetuse riikliku registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus;
- Eesti Riiklik Arengukava Euroopa Liidu Struktuurifondide kasutuselevõtuks – Ühtne Programmdokument 2004-2006 (RAK);
- RAKi Programmitäiend;
- Struktuurifondide juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus „Eesti riiklik arengukava struktuurifondide kasutuselevõtuks- ühtne programmdokument 2004-2006“;
- Välisabi taotlemise, kasutamise, järelevalve ning hindamise kord;
- Struktuuritoetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning struktuuritoetuse väärkasutamisest teabe edastamise tingimused ja kord;
- Struktuuritoetuste väljamaksmise üldised tingimused ja kord;
- Struktuuritoetuse kasutamise finantsaruannete esitamise kord;
- Euroopa Liidu Struktuurifondide kodulehekülg ja Ekstranet www.struktuurifondid.ee
- Struktuuritoetuste Registri Operatiivinfosüsteemi testversioon;
- Euroopa Sotsiaalfondi meetmete 1.1 ja 1.3 tasakaalustatud kontrollimeetodika väljatöötamine, Rahandusministeerium (märts 2006);
- Läti Riikliku Arengukava 2004-06 Programmitäiend;
- Leedu Riikliku Arengukava 2004-06 Programmitäiend;
- Komisjoni aruanne. 16. aastaaruanne struktuurifondide rakendamise kohta 2004. aastal;
- Mitteametlik kokkuvõte Eestis läbiviidud ERDF-i auditi (5 –9. dets. 2005) leidudest;
- Hindamisaruanne "Riikliku Arengukava rakendamise hindamine", PricewaterhouseCoopers, 12.12.2005
- *ESF – Final audit report – System audit in respect of operation No 2003EE161DO001 and 2004EE050PC001, DG Employment and Social Affairs (2006);*

- *European Commission Draft Working Paper. The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers;*
- *European Commission Working Paper 3. Indicators for Monitoring and Evaluation. An Indicative Methodology;*
- *Guidelines Concerning Commission Payment Times. Memorandum from MS Schreyer;*
- *Commission Staff Working Document. Annex to the 2004 Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interest and the fight against fraud;*
- *Draft working document concerning good practice in relation to management verifications to be carried out by Member States on projects co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund (21/12/2005);*
- *A Study on the Efficiency of the implementation Methods for Structural Funds. Final Report, ÖIR in association with LRDP and IDOM (2003);*
- *Evaluation of the efficiency of the implementation of Malta's Single Programming Document 2004-2006, PricewaterhouseCoopers (2006).*

Lisa 2. Teostatud intervjuud ja fookusgrupis osalejad

Nimi	Ametikoht	Intervjuu aeg
Klas Klaas	RahMin, VFO, nõuniku kt	17.04.2006
Katri Seier	RahMin, VFO, nõuniku kt.	
Kalle Killar	RahMin, VFO, osakonnajuhataja asetäitja	18.04.2006
Marko Gorban	PõM, Maaelu poliitika büroo, büroojuhataja asendaja	18.04.2006
Rainer Rohesalu	EAS, Analüüsi- ja skeemiarendusüksus, ekspert	19.04.2006
Ghita Pook	EAS, Finants- ja tugiteenuste üksus, direktori asetäitja	
Sigrid Vestmann	EAS, Analüüsi- ja skeemiarendusüksus, direktori kt	
Kädi-Liis Kangur	PõM, Kalanduse arengu büroo, juhataja	20.04.2006
Harri Tallinn	RahMin, ELMO, osakonnajuhataja kt	20.04.2006
Maris Rahnu	RahMin, ELMO, SF talitus, talitusejuhataja	
Indrek Möller	RahMin, ELMO, SF talitus, finantsspetsialist	
Andrei Katsuba	HTM, Planeerimisosakond, ekspert	21.04.2006
Mati Mõtte	PRIA, Toetuste osakond, juhataja asetäitja	21.04.2006
Sigmar Suu	PRIA, Põllumajanduse arendusrahastu toetuste kontrolli büroo, büroo juhataja	
Taivo Kurvits	PRIA, Struktuurivahendite arvestuse büroo, büroo juhataja	
Jaanus Hämmal	PRIA, peadirektori asetäitja	
Anneli Kimmel	PRIA, toetuste kontrolli osakond, juhataja asetäitja	
Mati Kermas	PRIA, peadirektor	
Ants Viira	PRIA, finantsosakond, juhataja asetäitja	
Katri Targama	INNOVE, Struktuuritoetuste üksus, juhataja	24.04.2006
Kerli Lorvi	TTA, ESF osakond, osakonnajuhataja kt	24.04.2006
Merlin Orgla	SoM, Tööturu osakond, ESF koordinatsiooni juhi asendaja	25.04.2006
Katrin Kivi	RIA, Arendus osakond, projektide haldur	25.04.2006
Jaak Liivik	RIA, SF nõunik	
Kristel Kerson	RahMin, siseauditi osakond, siseaudiitor	25.04.2006
Kaire Prems	Siseaudiitor osakonnajuhataja ülesannetes	
Apo Oja	SoM, siseauditi osakond, siseauditi juht	

Elen Ohov	SoM, Tervishoiuosakond, tervishoiukorralduse ressurside nõunik	26.04.2006
Liis Sild	SoM, Finants- ja varahalduse osakond	
Tiina Mitt	KKM, siseauditi osakond, juhataja	26.04.2006
Heli Jalakas	KKM, siseauditi osakond, siseaudiitor	
Annika Vahersalu	KKM, Tõukefondide büroo, spetsialist	28.04.2006
Mari Lehtmets	KKM, Strateegia ja investeringute osakond, juhataja kt	
Margit Krieger	PõM, siseauditi osakond, juhataja	27.04.2006
Triin Viljasaar	PõM, siseauditi osakond, siseaudiitor	
Ülle Leemets	HTM, siseauditi osakond, siseaudiitor	27.04.2006
Helen Sulg	KIK, Keskkonnaprogrammi ja ERDF-i üksus	28.04.2006
Meeli Õismaa	MKM, siseauditi osakond, osakonnajuhataja	28.04.2006
Elis Sapas	MKM, siseauditi osakond, siseaudiitor	
Kaur Siruli	RahMin, finantskontrolli osakond, nõunik	2.05.2006
Andres Karotamm	RahMin, finantskontrolli osakond, osakonnajuhataja	3.05.2006
Liis Sild	SoM, Finants- ja varahalduse osakond, struktuurifondide nõunik	11.05.2006 (telefonivestlus)
Miia Raig	MKM, Välisvahendite osakond, struktuurifondide talituse juhataja	11.05.2006 (telefonivestlus)
Ghita Pook	EAS, finants- ja tugiteenuste üksus, direktori asetäitja	18.05.2006
Peeter Suislepp	EAS, Järelevalve ja hindamisüksuse juht	
Signe Viimsalu	EAS, Õigusüksuse juht	

Järgnevalt on välja toodud 22. mai 2006 SF rakendussüsteemi võtmeisikute fookusgrupil osalenute nimekiri:

- Helen Sulg;
- Ursula Sarnet;
- Miia Raig;
- Kristi Tulve;
- Katri Seier;
- Mati Mõtte;
- Harri Tallinn;
- Virge Harzia;
- Mari Lahtmets;
- Annika Vahersalu;
- Kalle Killar.

Lisa 3. Projektide rakendajate seas läbiviidud küsitluse ankeet

Tere!

PricewaterhouseCoopers viib Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi palvel läbi Euroopa Liidu struktuurifondide rakendussüsteemi erapooletut hindamist, mille eesmärgiks on välja töötada soovitusi parendamiseks struktuurifondide rakendussüsteemi toimimist. Analüüsi tulemused peaksid andma ka sisendi järgmise programmiperioodi ülesehitusse.

Hindamise raames küsitleme ka toetust saanud organisatsioone selgitamaks struktuurifondide senist rakendumist ja saamaks tagasisidet võimalike kitsaskohtade osas. **Rõhutame, et antud küsitlus ei ole seotud struktuurifondidest praeguste või hilisemate toetuste taotlemisega ega ka Teie Rakendusüksuse sisemise kontrolliga s.t. Teie poolt esitatud andmeid ei kontrollita mujal ankeetides esitatuga ega edastata muudele osapooltele.** Küsitlus hõlmab peamiselt valdkondi, mida eelnevalt teiste uuringutega pole kaetud ning on suunitluselt hinnangutepõhine. Küsimustele vastamiseks kulub keskeltläbi 10 minutit.

Selleks, et vajaduse korral täpsustada Teie hinnanguid, küsime ankeedi lõpus Teie kontaktandmeid. Seetõttu reserveerime endale õiguse vajaduse korral Teiega peale küsitlust uuesti kontakteeruda.

Ette tänades Teie tagasiside eest,
PricewaterhouseCoopers

Kuivõrd keeruline on Teie hinnangul maksetaotluse koostamine?

- *väga lihtne*
- *pigem lihtne*
- *pigem keeruline*
- *väga keeruline*

Juhul kui maksetaotluse koostamine on väga keeruline, siis palun selgitage, millised aspektid tekitavad enim mitmeti mõistetavust:

.....

Kuivõrd rahul olete maksetaotluse koostamiseks olevate juhendite arusaadavusega?

- *väga rahul*
- *pigem rahul*
- *pigem mitte rahul*
- *üldse mitte rahul*

Juhul kui Te ei ole üldse rahul juhendite arusaadavusega, siis palun selgitage, mida peaks rohkem lahti seletama:

.....

Kuivõrd rahul olete abikõlblike kulude regulatsioonide ja juhendite arusaadavusega?

- *väga rahul*
- *pigem rahul*
- *pigem mitte rahul*
- *üldse mitte rahul*

Juhul kui Te ei ole üldse rahul regulatsioonide ja juhendite arusaadavusega, siis palun selgitage, mida peaks rohkem lahti seletama:

.....

Kas Teie poolt esitatud maksetaotlus on projekti rakendamise jooksul Rakendusüksuse³⁰ poolt tagasi lükatud?

- *jah*
- *ei*

Kui jah, siis mis oli Rakendusüksuse poolne põhjendus?

.....

Kas maksetaotluse alusel teostatud makse on laekunud tähtaegselt Teie pangakontole?

- *jah*
- *ei*

Kui ei, siis kas makse viibimine on põhjustanud Teie projekti tegevuse seiskumist või edasilükkamist?

- *jah*
- *ei*

Kui pikk oli ligikaudselt ajaperiood Teiepoolsest maksetaotluse esitamisest Rakendusüksusele raha laekumiseni Teie pangakontole?

Ligikaudu..... päeva

Märkus:

.....

Kuivõrd rahul olete makse teostamise kiirusega (maksetaotluse esitamisest raha laekumiseni)?

³⁰ Rakendusüksuse all mõtleme ühte järgnevatest asutustest: SA Innove, Tööturuamet, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus, Riigikantselei, PRIA, Maanteeamet, AS Tallinna Lennujaam, Veeteede Amet, Raudteeinspeksioon, Keskkonna Investeeringute Keskus, Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus, Sotsiaalministeerium

- väga rahul
- pigem rahul
- pigem mitte rahul
- üldse mitte rahul

Kui Te ei ole üldse rahul makseteostamise kiirusega, siis milline oleks Teie poolt aktsepteeritav makse teostamise maksimaalne aeg?

.....päeva

Märkus:

.....

Kas Teie juures on teostatud Rakendusüksuse poolt kohapealset kontrolli?

- jah
- ei

Juhul kui Teie juures on teostatud kohapealset kontrolli, siis mitu korda on seda projekti jooksul tehtud?

- 1 kord
- 2 korda
- 3 korda
- rohkem

Juhul kui Teie juures on teostatud kohapealset kontrolli, siis kui kompetentne oli Teie hinnangul Rakendusüksuse poolne kontrolli teostanud isik?

- kompetentne
- mittekompetentne

Juhul, kui Teie arvates oli kontrolli teostanud isik mittekompetentne, siis palun põhjendage!

.....

Kas Teie juures on teostanud projekti auditit Rahandusministeeriumi või mõne muu ametiasutuse audiitor?

- jah
- ei

Kui jah, siis kui kompetentne oli Teie hinnangul Rahandusministeeriumi või mõne muu ametiasutuse audiitor?

- kompetentne
- mittekompetentne

Juhul, kui Teie arvates oli audiitor mittekompetentne, siis palun põhjendage!

.....

Kuivõrd rahul olete Rakendusüksuse poolse info edastamise kiirusega projekti rakendamisega seotud küsimustes?

- *väga rahul*
- *pigem rahul*
- *pigem mitte rahul*
- *üldse mitte rahul*

Kuivõrd rahul olete Rakendusüksuse poolt edastatud info kvaliteediga projekti rakendamisega seotud küsimustes?

- *väga rahul*
- *pigem rahul*
- *pigem mitte rahul*
- *üldse mitte rahul*

Millised on peamised allikad, kust hangite infot oma projekti rakendamisega seotud küsimustes?

- Rakendusüksusest vastava meetme spetsialisti käest
- Rakendusüksuse kodulehel
- Rakendusametuse (vastava valdkonna ministeerium) spetsialisti käest
- Rakendusametuse kodulehelt
- Korraldusametusest (Rahandusministeeriumi Välisfinantseerimise osakond)
- Makseametusest (Rahandusministeeriumi Euroopa Liidu Maksete osakond)
- Struktuurifondide kodulehelt (www.struktuurifondid.ee)
- meetme määrusest
- ajakirjandusest
- Maakondlikust Arenduskeskusest
- konsultatsioonifirma konsultandilt
- mujalt

Juhul kui mujalt, siis palun täpsustage:

.....

Juhul kui Teil on muid kommentaare või ettepanekuid struktuurifondide rakendamisega seotud küsimustes, siis on Teil alljärgnevalt võimalik need välja tuua:

.....

Teie nimi:

Teie kontakt e-mail:

Meede, mille alt Te oma projekti rakendate:

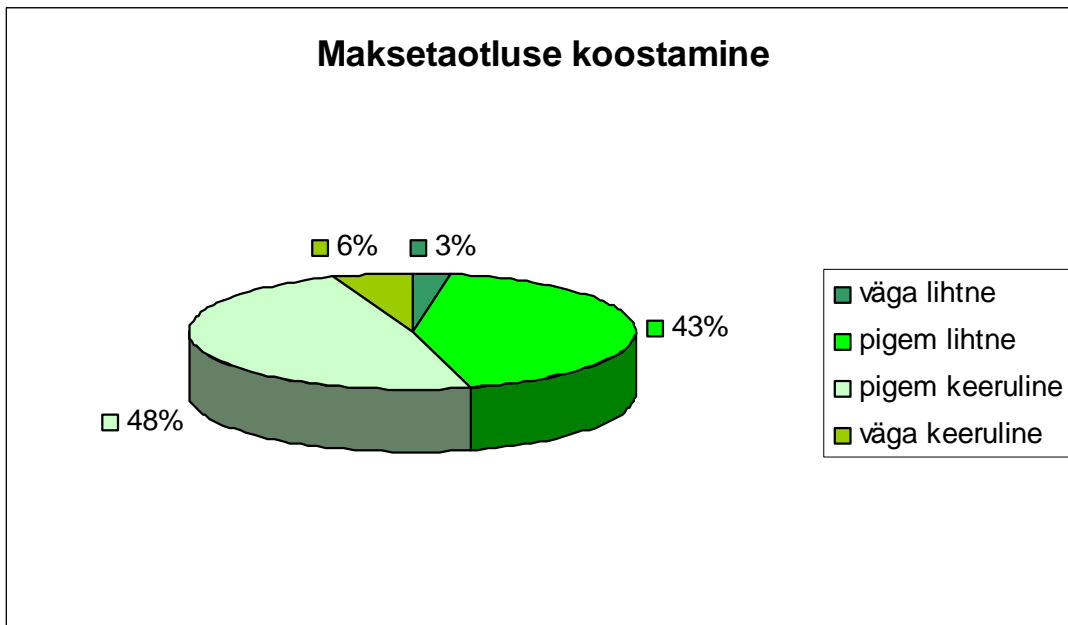
Teie projekt on:

- käimasolev
- lõppenud

Teie projekti Rakendusüksus on (vastavalt meetmele):

Täname täidetud küsimustiku eest!

Lisa 4. Projektide rakendajate seas läbiviidud küsitluse tulemuste kokkuvõte



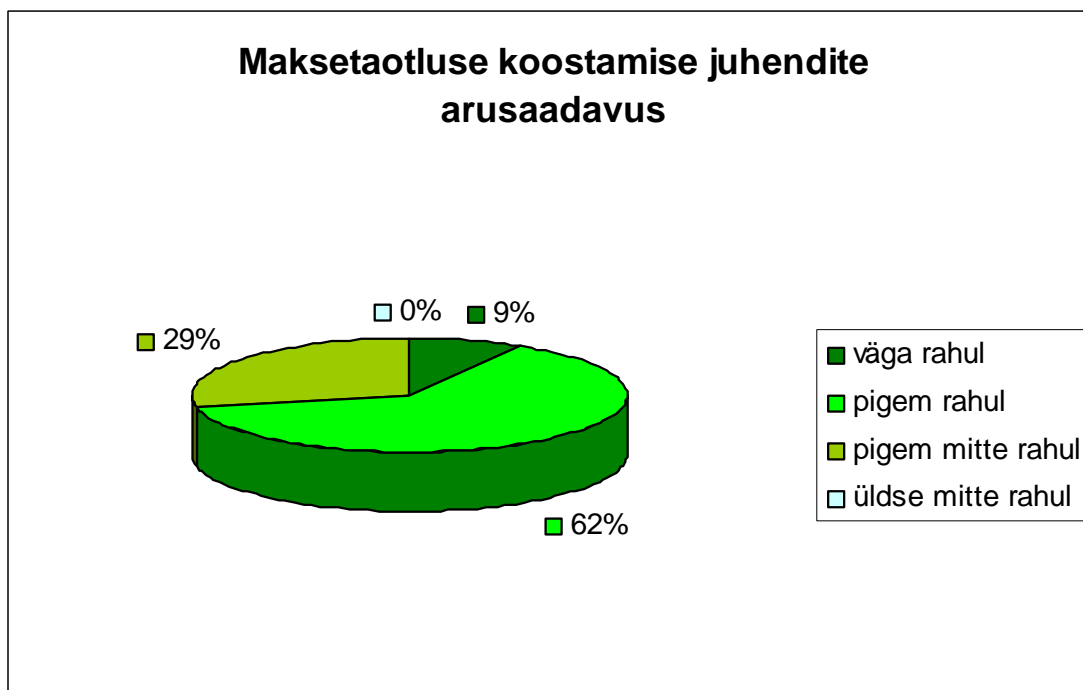
Joonis. Vastused küsimusele: Kuivõrd keeruline on Teie hinnangul maksetaotluse koostamine?

Täpsustav küsimus: Juhul kui maksetaotluse koostamine on väga keeruline, siis palun selgitage, millised aspektid tekitavad enim mitmeti mõistetavust?

Vastused:

- Nõutakse palju lisadokumente, eriti palkade lähetuskorralduste välisekspertide majutuste (kolm pakkumist?) kohta;
- Valuutakursside arvutamine (millise päeva milline kurss) ja sellest tulenevad erinevused bilansis, raskused kulutuste tegemisel vastavalt taotluses esitatud ajakavale;
- On keeruline minu jaoks, kuna selle eest mina vastutasin, aga tegelikult sellega tegeles raamatupidaja. Tema jaoks ei oska öelda, kui keeruline see oli, tean, et esimest maksetaotlust koostasime paar korda;
- Maksetaotluste nõudmised muutuvad;
- Protseduurid ei olnud projekti alguseks selged ja muutusid projekti kestel;

- *Probleem on pigem taotluse vormistamisega. Tallinna Tehnikaülikooli raamatupidamises kasutatakse massmaksete meetodit, mistõttu maksetaotluse vormistamiseks peavad raamatupidajad tegema hulga lisatööd leidmaks erinevatele kontodele kantud täpseid summasid - mis vastavalt reeglitele tuleb märkida nii kulu- kui ka maksedokumentidele. Raamatupidajad muidugi selle üle õnnelikud ei ole, sest neil tuleb otsida aruandluseks vajalikke numbreid erinevatest kohtades. Tulemusena kulub ebanormaalselt palju aega maksetaotluse lisade vormistamiseks;*

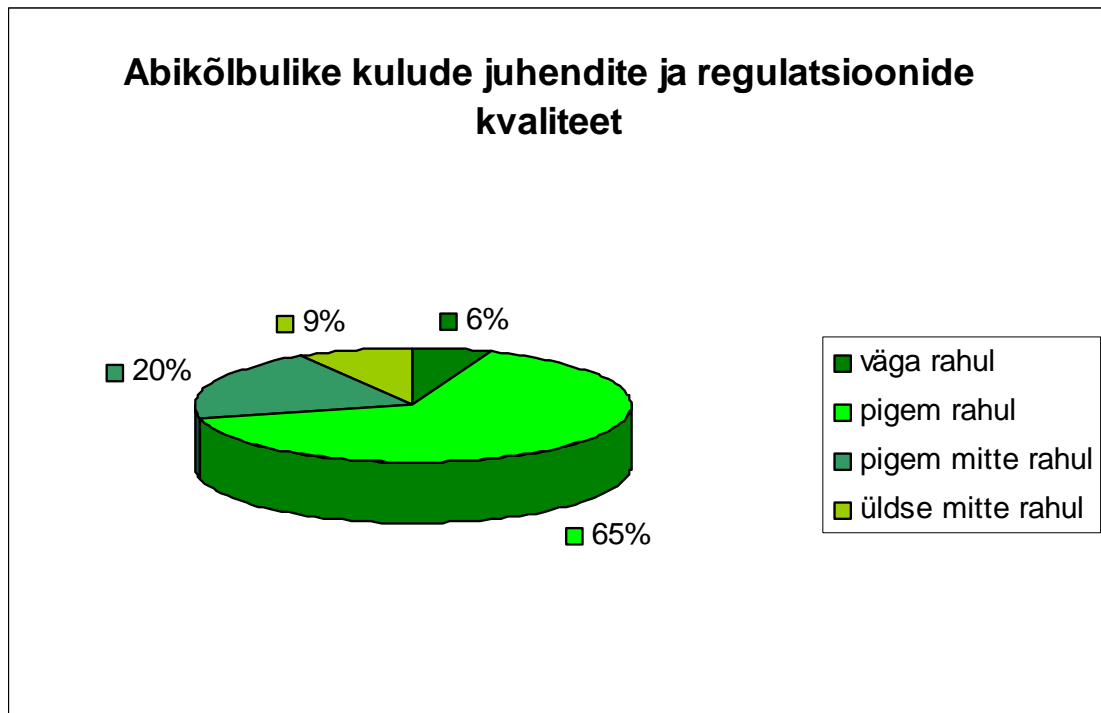


Joonis. Vastused küsimusele: Kuivõrd rahul olete maksetaotluse koostamiseks olevate juhendite arusaadavusega?

Täpsustav küsimus: Juhul kui Te ei ole üldse rahul juhendite arusaadavusega, siis palun selgitage, mida peaks rohkem lahti seletama.

Vastused:

- *Liiga üldine. Kohati segadust tekitavad väljendid. Pole vastuseid kõikidele küsimustele;*
- *Juhenditest saab alles siis lõplikult aru, kui on vähemalt üks maksetaotlus koostatud-seega läbi praktilise kogemuse;*
- *Juhendid ei olnud projekti alguseks selged ja muutusid hiljem.*



Joonis. Vastused küsimusele: Kuivõrd rahul olete abikõlblike kulude regulatsioonide ja juhendite arusaadavusega?

Täpsustav küsimus: Juhul kui Te ei ole üldse rahul regulatsioonide ja juhendite arusaadavusega, siis palun selgitage, mida peaks rohkem lahti seletama.

Vastused:

- Põhiküsimus on käibemaksus, mis tuleks projekti algul kohe läbi rääkida ja selgitada;
- Raskesti mõistetakse. Paljud reeglid peavad olema lahtiseletatud praktikast lähtuvalt. Praktika näitab, et mõned punktid võivad olla kaheselt mõistetakse;
- Osalt on kulude abikõlblikkus projekti-spetsiifiline ja selle üle otsustamises võiks projektijuhte rohkem usaldada;
- Tööjõukulude/palgaga ja üldkulude osaga seotud küsimused olid mitmeti tõlgendatavad.



Joonis. Vastused küsimusele: Kas Teie poolt esitatud maksetaotlus on projekti rakendamise jooksul Rakendusüksuse poolt tagasi lükatud?

Täpsustav küsimus: Kui jah, siis mis oli Rakendusüksuse poolne põhjendus?

Vastused:

- On nõutud lisadokumente, selgitusi tööajatabelite osas. Sellega on tegelenud raamatupidaja;
- Maksetaotlust pole tagasi lükatud, kuid on esitatud väga palju ka piciasju puudutavaid küsimusi ning erinevalt lubatud 10-st päevast on taotluste läbivaatamine võtnud aega ligi 3 kuud;
- Seal olid vead. Antud periood on läbi, nüüd juba raske seda kommenteerida, kuna sellised projektid on täis stressi. Siis kui kõik on läbi, on raske tagasi sellele minna;
- Tagasi pole lükatud, ainult täpsustanud olen mõnda aspekti;
- On saadetud tagasi paranduste tegemiseks;
- Algselt Rakendusüksuse poolt kooskõlastatud pakkumiskutse dokumentide alusel tehtud maksetaotlused lükati tagasi. Maksetaotlust ei loetud korrektseks ja kulusid abikõlblikuks;

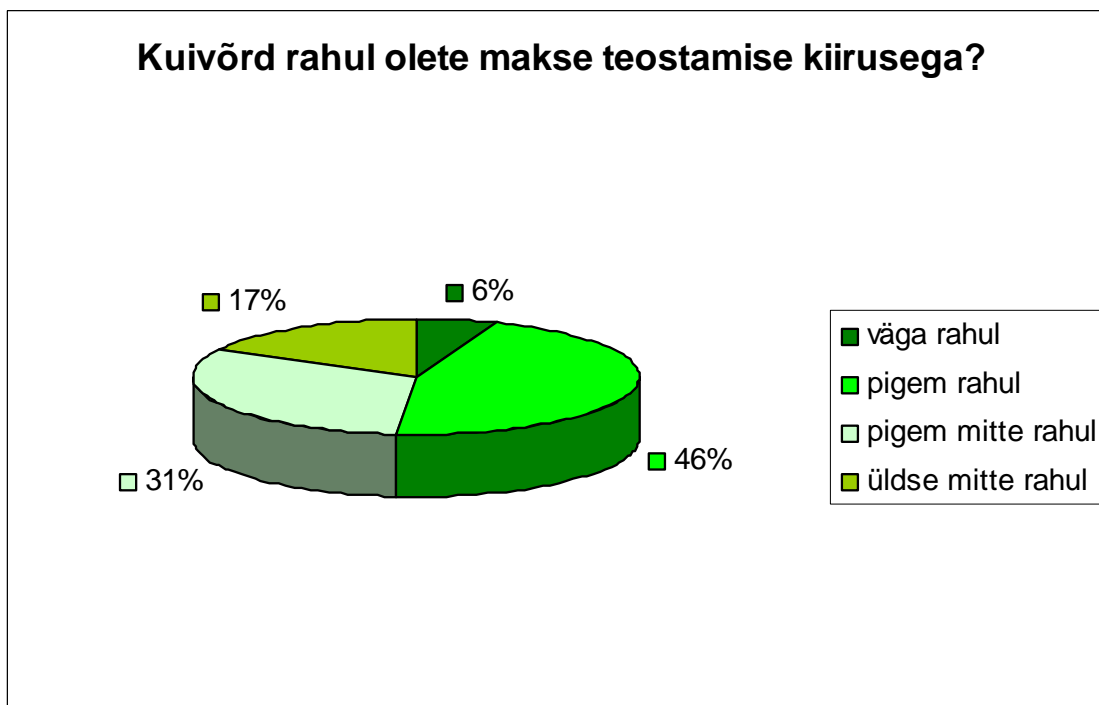
- *Pisivead;*
- *Enamasti oli tegemist mu enda näpukatega. Ainus sisulise probleemi koht oli selles, et TTÜ raamatupidamine - vastavalt kehtivale seadusele - võtab iga väljamakstud palga pealt teatava summa puhkusereservi. See summa võetakse allüksuse vahenditest maha, kuid abikõlblikuks muutub see alles puhkuse kasutamisel. Märksa loogilisem oleks puhkusereservi võetud summa lugeda abikõlblikuks. Praegu peab projekti koordineeriv allüksus lisaks omafinantseeringule andma justkui protsendita laenu puhkusereservile. TTÜ sees ei ole õnnestunud asja klaarida;*
- *Rahaliste vahendite lõppemine, taotleja mittevastamine toetuse saamise tingimustele;*
- *Summa oli vale (kuigi see oli RÜ poolt ise ette antud);*
- *Lahtreid pidi teisiti täitma, kui mina olin asjast aru saanud. Tegelikult saadeti tagasi koordinaatori poolt koos muutmissetpanekutega.*



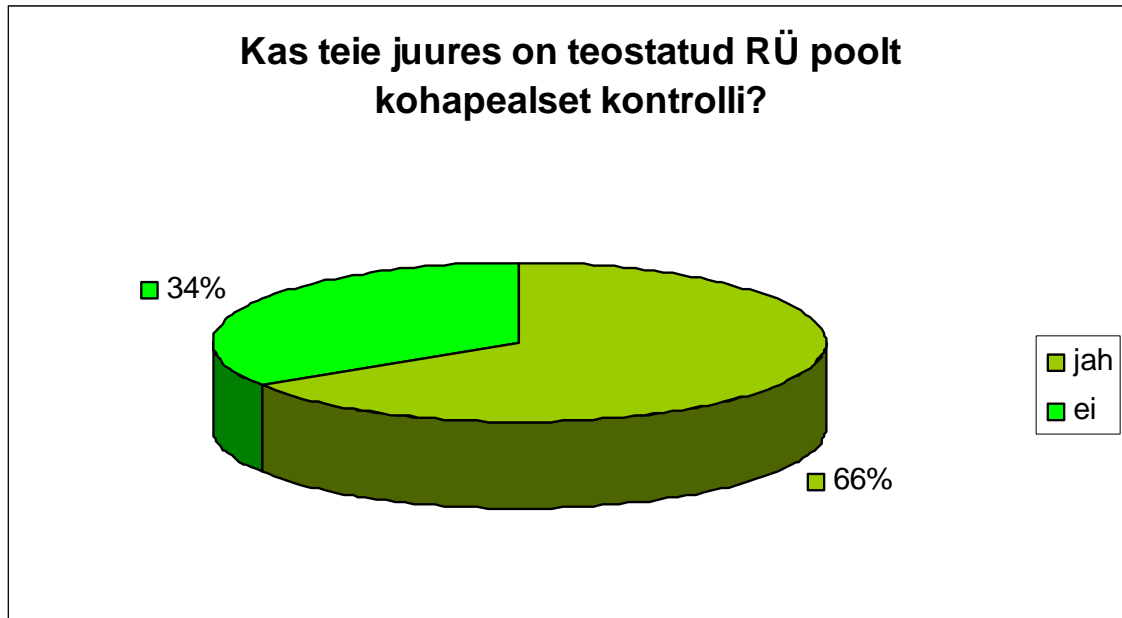
Joonis. Vastused küsimusele: Kas maksetaotluse alusel teostatud makse on laekunud tähtaegselt Teie pangakontole?



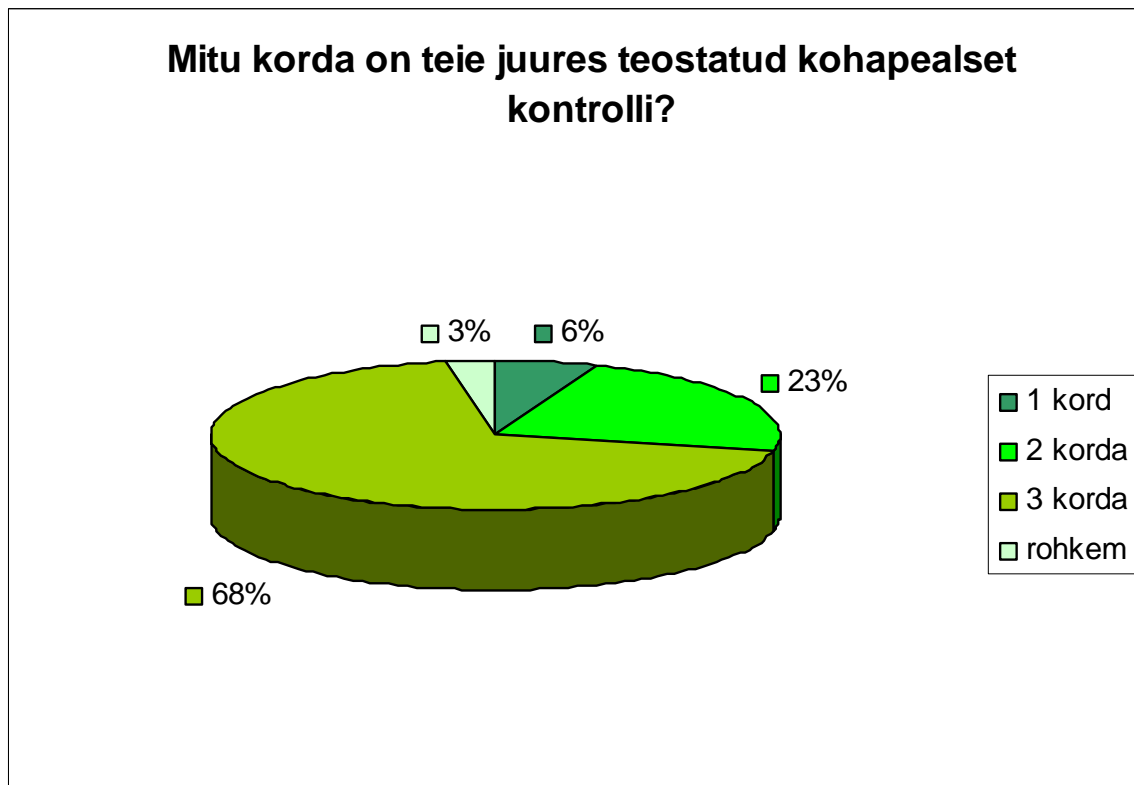
Joonis. Vastused küsimusele: Kui ei, siis kas makse viibimine on põhjustanud Teie projekti tegevuse seiskumist või edasilükkamist?



Joonis. Vastused küsimusele: Kuivõrd rahul olete makse teostamise kiirusega (maksetaotluse esitamisest raha laekumiseni)?



Joonis. Vastused küsimusele: Kas Teie juures on teostatud Rakendusüksuse poolt kohapealset kontrolli?



Joonis. Vastused küsimusele: Juhul kui Teie juures on teostatud kohapealset kontrolli, siis mitu korda on seda projekti jooksul tehtud?

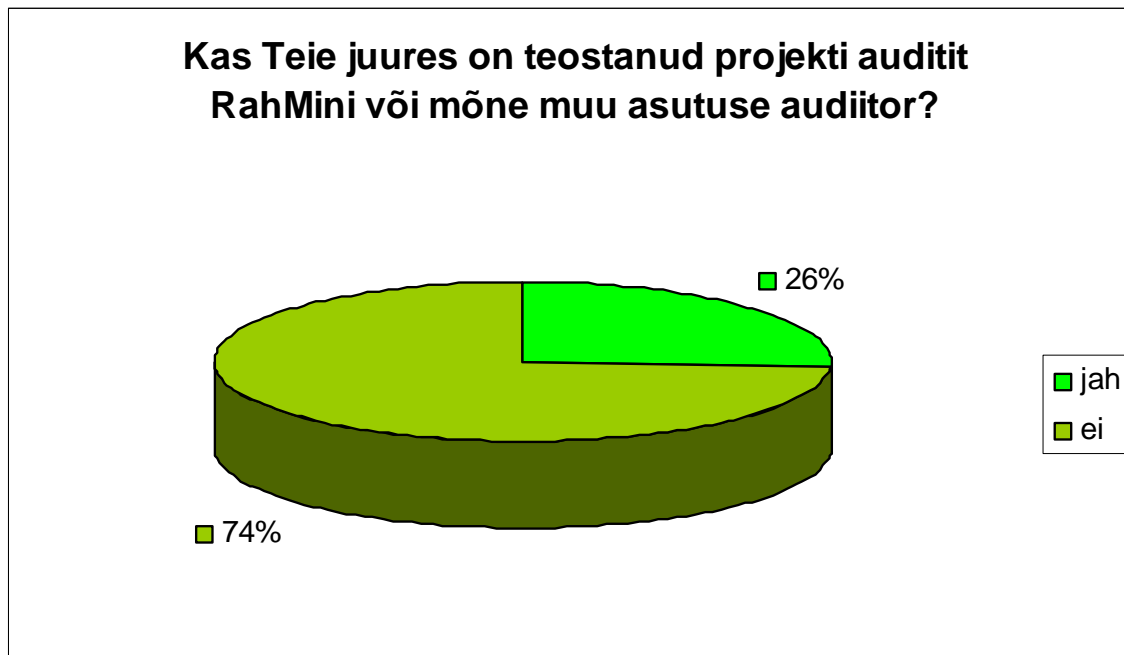


Joonis. Vastused küsimusele: Juhul kui Teie juures on teostatud kohapealset kontrolli, siis kui kompetentne oli Teie hinnangul Rakendusüksuse poolne kontrolli teostanud isik?

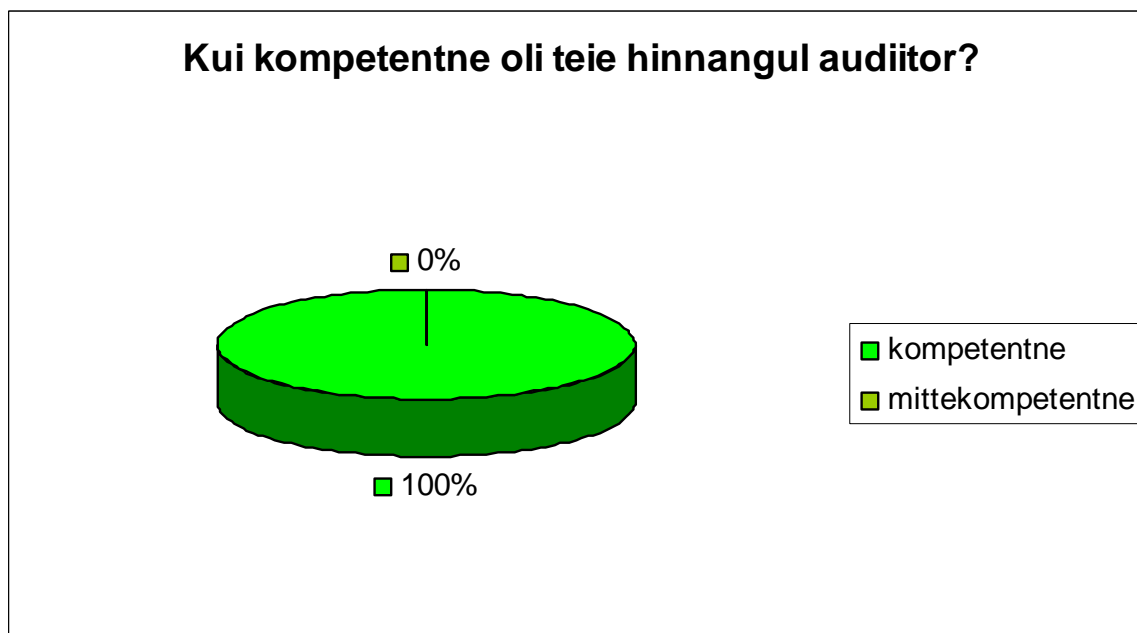
Täpsustav küsimus: Juhul, kui Teie arvates oli kontrolli teostanud isik mittekompetentne, siis palun põhjendage!

Vastused:

- *Kontrolli teostas Rakendusasutus, kuna oleme ise taotlejana Rakendusüksus;*
- *Kahjuks ei oska hinnata tema kompetentsi;*
- *Ei olnud töö eesmärgid eriti selged.*

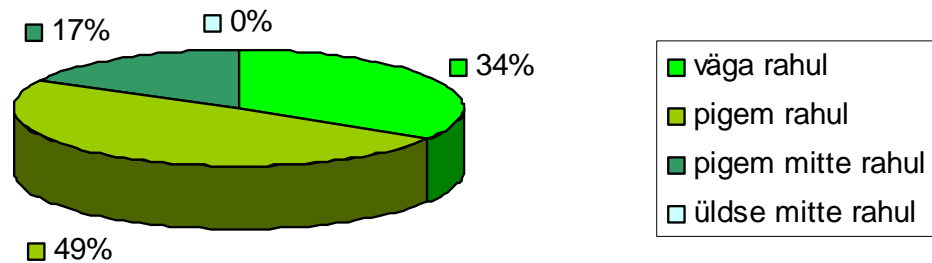


Joonis. Vastused küsimusele: Kas Teie juures on teostanud projekti auditit Rahandusministeeriumi või mõne muu ametiasutuse audiitor?



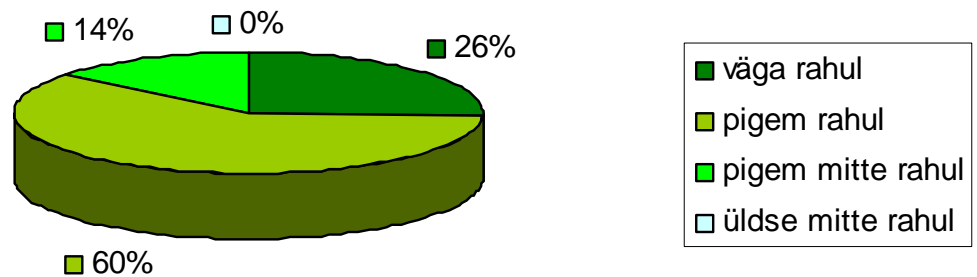
Joonis. Vastused küsimusele: Kui jah, siis kui kompetentne oli Teie hinnangul Rahandusministeeriumi või mõne muu ametiasutuse audiitor?

Kuivõrd rahul olete RÜ infoedastamise kiirusega?

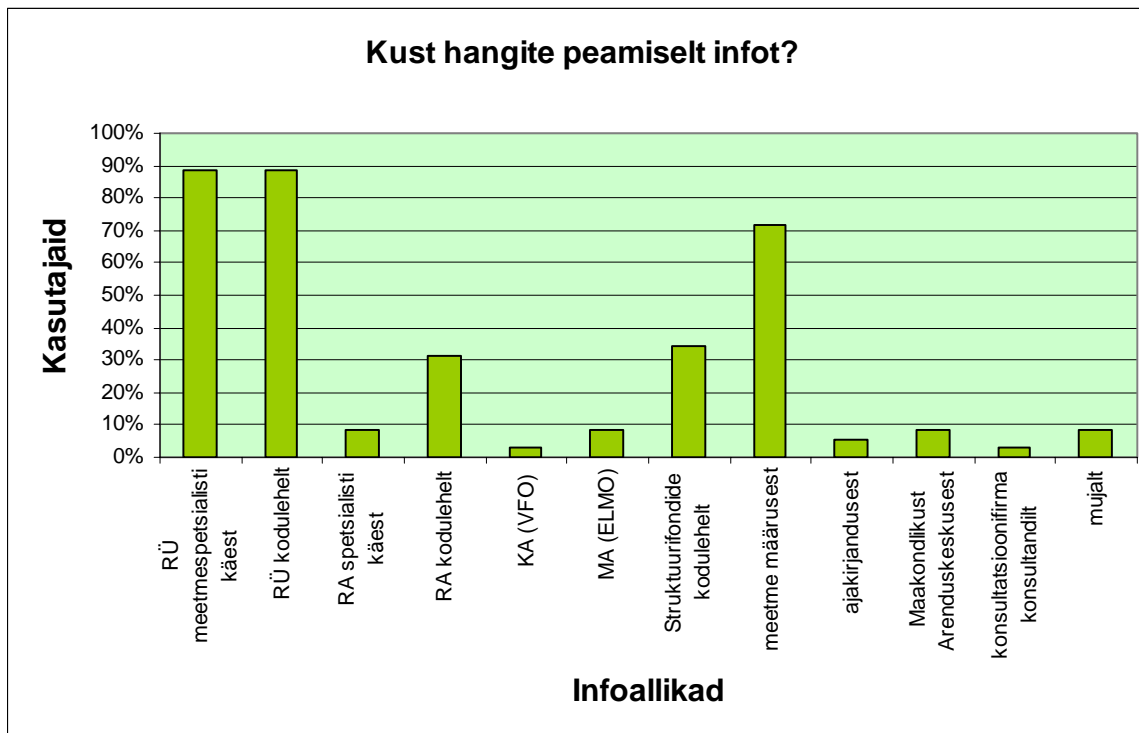


Joonis. Vastused küsimusele: Kuivõrd rahul olete Rakendusüksuse poolse info edastamise kiirusega projekti rakendamise seotud küsimustes?

Kuivõrd rahul olete RÜ poolt edastatud info kvaliteediga?



Joonis. Vastused küsimusele: Kuivõrd rahul olete Rakendusüksuse poolt edastatud info kvaliteediga projekti rakendamise seotud küsimustes?



Joonis. Vastused küsimusele: Millised on peamised allikad, kust hangite infot oma projekti rakendamiseks seotud küsimustes?

Täpsustav küsimus: Juhul kui mujalt, siis palun täpsustage.

Vastused:

- Arutelud teiste analoogsete projektide juhtidega;
- Maakondlikust nõuandekeskusest ja maakondlikust tootjate organisatsioonist;
- Oleme ise taotlejana Rakendusüksus;
- Olen ka kolleegidega teistest asutustest teemat arutanud ja nõu küsinud;
- Iga küsimuse esitan oma spetsialistile Rakendusüksuses ja temalt saan vastuse;
- RAK meetmete infot edastavad ka maakondlikud nõuandekeskused;
- Rakendusüksuse infopäevadelt.

Täpsustav küsimus: Juhul kui Teil on muid kommentaare või ettepanekuid struktuurifondide rakendamisega seotud küsimustes, siis on Teil alljärgnevalt võimalik need välja tuua.

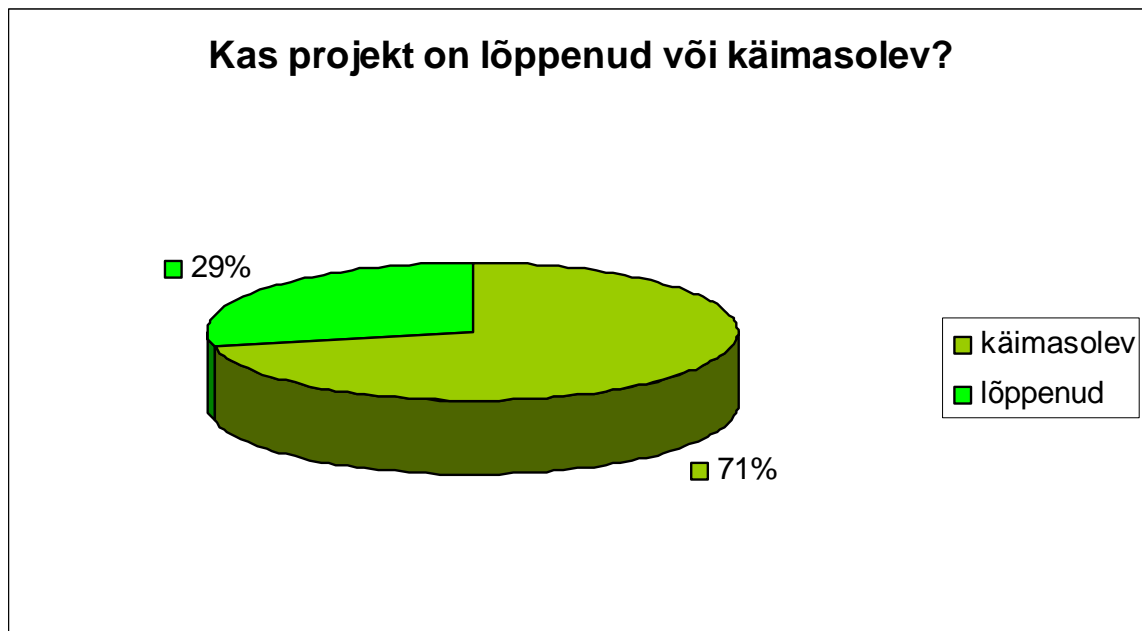
Vastused:

- *Kommentaariid olid projekti käigus raamatupidaja poolt. Mõnikord oli selline olukord, kui juhendist ei olnud näha, mis reeglid on olemas munitsipaalasutuse jaoks;*
- *Üritasime püsida projektitaotluse ajakavas, seetõttu pressisime projekti algusega. Samal ajal ei olnud Rakendusüksuses veel kõik asjad selged. See, mis alguses kokku lepiti, ei pidanud mõnel juhul hiljem enam paika. Nüüd, kus asi "käib", on ehk asi parem;*
- *Ettepanek - väljamaksetaotluste kiirem menetlemine ja raha laekumine. Oleme väike MTÜ ja meil ei ole võimalik poolaasta kaupa finantseerida projekti. Laenu võtmisel selline rahade aeglane liikumine oleks meie asutuse juba pankrotistanud. Rakendame kolme projekti: meede 1.3 - 2 tk, meede 1.1 - 1 tk.*
- *Kui projekti soovitakse vahepeal muuta, siis peaks seda olema ka võimalik teha (objektiivsed põhjused);*
- *Kuna kulutuste tegemine kuude lõikes on vastavalt taotluses esitatule, siis võiks kulutuste ajastamine olla vabam ning võiks vähendada aruandlust selle muutmise põhjuste ja uute kavade osas;*
- *Raha laekumise kohta pangakontole: Kui 2005.a. I poolaastal oli ajaperiood maksetaotluse esitamisest raha laekumiseni Saaremaa Õppekeskuse arvele keskmiselt 193 päeva, siis II poolaastal see aeg vähenes ja oli 44 päeva. Viimase kolme maksetaotluse puhul oli vastav ajaperiood juba 28-31 päeva (Rakendusüksus Tööturuamet). Maksetaotluste menetlemise aeg kiirenes oluliselt seoses uue koordinaatori tööetulekuga 2005. aasta augustis. Kui 2005.a. ei saanud makse laekumise ajaga üldse mitte rahul olla, siis käesoleval aastal võib juba pigem rahul olla;*
- *Eelarvelisel asutustel napib vabu vahendeid projektide läbiviimiseks, mistõttu oleks loogiline puhvervahendite eraldamine vastava ministeeriumi poolt. Avalikõiguslikud ülikoolid võivad ilmselt vabamalt lahendada seda küsimust. Muidugi põhiprobleemiks on käibemaks, mis on abikõlbmatu SPINNO mõistes. See muudab dramaatiliselt omafinantseerimise taset: 35% lisandub 18% ehk kokku 53%, mis muudab SPINNO projekti mitteatraktiivseks;*
- *Meetme määruste avalikustamine võiks toimuda vähemalt 3 nädalat enne taotlusvoorude avanemist- vähemalt põllumajanduse osas;*
- *Eelkõige tahaksin rõhutada riigikantselei struktuurfondide talituse ametnike professionaalsust ja abivalmidust. Kui küsimusi tekkis, oli võimalik kohe vastus saada;*
- *Seirearuande koostamine on kohati mõttetu ja seda nende tabelite puhul, kus tuleb ära näidata finantseerimise liigid kulukohtade lõikes. Samas maksetaotluses pole see vajalik. Lisaks on kõik tabelid Wordis, mis teeb väga lihtsaks mõne näpuvea tekkimise;*

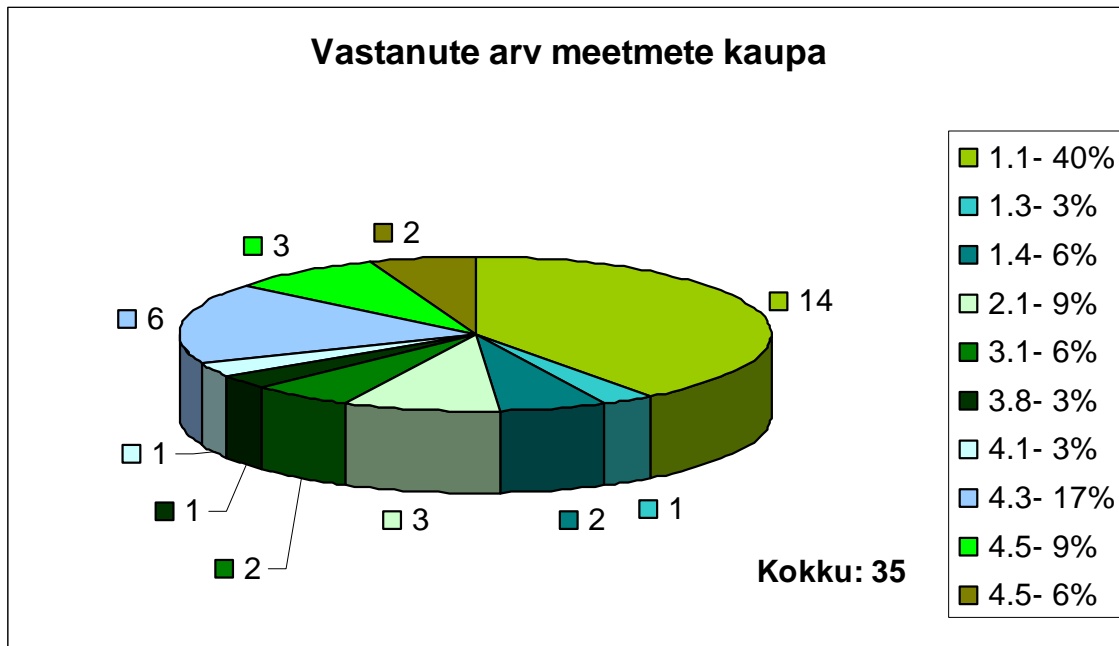
- Kuna oleme teinud mitmeid projekte, mida on rahastatud, siis ei ole võimalik täpseid vastuseid anda. Erinevate projektide puhul on probleemid erinevad. Näiteks EAS Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise programmi projekti puhul on KÜLASTUSKESKUS'e ehitamine abikõlblik tegevus. Kontori ehitus aga ei ole... Kuidas saab keskus ilma kontorita eksisteerida? Kontori haldamisest ei saada mingit tulu. Abikõlblik ei ole ka hotell - otsene raha teenimine. Majandustegevuse prognoosi järgi ei anna kogu hoone ruumide rentimise-ekspluateerimise puhul mitmed aastad kasumit, kuna MTÜ peab maksma töötajatele palka ja ka aastaringselt hoone majandamisega seotud väljaminekuid tegema. Mingit otsest riigipoolset toetust meie muuseum ei saa, rääkimata kogu külastuskeskusest. Projekti eesmärk on ju piirkonna arendustegevus ja tööhõive suurendamine. Peamised sissetulekud saadakse turismihooajal ja nende sissetulekute najal tuleb elada terve aasta. Meie nägemuses on külastuskeskus ühtse tervikuna funktsioneeriv ja piirkonna arengut soodustav ehitis ning seega ei tuleks ehituse rahastamisel seda osadeks jagada. Meile valmistab külastuskeskuse jagamine abikõlblikeks ja mitteabikõlblikeks osadeks väga suurt lisatööd ja peavalu alates taotluse vastavusse viimisest kuni audiitorite kontrollini välja. Ehituse tehniline projekt ja eelarve tulid osadeks jagada. Kummaline oli ka rahastamine läbi vallavalitsuse - meie võtsime pangalaenu, kandsime selle vallavalitsusele ja tehtud tööde eest võisid ainult nemad teostajale maksta... Audiitorid aga nõudsid originaalarveid mittetulundusühingult? Õnneks laabusid probleemid, kuid millise hinnaga?
- Kordan ülal esitatud muret. TTÜ raamatupidamine - vastavalt kehtivale seadusele - võtab iga väljamakstud palga pealt teatava summa puhkusereservi. See summa võetakse allüksuse vahenditest maha, kuid abikõlblikuks muutub see alles puhkuse kasutamisel. Märksa loogilisem oleks puhkusereservi võetud summa lugeda abikõlblikuks. Praegu peab projekti koordineeriv allüksus lisaks omafinantseeringule andma justkui protsendita laenu puhkusereservile. TTÜ on üsna suur asutus, seetõttu suure intertsiga ning asutuse sees ei ole õnnestunud asja klaarida. Nõnda tekki projekti 'jooksevkonto' miinus on märkimisväärne ning selle tõttu võib kannatada muude jooksvate ettevõtmiste rahastamine.
- Palun edaspidi mitte nii palju ja nii tihti muuta määruseid ja vorme! Lihtsustamise asemel muutub bürokraatia tihti keerulisemaks ja lisandub ümberõppimise ja -harjumise vaev;
- Probleemid ei tulene peamiselt mitte Rakendusüksusest, vaid projekti rakendamise üldisest maatriksist. Eelarve kuluridade jaotus püüab olla korraga nii raamatupidamislik kui analüütiline. Tulemus ei ütle midagi projekti teostajatele ja karta on, et ka mitte midagi usaldusväärset projekti läbiviijatele. Kuluridade struktuur ja kulude range seotus ridadega suurendab vajadust eelarve muutmist taotleda. Kui näiteks õppekava koostaja töötasu oli real töötasud, aga väljatöötajaks valitakse vastav eriala kutseühendus, tuleb taotleda eelarve muutust, kuigi töö olemus ega lõpp-produkt ei muutu. Projekti aruande vormid on mahukad ja eelarve osas kordavad vormiliselt erinevalt (s.t. need tuleb uuesti sisestada) väljamaksetaotlustes olevat infot. Rakendamise ideoloogia loojad on soovinud saada detailset ülevaadet, aga näib, et saavad väga palju detaile;
- Väga palju aega kulub aruandlusele, nii sisu- kui finantsaruandlusele, ja seda tänu pidevale ümbertegemisele, vormide muutumisele, ning täiendavate tabelite esitamisele ja paranduste tegemisele.

Rakendusüksusel (Innove) endal tervikuna puudub kogemus erinevate ja keeruliste juhtumite lahendamiseks, mistõttu ei julgeta võtta vastutust. Lahenduste-vastuste saamine võtab kaua aega, mis aeglustab projekti elluviimist. Kuna eelnevalt Phare programme kontrollis ja koordineeris Euroopa Komisjon, siis nüüd on suhteliselt jäiga kontrollipositsiooni üle võtnud nii rakendusüksus kui ka rakendusasutus. Vaatamata raskustele on Innove siiski koostööaldis ja otsib lahendusi koos projektimeeskonnaga. Mõlemad osapooled õpivad projekti rakendades. Väljamaksetaotluste menetlemine on aja jooksul siiski paranenud ja täna laekub raha õigeaegselt;

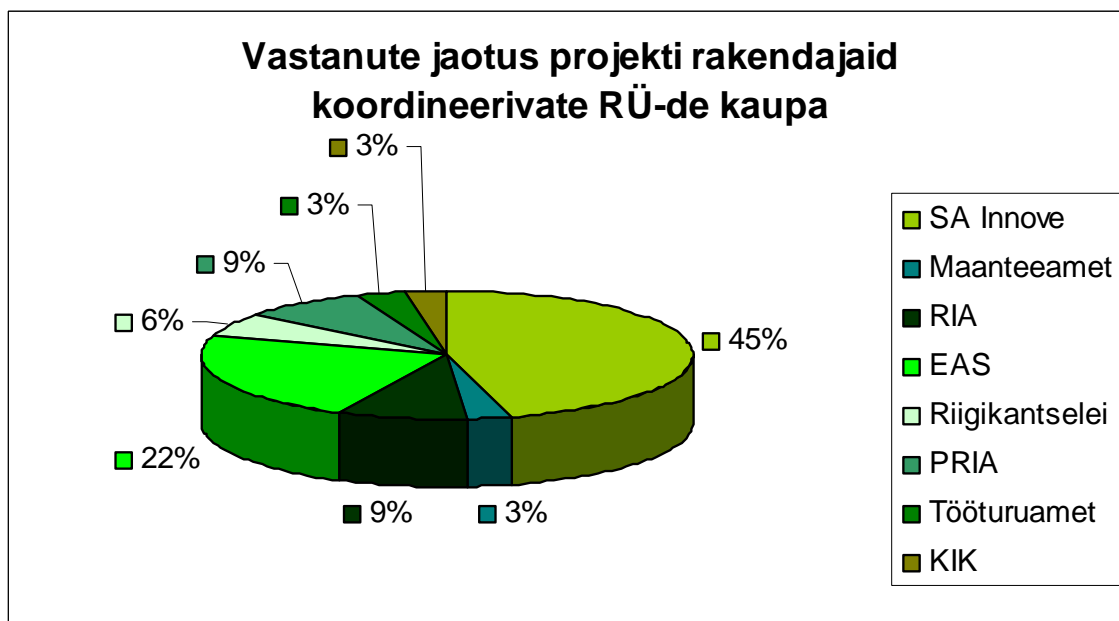
- Probleemiks on see, et kui uus meede tehakse, siis viidatakse paljudele taotlejatele ebameeldivust tekitavate nõuete juures, et need on EU nõuded. Hiljem, kui meedet edasi arendatakse ja neid nõudeid pehmentatakse, tuleb välja, et ei ole EU nõue, vaid ministeeriumi poolne nõue oli kehtestatud.
- Maksetaotlusega kaasas käib liialt palju dokumentatsiooni. Raamatupidamine võiks käia samadel alustel, nagu Maksuametis. Deebetid-kreedidid, pearaamatu väljavõtted ja muud kirjed dokumendi peal ja lisaks on natuke liiga palju. Peame sellega ju nangunii arvestama, et kontrolle võib tulla igal ajal erinevatest asutusest. Praegu juhitava meetme 1.1 projekti puhul ei tule kirjad mitte minule kui projektijuhile, vaid asutuse üldadressile ja need ei jõua piisava kiirusega sealt mulle edasi. Otsene kontakt oleks väga vajalik.



Joonis. Vastused küsimusele: Kas Teie projekt on lõppenud või käimasolev?



Joonis. Küsimustikule vastanute jaotus meetmete kaupa



Joonis. Küsimustikule vastanute jaotus projekti rakendajaid koordineerivate Rakendusüksuste kaupa

Lisa 5. Kohapealsete kontrollide kontrolllehtede analüüsi kokkuvõte

Kohapealsed kontrollid		MKM		SoM		PRIA										EAS		INNOVE						
Meetmed		1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 4.1		4.4		3.1.		3.2.		3.3.		3.4.		3.5.		3.8.		3.10/3.11.		1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 4.6		1.1,4.3		
Küsimused		on ³¹	lisa ³²	on	lisa	on	lisa	on	lisa	on	lisa	on	lisa	on	lisa	on	lisa	on	lisa	on	lisa	on	lisa	
Ettevalmistused	Kohapealsel kontrollil osalevad isikud	x		x		x		x		x		x		x		x		x		x	5	x		
	Kohapealse kontrolli ettevalmistamisel kasutatud dokumendid*																			x	4	x	3	
	Kohapealse kontrolli protseduuri kirjeldus*	x		x																				
	Kohapealseks kontrolliks esitatud täiendavad dokumendid*																			x	5	x		
	Hinnang projekti senise käigu kohta			x																x	3	x		
	Projekti esitatud väljamaksetaotlused			x																				
	Projektile tehtud auditid			x																				
	Projekti esitatud seirearuanded			x																				
	Varasemate ettekirjutuste ja nõuete täitmine*	x	1																					

³¹ Rist näitab, kas antud valdkonna küsimus on kontroll-lehel kajastatud

³² Number näitab, mitu lisaküsimust (detailsemat) on antud valdkonna kohta kontroll-lehel esitatud

* Tärniga on tähistatud meie poolt välja pakutavad miinimumküsimused, mida peaks kohapealse kontrolli kontroll-leht sisaldama

	Vajalike raamatupidamisdokumentide olemasolu projekti raamatupidamises, korrektne raamatupidamine*	x	1	x	4	x	2	x	2	x	2	x	3	x	3	x	8	x	2			x
	Vastavuskontroll meetme määruuses toodud taotlejale esitatud tingimustele					x	8	x	6	x	7	x	8	x	6	x	9	x	8			
	Hangete läbiviimine, hankereeglite järgimine*	x	1	x	2																	
	Juhtimis- ja kontrollisüsteemid ning projekti elluviimise protseduurid tagavad RÜ ja toetuse saaja kohustuste täitmise lahususe	x	1																			
	Teavitamisnõuete järgimine/märgistused*	x	1	x		x		x		x		x		x		x		x				x
	Täiendavad märkused/rikkumised/tähelepanekud*	x		x		x		x		x		x		x		x		x		x		x
	Toetuse saaja kommentaarid*																					x
Järeloimingud	Kontrollija/järelevalvet teostanud ametniku lõplik hinnang*	x																		x	4	
	Ettekirjutused*	x	2																			
	Teiste järelevalvet teostavate asutuste teavitamine*	x	2																			

Tabel. Kohapealsete kontroll-lehtede sisu ja detailsus valitud asutuste lõikes

Lisa 6. Maksetaotluste kontroll-lehtede analüüsi kokkuvõte

Maksetaotluste kontroll-lehed	SoM			EAS			RIA			PRIA			TTA			INNOVE		
Meetmed	4.4.			1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 4.6			4.5.			3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12			1.3.			1.1,4.3		
Analüüsitud valdkonnad³³	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Raamatupidaja alghinnang kontroll-lehe kohta				x	1		x	1								x	1	4
Kontrolliks esitatud dokumendid	x	1	3	x	2	3	x	3		x	2	6	x	3		x	1	2
Kuludokumentide koopiad esitatud	x	1	2	x	2	3										x	1	2
Kas esitatud kuludokumendid on korrektselt vormistatud?										x	2	16				x	1	6
Kas kuludokumendid on tasutud õigele hankijale/isikule?										x	2	4						
Kas kuludokumendi saajaks/tasujaks on konkreetne taotleja/liisingufirma?										x	2	5						
Väljamaksega seotu vastab otsusele/lepingule	x	1	1	x	2		x	3					x	3				
Otsuses/ lepingus sätestatud nõuete täitmine				x	2		x	3	1				x	1	2			
Kulude vastavus tegevuskavale													x	2	1			

³³ Tulpades kajastatud numbrid tähendavad järgmist: "1"- kas antud teema on kontroll-lehel kajastatud; "2"- mitu inimest kontrollivad antud teemat; "3" - mitu täpsustavat küsimust on antud teema kohta esitatud

Riigihangete seaduse ja EL Komisjoni määruse 438/2004 järgimine	x	1	3										x	2						
Kas investering on teostatud pärast taotluse esitamist?										x	2	6								
Eelarve piiride järgimine	x	1								x	2	5					x	1		
Esitatud dokumendid kajastavad projektiga seotud kulusid	x	1					x	2		x	2	5								
Abikõlblikkuse kontroll	x	1	1	x	2		x	2	3	x	2	1	x	2			x	1	2	
Kulusid ei ole eelnevalt välja makstud							x	2												
Õigus ettemaksele														x	2	2				
Maksetaotluse rekvisiidid				x	3	5	x	3	6								x	1	2	
Korrektset pangaandmed				x	3		x	3												
Maksetaotluse summad on aritmeetiliselt korrektset				x	1	1	x	3	2	x	2	11								
Maksetaotlus on korrektset täidetud ja viseeritud	x	1	1	x	2		x	3					x	2			x	1	1	
Maksetaotluse menetlemise aluseks olev informatsioon andmebaasis on korrektne				x	3															
Kas maksetaotlus on sisestatud struktuuritoetuste registrisse?																		x	1	2
Järelepäringud																		x	2	2
Lõpparuande olemasolu														x	2					
Toetuse saajal õigus väljamaksele	x	1		x	3		x	3									x	1	1	
Hinnang maksetaotlusele				x	2		x	3									x	2		
Puuduste kõrvaldamise tähtaeg ja kuupäev	x	2																		

Tabel. Väljamaksetaotluste kontroll-lehtede sisu, detailsus ja kontrollijate arv valitud asutuste lõikes

Lisa 7. Aruannete analüüsi kokkuvõte

Aruanded		Esitamise sagedus												Märkused
Muud	Ülevaade välisvahendite kasutamisest Vabariigi Valitsusele	x			x			x			x			Koostatakse olemasolevate infoallikate baasil. KA ülesanne on koostada sisuline ülevaade, mis edastatakse MA-le.
	MA väljamaksete prognoos järgmise aasta kohta				x									KA kontrollib, et edastatud prognoos oleks realistlik (võrdleb finantsprognoosi meetmete sisulise progressiga) ning edastab info MA'le
	Maakondade lõikes ülevaade SF toetuste jaotamise kohta	x			x			x			x			Koostatakse olemasolevate infoallikate baasil. Info läheb SF veebilehele.
	Riigieelarve prognoos					x								KA kontrollib ainult, et ei oleks ületatud meetmete eelarveid ning edastab info RE osakonnale.
	Auditite järeltoimingute ülevaade		x			x			x			x		2006 aasta algusest rakendunud protseduuri alusel teostatav järelepäring, mis annab sisendi "Teatis tegevuse vastavuse kohta" väljastamiseks.
	"KA üldine tabel"	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Irregulaarsused	Normide rikkumise aruanne - nn kohese teavituse aruanne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Kui KA avastab ise mõne rikkumise, siis peavad ka nemad nimetatud teavituse vormi täitma ning koheselt AA'le saatma.

Finants	Teatis tegevuse vastavuse kohta toetuse taotluse rahuldamise otsuses toodule	x			x			x			x							Aruanne esitatakse RA'de poolt KA'le neli korda aastas, tähtaegadega 25. jaanuar, 25. aprill ja 25. juuli ja 15. oktoober. KA omakorda esitab teatise MA'le neli korda aastas, tähtaegadega 5. veebruar, 5. mai, 5. august ja 20. oktoober. Kuni 2006. aastani ei teostatud eraldi tegevusi enne teatise väljastamist. Alates 2006. aastast on rakendatud nn. "auditi järeltoimingute ülevaate protseduur" mis annab sisendi teatise väljastamiseks.
						x												
Seire	Seire aastaaruanne					x												
Kuud		Jaanuar	Veebruar	Märts	Aprill	Mai	Juuni	Juuli	August	September	Oktoober	November	Deitsember					

Tabel. Aruannete esitamise sagedus KA-s

Aruanded		Esitamise sagedus												Märkused
Muud	Ülevaade välisvahendite kasutamisest Vabariigi Valitsusele	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Sisuline info edastatakse KA poolt.
	Riigieelarve prognoos					x								Alates 2006. aastast on see ühendatud maksetaotluste prognoosiga.
	Teatis tagasimaksmisele kuuluvate summade kohta	x												MA vaatab lõpliku versiooni üle enne kui AA saadab aruande EK'le.
	Normide rikkumiste kvartaliaruande või teatis rikkumiste puudumise kohta	x			x			x			x			MA vaatab lõpliku versiooni üle enne kui AA saadab aruande EK'le.
Finants	Teatis tegevuse vastavuse kohta toetuse taotluse rahuldamise otsuses toodule	x			x			x			x			MA saab teatise KA'lt, mille alusel esitab maksetaotluse EK'le.
	Aastaprognosis maksetaotluse kohta				x									Kuna RE osakond on küsinud RE prognoosi jaoks sama infot, siis alates 2006.aastast esitatakse aastaprognosis RE osakonnale ning eraldi aastaprognosis RA/RÜdelt ei küsita.
	Teatis ja aruanne ettemakse muutumisest abikõlblikuks kuluks	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	MA kasutab antud aruannet kvartaalsete aruannete kontrollimisel. Samas on plaan antud korda muuta, et nimetatud aruanne saadetaks kvartaalselt (RÜ-de puhul, kes on SFOSis). Ainult EAS peaks esitama igakuiselt, kuna nende IS pole SFOSi integreeritud.
	Maksetaotlus, kuluaruanne ja aruanne teostatud abikõlblike väljamaksete kohta	x			x			x			x			Aruanne esitatakse makseasutusele neli korda aastas, tähtaegadega 15.jaanuar, 15. aprill, 15. juuli ja 5. oktoober. MA konsolideerib, võrdleb SFOSi, riigikassa ja RÜ aruannetega. Nimetatud kontrolle viiakse läbi Excelis käsitsi.
	Väljamaksetaotlus ja maksekorralduste nimekiri	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Need esitatakse jooksvalt RÜ'de poolt MA'le. EAS-l puhul 1x nädalas ja PRIA poolt iga 2 nädala tagant.
Seire	Seire aastaaruanne					x								MA esitab finantsandmed sisendiks KA'le seirearuande koostamiseks.
	Kuud	Jaanuar	Veebruar	Märts	Aprill	Mai	Juuni	Juuli	August	September	Oktoober	November	Detsember	

Tabel. Aruannete esitamise sagedus MA-s

	Aruanded	Esitamise sagedus												Märkused	
Muud	Aastaaruanne FIFG meetmete rakendamise osas				x										Esitatakse ainult PõM-i poolt DG Fisheries'ile (s.t. ei kohaldu teiste RA'dele). Koostatakse prioriteedi seirearuande baasil, millele omakorda annab sisendi PRIA.
	Ühiste näitajate tabelid maaelu arengu programmide järelvalveks				x										Esitatakse PõM-i poolt DG Agri'le 1 kord aastas (s.t. ei kohaldu teiste RA'dele). Ühe osa täidab PRIA, teise osa täidab PõM.
	RE prognoos					x									Alates 2006. aastast on see ühendatud maksetaotluste prognoosiga.
	Auditite järeltoimingute ülevaade		x			x			x				x		Ise RA ei koosta, kuid annab tagasisidet KA-le.
	EASi kvartaalne tegevusaruanne		x			x			x				x		Esitatakse EAS-i poolt MKM-ile halduslepingu alusel (s.t. ei kohaldu teiste RA/RÜ'dele). Sisaldab ülevaadet rahuldatud taotlustest jms. Kasutatakse MKMi sisemisel otstarbel.
Irregulaarsused	Normide rikkumiste aruanne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	RÜ esitab RA-le andmed, RA koostab aruande ja esitab AA-le. Antud aruannet esitatakse jooksvalt.	
	Teatis tagasimaksmisele kuuluvate summade kohta	x												RÜ esitab RA-le andmed, RA koostab aruande ja esitab AA-le. Esitatakse koos aasta viimase normide rikkumise aruandega.	
	Normide rikkumiste kvartaliaruanne või teatis rikkumiste puudumise kohta	x			x			x				x		RÜ esitab RA-le andmed, RA koostab aruande ja esitab AA-le. Allkirjastatakse RA poolt.	
Finants	Teatis tegevuse vastavuse kohta toetuse taotluse rahuldamise otsuses toodule	x			x			x				x		RA esitab teatise KA-le ilma oluliste muude tegevuste läbiviimist ning KA MA-le. RA'dest ainult MKM küsib RÜ-lt sama kinnitust enne teatise väljastamist ning KKM täidab lihtsa kontroll-lehe.	
	Aastaprognos maksetaotluse kohta	x			x			x				x		RA teostab ainult andmete ristkontrolli SFOS-iga ning allkirjastab aruande, mis esitatakse hiljemalt 10. aprilliks MA-le.	

	Aruanded	Esitamise sagedus												Märkused		
Muud	PR aruanne														Esitatakse 2x aastas KA kommunikatsiooniosakonda PR tegevuste kohta.	
	Vähese tähtsusega abi aruanne		x												Esitatakse RahMin-i Riigiabi talitusele.	
	Riigiabi aruanne				x										Esitatakse RahMin-i Riigiabi talitusele.	
	Riigiabi teatis														Peale meetme vooru avamist saadetakse 20 päeva jooksul RahMin-ile.	
	EASi kvartaliaruanne MKM'ile		x			x				x				x	Esitatakse EAS-i poolt MKM-ile halduslepingu alusel. Sisaldab ülevaadet rahuldatud taotlustest jms. On mõeldud MKMi sisemiseks kasutamiseks.	
	Ühiste näitajate tabelid maaelu arengu programmide järelevalveks					x										Esitatakse PõM-i poolt DG Agri'le 1 kord aastas (s.t. ei kohaldu teiste RA'dele). Ühe osa täidab PRIA, teise osa täidab PõM.
	Aastaaruanne FIGG meetmete rakendamise osas					x										Esitatakse ainult PõM-i poolt DG Fisheries'ile (s.t. ei kohaldu teiste RA'dele). Koostatakse prioriteedi seirearuande baasil, millele omakorda annab sisendi PRIA.
	"KA üldine tabel"	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Kõik RÜ'd saavad ülevaate oma meetmetest Excelis. KA võrdleb andmeid SFOSi andmetega. Kui on erinevus, siis peavad RÜd ise oma andmed SFOSiga vastavusse viima. Kuna SFOS on muutunud usaldusväärsemaks, siis on plaan edaspidi mitte küsida kõigi RÜde käest antud aruannet v.a. EAS, kelle IS ei ühildu SFOSiga, mistõttu andmete võrdlus on vajalik.
Irregulaarsused	Normide rikkumiste aruanne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	nn. "otsustaja" esitab AA'le (kui RÜ ei ole volitatud otsustaja, siis teeb seda RA). Aruanne esitatakse koheselt/jooksvalt.	
	Teatis tagasimaksmisele kuuluvate summade kohta	x													Liigub koos aasta viimase normide rikkumise aruandega s.t. RÜ'st RA'sse ning sealt AA'sse	
	Normide rikkumiste kvartaliaruanne või teatis rikkumiste puudumise kohta	x			x				x				x		RÜ esitab aruande RA'le kvartalile järgneva kuu 15 kuupäevaks ning RA esitab AA'le kvartalile järgneva kuu lõpuks.	

Kuu	Jaanuar	Veebruar	Märts	Aprill	Mai	Juuni	Juuli	August	September	Oktoober	November	Detsember	
Finants	Aastaprognosis maksetaotluse kohta												Kuna RE osakond on küsinud RE prognoosi jaoks sama infot, siis alates 2006.aastast esitatakse aastaprognosis RE osakonnale ning eraldi aastaprognosis RA/RÜdelt ei küsita.
	Teatis ja aruanne ettemakse muutumisest abikõlblikuks kuluks												
	Väljamaksete alusel koostatud maksetaotlus, kuluaruanne ja aruanne teostatud abikõlblike väljamaksete kohta												
	Väljamakse taotlus ja maksekorralduste nimekiri ülekannete teostamiseks												
Seire	Seire aastaaruanne												

Tabel. Aruannete esitamise sagedus RÜ-s

Lisa 8. Hindaja eriarvamused Tellija poolt esitatud kommentaaridele

Alljärgnevalt toome välja peamised eriarvamused Rahandusministeeriumi poolt 28. juuni 2006 esitatud kommentaaridele. Muud esitatud kommentaarid said suuremal või väiksemal määral arvesse võetud ning vajalikud parandused aruande lõppversiooni viidud.

Kommentaari esitaja	Kommentaar	Hindaja eriarvamus
Tööturuamet	<p>Tööturuamet ei nõustu PwC poolt antud pigem negatiivse hinnanguga Tööturuameti tööalasele pädevusele. Tööturuamet on seisukohal, et personali tööalane pädevus on rahuldav. Palume täpsustada, milliste RÜ funktsioonide täitmiseks PwC hinnangul pole Tööturuametil piisavat pädevust ja millise personali kompetentsi mudeli põhjal PwC vastava pigem negatiivse hinnangu Tööturuameti personali kompetentsile andis.</p> <p>Järgnevalt põhjendused, millest oli tingitud rohkete vigade arv, pikad tagasimaksetaotluste menetlustähtajad ja suur kaadri voolavus ESF osakonnas, samuti ka ettevõetud muudatused probleemide likvideerimiseks.</p> <p>Rohkete vigade arv oli tingitud osaliselt sellest, et Meede 1.3 käivitus võrreldes teiste meetmetega kõige kiiremini. Kuna kõigil osapooltel nii korraldusasutusel, makseasutusel, rakendusasutusel kui ka rakendusüksusel puudusid eelnevad kogemused, muudeti töö käigus varasemaid kokkuleppeid ja juhendeid, ühtlustati arusaamu. Samas tasus aga pingutus end ära, sest meede 1.3 pälvis positiivse hinnangu nii Euroopa Komisjonilt kui ka Rahandusministeeriumilt kui kõige</p>	<p>Kahjuks me ei saa nõustuda TTA ettepanekuga, kuna antud juhul ei ole tegemist PwC hinnanguga, vaid tagasisidega teiste SF süsteemi asutuste poolt TTA personali pädevusele. Kuna teised asutused hindasid TTA personali pädevust pigem negatiivseks, siis sai antud arvamust peegeldatud ka hindamisaruandes.</p>

	<p>edukamalt käivitunud meede. Kantsler Tea Varrak tunnustas Tööturuametit tänu kellele teostati meetmest 1.3 2005.a. väljamakseid 84,2 mln kr. eest, mis on võrreldes teiste meetmetega väga hea tulemus. Riigikontroll on tunnustanud Tööturuameti tööd ESF projektide rakendamisel.</p> <p>Ka pikad menetlustähtajad olid tingitud osaliselt sellest, et reegleid, kokkuleppeid muudeti „Töö käigu“, mis tõi kaasa vaidlusi ja arusaamatusi.</p> <p>Eelpoolöeldust lähtuvalt on üsna loomulik, et suurest pingest ja konfliktidest tingituna oli ka tööjõu voolavus suur.</p> <p>Probleeme esines ka osakonnasiseses töökorralduses, esines ka juhtimisvigu, mis põhjustasid lisapingeid.</p> <p>Käesoleva aasta esimesel kvartalil vahetus osakonna juhataja, muudetud/parandatud on töökorraldust, täiendatud/parandatud juhendid ja protseduurireeglid.</p> <p>Teeme ettepaneku hinnata Tööturuameti tööalane pädevust rahuldavaks. Teeme ettepaneku kasutada joonisel lk 26 kollast värvi (mis näitab, et Tööturuameti pädevuse kohta on antud nii positiivseid kui ka negatiivseid hinnanguid rahulolu suhtes) Tööturuameti tööalase pädevuse märkimiseks.</p>	
<p>Riigikantselei</p>	<p>Lõik aruandest: <i>“Samas kõige ebaefektiivsemad asutused on Riigikantselei ja Raudteeinspeksioon, kelle haldamise kulud on vastavalt ligikaudu 20% ja 9,5%. Järgmisel perioodil oleks mõistlik, et Riigikantselei ja Raudteeinspeksioon ei jätkaks RÜ'dena (juhul kui jaotatavate vahendite maht ei kasva oluliselt).”</i></p> <p>Kommentaar: Metoodika, mille kohaselt haldamiskulu arvutatakse, on sarnane kõigi meetmete osas, arvestamata meetmete tegelikku rakendusaega (nt mõne meetme puhul 2 aastat, kuid mõne meetme puhul 4 aastat) ning meetmete sisulisi erinevusi (nt inimressursi arendamise vs infrastruktuuri arendamisega seotud eripärad), meetmete taotluste valikumehanismide erisusi (nt avatud taotlusvoorud koos või ilma hindamiseta vs</p>	<p>Nõustume väljatoodud aspektidega, et analüüs ei võta arvesse väga detailsel tasemel erinevusi meetmete ja RÜ'de lõikes. Samas juhime tähelepanu, et niivõrd detailsel tasemel kui antud analüüs, pole tehtud muudes liikmesriikides. Võttes arvesse, et tulevikus tekib vajadus uuendada analüüsi, siis antud metoodika on ühelt poolt piisavalt detailne ning teisalt lihtne uuendamaks analüüsi.</p> <p>Samas me ei nõustu väitega, et antud metoodika põhjal teostatud analüüsi põhjal ei ole võimalik teha olulisi järeldusi. Meie arvates annab just kulude analüüs kõige objektiivsema ülevaate RAKi rakendumise efektiivsusest ning kitsaskohtadest,</p>

	<p>suunatud taotlusvoorud või riiklikud initsiatiivid), taotletavate projektide hulka ning meetmete mõjuala (nt valdkonnakeskne meede vs horisontaalne riigiülene meede). Ainult matemaatilise efektiivsuse arvutamise põhjal ei saa teha sisulisi järeldusi.</p> <p>Leiame, et hindaja soovitus toetub eelkõige matemaatilisele, mitte sisulisele analüüsile, olles seetõttu ebapiisavalt põhjendatud ning võib anda vale tõlgenduse kogu RAKi rakendamise hindamisele.</p>	<p>mida tuleb parendada.</p>
Riigikantselei	<p>Kuigi antud peatükis Riigikantseleid ei kajastata, soovime siiski tähelepanu juhtida, et järeldus punktis 21 (lk 28) ei tohiks olla nii leebe - see ütleb, et personalivoolavus, olles keskmiselt 18% aastas ja mõnes rakendusasutuses üle 30% aastas, ei ole hetkel oluliseks probleemiks.</p> <p>Organisatsiooni või riigi strateegiliste eesmärkide tõhusa ja mõjusa saavutamise seisukohalt ei tohiks personalivoolavus ületada 15% aastas. Arvestades Eesti kui väikeriigi eripärasid, kus paljud ametnikud kannavad nn multifunktsionaalseid rolle, soovitame avalikus teenistuses seada eesmärgiks personalivoolavus, mis ei ületa 10% aastas</p>	<p>Kuna Eestis ei ole kirjalikult sätestatud Riigikantselei poolt väljatoodud eesmäärke personalivoolavuse osas avalikus sektoris, siis kahjuks ei ole meil võimalik ümber hinnata aruandes väljatoodud järeldust. Samas juhime tähelepanu, et tuvastatud keskmine tööjõu voolavus 18% on igati vastavuses soovitustega karjääriplaneerimiseks, mille järgi on mõistlik ametit vahetada iga 5-7 aasta tagant.</p> <p>Tulenevalt eelnevast aruande lõppversiooni muudatusi sisse ei viidud.</p>
Riigikantselei	<p>Aruande peatükis 2.5, mis käsitleb kontrollisüsteemi, teeb hindaja ettepaneku kaaluda "whistleblowing'u" süsteemi sisseseadmist, et tõhustada RAKi sisekontrollisüsteemi.</p> <p>Riigikantselei, kes koos teiste riigi institutsioonidega aitab kaasa korruptsiooni vähendamisele ja eetilise tõesule avalikus teenistuses, ei soovita nn vilepuhujate meedet rakendada, sest see on ajaloolis-poliitilistel põhjustel väga raskesti rakendatav. Pigem soovitame lähtuda läbipaistvuse ja avatuse põhimõttest, avaldades võimalikult kiiresti ja arusaadavalt info selle kohta, kes, kui palju ja mis eesmärgil on toetust saanud. See võimaldab kõigil, kes soovivad, jälgida ja esitada küsimusi struktuurifondidest toetust saavate projektide ja nende elluvijate kohta.</p>	<p>Me ei nõustu Riigikantselei poolse kommentaariga. Nn vihjete edastamise süsteem on oluline osa heast valitsemistavast nii avalikus kui ka erasektoris. Sellele viitavad nii rahvusvahelised organisatsioonid (nt. <i>Transparency International</i>) kui ka erinevad standardid (nt. Rahvusvahelised Siseauditi Standardid). Antud aruande kontekstis mõistetakse vihjete edastamise süsteemi laiemalt s.t. sinna tuleks kaasata ka väliseid osapooli (taotlejad, projekti rakendajad jt).</p> <p>Tulenevalt eelnevast aruande lõppversiooni muudatusi sisse ei viidud.</p>
Rahandusministeerium (KA)	<p>Nii Raudteeinspektsiooni kui ka teiste nii struktuurifonde kui ka ühtekuuluvusfondi rakendavate rakendusüksuste (Veeteede Amet, AS Tallinna Lennujaam) puhul on oluline</p>	<p>Kuna antud hindamise lähteülesanne nägi ette analüüsida ainult SF rakendussüsteemi, siis ei ole meil võimalik hinnata, kuivõrd oluliselt mõjutab ÜF</p>

	<p>haldamiskulude hindamisel silmas pidada mõlema fondi rakendamist. Lisaks on aruandes toodud üksuste puhul vaja arvestada nende spetsiifikat - projektide juhtimine, järelevalve teostamine on antud nendele üksustele, seega on rakendusüksuse ülesannete täitmine nende poolt riigile ratsionaalne.</p>	<p>rakendamine nimetatud asutuste efektiivsust. Kuna nimetatud asutused rakendavad ainult üksikuid SF projekte, siis kindlasti oleks vaja taoline analüüs läbi viia, andmaks hinnangut, kuivõrd ratsionaalne ning efektiivne on nende jätkamine RÜ'dena. Võttes arvesse meiepoolset kommentaari, ei muudetud käesoleva aruande lõppversiooni RahMin'i kommentaari alusel.</p>
--	---	---