

KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-6/06/83
14.09.2006

Euroopa Sotsiaalfondi meede 1.3 “Võrdsed võimalused
tööturul”

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Euroopa Sotsiaalfond (edaspidi ka ESF) on Euroopa Liidu struktuurifond, mis tegeleb peamiselt toetustega, mida inimesed vajavad oma tööalase konkurentsivõime tõstmiseks. Muu hulgas aitab fond kaasa ka tööturu paremale toimimisele. ESFi meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” eesmärgiks on laiaulatuslikumalt ja tõhusamalt ennetada ja leevendada töötust ning seeläbi ka vaesust ja sotsiaalset tõrjutust.

Ajavahemikul 2004–2006 on kavandatud meetme 1.3 raames katta ESFi toetusrahaga erinevate projektide kulusid 413,6 miljoni krooni ulatuses.

Riigikontroll hindas auditi käigus meetme 1.3 varasemates auditites kontrollisüsteemide täiustamiseks tehtud ettepanekute täitmist, rakendusasutuse- ja üksuse kontrollisüsteemi korraldust ning valimisse kuulunud projektide korraldamise vastavust kavandatuga.

Peamised tähelepanekud

Eelmiste auditite käigus tehtud ettepanekuid on põhiosas arvestatud ning toetuste menetlemise kontrollisüsteemi on täiustatud. Tööturuameti (edaspidi ka TTA) ja selle osakondade projektide maksed peatati 2005. aasta algul kahtluse tõttu, et Tööturuameti ja endiste tööhõiveametite vahel ei ole tagatud kohustuste lahusus ning taotluste menetlemisel ei ole järgitud taotlejate võrdse kohtlemise printsiipi. Tööturuameti akrediteerimisel rakendusüksuseks oleks pidanud nii meetme korraldusasutus kui ka auditeeriv asutus nägema ette võimalikke probleeme kohustuste lahususe printsiibi täitmisel, kui Tööturuamet hakkab menetlema nii enda kui ka oma struktuuriüksuste esitatud projekte. Süsteemi on tänaseks Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditi ettepanekutele tuginedes muudetud selliselt, et TTA projektide üle teeb järelevalvet ja muudab haldusotsuseid sotsiaalminister.

Taotlusvooru projektidele kehtestatud kriteeriumeid ja nende hindamise korda on oluliselt täpsustatud. Samuti on täpsustatud protseduurireegleid, millest osa on seni veel kinnitamata.

Meetme 1.3 rakendamise põhiprobleemiks on protsessi liigne keerukus. Reegleid on pidevalt tagantjärele muudetud ja see on kaasa toonud lisatööd nii rakendusasutusele, rakendusüksusele kui ka projekti elluvijatele. Praeguseks on selgunud, et meetme 1.3 maksetaotluste menetlemisel kuludokumentide vähemalt 200% kontrollimine ei ole otstarbekas ja põhjustab asjatut ajakulu. Samas pole osale olulistest asjadest üldse tähelepanu pööratud: näiteks maksetaotluste menetlemisel küll kontrolliti, kas hange on toimunud, kuid ei pööratud tähelepanu sellele, kas see oli teostatud riigihangete seadusega ja hinnapakkumiste võtmise reeglitega vastavuses. Riigikontroll leiab, et kuigi TTA kontrollisüsteemi on oluliselt parandatud, on lubamatu, et maksetaotluste kontrollimisel ei veenduta, kas riigihanked on sooritatud korrektselt. Auditeerimise ajal koostati uus väljamakse-taotluste menetlemise meetodika, mille järgi kuuluvad kontrollimisele eelkõige kõrge riskitasemega kuludokumendid.

Auditeeritud projekte on pidevalt muudetud. Kuna projekti planeerides peab selle tegevusi ja eelarvet väga täpselt kirjeldama, siis tekib projekti eluea jooksul paratamatult vajadus teha projektis muudatusi. Kululiikide muutmine ja ühelt realt teisele tõstmine on muutunud igapäevaseks tegevuseks. Auditi käigus selgus, et tihti hakati projekti eelarvet muutma alles pärast maksetaotluste esitamist, kui selgus, et kõik kulud pole abikõlblikud. Kuigi struktuurifondi projektid rakendusid juba 2004. aastal, kinnitas rahandusminister alles 2006. aasta veebruaris abikõlblike kulude määramise üldised tingimused ja korra.

Projekte on ellu viidud kavade kohaselt. Kohapealse kontrolli käigus selgus, et projektide tegevused on toimunud plaanide kohaselt ning nendes on olnud ettenähtud arv osalejaid. Kuigi projektide tulemusnäitajate täitmisele saab hinnangu anda alles aasta pärast projektide lõppu, olid kahe valimisse kuulunud projekti korraldajad juba täidetud või ületatudki.

Osa projektide raha saaks ümber jagada. Praeguseks ajaks on selgunud, et osas meetme 1.3 projektides ei kasutata kogu planeeritud summat ära. 31.05.2006. a seisuga oli ESFi väljamakseid tehtud kumulatiivselt 123,6 miljoni krooni ulatuses ning see moodustas heakskiidetud projektidele eraldatud ESFi toetusest 36%. Kuna 2006. aasta lõpuks peaks lõppema suurem osa I–II vooru projektidest, siis tekib vajadus otsustada, kas projekte pikendada või lõpetada need õigel ajal. Projektide pikendamine võib tuua kaasa ohu, et suurendatakse projekti juhtimis- ja tegevuskulusid, kuid projektis osalevate sihtrühma liikmete arvu märkimisväärselt suuremaks ei kavandata. Riigikontroll leiab, et projektidele eraldatud rahasummat peaks vähendama õigel ajal, et kasutamata jäänud raha oleks võimalik uutele projektidele jagada.

Aruandes on tehtud ettepanekud rahandusministrile, sotsiaalministrile ja Tööturuameti peadirektorile.

Sotsiaalminister teatas oma vastuses, et võttis Riigikontrolli ettepanekud arvesse ning projektide pikendamise vaagimisel lähtutakse edaspidi peamiselt projektide eesmärkide täitmisest. Lõppevatest projektidest vabaneva eelarveraha kasutamiseks on kavas välja kuulutada IV taotlusvoor kas 2006. aasta lõpus või 2007. aasta alguses.

Riigikontroll tegi Sotsiaalministri vastusest lähtudes kontrolliaruandes mõningad täpsustused.

Rahandusminister teatas oma vastuses, et korraldusasutus kontrollib korra kuus infosüsteemi andmete vastavust tegelikkusega. Andmetes leitud erinevustele juhitakse rakendusüksuste tähelepanu. Minister teatas ka, et makseasutus on koostanud tagasimaksete tegemise juhendmaterjali.

Tööturuameti peadirektori kohusetäitja vastas, et koostatud on lihtsustatud väljamaksetaotluste menetlemise protseduuri reeglid, mida ESF hakkas rakendama 2006. a septembrist. Nende reeglite kohaselt tuleb muu hulgas kontrollida, kas riigihanked on sooritatud korrektselt. Lisaks on välja töötatud põhjalik seirearuannete koostamise juhend ning kinnitatud projektide eelarve muutmise protseduuri reeglid.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Valdkonna ülevaade	5
Auditi iseloomustus	7
1. VARASEMATE AUDITITE ETTEPANEKUTE TÄITMINE	9
2. PROJEKTIDE TEGEVUSTE JA EESMÄRKIDE TÄITMISE JÄLGIMINE	12
2.1. Heakskiidetud projekte muudetakse pidevalt	12
2.2. Maksetaotluste kontroll võtab kaua aega	13
2.3. Projekti nr 132 hangete korraldamisel esines puudusi.....	14
2.4. Tagasimaksete kord on puudulik	14
2.5. Projektide eesmärgid tõenäoliselt täidetakse.....	15
2.6. Osa projektide raha saaks ümber jagada	16

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli hinnata meetme 1.3 rakendamise praegust olukorda ning anda hinnang varasemates auditites kontrollisüsteemide täiustamiseks tehtud ettepanekute täitmisele, kontrollisüsteemi korraldusele rakendusüksuses ning valimisse kuulunud projektide sooritamisele kavandatuga vastavuses.

Auditeeritud asutused olid Sotsiaalministeerium ja Tööturuamet.

Auditeeritud ajavahemik oli Sotsiaalministeeriumi ja Tööturuameti tegevus 2005. a augustist kuni 31.05.2006. a, auditeeritud projektide tegevused 2004–31.04.2006. a.

Auditirühma liikmeteks olid auditijuht Liisi Uder ja vanemaudiitor Evi Riives.

Valdkonna ülevaade

Euroopa Sotsiaalfond (ESF) on Euroopa Liidu (EL) struktuurifond, mis tegeleb peamiselt toetustega, mida inimesed vajavad oma tööalase konkurentsivõime tõstmiseks. Sellega aitab fond kaasa ka tööturu paremale toimimisele. ELi liikmesriigid kasutavad nimetatud eesmärkide saavutamiseks erinevaid meetodeid ja erinevaid struktuure.

Eestis on ELi struktuurifondide toetuse planeerimiseks välja töötatud eraldi dokument – “Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006” (RAK)¹ ja RAKi programmitäiend². RAKi on heaks kiitnud Euroopa Komisjon (EK). RAK on jagatud viieks prioriteediks (arengueelistuseks), mis omakorda jagunevad 28 meetmeks (eesmärkide saavutamise abinõud). RAKi esimene prioriteet on “Inimressursi arendamine” ning selle üldeesmärgiks on suurendada Eesti tööjõupotentsiaali ja kasutada seda paremini ära. Nimetatud eesmärki viiakse ellu järgmise nelja meetme abil:

- meede 1.1 – tööjõu paindlikkust, toimetulekut ja elukestvat õpet tagav ning kõigile kättesaadav haridussüsteem;
- meede 1.2 – inimressursi arendamine ettevõtete majandusliku konkurentsivõime suurendamiseks;
- meede 1.3 – võrdsed võimalused tööturul;
- meede 1.4 – haldussuutlikkuse tõstmine.

Meetme 1.3 üldine eesmärk on laialtavaliselt ja tõhusamalt ennetada ja leevendada töötust ning seeläbi ka vaesust ja sotsiaalset tõrjutust. Meetme toetustega soovitakse

- integreerida kiiremini ja ulatuslikumalt tööturule töötuid ning töötajaid, kes on saanud koondamisteate ja on seega reaalses ohus töötuks jääda;
- võimaldada riskirühmadele paremat ligipääsu tööturule;
- tõsta tööturuteenuste tulemuslikkust ja kvaliteeti.

Meetme 1.3 tingimused on välja töötanud rakendusamet ning alates 2004. aastast on neid muudetud ja täiendatud/täpsustatud:

¹ Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 28.01.2004. a korraldusega nr 37-k, muudetud Vabariigi Valitsuse 12.05.2004. a korraldusega nr 346-k ja tunnistatud kehtetuks Vabariigi Valitsuse 17.11.2005. a korraldusega nr 717

² RAKi seirekomisjoni poolt heaks kiidetud 8.12.2005

- Sotsiaalministri 07.07.2004. a määrus nr 89 “Meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul”, välja arvatud riigi tööturuasutuste projektidele antava toetuse, tingimused ja toetuse seire läbiviimise eeskiri” (edaspidi määrus nr 89);
- Sotsiaalministri 16.09.2005. a määrus nr 100 “Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtse programmdokumendi aastateks 2004–2006 meetme ”Võrdsed võimalused tööturul” osa “Tööturuasutuste projektid” raames antava toetuse kasutamise kava koostamise kord, toetuse andmise tingimused ja toetuse seire läbiviimise eeskiri” (edaspidi määrus nr 100);
- Sotsiaalministri 04.04.2006. a määrus nr 35 “Meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul”, välja arvatud riigi tööturuasutuste projektidele antava toetuse, tingimused ja toetuse kasutamise seire eeskiri” (edaspidi määrus nr 35). Selle määrusega tunnistati määrus nr 89 kehtetuks.

Meetme 1.3 kaudu toetatakse järgmisi tegevusi:

- töötute ja koondamisteate saanud töötajate täiend- ja ümberõpe;
- riskirühmade töövõime ja töövalmiduse tõstmine;
- ebapiisava eesti keele oskusega inimestele tööks vajalik keeleõpe;
- kaitstud või tugiisikuga töökohtade loomine ja muude üleminekutöö võimaluste loomine;
- abi andmine ettevõtluse alustamiseks;
- naiste tööturule tuleku ja naasmise takistuste vähendamine;
- tööturuteenuste edasiarendamine.

Rollid meetme rakendamisel

Rahandusministeerium ja tema erinevad osakonnad on RAKi korraldusasutuseks (välisfinantseerimise osakond), makseasutuseks (Euroopa Liidu maksete osakond) ja auditeerivaks asutuseks (finantskontrolli osakond).

Sotsiaalministeerium on RAKi 1. prioriteedi rakendusasutus, sh ka meetme 1.3 rakendusasutus ning tema ülesandeks on tagada meetme eesmärkide saavutamine, seire jms.

Meetme 1.3 rakendusüksuseks on Tööturuamet (edaspidi ka TTA) ning tema ülesanneteks on võtta vastu projektitaotlused, hinnata abitaotluste ja -taotlejate nõuetele vastavust, teha väljavalitud projektide rahastamiseks haldusotsused, teha projektide üle järelevalvet ja seiret.

Toetuse taotlemine

Raha taotlemine toimub projektikonkursside kaudu. Projektitaotlused esitatakse TTA-le väljakuulutatud tähtajaks. Koondamisteate saanud töötajatele mõeldud projektide korral saab toetusi taotleda ka taotlusvoorude vahelisel perioodil kuni meetme eelarve lõppemiseni. Projektide elluviimine toimub tehtud abikõlblikuks tunnistatud kulutuste väljamaksmise kaudu.

Toetust võivad taotleda Eesti Vabariigis registreeritud juriidilised isikud (nii avalikust, era- kui ka mittetulundussektorist), füüsilisest isikust ettevõtjad, riigiasutused või kohaliku omavalitsuse asutused.

TTA on senini välja kuulutanud kolm toetuste taotlemise vooru: I voor 19.07–17.08.2004. a, II voor 30.08–28.10.2004. a ja III taotlusvoor 18.04–18.05.2006. a. III vooru taotluste menetlemine peaks lõppema 2006. aasta juulis.

Toetuse määr ja raha hulk

ESF toetab toetuse saajat kuni 80% ulatuses ning kuni 20% ulatuses peab finantseerima Eesti avalik sektor.

Meetme 1.3 kogueelarve programmiperioodil on 516,9 miljonit krooni, mida ESFist rahastatakse 413,6 miljoni krooni ulatuses. Ülejäänud osa (103,3 miljonit krooni) peab andma Eesti avalik sektor.

Kahe varasema taotlusvooru 68st positiivse rahastusotsuse saanud taotlusest eraldati raha 8le TTA taotlusele ja 26le endisele tööhõiveameti taotlusele ehk teisisõnu – tööturuasutuste taotlustele jagati 58% ESFi toetuse rahast.

Tabel 1. Meede 1.3 toetuste statistika

Näitaja nimetus	I–II voor 31.12.2005. a seis	III voor 31.05.2006. a seis
Esitatud taotluste arv	153	51 taotlust
Vastavaks tunnistatud projektide arv	76	Taotluste menetlemine pooleli
Rahuldatud taotluste arv (käimas-olevad + lõppenud projektid)	68	Otsused peavad olema tehtud hiljemalt juulis–augustis
Rahuldatud taotluste finantseering ESFist (kr)	360 541 811 ³	Kavas jaotada 75 000 000
ESFi väljamaksed kumulatiivselt alates 2004. aastast (kr)	84 339 805	–
Lõpetatud projektide arv	1	–
Katkestatud projektide arv	1	–

Allikas: Rahandusministeeriumi ja TTA andmed

31.05.2006. a seisuga oli ESFist väljamakseid tehtud kumulatiivselt 123,6 miljoni krooni ulatuses ning see moodustas heakskiidetud projektidele eraldatud ESFi toetusest 36%.

Auditi iseloomustus

Käesolevas auditis ei hinnatud projektide eesmärgipärasust, sest Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond auditeeris 2005. a II kvartalis I ja II taotlusvooru kõiki endiste tööhõiveametite taotlusi ning osa Tööturuameti taotlusi ning üheks järelduseks oli, et tööhõiveasutuste projektide eesmärgid ning planeeritud tegevused on Eesti riikliku arengukavaga ja selle programmitäiendis sätestatud meetme 1.3 eesmärkidega vastavuses. Samuti ei analüüsitud taotluste hindamisprotsessi, kuna Rahandusministeeriumi audit hõlmas 50% taotlustest.

III taotlusvooru projektide hindamist ei analüüsitud, kuna taotluste menetlemine lõpeb alles 2006. aasta juulis.

Auditi põhiküsimused olid:

- Kas varasemate auditite käigus tehtud ettepanekuid on arvestatud? Kas uued protseduurireeglid tagavad toetuse tõrgeteta menetlemise?
- Kas rakendusüksuse kontrollisüsteem vastab nõuetele?
- Kas valimis olevaid projekte on rakendatud vastavuses ettenähtuga?

³ Kumulatiivselt alates 2004. aastast

- Kas projekti tegevused on toimunud?
- Kas seal on osalenud planeeritud arv töötuid?
- Kas projektide planeeritud kulud on mõistlikud ja tegelikud kulud abikõlblikud?
- Kas rakendusüksus on jälginud projektide arengut ja kas projekti pikendamised on põhjendatud?

Metoodika

Sotsiaalministeeriumis hinnati, kas praegune ümber korraldatud süsteem tagab nii Tööturuameti kui ka selle struktuuriüksuste projektide rakendamisel kohustuste lahususe ning välistab huvide konflikti tekkimise. Ka kontrolliti, kas tööturuasutuste projekte on 2005. aasta sügisel regulatsiooni kohaselt uuesti hinnatud.

Tööturuametis hinnati, kas kehtivad protseduurireeglid on nõuetekohased ja tagavad toetuse taotluste tõrgeteta menetlemise ja struktuuritoetuste õiguspärase ja efektiivse rakendamise. Võrreldi protseduurireegleid ning seda, kas nende muutmisel on arvestatud varasemate auditite soovitusi.

Projekti rakendaja juures tehti kindlaks, kas projekti sisuline tegevus toimub kava kohaselt (kas ettenähtud tegevused toimusid, kas seal osaleb ettenähtud arv töötuid jne), kas maksetaotluse aluseks olevates dokumentides esitatud kulud on seotud vaid projekti kuludega, kuidas on need kulud kajastatud raamatupidamises.

Auditi valim

Auditi käigus hinnati kolme projekti elluviimist. Valimi koostamise põhimõtteks oli vältida seda, et erinevad auditeerijad ühte ja sama projekti auditeeriksid. Valimisse kuulusid järgmised projektid:

- **Tööturuameti projekt 1.0301-0132 “Puudega inimeste tööhõive edendamine”**
kogumaksumusega 37,4 mln krooni, sh ESFi toetus 29,8 mln krooni ja avaliku sektori finantseering 7,6 mln krooni; projekti kestus 01.10.2004–31.12.2006 (edaspidi TTA projekt nr 132);
- **Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti projekt 1.0301-0143 “Töötute ja koondamisteate saanud töötajate täiend- ja ümberõpe ehitusrestaureerimise ning -viimistluse erialal”**
kogumaksumusega 3,7 mln krooni, sh ESFi toetus 2,9 mln krooni ja avaliku sektori finantseering 816 000 krooni; projekti kestus 01.10.2004–31.07.2006 (edaspidi KVA projekt nr 143);
- **Abiühing Üheksavägine MTÜ projekt 1.0301-0124 “Tõrjutust tundvate inimeste sotsiaalse sidususe taastamine”** kogumaksumusega 1,9 mln krooni, sh ESFi toetus 1,5 mln krooni ja avaliku sektori finantseering 400 000 krooni; projekti kestus 01.09.2004–31.03.2006 (edaspidi MTÜ projekt nr 124).

1. Varasemate auditite ettepanekute täitmine

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond ja Sotsiaalministeeriumi siseauditi osakond on korraldanud mitmeid auditeid, et hinnata meetme 1.3 rakendusüksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi valmisolekut ja struktuurifondide rakendamist.

TTA projektide rakendamist on muudetud

Fondi rahalist toetust võib anda tööturuasutuste tänapäevastamiseks ja tõhustamiseks, kuid seejuures peab olema tagatud, et fondi assigneeringutest on erikorra alusel piisav summa kättesaadav valitsusvälistele organisatsioonidele ja kohalikele partneritele.⁴

2005. aasta alguses peatas makseasutus maksed tööturuasutuste projektidele. Nimelt taotlesid nii Tööturuamet kui ka endised tööhõiveametid aktiivselt meetme 1.3 raha, esitades kokku enam kui 30 projektitaotlust nii esimesse kui ka teise taotlusvooru. Maksete peatamise põhjuseks oli kahtlus, et Tööturuameti ja endiste tööhõiveametite⁵ vahel ei ole tagatud kohustuste lahusus ning menetlemisel ei ole järgitud taotlejate võrdse kohtlemise printsiipi. 2005. aasta märtsis tegi Rahandusministeerium ettepaneku tunnistada kõik tööturuasutuste projektid kehtetuks, kuid kuna selleks puudus õiguslik alus, siis otsustati korraldada audit.

Kuigi FKO auditi (aruanne valmis 01.07.2005) käigus tuvastati meetme 1.3 rakendamisel olulisi puudusi⁶, leiti siiski, et kohustuste lahususe probleem ei põhjustanud huvide konflikti taotluste hindamisel ning seega ei rikutud taotlejate huve. Samas märgiti, et audit avastas puudusi protseduurireeglites ja taotlemise protsessis. Olukorra lahendusena pakuti välja, et muudetakse tööturuasutuste projektide administreerimisprotsessi, parandatakse regulatsiooni (et vältida sarnaste olukordade teket), koostatakse parem meetodika kontrollide korraldamiseks jpm.

Lubatud muudatused meetme 1.3 juhtimis- ja kontrollisüsteemis on sätestatud määrusega nr 100, milles jagati rahastatavad projektid sisuliselt kahte ossa. Selleks muudeti meetme 1.3 raames väljaantavate toetuste tingimusi ja toetuse seire tegemise korda. Vabariigi Valitsuse 2.11.2005. a korraldusega nr 679-k⁷ (edaspidi ka korraldus) kinnitati meetme 1.3 tööturuasutuste investeringute kava kogusummas 305 miljonit krooni. Investeringute kavas on kõik I–II taotlusvoorus positiivse rahastamisotsuse saanud Tööturuameti ja endiste tööhõiveametite projektid. Määrus sätestas ka, et Sotsiaalministeerium kontrollib pärast kava kinnitamist tööhõiveametite taotluste vastavust nõuetele.⁸ Sealjuures ei kohusta määruse nr 100 § 25 hindama ümber TTA taotlusi ning neid võib menetleda varem sätestatud korra kohaselt. Muus osas on Riigikontrolli arvates auditi ettepanekud täidetud.

Sisuliselt tähendas see seda, et tööhõiveametid pidid Sotsiaalministeeriumile esitama uuesti oma taotlused, mis olid juba korra heaks kiidetud pärast esimest ja teist taotlusvooru. Kuna endiste tööhõiveametite taotluste haldusotsused kinnitas varasemal ajal TTA peadirektor, siis kontrolliti need nüüd Sotsiaalministeeriumis kõik üle. Kõigi endise tööhõiveameti 26 taotluse kohta täideti vormikohased kontroll-lehed ning taotlusdokumentatsiooni vastavuse kinnituseks andis oma allkirja 6 ametnikku. 2005. a novembris-detsembris kinnitas sotsiaalminister taotluste rahuldamise otsused.

⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 1784/1999 Euroopa Sotsiaalfondi kohta, artikkel 3 p 2 alapunkt ii, artikkel 4 p 2

⁵ 01.01.2006. a alates on tööhõiveametid nimetatud Tööturuameti piirkondlikeks osakondadeks

⁶ Rahandusministeeriumi FKO auditi lõpparuanne nr II-14/2005 “Tööturuameti Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava meetme 1.3 rakendamise audit”

⁷ “Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtse programmdokumendi aastateks 2004–2006” meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” tööturuasutuste projektide raames antava toetuse kasutamise kava kinnitamine

⁸ Sotsiaalministri 16.09.2005. a määrus nr 100 “Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtse programmdokumendi aastateks 2004–2006 meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” osa “Tööturuasutuste projektid” raames antava toetuse kasutamise kava koostamise kord, toetuse andmise tingimused ja toetuse seire läbiviimise eeskiri”, § 9 lg 1 ja § 10 lg 1

Muudetud korrast lähtudes TTA taotlusi uuesti üle ei kontrollitud, sest need projektid oli haldusotsusega kinnitanud sotsiaalminister. Hoolimata muudatustest ning eraldi määruse kehtestamisest on TTA ja tema osakondade projektide sisuline haldamine jäänud TTA ülesandeks. Erandiks on vaid haldusotsuse muutmist eeldavad otsused ning järelevalve tegemine, millega tegeleb Sotsiaalministeerium.

2005. aasta oktoobris EK tööhõive ja sotsiaalvaldkonna peadirektoraadi auditi üksuse poolt Eestis korraldatud Euroopa Sotsiaalfondi juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi hinnang oli positiivne. Leiti, et funktsioonide lahusus on selgelt tagatud.

Riigikontroll leiab, et Tööturuameti akrediteerimisel rakendusüksuseks oleks pidanud nii meetme korraldusasutus kui ka auditeeriv asutus ette nägema võimalikke probleeme kohustuste lahususe printsiibi täitmisel.

Taotluste hindamise ja toetuse saamise reegleid on täpsustatud

2005. a augustis korraldas Rahandusministeerium auditi, et anda hinnang Sotsiaalministeeriumi ja TTA koostatud protseduurireeglite eelnõudele, samuti hinnati uue määruse (nr 100) eelnõu vastavust õigusaktides sätestatule. Järelduseks oli, et Sotsiaalministeeriumi ja TTA protseduurireeglite eelnõud ja meetme määruse eelnõu ei ole piisavad ning nõuetekohased. Eelnõude parandamiseks tehti mitmeid soovituslikke ettepanekuid määruse eelnõu paremaks sõnastamiseks, tööturuasutuste toetuse kasutamise kava koostamiseks, taotluste hindamise jpm kohta.

2005. a septembris kinnitati tööturuasutuste projektidele antava toetuse kasutamise kava koostamise ja taotluste menetlemise ning projektide haldusotsuste muutmise uus kord/protseduurireegel⁹, milles oli auditi ettepanekuid suures osas arvestatud. Kuid uus kord ei kohustanud ministeeriumit andma tööturuasutuste projektide eelarvete kohta oma hinnangut ja nõusolekut selle muutmiseks.

Kuna programmiperioodi tegevus peab tuginema samadele põhimõtetele ja lähtuma samadest kriteeriumidest, millest juhinduti alguses, siis varem heakskiidetud projektide jaoks olulisi muudatusi ette ei nähtud. Taotluste hindamise ja toetuse saamise uued reeglid sätestati 2006. a aprillis ning need kehtivad III taotlusvooru projektidele. Sätestatud on nõuded ekspertidele ning kriteeriumid taotluste hindamiseks. Uue kehtiva korraga on oluliselt täpsustatud toetuse määramise reegleid. Samuti on tõstetud 25% võrra keskmist hinnet (varem 60, nüüd 75 punkti), millele vastavad projektid rahuldatakse. Uue korra kohaselt ei saa taotlejaks olla enam Tööturuamet.

Projektitaotluste uue vooru jaoks on TTA peadirektor kinnitanud protseduurireeglid taotluste vastuvõtmise, struktuuritoetuste registrisse kandmise ja menetlemise korraldamiseks. Samuti on kinnitatud projektitaotluste hindamiskspertide tasustamise alused ja töövõtulepingu näidis, mida varem polnud.

Riigikontroll leiab, et juhtimis- ja kontrollisüsteemi täiustamiseks tehtud ettepanekuid on suures osas arvestatud, koostamisel ja kinnitamata on veel vaid mõned TTA protseduurireeglid (väljamakse taotluste menetlemise meetodika, toetuste tagasimaksete vorm ja intressi arvutamise kord).

Kuludokumentide kontrolli lihtsustatakse

EK 2005. aasta oktoobris korraldatud auditi eesmärgiks oli kontrollida ELi rahade kasutamise süsteemi ning rakendatavate skeemide õigus- ja sihipärasust. Sealhulgas analüüsiti juhuvalimi alusel ka meetme 1.3 projekte. Kuigi hinnang süsteemile oli positiivne, toodi peamiste soovitusena välja vajadus kiirendada väljamaksetesüsteemi ja muuta struktuuritoetuste register kasutajasõbralikumaks ning täiendada ja parandada selle võimalusi.

⁹ Sotsiaalministeeriumi kantsleri 28.09.2005. a käskkiri nr 83

Praeguseks ajaks on leitud, et pole otstarbekas nõuda kõikide kuludokumentide koopiaid. Seetõttu töötati välja uus kuludokumentide kontrolli meetodika, mida on osa projektide puhul juba rakendama hakatud.

Uue maksetaotluste menetlemise meetodika kohaselt on kulud jagatud A-grupi kuludokumentideks ja B-grupi kuludokumentideks. Rakendusüksus kontrollib kõiki A-tüüpi kuludokumente ning B-grupi kuludokumentidest tehakse valim ja kontrollitakse neid kas kohapeal või nõutakse kuludokumentide koopiaid.

Kavas on välja töötada ka juhendmaterjal/protseduurireegel pakkumiste ja hangete korraldamiseks. Riigikontroll leiab, et riigihangete puhul peab TTA alati veenduma, et hanked pole mitte ainult tehtud, vaid et need on tehtud ka seaduslikult. (vt ka ptk 2.3)

2. Projektide tegevuste ja eesmärkide täitmise jälgimine

Struktuuritoetuste seaduse järgi on TTA ülesandeks muu hulgas vormistada toetuse maksmiseks vajalikud dokumendid ja edastada need makseasutusele, kontrollida toetusest ja omafinantseeringust tehtavate kulude abikõlblikkust, teha toetuse kasutamise üle seiret, esitada andmed toetuse andmise ja kasutamise aruandluseks ning kontrollida kuludokumente.

Selleks et oleks tagatud piisav kontroll rakendusüksuse tasandil, peaks olema sujuvalt korraldatud projektide (sh eelarvete) muutmine ning tagatud kiire tegutsemine projektide tulemusnäitajate saavutamise korral, et jagada lõppevatest projektidest ülejäänud raha uutele projektidele. Maksetaotluste kontroll peaks olema kiire ja ei tohiks takistada projektide tööd.

2.1. Heakskiidetud projekte muudetakse pidevalt

Kuna projektide eelarvete seletuskirjade kohaselt tuleb selgitada kulude arvestust ja vajalikkust kululiikide kaupa väga täpselt, siis tekib paratamatult vajadus muuta projekti kestuse jooksul kululiike. Samas ei tohiks kululiikide muutmine ja ühelt realt teisele tõstmine muutuda igapäevaseks tegevuseks.

Projektide eelarvete muudatusi on põhjustanud kulude abikõlblikkuse hilinevad tõlgendamised.

Kuigi struktuurifondi projektid rakendusid juba 2004. aastal, kinnitas rahandusminister alles 2006. aasta veebruaris abikõlblike kulude määramise üldised tingimused ja korra.¹⁰ Varem olid osa neist küsimustest reguleeritud rahandusministri käskkirjaga kinnitatud juhendmaterjalid.

Kolme projekti auditeerimise käigus ilmnis, et nende eelarvet hakati muutma pärast maksetaotluse esitamist, kui selgus, et kõik kulud pole abikõlblikud. See põhjustas ka maksetaotluste menetlemise pikendamist, sest enne eelarve muudatuste kinnitamist ei saanud projekte heaks kiita.

Projekti nr 132 tegevuste ja eelarve muutmise¹¹ protsess on kestnud ministeeriumis juba 4 kuud ning lõplikku heakskiitu pole veel saadud. Kuna projekti muutmise taotlusel esines vigu, siis tuli taotlusedokumente korrigeerida mitmel korral. Samal ajal aga esitati projekti maksetaotlused ja kuludokumendid TTA-le, kes plaanitavate muudatustega kursis olemata kontrollis neid veel kehtivast eelarvest lähtudes.

Probleemne oli ka see, et mitte kõiki eelarve muudatusi ei olnud auditi ajal võimalik TTA operatiivsüsteemis (edaspidi ka SFOS) jälgida, mistõttu puudub Riigikontrollil näiteks projekti nr 143 puhul ülevaade kõikidest muudatustest.

Kohustuste lahususe printsiibi kohaselt on Sotsiaalministeeriumi ülesandeks otsustada alates 2005. aasta septembrist kõikide TTA ja tema osakondade taotluste rahuldamise otsuste muutmise üle. Ühegi regulatsiooni ega protseduurireegliga ei ole kindlaks määratud, kuidas teha TTA ja tema osakondade projektide eelarvesse muudatusi seoses kulude ühelt realt teisele tõstmise ja nende põhjendatuse aktsepteerimisega. Alates 2006. aastast tuleb Sotsiaalministeeriumile esitada ka need muudatused, mis ei too kaasa haldusotsuse muutmist.

Auditi ajal töötati TTA-s välja projektide eelarve muutmise uut protseduuri.¹² Uue korra järgi annab nõusoleku muuta TTA ja tema osakondade projektide eelarveid ministeerium, mitte rakendusüksuse juhataja.

¹⁰ Rahandusministri 27.02.2006. a määrus nr 15 "Abikõlblike kulude määramise üldised tingimused ja korra"

¹¹ TTA peadirektori 07.02.2006. a kiri nr 5.1-11/255

¹² 29.05.2006. a seisuga seda veel kinnitatud ei olnud

Riigikontroll leiab, et projektide eelarvete muutmise põhjendamiskohustus ja eelarvete muutmise protseduurid oleks pidanud olema koostatud ja kinnitatud juba eelmisel aastal ning välistada tuleks olukord, kus eelarve muudatus kiidetakse heaks alles pärast ESFi toetuse väljamakseks nõusoleku andmist.

2.2. Maksetaotluste kontroll võtab kaua aega

ESFi toetuse saamiseks peab toetuse saaja esitama rakendusüksusele väljamakse taotluse koos kuludokumentidega. Rakendusüksus sooritab vajalikud kontrollitoimingud ja algatab väljamakse, esitades makseasutusele nõutele vastava väljamakse taotluse. Makseasutus sooritab vajalikud kontrollitoimingud ja korrektsete andmete korral annab toetuse väljamaksmiseks nõusoleku.¹³

Regulatsiooni kohaselt peab toetuse saaja esitama väljamaksetaotluse TTA-le vastavalt vajadusele, kuid vähemalt kord kuue kuu jooksul.¹⁴ Väljamaksetaotluse esitamise kuuekuuline tsükel ning pidevad tagantjärele reeglite muudatused on kaasa toonud suure hulga lisatööd nii projekti rakendajatele kui ka maksetaotluste kontrollijatele.

2005. aastal ei olnud õigusaktiga kindlaks määratud tähtaega, millal tuleb väljamaksetaotlus läbi vaadata. TTA protseduuri järgi oli lubatud maksetaotluste kontrolli teha 6 päeva jooksul alates maksetaotluse saabumise kuupäevast.¹⁵ 2006. aasta aprillis kinnitatud korra järgi¹⁶ peab TTA väljamaksetaotluse läbi vaatama 30 kalendripäeva jooksul taotluse kätte saamise päevast alates.

Maksedokumente kontrollisid kuni 2005. aasta oktoobrini neli TTA ametnikku, kuid alates sellest ajast on võimalik, et maksetaotlusi vaatab vaid kaks ametnikku, st kui varem kontrolliti samu dokumente 400%, siis nüüd vähemalt 200% ulatuses. Samas ei ole maksetaotluste menetlemise aeg oluliselt lühenenud. Näiteks projekti nr 143 puhul võttis kahe maksetaotluse menetlemine aega esimesel juhul 34 päeva ja teisel juhul 5 kuud. Viimasel juhul hakati pärast maksetaotluse esitamist muutma eelarvet. Projekti nr 132 puhul võttis ühe maksetaotluse menetlemine 2005. aastal aega 3 kuud ning ülejäänud pea terve aasta kohta esitatud maksetaotlused aktsepteeriti aasta lõpus (see oli tingitud maksetaotluste menetlemise peatamisest).

Kuigi kontroll on tugev, jäävad mõned olulised seigad tähelepanuta. Antud auditki näitas, et kontrolli riigihangete seaduse järgimise üle ei tehta. Nii näiteks esines TTA projekti nr 132 projekti-juhtimisteenuse riigihanke korralduses mitmeid riigihangete seaduse reeglite rikkumisi, kuid tehtud kulud loeti sellele vaatamata abikõlblikeks (vt ka ptk 2.3).

Riigikontroll hindas kolme auditeeritud projekti puhul tehtud kulude abikõlblikkust, tutvudes dokumentidega projekti rakendaja juures, ning olulisi vigu kulude hüvitamisel lisaks peatükis 2.3 kirjeldatule ei tuvastanud.

¹³ Rahandusministri 19.08.2005. a määrus nr 59 "Struktuuritoetuse väljamaksmise üldised tingimused ja kord"

¹⁴ Sotsiaalministri 07.07.2004. a määrus nr 89 "Meetme 1.3 "Võrdsed võimalused tööturul", välja arvatud riigi tööturuasutuste projektidele antava toetuse tingimused ja toetuse seire läbiviimise eeskiri", § 16 lg 3; Sotsiaalministri 16.09.2005. a määrus nr 100 "Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtse programm dokumendi aastateks 2004–2006" meetme 1.3 "Võrdsed võimalused tööturul" osa "Tööturuasutuste projektide raames antava toetuse kasutamise kava koostamise kord, toetuse andmise tingimused ja toetuse seire läbiviimise eeskiri", § 19 lg 1;

Sotsiaalministri 04.04.2006. a määrus nr 35 "Meetme 1.3 "Võrdsed võimalused tööturul", välja arvatud riigi tööturuasutuste projektidele antava toetuse tingimused ja toetuse kasutamise seire eeskiri", § 16 lg 3

¹⁵ TTA peadirektori 21.10.2005. a käskkiri nr 1-2/234 "RAK meetme 1.3 "Võrdsed võimalused tööturul" ja ühenduse algatuse EQUAL projektidele väljamaksete prognoosi ning väljamaksete tegemise protseduuri reeglite kehtestamine Tööturuametis"

¹⁶ Sotsiaalministri 04.04.2006. a määrus nr 35 "Meetme 1.3 "Võrdsed võimalused tööturul", välja arvatud riigi tööturuasutuste projektidele antava toetuse, tingimused ja toetuse kasutamise seire eeskiri", § 16 lg 4

2.3. Projekti nr 132 hangete korraldamisel esines puudusi

Struktuurifondide raha kasutamisel tuleb rakendada riigihangete seadust. BDA Estonia OÜ riigihanke edukaks tunnistamisel rikuti rohkem kui ühte riigihangete seaduses ettenähtud reeglit, millest olulisemaks on eksitavad kuupäevad (dokumentide kohaselt on pakkumise edukaks tunnistamise protokoll kaks päeva varasema kuupäevaga kui pakkumiste esitamise tähtaeg).

Seaduse kohaselt lasub ostjal kohustus esitada riigihangete registrile pärast pakkumismenetluse lõppemist deklaratsioon. Kuigi riigihangete korraldati 2005. a juulis, ei olnud TTA esitanud 31.05.2006. a seisuga Riigihangete registrile nõuetekohast deklaratsiooni. Muu hulgas tuleb deklaratsioonis teha märge selle kohta, miks väiksema maksumusega pakkumine jäeti kõrvale. Kuna ühe valituks mitteosutunud pakkumise maksumus oli kaks korda väiksem edukaks tunnistatud pakkumisest, siis oleks pidanud deklaratsioon selgitama väiksema pakkumise kõrvalejätmise põhjuseid.

BDA Estonia OÜ-ga sõlmiti hankeleping¹⁷ projektijuhtimise teenuse ostmiseks ajavahemikuks 13.08.2005–31.12.2006, mille maksumuseks koos käibemaksuga on 1,8 miljonit krooni. Seisuga 31.05.2006. a on makstud projektijuhtimise teenuse eest kokku 950 758 krooni.

Käesoleva auditeerimise käigus tuvastati, et riigihangete sooritamist ja korraldust tõendavas dokumendihalduses esines puudujääke. Nii ei registreeritud 2005. aastal riigihangete pakkumiste kvalifitseerimise, hindamise, vastavaks ja edukaks tunnistamise protokolle, mistõttu ei ole tagantjärele võimalik tuvastada, kas kuupäevadega eksiti ja kes eksis. Kui osa riigihangete korraldamise dokumente asus TTA juhiabi juures, siis projekti nr 132 riigihanke korraldamise dokumendid asusid TTA tsentraalsete projektide koordinaatori sahtlis. Alates 2006. aastast registreeritakse hangetega seotud protokollid ning kuupäevi neile ei kanta enam käsitsi.

Korrektne ei olnud ka hinnapakkumiste võtmine ja valiku langetamine projekti raamatupidamis-dokumentide abikõlblikkuse vastavushindamiseks (ebatäpsused kuupäevades ja pakkumiste aadressaartides). Valituks osutus väiksema pakkumise teinud Sinu Koolituspartner OÜ. Seda osatühingut esindav juhatuse liige ja projektijuhtimisfirma BDA Estonia OÜ (kes oli vastavushindamise hanke korraldaja) juhatuse liige on õed. Kuigi projekti eelarves nähti ette vastavus(vahe)hindamiseks 75 500 krooni, sõlmiti leping Sinu Koolituspartner OÜ-ga suuremas summas ning maksti 82 600 krooni. TTA haldus- ja finantsosakonna juhataja peadirektori ülesannetes algatas oma 11.07.2006. a käskkirjaga distsiplinaarmenetluse Sinu Koolituspartner OÜ-ga lepingu sõlmimise asjaolude väljaselgitamiseks.

Riigikontroll leiab, et kuigi TTA kontrollisüsteemi on oluliselt parandatud, on lubamatu, et maksetaotluste kontrollil ei veenduta, kas riigihanked on korraldatud korrektselt. Projekti koordinaatorid peaksid edaspidi maksetaotlusi menetledes kontrollima lisaks hangete toimumisele ka hangetega seotud protokolle, et veenduda nende läbiviimise korrektsuses.

2.4. Tagasimaksete kord on puudulik

Kehtiva korra kohaselt esitab rakendusüksus toetuse andmise ja kasutamise normide rikkumise kohta kvartaliaruande rakendusasutusele juhul, kui tegevuse, mille elluviimisel norme rikuti, kulude katmiseks väljamakstud või väljamaksmisele kuuluv summa on üle 40 000 krooni. Rahandusministri määruse tasandil ei ole reguleeritud tegevused juhul, kui avastatakse alla 40 000 kroonine rikkumine.

Selgusetu on, kuidas toimida, kui avastatakse alles hiljem, et kuludokumentid ei ole nõuetega kooskõlas või plaanitud/tehtud kulud pole abikõlblikud. Probleemne on sel juhul tagasimakse

¹⁷ TTA peadirektori 07.09.2005. a sõlmitud hankeleping nr 1-4/235

vormistamine SFOSi süsteemis. SFOSi süsteemis olid olemas nii rikkumiste kui ka tagasimaksete moodulid, kuid TTA ei täitnud neid põhjusel, et need ei töötanud.

Riigikontroll leiab, et Rahandusministeerium korraldusasutusena peab tagama SFOSi süsteemi funktsionaalsuse ja toimivuse. Seda on soovitanud ka Euroopa Komisjoni audiitorid ja AS PriceWaterhouseCoopers oma 2005. a korraldatud auditis.

2.5. Projektide eesmärgid tõenäoliselt täidetakse

Igal projektil on määratud eesmärgid ja tulemusnäitajad ning kõik rahastatud projektid peaksid tagama nende eesmärkide täitmise. Kõigi seotud osapoolte (ministeerium, rakendusüksus) huviks peaks olema, et struktuurifondide raha saaks võimalikult tõhusalt rakendada ning kõik peaksid selle eesmärgi nimel tegutsema.

Riigikontroll uuris projektide tegevuste toimumist kohapeal ning hindas ka nende eesmärkide saavutamist. Leiti, et projektis ettenähtud tegevused olid toimunud. Projektide eesmärgid tõenäoliselt saavutatakse, kuid tulemusnäitajate täitmise kohta saab hinnangu anda alles aasta pärast projekti lõppu. Sellest hoolimata on osa projektide tulemusnäitajad juba praegu täidetud.

Projekti nr 124 eesmärgiks oli korraldada 128 töötule ja tööturult välja tõrjutud inimesele (sh puuetega inimesed ja alaealiste lastega emad) aktiveerimiskursus, koostada individuaalne tegevuskava ja jälgida 5 kuu jooksul selle täitmist, pakkuda psühho-sotsiaalset nõustamist ja vahendada tööd. Projekti eesmärgid on täidetud ning projekt on ka jätkusuutlik, kuna sellele järgneb teine projekt, mille raames osa aktiveerimiskursusel osalenutest suunatakse erialaõppele. Projekti kaudu sai tööle 59% osalejatest (planeeriti vaid 28%).

Projekti nr 143 eesmärgiks oli anda 50 töötule või koondamisteate saanule täiend- või ümberõpe ehitusrestauraatori ja -viimistleja erialal, kellest 30 pidi tööle saama projekti lõpus loodud töökohtadele. Projekti raames kavandati välja töötada uus tänapäevane õppeprogramm, kuid seda ei jõuta ilmselt pärast projekti lõppemist käimas hoida (taoline õpe on kallis, osalejate rahulolematuse jpm probleeme). Riigikontrolli audiitorid soovitasid projekt lõpetada õigel ajal, kuigi osa projekti rahast on veel kasutamata ning osa indikaatornäitajaid võib jääda saavutamata.

Projekti nr 132 eesmärgiks on parandada puuetega inimeste ligipääsu tööturule ja seeläbi suurendada nende hõivatust tööga. Selleks nähti ette rakendada sihtgrupi liikmed tööle aktiivsete tööturumeetmete kaudu, kohandada töö- ja ametikohad, nõustada tööandjaid ning luua koostöövõrgustik. Projekti koostades kavandati, et selles osaleb 930 puuetega inimest üle Eesti, kellest aasta pärast projekti lõppemist saab tööle 30%.

Projekti nr 132 eesmärgid on suures osas täidetud, praegusel ajal kattuvad puuetega inimestele osutatavad teenused sisuliselt riigieelarvest ettenähtud aktiivsete tööturuteenustega, kuid projekti raames pakutakse neid teenuseid paindlikumalt. Riigikontroll leiab, et üleriigiliste TTA projektide eesmärgiks oli kohandada teenuste pakkumine nüüdisaegsemaks ning proovida planeeritavaid uuendusi. Alates 2006. a algusest, mil jõustus tööturuteenuste ja -toetuste seadus, millega katsetatud teenused seadustati, on projekt kaotanud oma aktuaalsuse. TTA projektis nr 132 osalejate arv oli 31.05.2006. a seisuga täidetud 122% ulatuses ning töölesaanute arv pärast aktiivsetes tööturumeetmetes osalemist on 87% kavandatust ehk ka see eesmärk täidetakse projekti lõpuks.

Tulemusnäitajate esitamine on ebaselge

Kuigi Riigikontrollil pole põhjust kahelda, et vähemalt kahe auditeeritud projekti tulemusnäitajad saavutatakse, leiti konkreetseid projekte auditeerides, et projektide indikaatornäitajate arvestuse printsiipe on võimalik mitmeti tõlgendada. Mitmeti tõlgendamise tõttu ei saa alati olla kindel, et ka seirearuannetes toodud tulemusnäitajad vastavad tegelikkusele. Näiteks polnud projekti

nr 132 raames tagatud, et projektis osalenu kajastub aruandluses vaid üks kord. Kahe TTA osakonna (Tallinna ja Harjumaa ning Viljandimaa) andmete võrdlemisel selgus, et 15 sihtgrupi liiget loeti projektis osalejaks kaks korda ning üks sihtgrupi liige loeti osalejaks koguni kolmel korral. Kuna see on üleriigiline projekt, siis esineb risk, et ka teiste TTA osakondade sihtgrupi liikmeid on esitatud aruandluses osalejatena mitmel korral. Ekslikult näidatakse aruannetes isikut sihtgrupis mitu korda juhul, kui ta osaleb vahepeal teises projektis ning naaseb siis esialgsesse projekti.

2.6. Osa projektide raha saaks ümber jagada

Praeguseks ajaks on selgunud, et osas meetme 1.3 projektides ei kasutata kogu planeeritud summat ära. Kuna 2006. aasta lõpuks peaks lõppema enamik I–II vooru projektidest, kuid nende jaoks ette nähtud rahast on praeguseks veel suur osa kasutamata, siis tekib vajadus otsustada, kas projekte pikendada või lõpetada need õigel ajal. Projektide pikendamisega kaasneb oht, et suurenevad projekti juhtimis- ja tegevuskulud, kuid projektis osalevate sihtgrupi liikmete arvu märkimisväärselt suuremaks ei kavandata.

Nagu juba eespool märgitud, olid projekti nr 132 osa tulemusnäitajaid juba täidetud ja ületatudki, kuid eelarve täidetud vaid 25,7% ulatuses (ette nähtud ESFi toetusest oli hüvitatud vaid 15,4%). Kuna projekti eesmärk oli katsetada neid teenuseid, mida alates 2006. aasta algusest osutatakse ka tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel, siis osutatakse neid teenuseid puuetega inimestele lihtsalt paindlikumalt. Ei TTA ega projekti meeskond pole teinud sotsiaalministrile ettepanekut vähendada eelarvesummat. Samas on meeskond soovinud projekti 8 kuu võrra pikendada.

Riigikontroll leiab, et projektidele eraldatud rahasummat peaks vajaduse korral vähendama õigel ajal ja kasutamata jäänud raha tuleks uutele projektidele välja jagada. Selleks on muu hulgas vaja õigeid andmeid projektide tulemusnäitajate kohta. Kuna selle programmiperioodi projektidele saab kulusid teha kuni 31.08.2008. a (väljamakseid kuni 31.12.2008), siis on käimasolevate ja uute projektide rakendamiseks aega veel 2 aastat. Esimeste taotlusvoorude projektide planeeritud kestus oli üldjuhul 1–2 aastat.

Ettepanekud

sotsiaalministrile

- Võtta pärast TTA distsiplinaarmenetluse lõppu seisukoht projekti nr 132 hangete kohta. Kuna seda TTA projekti on soovitud pikendada, siis kaaluda pikendamise mõttekust, arvestades projekti eesmärki ning seda, et tulemusnäitajad osavõtjate osas on juba saavutatud.

rahandusministrile

- Täiustada SFOSi süsteemi selliselt, et oleks tagatud projektide kohta kogu info talletamine.

sotsiaalministrile ja Tööturuameti peadirektorile

- Hinnata, kas projektide eesmärgid on täidetud ja sellest lähtudes otsustada nende pikendamise vajaduse üle, kui vastavad taotlused esitatakse. Kui projekti eesmärgid on saavutatud, siis projekte mitte pikendada ning kuulutada välja uus taotlusvoor kasutamata raha väljajagamiseks.

Tööturuameti peadirektorile

- Tagada maksetaotluste menetlemise kiirendamine.
- Pöörata projekti rakendajate tähelepanu sellele, et projektis osalejaid ei esitataks aruannetes mitu korda.

/allkirjastatud digitaalselt/

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

Sotsiaalministri, rahandusministri ja
Tööturuameti peadirektori kohusetäitja vastused

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolor
III auditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 14.07.2006 nr OSIII-2-7.1/06/1333

Meie .09.08.09.2006 nr 11.1-15/

Lugupeetud härra Jüri Kõrge

Esitame oma seisukoha Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu nr OSIII-2-5/06/62 „Euroopa Sotsiaalfondi meede 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul““ sotsiaalministrile esitatud ettepanekute osas. Ühtlasi palume tagasi võtta oma 25.08.2006 kirja nr 11.1-15/3172.

1. Võtta pärast TTA distsiplinaarmenetluse lõppu seisukoht projekti nr 132 hangete kohta. Kuna seda TTA projekti on soovitud pikendada, siis kaaluda pikendamise mõttekust, arvestades projekti eesmärki ning seda, et tulemusnäitajad osavõtjate osas on juba saavutatud.

Vastus:

11.07.2006. a teavitasime e-kirjaga Tööturuametit taotluse menetlemise peatamisest kuni käimasoleva Riigikontrolli auditi „Euroopa Sotsiaalfondi meede 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul““ tulemuste kinnitamiseni. Ühtlasi väljendasime seisukohta, et tuginedes auditi eelnõule ei ole projekti pikendamine tõenäoline.

08.08.2006. a kirjaga nr 5.1-11/601 loobus Tööturuamet projekti 1.0301-0132 pikendamise taotlusest.

2. Hinnata, kas projektide eesmärgid on täidetud ja sellest lähtudes otsustada nende pikendamise vajaduse üle, kui vastavad taotlused esitatakse. Kui projekti eesmärgid on saavutatud, siis projekte mitte pikendada ning kuulutada välja uus taotlusvoor kasutamata raha väljajagamiseks.

Vastus:

Võtame ettepaneku arvesse ning „Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtse programmdokumendi aastateks 2004-2006“ meetme 1.3 “Võrdsed võimalused tööturul” osa “Tööturuasutuste projektid” raames antava toetuse kasutamise kava projektide pikendamise põhjendatuse vaagimisel lähtutakse eesmärkide täitmisest. Meetme 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“ lõppevatest projektidest vabanevate eelarvevahendite osas on plaanis välja kuulutada IV avatud taotlusvoor 2006. aasta lõpus või 2007. a I kvartalis.

Lisaks esitame täiendavalt kommentaarid Riigikontrolli meetme 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“ auditi aruande eelnõule.

1. lk 3

- „Samuti on täpsustatud protseduureegleid, millest osa on seni veel kinnitamata.“

Kommentaar:

Vajalik on lisada, et muudatustega protseduur oli kinnitamata. Samuti on vajalik välja tuua, mis protseduur oli kinnitamata, sest praeguses sõnastuses võib välja lugeda nagu oleks paljud protseduureeglid kinnitamata, kuid tegelikkuses see nii ei ole.

- „Samas pole osale olulistest asjadest üldse tähelepanu pööratud: näiteks ei kontrollitud riigihangete seaduse ja hinnapakkumiste võtmise reeglite järgimist.“

Kommentaar:

Tuleb täpsustada, mis etapis ei ole kontrollitud hinnapakkumiste võtmise reeglite järgimist, nimelt kohapealse kontrolli käigus seda kontrollitakse.

Korrektne oleks, et maksetaotluste menetlemisel kontrollitakse, kas riigihange on toimunud või mitte, samas ei kontrollita riigihangete seaduse ja hinnapakkumiste võtmise reeglite järgimist.

2. lk 7

- „Koondamisteate saanud töötajate puhul saab toetusi taotleda kogu aeg.“

Kommentaar:

Korrektne oleks, et koondamisteate saanud töötajatele suunatud projektide puhul saab toetusi taotleda ka taotlusvoorude vahelisel perioodil kuni meetme eelarve lõppemiseni.

3. lk 11

- „Praeguseks ajaks on leitud, et pole otstarbekas nõuda kõikide kuludokumentide koopiaid. Seetõttu töötati välja uus kuludokumentide kontrolli metoodika, mida on osa projektide puhul juba rakendama hakatud.“

Kommentaar:

Korrektne oleks, et osade projektide puhul on metoodikat piloteeritud.

4. lk 12

- „Ühegi regulatsiooni ega protseduureegluga ei ole kindlaks määratud, kuidas teha TTA ja tema osakondade projektide eelarvesse muudatusi seoses kulude ühelt realt teisele tõstmise ja nende põhjendatuse aktsepteerimisega.“

Kommentaar:

Projektide muutmine toimub vastavalt struktuuritoetuse seadusele ning haldusmenetluse seadusele. Samuti on TTA projektide muutmine reguleeritud TTA taotluste menetlemise protseduureegluga. Seetõttu on eksitav väita, et ühegi regulatsiooni ega protseduureegluga ei ole kindlaks määratud projektide muutmine.

- „Samal ajal aga esitati projekti maksetaotlused ja kuludokumendid TTA-le, kes plaanitavate muudatustega kursis olemata kontrollis neid veel kehtivast eelarvest lähtudes.“

Kommentaar:

TTA esitab Sotsiaalministeeriumi tööturu osakonnale muudatuste taotluse ja koos omapoolse hinnanguga muudatuse aktsepteerimise kohta, mistõttu ei saa väita, et TTA ei ole esitatud muudatuse taotlusest teadlik.

5. lk 14

- „Projekti koordinaatorid võiksid edaspidi maksetaotlusi aktsepteerides veenduda hangete toimumises, küsides täiendava infona ka hangetega seotud protokolle.“

Kommentaar:

Korrektne oleks, et lisaks hangete toimumisele võiks projekti koordinaatorid edaspidi maksetaotlusi aktsepteerides veenduda ka hangete läbiviimise korrektsuses, küsides täiendava infona hangetega seotud protokolle.

Lugupidamisega

Jaak Aab
Minister

Kristi Suur 626 9184
kristi.suur@sm.ee



RAHANDUSMINISTEERIUM

Jüri Kõrge
Peakontrolör
III auditiosakond
Riigikontroll

Teie 14.07.2006 nr OSIII-2-7.1/06/

Meie 01.092006 nr 10-2/8194

Vastus kontrolliaruande nr OSIII-2-5/06/62 eelnõu kohta

Austatud härra Jüri Kõrge

Käesolevaga teatame, et oleme tutvunud Teie poolt esitatud kontrolliaruande nr OSIII-2-5/06/62 "Euroopa Sotsiaalfondi meede 1.3 "Võrdsed võimalused tööturul"" eelnõuga ning esitame alljärgnevalt oma arvamuse kontrolliaruande eelnõus kajastatud rahandusministrile tehtud seisukohtade ja ettepanekute osas. Vabandame kirja hilise edastamise eest.

Eelnõu peatükis 2.1 on toodud hinnang: "Probleemne oli ka see, et mitte kõiki eelarve muudatusi ei olnud auditi ajal võimalik Tööturuameti operatiivsüsteemis (edaspidi ka SFOS) jälgida, mistõttu puudub Riigikontrollil näiteks projekti nr 143 puhul ülevaade kõikidest muudatustest" ning tehtud ettepanek: "Täiustada SFOS-i süsteemi selliselt, et oleks tagatud projektide kohta kogu info talletamine".

Korraldusasutuse andmetel talletatakse SFOS-i eelarve leheküljel muudatuste puhul muudatuse tegija, muudatuse tegemise aeg, hetkel kehtivad anded, andmed enne muudatust ning muudatuse põhjus.

Vastavalt struktuuritoetuse riikliku registri pidamise põhimäärusele ja struktuuritoetuse riikliku registri kasutamise tingimustele ja korrale peavad kõik rakendusüksused kajastama SFOS-is viimaseid andmeid ja vastutavad andmete õigsuse eest.

Korraldusasutus kontrollib SFOS-i andmete vastavust tegelikkusega (rakendusüksuste poolt esitatud andmetega) kord kuus toetuste statistika (<http://www.struktuurifondid.ee/?id=2879>) koostamise käigus ning juhib rakendusüksuste tähelepanu erinevustele andmetes. Paraku ei selgu auditi aruande eelnõust, milles täpselt seisneb süsteemi puudus, kuna eelarve kajastamise funktsionaalsus on SFOS-is olemas.

Eelnõu peatükis 2.4 on toodud välja, et tagasimaksete kord on puudlik.

Makseasutus on koostanud juhendmaterjali rakendusüksustele ja asutustele tagasimaksete teostamiseks. Vastav juhend annab ülevaate tagasimaksete alustest, kontode süsteemist tagasimaksete teostamisel, samuti vastavast aruandlusest ja tähtaegadest, intresside ja viiviste arvestamisest. Juhises on toodud erinevaid näiteid ning lisatud on tagasimaksete tulukontode ja

muude tulude kontode loetelu. Tagasimaksete teostamisel kasutatakse e-riigikassa süsteemi. SFOS-i kaudu tehakse vaid väljamakseid.

Täiendavalt normide rikkumise aruande esitamisele teavitab toetuse taotluse rahuldamise otsuse teinud isik auditeerivat asutust, korraldusasutust, makseasutust ja rakendusasutust (juhul kui otsustaja ei ole rakendusasutus) toetuse tagasinõudmisest, saates nimetatud asutuste toetuse tagasinõudmise otsuse koopia, millega informeeritakse toetuse tagasinõudmisest ka alla 40 000 krooni jäävate rikkumiste osas.

SFOS-i rikkumistest raporteerimise moodul on töökorras ning sinna on võimalik infot sisestada. Rikkumise aruannete edastamiseks ainult SFOS-i kaudu tuleb süsteemi veel täiendada rakendusasutusele aruannete kinnitamise võimaluse loomisega. Hetkel võimaldab SFOS sisestatud rikkumise aruande välja trükkida määrusega ettenähtud vormil, mis allkirjastatakse ning edastatakse läbi raketusasutuse Rahandusministeeriumile.

Täname tehtud ettepanekute eest.

Lugupidamisega,

Aivar Sõerd
Minister

Tea Varrak
Kantsler

Mariliis Männik, 611 3411, mariliis.mannik@fin.ee

Hr. Jüri Kõrge
Peakontrolör
III auditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 14.07.2006 Nr. OSIII-2-7.1/06/

Meie: .08.2006.a.

Tööturuameti vastused Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõule

Austatud härra Kõrge

Esitame Teile Tööturuameti seisukohad Riigikontrolli kontrolliaruande nr. OSIII-2-5/06/62 eelnõule Euroopa Sotsiaalfondi meede 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“.

1. Meetme 1.3 rakendamise protsessi keerukus

TTA pole osale olulistest asjadest üldse tähelepanu pööranud: näiteks ei kontrollitud riigihangete seaduse ja hinnapakumiste võtmise reeglite järgimist. Riigikontroll leiab, et kuigi TTA kontrollisüsteemi on oluliselt parandatud, on lubamatu, et maksetaotluste kontrollimisel ei veenduta, kas riigihanked on sooritatud korrektselt. Riigikontroll leiab, et juhtimise- ja kontrollisüsteemi täiustamiseks tehtud ettepanekuid on suures osas arvestatud, koostamisel ja kinnitamata on veel vaid mõned TTA protseduurid (väljamaksetaotluste menetlemise meetodika, toetuste tagasimaksete vorm ja intressi arvutamise kord). Ettepanek TTA-le: Tagada maksetaotluste menetlemise kiirendamine.

TTA vastus: Läbi praktika on selgunud, et pole otstarbekas nõuda kõikide kuludokumentide koopiaid. Uus lihtsustatud väljamaksetaotluste menetlemise protseduurireeglid on välja töötatud ning selle järgi on läbi viidud ühe projekti kuludokumentide kontroll. TTA esitab nimetatud protseduurireegli kooskõlastamiseks Sotsiaalministeeriumile (rakendusasutusele) ja Rahandusministeeriumile (korraldusasutusele) k.a 31. augustiks. TTA menetleb lihtsustatud väljamaksetaotluste menetlemise protseduurireegli alusel ESF projekte alates k.a septembrist, see kiirendab ESF projektide rakendamist. Lihtsustatud väljamaksetaotluste menetlemise protseduurireegli järgi projektijuhid esitavad TTA-le ametlikult riigihanke tulemuste hindamise protokollid, see võimaldab TTA-l veenduda selles, et riigihanked on korralikult läbi viidud.

2. Tagasimaksete korra puudulikkus

TTA vastus: TTA täiendas k.a juulis toetuste tagasimaksete vormi ja kooskõlastas Rahandusministeeriumiga intressi arvutamise korra. TTA esitas k.a. juulis vastavalt täiendatud korrale normide rikkumise tõttu tagasimaksenõude ühele EQUAL projektile.

3. Projektide raha ümber jagamise võimalused

Riigikontroll leiab, et projektidele eraldatud rahasummat peaks vähendama õigel ajal, et kasutamata jäänud raha oleks võimalik uutele projektidele jagada. Vastav Ettepanek Tööturuameti peadirektorile: hinnata, kas projektide eesmärgid on täidetud ja sellest lähtudes otsustada nende pikendamise vajaduse üle, kui vastavad

taotlused esitatakse. Kui projekti eesmärgid on saavutatud, siis projekte mitte pikendada ning kuulutada välja uus taotlusvoor kasutamata raha väljajagamiseks.

TTA vastus: TTA võtab arvesse projektitaotluste pikendamisel seda, kui suurel määral projektide eesmärgid on saavutatud ja kas projektide pikendamine on piisavalt põhjendatud. TTA ei pikenda neid projekte, mis on oma eesmärgid saavutanud. TTA on teinud sotsiaalministrile ettepaneku ühes lõppenud meetme 1.3 projektis kasutamata jäänud ESF toetused kasutada finantseerimata jäänud projektide rahastamiseks. TTA korraldab 2006.a lõpus või 2007.a I kvartalis meetme 1.3 „võrdsed võimalused tööturul“ IV avatud taotlusvoor, selleks et lõppevatest meetme 1.3 projektidest vabanevad ESF toetused suunata täiendavate projektide rahastamiseks.

4. Projektide eelarve muutmise protseduurireegel

Riigikontroll leiab, et projektide eelarvete muutmise põhjendamiskohustus ja eelarvete muutmise protseduurireeglid oleks pidanud olema koostatud ja kinnitatud juba eelmisel aastal ning välistada tuleks olukord, kus eelarve muudatus kiidetakse heaks alles pärast ESFi toetuse väljamakseks nõusoleku andmist.

TTA vastus: TTA peadirektor kinnitas oma käskkirjaga nr. 1.1.-1/116 uue projektide eelarve muutmise protseduurireegli 31.05.2006 „Riikliku arengukava meetme 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“ ja ühenduse algatuse EQUAL projektide eelarve muutmise korraldamise protseduurireeglid Tööturuametis“. TTA ei anna heakskiitu ESF toetuse väljamaksmiseks enne kui vajalik eelarve muudatus on ametlikult heaks kiidetud.

5. Seirearuannete esitamine

TTA vastus: TTA töötab k.a augustis välja uue juhendi meetme 1.3 projektide rakendajatele, milles TTA annab põhjalikud juhised projektide rakendajatele seirearuannete koostamiseks. TTA töötab välja k.a septembris eraldiseisva juhise seirearuannete koostamiseks, mis aitab kaasa projektide tulemuslikule rakendamisele ja tagab korrektse seirearuandluse.

6. TTA seisukohad projektiga 1.0301-0132 seonduvate riigihangete korraldamise kohta

- 6.1 Projekti juhtimisteenuse tellimise pakkujate kvalifitseerimise, pakkumiste vastavaks ja edukaks tunnistamise protokollides esinevat viga protokollide kuupäeva osas ei saa lugeda oluliseks eksimuseks riigihangete seaduse (RHS) nõuete vastu.

TTA vastus: Pakkumismenetluse dokumentatsiooni (pakkumise kutse ja pakkumise kutse dokumentide) kohaselt oli pakkumiste esitamise tähtpäevaks 20.07.2005.a. Juhtimisteenuse pakkumismenetluses osalenud kõik neli pakkujat esitasid oma pakkumised 20.07.2005.a (pakkumiste esitamise kuupäevad on tõendatud pakkujatele väljastatud kirjalike tõenditega).

Seetõttu ei ole faktiliselt võimalik, et otsused pakkujate kvalifitseerimise kohta tehti ning pakkumiste sisuline hindamine ja eduka pakkuja väljavalimine toimus 18.07.2005.a – enne kõigi pakkujate selgumist ja pakkumiste esitamist.

TTA seisukohta toetavad eeltoodule lisaks ka teised pakkumismenetluse dokumendid. Pakkumiste avamise protokoll on koostatud 21.07.2005.a, kooskõlas riigihangete seaduses sätestatud nõuetega saata protokollid ära kirjalikult kõigile pakkujatele kolme tööpäeva jooksul esitati ära kirjalikult 26.07.2005.a kaaskirjadega. Kirjalikud teated pakkumismenetluses tehtud otsuste kohta saadeti pakkujatele 29.07.2005.a.

Viga pakkumismenetluse otsuste protokollides on tekkinud eksituse tõttu kuupäeva käsikirjalisel kirjutamisel ning seda ei saa lugeda RHS oluliseks rikkumiseks järgnevatel põhjendustel:

Pakkumismenetluse läbiviimise eesmärgiks on RHS § 7 lg 2 kohaselt ostja rahaliste vahendite säästlik ja ratsionaalne kasutamine ning hankelepingu sõlmimine. Riigihangete korraldamise üldiseks eesmärgiks on RHS § 1 lg 1 kohaselt konkurentsi edendamine, riigihangete läbipaistvuse tagamine ja pakkumismenetluses osalejate võrdne kohtlemine.

Ostja rahaliste vahendite säästliku ja ratsionaalse kasutamise nõude täitis TTA avatud pakkumismenetluse läbiviimisega ning pakkumismenetluse tulemusel odavaima pakkumise teinud pakkujaga hankelepingu sõlmimisega.

Samuti oli tagatud riigihangete läbipaistvus ning pakkumismenetluses osalejate võrdne kohtlemine – pakkumismenetlus viidi läbi avatud pakkumisena, kõigile pakkujatele tehti hankemenetlusega seonduvad otsused teatavaks kooskõlas RHS nõuetega. Pakkujad nõustusid otsustega ega pidanud vajalikuks pöörduda oma õiguste kaitseks vaidlustusega Riigihangete Ametisse.

Seetõttu leiab TTA, et RHS-is sätestatud riigihangete korraldamise eesmärgid realiseerusid ning puudust riigihanke protokollides tuleb analoogia alusel käsitleda ilmse ebatäpsusena haldusaktis HMS § 59 tähenduses, mitte RHS olulise rikkumisena.

Sarnaste eksituste vältimiseks tulevikus rakendatakse alates 2006.a TTA-s korda, mille kohaselt registreeritakse hankemenetluse protokollid TTA peadirektori abi poolt, samuti ei lisata hankemenetluse protokollidele kuupäevi käsikirjaliselt.

- 6.2 Riigihangete seaduse, deklaratsioonide esitamise, nõuete järgimiseks on TTA-s ametisse nimetatud haldus- ja finantsosakonna peaspetsialist, kelle teenistuskohustuseks on muuhulgas riigihangete läbiviimise korraldamine ning RHS nõuete täitmise järgimine. Teenistuja vastutab ka riigihangete läbiviimisega seonduvate dokumentide esmase haldamise ning arhiveerimise eest haldus- ja finantsosakonnas.

TTA vastus: Projekti 1.0301-0132 riigihanke deklaratsioon on Riigihangete registris avaldatud 20.07.2006.a. Riigihanke deklaratsiooni esitamine viibis muuhulgas vigade tõttu algses deklaratsioonis.

- 6.3 Projekti 1.0301-0132 raamatupidamisdokumentide vastavushindamise riigihanke läbiviimise asjaolude kohta korraldas TTA sisejuurdlust, mille tulemusel tuvastas vigu riigihanke korraldamises.

TTA vastus: TTA on esitanud leppetrahvi nõuded TTA tsentraalsete projektide koordinaatori ning projekti juhtimisteenuse osutaja vastu riigihanke läbiviimise nõuete rikkumise pärast. Mõlemad isikud on aktsepteerinud TTA nõuded ning leppetrahvi summade ulatuses vähendatakse nende lepingujärgseid 2006.a augustikuu tasusid.

Lugupidamisega

Tiina Ormisson
Peadirektori kt

Koopiad: EV Rahandusministeerium, EV Sotsiaalministeerium

Kerli Lorvi 625 7749
Kerli.Lorvi@tta.ee

Teet Torgo 625 7703
Teet.Torgo@tta.ee