



EUROOPA KOMISJON

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid

Juhised liikmesriikidele
juhtimiskontrollide kohta

(Programmitöö periood 2014–2020)

MÄRKUS. Käesoleva dokumendi on koostanud komisjoni talitused. Selles sätestatakse kohaldatava ELi õiguse alusel Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (v.a Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD)) seire, kontrolli või rakendamise seotud isikutele ja asutustele tehnilised juhised ELi eeskirjade tõlgendamiseks ja kohaldamiseks kõnealuses valdkonnas. Dokumendi eesmärk on pakkuda nimetatud eeskirjade kohta komisjoni talituste selgitusi ja tõlgendusi, et hõlbustada programmide elluviimist ja edendada häid tavasid. Juhised ei piira Euroopa Kohtu, Üldkohtu ega komisjoni otsuste tõlgendusi.

Sisukord

I. TAUST	4
1. Viited õigusaktidele	4
2. Juhiste eesmärk	4
II. JUHISED	5
1. Juhtimiskontrollide põhiaspektid	5
1.1. Üldpõhimõtted ja eesmärk	5
1.2. Korraldusametuste, vahendusametuste ja toetusajaajate ülesanded	6
1.3. Liikmesriikide juhised	8
1.4. Korraldusametuste ja vahendusametuste kontrollisuutlikkus	9
1.5. Artikli 125 lõike 5 kohaste juhtimiskontrollide meetoodika ja ulatus	9
1.6. Juhtimiskontrollide ajastus	11
1.7. Juhtimiskontrollide intensiivsus	12
1.8. Juhtimiskontrollide dokumenteerimine	15
1.9. Juhtimiskontrollide allhanked	16
1.10. Audiitori tõend	16
1.11. Ülesannete lahusus	17
2. Juhtimiskontrollide erivaldkonnad	18
2.1. Riigihanked	18
2.2. Keskkond	22
2.3. Riigiabi	24
2.4. Rahastamisvahendid	26
2.5. Tulu tekitavad tegevused	29
2.6. Tegevuste kestvus	31
2.7. Võrdõiguslikkus ja diskrimineerimiskeeld	32
2.8. Euroopa territoriaalse koostöö eesmärk	32
2.9. Noorte tööhõive algatus	34
2.10. Lihtsustatud kuluvõimalused	35
2.11. Näitajad	35

LÜHENDITE JA LÜHINIMETUSTE LOETELU

ERF	Euroopa Regionaalarengu Fond – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1301/2013
ESF	Euroopa Sotsiaalfond – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1304/2013
ETK	Euroopa territoriaalne koostöö – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1299/2013
Juhtimiskontrollid	Ühissätete määruse artikli 125 lõike 4 punkti a kohased kontrollid, sealhulgas toetusesaajate esitatud hüvitamistaotluste halduskontrollid ja tegevuse kohapealsed kontrollid, nagu on sätestatud ühissätete määruse artikli 125 lõikes 5
VKE	Väike- või keskmise suurusega ettevõtja
Ühissätete määrus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013

I. TAUST

1. Viited õigusaktidele

Määrus	Jaotis
Määrus (EL) nr 1303/2013 ühissätete määrus (edaspidi „ühissätete määrus”)	Artikkel 125 (lõiked 4, 5 ja 7) <i>Korraldusasutuse ülesanded</i>
Määrus (EL) nr 1299/2013 Euroopa territoriaalse koostöö määrus (edaspidi „ETK määrus”)	Artikkel 23 <i>Korraldusasutuse ülesanded</i>

Ühissätete määruse artikli 125 lõike 4 punktiga a on nõutud korraldusasutuselt selle kontrollimist, et kaasrahasatavad tooted on tarnitud ja teenused osutatud, et toetusesaajate deklareeritud kulud on tasutud ning et kulud vastavad kohaldatavatele õigusnormidele, rakenduskavale ning tegevuse toetamise tingimustele.

Ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 kohaselt peab kontroll hõlmama toetusesaajate iga hüvitamistaotluse halduskontrolli ja tegevuste kohapealseid kontrolle.

Ühissätete määruse artikli 125 lõikega 7 on ette nähtud, et kui korraldusasutus on rakenduskava alusel ühtlasi toetusesaaja, tagatakse (kõnealuse artikli lõike 4 esimese lõigu punktis a nimetatud) kontrollide korraldamisel piisav ülesannete lahusus.

ETK määruse artikli 23 lõikes 1 on öeldud, et koostööprogrammi korraldusasutus täidab ühissätete määruse artikli 125 lõikes 4 sätestatud kohustusi. Kõnealuse määruse artikli 23 lõikes 4 on sätestatud, et teatavatel tingimustel vastutavad juhtimiskontrollide eest liikmesriigid ja kolmandad riigid. ETK programmidega seotud kontrollide eripärasid on käsitletud ETK määruse artiklis 23 (lõiked 3 ja 5).

2. Juhiste eesmärk

Käesoleva dokumendi eesmärk on anda juhiseid ühissätete määruse artikli 125 lõike 4 punkti a ja lõike 5 ning ETK määruse artikli 23 kohaldamise teatavate praktiliste aspektide kohta. Liikmesriigid peaksid kasutama seda nimetatud artiklite rakendamisel viitedokumendina. Juhised on kohaldatavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide suhtes (v.a EAFRD). Juhiste järgimisel soovitatakse liikmesriikidel võtta arvesse oma organisatsioonilist struktuuri ja kontrollikorda. Juhistes esitatakse hulk häid tavasid, mida ETK määruse artikli 23 lõikes 4 nimetatud korraldusasutus ja organid saavad rakendada, võttes arvesse iga juhtimis- ja kontrollisüsteemi eripärasid. Programmitöö perioodidel 2000–2006 ja 2007–2013 tehtud komisjoni auditid on näidanud, et sellisest dokumendist võib kasu olla.

Juhistes käsitletakse kontrollide suhtes kohaldatavaid õigusnõudeid ning kontrollide üldpõhimõtteid ja eesmärki, kontrollide teostamise eest vastutavaid asutusi, kontrollide ajastamist, ulatust ja intensiivsust, kohapealsete kontrollide korraldamist, töö dokumenteerimise nõuet ja allhankeid. Mitmes konkreetnes valdkonnas – näiteks riigihanked ja toetuskavad –, mille puhul on esinenud liikmesriikides mõnikord probleeme, tuuakse üksikasjalikumaid näiteid heade tavade kohta. Juhised sisaldavad ka teavet rahastamisvahendite, tulu tekitavate projektide ja ETK puhul teostatavate

juhtimiskontrollide kohta. Samuti käsitletakse tegevuste kestvuse, võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimiskeelu ning keskkonnaga seotud küsimusi.

Suurte erinevuste tõttu liikmesriikide organisatsioonilistes struktuurides ei ole käesoleva dokumendiga võimalik hõlmata kõiki olukordi. Kui juhtimiskontrollid teostatakse ühissätete määruse artikli 125 lõike 4 punkti a ja ETK määruse artikli 23 lõike 3 alusel, vastutab nende eest korraldusasutus. Korraldusasutusel on võimalus delegeerida ülesanded vahendusasutustele. Seega, kui käesolevas dokumendis viidatakse korraldusasutusele, võib see viide kehtida ka vahendusasutuste suhtes, kui korraldusasutus on talle delegeerinud teatavad või kõik juhtimiskontrollialased ülesanded. Muudel juhtudel vastutavad ETK programmide puhul juhtimiskontrollide eest liikmesriigid, kolmandad riigid või territooriumid, kes määravad ETK määruse artikli 23 lõigete 3 ja 4 kohaselt kontrollide teostamiseks asjakohase organi või isiku.

Püüdes vähendada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetusesaajate halduskoormust, tuleb rõhutada, et teabe vahetamine toetusesaajate ning korraldusasutuse, sertifitseerimisasutuse, auditeerimisasutuse ja vahendusasutuste vahel võib toimuda elektrooniliste andmevahetussüsteemide kaudu. Perioodi 2014–2020 hõlmavate õigusaktide paketi eeskirjad, mis on seotud e-ühtekuuluvuse algatusega, on sõnastatud viisil, mis võimaldab igal liikmesriigil ja piirkonnal leida ühtsete miinimumnõuete kindlaksmääramisel oma organisatsioonilisele ja institutsioonilisele struktuurile ning konkreetsetele vajadustele vastavad lahendused.

II. JUHISED

1. Juhtimiskontrollide põhiaspektid

Käesolevas dokumendis esitatakse juhised, milles käsitletakse konkreetseid juhtimiskontrollide aspekte. Tavad, mida peetakse kontrollimise seisukohalt eriti headeks kontrollisüsteemide elementideks, tuuakse esile kui parima tava näited.

1.1. Üldpõhimõtted ja eesmärk

Juhtimiskontrollid on iga hästi juhitud organisatsiooni sisekontrollisüsteemi¹ osa. Tegemist on tavapäraste igapäevaste kontrollidega, mida teostab organisatsioonis juhtkond, et tagada oma vastustusalasse kuuluvate protsesside nõuetekohane teostamine.

Keskmes organisatsioonis on üks sellise kontrolli lihtne näide tegelikult tarnitud kaupade koguse, hinna ja seisundi võrdlemine vastavas ostutellimuses märgitud andmetega. Sellise kontrolliga veendutakse, et tegelik tellitud kaubakogus on saadud kokkulepitud hinna ja soovitud kvaliteediga.

Keerukamate protsesside korral kontrollide ulatus mõistagi laieneb ning võib hõlmata asjakohaste eeskirjade ja õigusnormide järgimise kontrollimist. Põhimõte jääb siiski samaks, nimelt et kontrollid, mida juhtkond organisatsioonis teeb, peaksid tagama tema vastustusalasse kuuluvate protsesside teostamise korralikult ning koosõlas asjakohaste eeskirjade ja õigusnormidega. Ka ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 kohased juhtimiskontrollid on organisatsiooni vastustusalasse kuuluvate protsesside igapäevased kontrollid, mis tehakse eesmärgiga kontrollida kaasrahastatavate toodete tarnimist ja teenuste osutamist, deklareeritud kulude paikapidavust tegelikult kantud kulude hüvitamise korral, samuti vastavust rakenduskava heakskiitmist käsitleva asjakohase komisjoni otsuse tingimustele ning rakenduskava kohaldamisega seotud liidu ja riigi õigusaktidele. Ent ehkki liikmesriikide sisekontrollisüsteemid võivad olla riiklike kavade jaoks piisavad, tuleb neid mõnikord vastavalt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide teatavatele erinõuetele kohendada.

Juhtimiskontrollid on kõikide organisatsioonide sisekontrollisüsteemi lahutamatu osa.

¹ Allikas: COSO sisekontrolli määratluse leiab aadressilt www.coso.org.

Nõuetekohase rakendamise korral aitavad nad ennetada ja avastada pettusi.

Märkida tuleb ka seda, et iga korraldusasutus vastutab täielikult oma asutusesisese suutlikkuse kavandamise, haldamise ja hindamise eest, et teha kindlaks nende toimingute arv ja väärtus, mida on võimalik nõuetekohaselt juhtida.

1.2. Korraldusasutuste, vahendusasutuste ja toetusesaajate ülesanded

Ühissätete määruse artikli 125 alusel on korraldusasutuse ülesanne juhtida ja ellu viia rakenduskava vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele, eelkõige selleks, et

- koostada liidu vahendite haldaja kinnitus tehtud ja komisjonile hüvitamiseks esitatud kulutusi hõlmavate raamatupidamise aastaaruannete kohta;
- koostada lõplike auditaruannete ja tehtud kontrollide iga-aastane kokkuvõte;
- kontrollida, et kaasrahastatavad tooted on tarnitud ja teenused osutatud, et kulud, mille toetusesaajad on tegevuse puhul deklareerinud, on tasutud, ning et kulud vastavad kohaldatavatele õigusnormidele, rakenduskavale ning tegevuse toetamise tingimustele;
- tagada piisav kontrolljälg;
- luua süsteem, millega kirjendatakse ja salvestatakse elektrooniliselt tegevuse andmed, sealhulgas vajaduse korral üksikute osalejate kohta;
- rakendada tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske;
- tagada, et tegevuse teostamisse kaasatud toetusesaajad kasutavad eraldi raamatupidamissüsteemi või vastavaid raamatupidamiskode kõigi tegevusega seotud tehingute kohta.

Korraldusasutusel on üldine vastutus nende ülesannete täitmise eest. Ta võib otsustada usaldada² mõne neist ülesannetest või kõik need ülesanded vahendusasutustele³. Ta ei saa aga delegeerida üldist vastutust ülesannete nõuetekohase täitmise tagamise eest. Seetõttu, kui teatavad ülesanded on usaldatud vahendusasutustele, peaks korraldusasutus tegema oma järelevalvetegevuse raames kindlaks, et ülesanded on täidetud nõuetekohaselt. Korraldusasutus saab seda teha mitmel viisil, sealhulgas

- koostades vahendusasutustele kasutamiseks juhised, menetluskorra käsiraamatud ja kontrollnimekirjad;
- hankides ja vaadates läbi vahendusasutuste asjakohased aruanded;
- hankides ühissätete määruse artikli 127 lõike 1 alusel koostatud auditaruanded, mis peaksid hõlmama vahendusasutuse artikli 125 lõike 5 kohaste kontrollide läbivaatamisi, ning
- kontrollides vahendusasutuste tehtud kontrollide kvaliteeti.

² Kui vahendusasutus täidab üht või enam korraldus- või sertifitseerimisasutuse ülesannet, tuleb asjakohane töökorraldus vormistada ametlikult kirjalikus vormis.

³ Vahendusasutused on mis tahes avalik-õiguslikud või eraõiguslikud isikud, kes tegutsevad korraldus- või sertifitseerimisasutuse alluvuses või täidavad nende nimel ülesandeid, mis on seotud tegevust teostavate toetusesaajatega (ühissätete määruse artikli 2 punkt 18). Nad vastutavad sisekontrollisüsteemi loomise eest, et tagada tegevuse korrektsus ja seaduslikkus, kooskõla rakenduskava tingimustega ja vastavus asjakohastele liidu eeskirjadele. Kui korraldusasutus on delegeerinud ühissätete määruse artikli 125 lõikes 5 sätestatud ülesanded, peaks sisekontrollisüsteem hõlmama nõuet toetusesaaja esitatud hüvitamistaotluse kontrolli kohta, mida teostab vahendusasutus.

Korraldusasutus teeb vahendusasutuse tasandil kontrolle, sealhulgas kontrollib toetusesaaja hüvitamistaotluste valimit, nii et ta saab oma tavapärase järelevalve osana või juhul, kui ta tunneb muret, et ülesandeid ei täideta nõuetekohaselt, hinnata, kuidas kontrolle on teostatud. Hindamise käigus tuleks uurida ka piiratud valimit toimikutest, mis valitakse välja professionaalse hinnangu alusel.

Juhtimiskontrollide kavandamisel peab korraldusasutus arvesse võtma pettuseriske. Juhtkonnal ja töötajatel peaks olema piisavalt teadmisi pettusest, et kindlaks teha ohumärgid. Korraga rohkem kui ühe märgi olemasolu suurendab pettuse tõenäosust. Juhtimiskontrollide teostamisel tuleb rakendada kutsealast skeptitsismi. Korraldusasutus esitab oma käsiraamatutes juhised ja teabe, mille abil suurendada teadlikkust pettuseriskist. Peale selle kehtestatakse selged menetlused kandmaks hoolt selle eest, et iga teatatud pettusejuhtumi või pettusekahtlusega tegeletakse viivitamata. Pettusekahtluse tekkimisel (nt juhtimiskontrollide raames) peaks korraldusasutus teavitama edasiste meetmete võtmiseks viivitamata asjaomast liikmesriigi ametiasutust, kelleks on asutus, kes on kohustatud teatama komisjonile (OLAFile) eeskirjade eiramise juhtudest ja pettusekahtlusest kooskõlas kohaldatavate valdkondlike eeskirjadega eiramisjuhtudest teatamise kohta. Esmalt tuleks teavitada isikuid, kelle ülesanne on asjaomast üksust juhtida, kui ei ole põhjust arvata, et nad on arvatava pettusega seotud. Vastasel juhul peab korraldusasutus teatama juhtumi(te)st otse õigusasutustele, ilma et see piiraks korraldusasutuse hangitud teabe konfidentsiaalsust käsitlevate liikmesriigi õigusaktide kohaldamist. Kui see on riigisiseste eeskirjade kohaselt võimalik, tuleks korraldusasutust teavitada kõikidest Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavate projektidega seotud pettusekahtlustest või kindlatest pettusejuhtumitest. Selleks tuleks edendada liikmesriikide ametiasutuste tegevuse kooskõlastamist.

Komisjon soovib korraldusasutustel rakendada pettuseriski juhtimiseks ennetavat, struktureeritud ja sihipärast lähenemisviisi. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul tuleks seada sihiks ennetavate ja proportsionaalsete pettusevastaste meetmete kulutõhus kasutuselevõtt. Kõik programmi rakendamisse kaasatud asutused peaksid võtma endale kohustuse kohaldada pettuse suhtes nulltolerantsi. Alustada tuleks juhtkonna tasandil õige hoiaku võtmisest. Komisjoni *juhised pettuseriski hindamise ning tõhusate ja proportsionaalsete pettusevastaste meetmete kohta* (EGESIF 14-0021-00, 16. juuni 2014) aitavad korraldusasutusel kohaldada ühissätete määruse artikli 125 lõike 4 punkti c, milles on sätestatud, et korraldusasutus rakendab tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske.

Mõni liikmesriik on otsustanud kasutada riskihindamisvahendit ARACHNE. ARACHNE eesmärk on luua struktuurifondide ja Ühtekuuluvusfondi raames Euroopas elluviidavate projektide ulatuslik ja täielik andmebaas, mida täiendatakse avalikult kättesaadavatest allikatest pärit andmetega, et teha enam kui saja riskinäitaja põhjal kindlaks kõige riskantsemad projektid, toetusesaajad, lepingud ja töövõtjad. Andmete kogumise vahend ARACHNE on kättesaadav korraldusasutusele ja seda võidakse kasutada tõhusate juhtimiskontrollide raames, sealhulgas proportsionaalsete pettusevastaste meetmete võtmisel.

Vahendusasutus võib muu hulgas vastutada mitmelt toetusesaajalt saadud hüvitamistaotluste koondamise eest ühte üldisesse korraldusasutusele esitatavasse kuludeklaratsiooni. Sellistel juhtudel peab korraldusasutus teostama ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 alusel kontrollid, et tagada vahendusasutuse koondatud kulude täpsus. Kui vahendusasutus esitab kuludeklaratsioonid otse sertifitseerimisasutusele, tuleks ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 kohaselt teostatavad kontrollid teha vahendusasutuse tasandil. Lisaks tuleks korraldusasutust teavitada igast edastamisest, et võimaldada tal kontrollida kulude koondamise täpsust ja anda sertifitseerimisasutusele mis tahes nõutav kinnitus.

Toetusesaaja on määratletud ühissätete määruse artikli 2 punktis 10. Kui korraldusasutus või vahendusasutused on ühtlasi toetusesaajad, tuleb tagada nende vastuvõtja rolli ja järelevalvaja

rolliga seotud ülesannete vahel selge lahusus. Toetusesaajad tagavad, et kulud, mille nad deklareerivad kaasrahastamise taotlemisel, on seaduslikud ja korrektsed ning kooskõlas kõigi kohaldatavate liidu ja riigi õigusaktidega. Selle tagamiseks peaksid neil olema oma sisekontrollimenetlused, mis on proportsionaalsed asutuse suuruse ja tegevuse laadiga. Kontrollid, mille teostavad otse toetusesaajad, ei saa siiski pidada samaväärseteks ühissätete määruse artikli 125 alla kuuluvate kontrollidega. Toetusesaajatel, kes kasutavad e-arhiveerimist või kujutise töötlemise süsteeme (mis tähendab, et dokumentide originaalid skaneeritakse ja säilitatakse elektroonilisel kujul), soovitatakse korraldada oma sisekontrollisüsteemid viisil, millega oleks tagatud, et iga skaneeritud e-dokument on identne paberkandjal oleva originaaliga, sama paberkandjal olevat dokumenti ei ole võimalik skaneerida mitme e-dokumendi saamiseks, iga e-dokument on kordumatu ja seda ei saa kasutada uuesti ühelgi muul otstarbel kui oli asjaomase dokumendi algne otstarve. Heakskiitmis-, raamatupidamisarvestus- ja makseprotsess peab olema iga e-dokumendi puhul kordumatu. Ei tohiks olla võimalik kiita sama e-dokument heaks, kanda see raamatupidamisarvestusse või maksta selle eest kaks korda. Pärast skaneerimist ei tohiks olla võimalik e-dokumente muuta või teha neist muudetud koopiaid.

1.3. Liikmesriikide juhised

Liikmesriigi juhised kõikidele asutustele

Liikmesriigid peaksid tagama, et korraldus-, sertifitseerimis- ja vahendusasutused saaksid piisavalt juhiseid juhtimis- ja kontrollisüsteemide korralduse kohta, mis on vajalikud selleks, et kindlustada struktuuri- ja investeerimisfondide usaldusväärne finantsjuhtimine ja eeskätt et kinnitada piisavalt liidu abi käsitlevate taotluste õigsust, korrektsust ja rahastamiskõlblikkust.

Selles valdkonnas oleks parim tava juhiste koostamine kõikide tasandite jaoks (st korraldusasutuste ja vahendusasutuste tasand), et tagada kõikides asutustes juhtimiskontrollide teostamisel järjepideva meetodika kasutamine. Üldjuhised võib koostada korraldusasutuste tasandil, vajaduse korral võib neid vahendusasutuste tasandil kohandada, et need vastaksid konkreetsetele nõuetele. Sellised juhised tuleks lisada nimetatud asutuste menetluskorra käsiraamatutesse.

Korraldusasutuse juhised toetusesaajatele

Liikmesriikide ametiasutused peaksid püüdma vältida vigade tekkimist, tehes iga tegevuse alguses koostööd toetusesaajatega. Nad peaksid pakkuma toetusesaajatele koolitust ja andma neile juhised liidu nõuetele vastavate süsteemide loomise ja esimeste hüvitamistaotluste koostamise kohta. Erilist tähelepanu tuleks pöörata selle tagamisele, et toetusesaajad oleksid teadlikud, millised kulud ja tulemused või väljundid on rahastamiskõlblikud.

Iseäranis tuleks suurendada toetusesaajate teadlikkust võimalusest, mida pakutakse ühissätete määruse artikli 67 lõike 1 punktides b, c ja d ning artiklis 68, ESFi määruse artikli 14 lõigetes 2, 3 ja 4 ning ETK määruse artiklis 19 seoses ühikuhindade, ühekordsete maksete ja kindlamääralise rahastamisega, ning liikmesriikide teostatud kulutuste hüvitamisest komisjoni kindlaksmääratud ühikuhindade ja ühekordsete maksete põhjal, mida kohaldatakse ESFi toetusesaajate suhtes vastavalt ESFi määruse artiklile 14.

Korraldusasutuse ülesanne on tagada, et tegevused valitakse rahastamise jaoks välja kooskõlas asjakohaste mittediskrimineerivate ja läbipaistvate valikumenetluste ja -kriteeriumidega, mille puhul võetakse arvesse meeste ja naiste võrdõiguslikkuse ning säästva arengu põhimõtteid, ning et need on kooskõlas liidu ja riigisiseste eeskirjadega ning jäävad asjaomas(t)e fondi(de) kohaldamisalasse kogu rakendusperioodi vältel. Sellega seoses peab korraldusasutus kandma hoolt selle eest, et toetusesaajaid teavitatakse tegevuse raames tarnitavate toodete või osutatavate teenustega seotud eritingimustest, rahastamiskavast, teostamise tähtajast ning säilitatavast ja edastatavast finants- ja muust teabest. Korraldusasutus peab enne heakskiitva otsuse tegemist veenduma, et taotleja on

võimeline neid tingimusi täitma. Ta peaks kindlaks tegema, et taotleja tagab tegevuste kestvuse, ning – juhul kui tegevus on alanud enne korraldusasutusele rahastamisaotluse esitamist –, et järgitud on taotlusega seotud liidu ja riigi õigusakte.

Korraldusasutus võib kehtestada taotlejate tegevus-, tehnilise ja haldussuutlikkuse hindamiseks asjakohased kriteeriumid. Need kriteeriumid võivad olla sõltuvalt tegevuse liigist erinevad, kuid võivad hõlmata muu hulgas taotleja finantsolukorra, tema töötajate kvalifikatsiooni ja kogemuste ning tema haldus- ja tegevusstruktuuri hindamist.

Tuleks kasutusele võtta strateegia, mis tagab toetusesaajatele ligipääsu teabele, sealhulgas teabelehtede, voldikute, seminaride, õpikodade ja veebisaitide kaudu. Selle raames tuleks tutvustada eeskätt kohaldatavaid riigisiseseid ja liidu rahastamiskõlblikkuse eeskirju ning teisi õigusnõudeid, sealhulgas teavitamis- ja avalikustamisnõudeid.

1.4. Korraldusasutuse ja vahendusasutuste kontrollisuutlikkus

Liikmesriigid peaksid kandma hoolt selle eest, et neil on piisavad inimressursid, kellel on asjakohased kogemused Euroopa sotsiaal- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavate tegevuste kontrollimise valdkonnas. Korraldusasutus ja vahendusasutused peaksid juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjelduses selgelt kindlaks määrama kontrollide teostamise eest vastutavad üksused ja nimetama selleks eraldatavate töötajate arvu. Kindlaks tuleb määrata asutus, kes teostab kontrolle juhul, kui korraldusasutus ja vahendusasutus on toetusesaajad. Korraldusasutus ja vahendusasutused võivad kasutada tsentraliseeritud või detsentraliseeritud kontrollisüsteemi. Tsentraliseeritud kontrollid annavad parema võimaluse vahetada kogemusi. Samuti suurendavad nad juhtimiskontrolle teostavate töötajate tõhusust ja hõlbustavad kvaliteedikontrolli. Detsentraliseeritud süsteemi puhul peaks korraldusasutus kindlustama kvaliteedikontrollisüsteemi olemasolu, et tagada juhtimiskontrolle teostavate töötajate lõikes samal tasemel väljundid.

ETK programmides osalevad riigid peaksid leppima kokku juhtimiskontrollide korralduses ning määrama kindlaks juhtimiskontrolle teostavad töötajad, töötajate valimise korra, põhipädevused ja -ülesanded ning viisid, kuidas tagada kõikidest programmis osalevatest riikidest pärit juhtimiskontrolle teostavate töötajate seas sidusus.

Kui korraldusasutus või vahendusasutus kasutab tehnilist abi, tuleks tagada juhtimiskontrolle teostavatele koosseisuvälistele töötajatele juhiste andmine. Tehnilist abi tuleks kasutada nii palju kui võimalik vahendina, millega suurendada korraldusasutuse ja vahendusasutuse juhtimiskontrolle teostavate töötajate suutlikkust.

Korraldusasutus peaks pakkuma oma töötajatele koolitust ja andma neile juhised vajaminevate oskuste kohta. Eelkõige peavad korraldusasutuse töötajatel olema nii kontrollija oskused kui ka teadmised riigisiseste ja ELi eeskirjade ja õigusaktide kohta (mh rahastamiskõlblikkuse, riigiabi- ja riigihanke-eeskirjad ning rahastamisvahendite toimimise eeskirjad).

1.5. Artikli 125 lõike 5 kohaste juhtimiskontrollide metoodika ja ulatus

Ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 kohased kontrollid koosnevad kahest põhielemendist, nimelt toetusesaajate iga hüvitamisaotluse halduskontrollist (st dokumentide kontroll) ja tegevuste kohapealsest kontrollist.

Kõik toetusesaajate hüvitamisaotlused (kas vahe- või lõpptaotlused) peavad läbima halduskontrolli, mille käigus uuritakse nõuet ja asjaomaseid tõendavaid dokumente, nagu arved, saatelehed, pangakonto väljavõtted, arenguaruanded ja ajakavad. Tõendavate dokumentide hulka võidakse

vähendada, kui tegevuste teostamisel rakendatakse lihtsustatud kuluvõimalusi⁴. Kontrollid, mida korraldusasutus ja vahendusasutus teostavad enne kulutuste tõendamist komisjonile, peaksid olema piisavad tagamaks, et tõendatud kulutused on seaduslikud ja korrektsed. Kõik kontrollide käigus avastatud eeskirjadevastased kulutused tuleks komisjonile deklareeritavatest kulutustest välja jätta.

Kui valimi alusel tehtavate kohapealsete kontrollide käigus avastatakse suurel hulgal eeskirjadevastaseid kulutusi seoses kulutustega, mis on juba kantud komisjonile esitatud maksetaotluse, peaks vastutav ametiasutus:

- teostama eeskirjade eiramise juhtumite kvalitatiivse ja kvantitatiivse hindamise tegemaks kindlaks riski, kas eeskirju on eiratud ka valimisse mittekuuluvate tegevuste puhul;
- võtma vajalikud parandusmeetmed, et tugevdada kontrolle enne komisjonile maksetaotluse esitamist.

Ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 kohaste kontrollide käigus avastatud eeskirjadevastaseid kulutusi tuleks käsitleda koosõlas kohaldatavate eeskirjadega, sealhulgas komisjoni *juhistega raamatupidamise aastaaruannete kohta* (EGESIF 15_0017).

Kontrollida tuleks eeskätt:

- kulutuste seotust rahastamiskõlbliku perioodiga ja seda, kas kulutused on tehtud;
- kulutuste seotust heakskiidetud tegevusega;
- vastavust programmi tingimustele, sealhulgas vajaduse korral vastavust heakskiidetud rahastamismäärale;
- vastavust riigisisestele ja liidu rahastamiskõlblikkuse eeskirjadele;
- tõendavate dokumentide asjakohasust ning piisava kontrollijälje olemasolu;
- lihtsustatud kuluvõimaluste puhul, kas maksetingimused on täidetud;
- vastavust riigiabieeskirjadele ning säästva arengu, võrdsete võimaluste ja diskrimineerimiskeeluga seotud nõuetele;
- kui see on asjakohane, vastavust liidu ja riigisisestele riigihanke-eeskirjadele;
- vastavust liidu ja riigisisestele avalikustamist käsitlevatele eeskirjadele;
- tegevuse puhul tehtud praktilisi edusamme, mõõdetuna üldiste ja programmipõhiste väljunditena, ning vajaduse korral tulemusnäitajaid ja mikroandmeid;
- toote tarnimist või teenuse osutamist täielikus koosõlas individuaalse toetuse lepingu tingimustega.

Juhuks, kui sama toetusesaaja teostab samal ajal rohkem kui üht tegevust või kui tegevuse jaoks eraldatakse rahalisi vahendeid eri vormis toetustena või eri fondidest, on olemas mehhanism, et kontrollida kuluartikli võimalikku topeltrahastamist.

Kui toetusesaaja esitab deklareeritud kulude tõenduseks audiitori tõendi, võib arvesse võtta ka seda (vt punkt 1.10).

Tehnilistes valdkondades, nagu vastavus keskkonnaeeskirjadele, võivad vastavuskontrolli teostamise ja vajalike nõusolekute andmise eest vastutada pädevad riigiasutused. Sellistel juhtudel peab korraldusasutus veenduma, et toetusesaaja on saanud kõnealustelt asutustelt asjakohased

⁴ Lihtsustatud kuluvõimaluste kohta leiab teavet komisjoni *juhistest lihtsustatud kuluvõimaluste kohta* (EGESIF_14-0017, 6. oktoober 2014).

nõusolekud. Kontrollides riigiabi-eeskirjade järgimist, on korraldusasutusel võimalus tugineda ka teiste selles valdkonnas pädevate riigiasutuste tööle.

Metoodika, mida korraldusasutus kasutab ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 alusel kontrollide teostamisel, peab olema sätestatud iga asutuse menetluskorra käsiraamatus, kus peab olema kindlaks määratud, milliseid aspekte kontrollitakse halduskontrolli ja milliseid aspekte kohapealse kontrolli käigus, ning viidatud eri kontrollide teostamisel kasutatavatele kontrollnimekirjadele.

Kui toetusesaajal või toetuse andjal on eristaatus (nt tegemist on rahvusvahelise organisatsiooniga), peaks asjaomane liikmesriik tagama kontrolli otstarbel juurdepääsu dokumentidele (nt vastastikuse mõistmise memorandum) enne rahastamiskokkuleppe või -lepingu sõlmimist, olenemata ühissätete määruse artikli 40 lõikest 1.

1.6. Juhtimiskontrollide ajastus

1) Kontrollid projekti väljavalimise ajal

Tegevuste väljavalimiseks ja heakskiitmiseks peab korraldusasutus enne heakskiitva otsuse vastuvõtmist tagama, et taotlejad on võimelised täitma rida tingimusi (vt punkt 1.3).

2) Halduskontrollid projekti elluviimise ajal

Halduskontrollid tuleks teha enne asjaomaste kulude deklareerimist järgmisele, kõrgemale tasandile. Näiteks kui vahendusasutus esitab korraldusasutusele (või korraldusasutus sertifitseerimisasutusele) kas vahe- või lõppmaksetaotluse, peaksid tema halduskontrollid olema juba tehtud. Igal juhul peavad kõik konkreetsetes maksetaotluses esitatud kuludega seotud halduskontrollid (vt punkt 1.5) olema tehtud enne, kui sertifitseerimisasutus esitab asjaomase maksetaotluse komisjonile.

3) Kohapealsed kontrollid projekti elluviimise ajal

Kohapealseid kontrole tuleks ette planeerida, et tagada nende tõhusus, eelkõige selle kinnitamisel, et aastaaruannetesse märgitud kulud on vastavuses kohaldatava õigusega (ühissätete määruse artikli 133 punkt c). Üldjuhul tuleks kohapealsete kontrollide tegemisest toetusesaajat teavitada, et tal oleks võimalik tagada asjaomaste töötajate (nt projektijuht, insener, raamatupidaja) kohalolek ja dokumentide (eriti finantsdokumentide, sealhulgas pangakonto väljavõtete ja arvete) kättesaadavus kontrollimise ajal. Mõnel juhul, kui tegevuse toimumist võib olla pärast projekti lõpetamist keeruline kindlaks teha, võib olla siiski asjakohane teha kohapealseid kontrole projekti elluviimise ajal ja toetusesaajat sellest eelnevalt teavitamata.

Kohapealsed kontrollid tuleks üldjuhul teha siis, kui tegevuse raames on juba tehtud jõudsaid praktilisi ja finantsalaseid edusamme. Kohapealseid kontrole ei ole soovitatav teostada alles pärast tegevuse lõpuleviimist, sest probleemide avastamise korral oleks liiga hilja võtta parandusmeetmeid ja eeskirjadevastased kulutused oleksid vahepeal juba tõendatud. Külaskäigud toetusesaaja juurde kui ennetusmeede, mille abil veenduda toetusesaaja tegevussuutlikkuses, ei asenda rahastamise jaoks välja valitud tegevuste kohapealseid kontrole.

Kohapealsete kontrollide ajastust mõjutavad sageli tegevuse laad ja eripära, avaliku sektori toetuse suurus, riskitase ja halduskontrollide ulatus.

Suurte taristuprojektide puhul, mille rakendusperiood kestab aastaid, tuleks parima tava kohaselt teha kõnealusel perioodil mitu kohapealset kontrolli, sealhulgas üks projekti lõppedes, et veenduda tegevuse tegelikus toimumises. Kui pärast iga-aastast osalemiskutset antakse toetusi samas vormis, peaksid esimesel aastal tehtavad kohapealsed kontrollid aitama vältida probleemide kordumist hilisematel aastatel.

4) Kohapealsed kontrollid pärast projekti elluviimist

Individaalse toetuse lepingutes, mis hõlmavad vara rajamist või ostmist, kehtestatakse toetusesaajatele sageli teatavad püsivad tingimused (nt omandilise kuuluvuse säilimine, uute töötajate arv), mida kohaldatakse pärast tegevuse lõpuleviimist või vara omandamist. Sellistel juhtudel võib osutada vajalikuks teha rakendusetaapis veel üks kohapealne kontroll kandmaks hoolt selle eest, et nimetatud tingimustest kinnipidamine jätkub.

Kui tegevus on laadilt immateriaalne ja kui pärast tegevuse lõpetamist jääb alles vähe või ei jää üldse alles füüsilisi tõendeid, oleks hea tava teostada kohapealsed kontrollid tegevuse elluviimise ajal (st enne tegevuse lõppemist). Sellised kohapealsed kontrollid on kasulikud, et veenduda tegevuse tegelikus toimumises.

5) Kõik juhtimiskontrollid tuleks lõpule viia õigeaegselt, et liikmesriigi ametiasutused saaksid edastada õigel ajal ühissätete määruse artiklis 138 nimetatud dokumendid, st raamatupidamise aastaaruanded, liidu vahendite haldaja kinnituse ja iga-aastase kontrolliaruande või auditiarvamuse. Korraldusasutusel soovitatakse kehtestada kõikide juhtimiskontrollide lõpetamiseks asutusesised tähtajad, et sertifitseerimisasutus saaks tõendada raamatupidamisaruandeid, nagu nõutakse ühissätete määruse artikli 126 punktis c, korraldusasutus saaks anda kooskõlas ühissätete määruse artikli 125 lõigetega 4 ja 10 liidu vahendite haldaja kinnituse ning auditeerimisasutus saaks koostada auditiaruande ja iga-aastase kontrolliaruande, nagu nõutakse ühissätete määruse artikli 127 lõikes 5.

Kui kavandatud juhtimiskontrollid ei ole täielikult lõpule viidud ning kulud ei ole tõendatud kui seaduslikud ja korrektsed,⁵ ei märgita asjaomaseid kulusid komisjonile esitatavasse tõendatud raamatupidamisaruandesse. Kui korraldusasutus otsustab teha kohapealsed kontrollid (lisaks kontrollidele, mis võivad olla juba tehtud) järgmisel eelarveaastal, tuleks kõiki avastatud eeskirjade eiramise juhte käsitleda kooskõlas kohaldatavate eeskirjade ja komisjoni *juhistega raamatupidamisaruande kohta*.

1.7. Juhtimiskontrollide intensiivsus

Halduskontrollid tuleb teostada toetusesaajate kõikide hüvitamise vahe- ja lõpptaotluste suhtes.

Komisjoni talitused soovitavad taotlejatel hea tavana esitada koos iga hüvitamistaotlusega põhjalikud dokumendid, et korraldusasutus saaks kontrollida kulutuste seaduslikkust ja korrektsust kooskõlas riigisiseste ja liidu eeskirjadega. Seepärast tuleks halduskontrollide käigus läbi vaadata iga hüvitamistaotluse kõik tõendavad dokumendid (nagu arved, maksetõendid, ajakavad, osalejate nimekirjad, kohaletoimetamise tõendid jms).

Kuigi määruses nõutakse juhtimiskontrollide tegemist toetusesaajate esitatud kõikide hüvitamistaotluste puhul ning kuigi see on soovitatav, ei pruugi olla otstarbekas kontrollida alusdokumentide põhjal iga üksikut esitatud hüvitamistaotluste märgitud kuluartiklit ja vaadata läbi kõik taotlusele lisatud asjakohased tarnetõendid. Seetõttu võib, juhul kui see on põhjendatud, valida iga hüvitamistaotluse kontrollitavad kuluartiklid välja tehingute valimi põhjal, mille koostamisel on arvesse võetud riskitegureid (kuluartiklite väärtus, toetusesaaja liik, varasem kogemus) ja mida täiendatakse juhuvalimiga kandmaks hoolt selle eest, et kõikidel kuluartiklitel on võimalus osutada väljavalituks. Kontrollitud kulude väärtus on summa, mida on kontrollitud alusdokumentide põhjal.

⁵ Ühissätete määruse artikli 126 punkti c kohaselt tõendab sertifitseerimisasutus raamatupidamise aastaaruannete esitamisel komisjonile, et deklareeritud kulud on seaduslikud ja korrektsed, kooskõlas määruse (EL) nr 1011/2014 VII lisaga, mille kohaselt peab sertifitseerimisasutus kinnitama, et: i) sertifitseeritud kulude aruanne on terviklik, täpne ja õige, kirjendatud kulud vastavad kohaldatavatele õigusnormidele ning need on tehtud seoses tegevusega, mis on rahastamiseks välja valitud vastavalt rakenduskava suhtes kohaldatavatele kriteeriumidele, ja on vastavuses kohaldatava õigusega; ii) fondispetsiifiliste määruste, määruse (EL, Euratom) nr 966/2012 artikli 59 lõike 5 ning ühissätete määruse artikli 126 punktide d ja f nõuded on täidetud; iii) ühissätete määruse artiklis 140 käsitletud dokumentide kättesaadavuse nõuded on täidetud.

Korraldusasutus peab määrama eelnevalt kindlaks valimi koostamisel kasutatava meetodika ning soovitatav on kehtestada näitajad, et kontrollitava juhuvalimi tulemusi saaks kasutada vigade prognoosimiseks kontrolliga hõlmamata kuluartiklite puhul. Kui kontrollitavas valimis avastatakse olulisi vigu, on soovitatav kontrolli laiendada, et teha kindlaks, kas vigadel on mõni ühisjoon (nt tehingu liik, asukoht, toode, ajavahemik), ning seejärel kas laiendada kontrolli kogu hüvitamistaotlusele või projitseerida valimis esinenud viga kontrolliga hõlmamata kuluartiklitele. Koguvea arvutamisel liidetakse riskipõhise valimi vead juhuvalimi prognoositud veale.

Parima tava kohaselt tuleks kõik asjakohased dokumendid esitada koos toetusesaaja hüvitamistaotlusega. See võimaldaks vaadata kõik dokumendid läbi kontrollide käigus ja vähendaks seega vajadust kontrollida neid dokumente kohapeal. Tõendavad dokumendid peaksid sisaldama vähemalt üksikute kuluartiklite loetelu, kulude kogusummat, viiteid seotud arvetele, maksekuupäeva ja maksete viitenumbrit ning allkirjastatud lepingute loetelu. Võimaluse korral tuleks esitada kõikide kuluartiklite kohta e-arded ja -maksed või arvete ja maksetõendite koopiad. Kui toetusesaajatel tuleks sel juhul esitada ebaharilikult suur hulk dokumente, võib selle asemel nõuda tõendavaid dokumente ainult kontrollimiseks väljavalitud kuluartiklite valimi kohta. Selle lähenemisviisi eeliseks on see, et väheneb toetusesaajate esitatavate dokumentide kogus. Kuna nõutavad tõendavad dokumendid saab välja valida alles pärast toetusesaajalt hüvitamistaotluse saamist, võib aga nõude menetlemine kuni nõutavate dokumentide saamiseni viibida. Samuti võib esineda suurem risk seoses dokumentide säilitamisega, kui toetusesaaja lõpetab tegevused enne perioodi lõppu.

Parima tavana soovitatakse kontrollida halduskontrollide käigus ka riigisiseste ja liidu eeskirjade, sealhulgas riigihankemenetluste järgimist. Ehkki parima tava kohaselt tuleks kontrollida kõiki riigihankemenetlusi, ei pruugi see olla allkirjastatud lepingute suure arvu tõttu otstarbekas. Sellisel juhul peaks korraldusasutus töötama välja menetluse, mille abil kontrollida riskipõhiselt välja valitud lepingute valimit. Parima tavana soovitatakse kontrollida kõiki lepinguid, mis ületavad ELi piirmäärasid, ja valimit lepingutest, mis jäävad allapoole ELi piirmäära ja mille väljavalimisel on kasutatud riskipõhist lähenemisviisi. Ühissätete määruse artikli 122 lõikes 3 kehtestatakse uus säte e-ühtekuuluvuse jaoks. Toetusesaajate ja ühtekuuluvuspoliitika elluviimise kaasatud asutuste vahelise elektroonilise andmevahetuse eesmärk on toetada halduskoormuse vähendamist. Hea tava on luua elektroonilised süsteemid, mis võimaldavad toetusesaajal sisestada kõik tõendavad dokumendid, sealhulgas kulunimekirjad, arvete ja maksetõendite koopiad, süsteemi kohalikul tasandil ning esitada need elektrooniliselt. See võimaldab kontrollida kõiki dokumente halduskontrollide käigus.

Kohapealsed kontrollid

Ehkki halduskontrollid on põhjalikud ja üksikasjalikud, ei ole mõnda kulude seaduslikkuse ja korrektsusega seotud aspekti siiski võimalik halduskontrolli käigus kontrollida. Seepärast on oluline korraldada kohapealseid kontrole, et kontrollida eeskätt tegevuse tegelikku toimumist, toote tarnimist või teenuse osutamist täielikus kooskõlas lepingu tingimustega, praktilisi edusamme ja avalikustamist käsitlevate liidu eeskirjade järgimist. Kohapealsete kontrollide abil saab ka veenduda, et toetusesaaja on andnud tegevuse praktilise ja rahalise elluviimise kohta õiget teavet.

Kui kohapealseid kontrole ja halduskontrolle teostavad eri inimesed, tuleb menetlusega tagada, et mõlemad saavad tehtud kontrollide tulemuste kohta asjakohast ja õigeaegset teavet. Nii halduskontrollide kui ka kohapealsete kontrollide teostamisel saab võtta aluseks toetusesaajate eduaruanded või taristuga seotud ulatuslikuma tegevuse puhul inseneride koostatud aruanded.

Korraldusasutus võib võtta ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 punkti b alusel teostatavate kontrollide ulatuse kindlaksmääramisel põhjendatud juhtudel arvesse toetusesaaja

sisekontrollimenetlusi. Näiteks kui toetusesaaja on valitsuse ministeerium ja ministeeriumi eraldiseisev osa (st tagatud on asjakohane ülesannete lahusus) on kulusid oma kontrollimenetluse raames juba kontrollinud, võib korraldusasutus võtta seda kontrolli arvesse ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 alusel kinnituse saamisel, kuid vastutab siiski kõnealuse artikli kohaste kontrollide tegemise eest. Kontrolle, mille teostavad otse toetusesaajad, ei saa pidada samaväärseteks ühissätete määruse artikli 125 alla kuuluvate kontrollidega.

Kohapealseid kontrolle võib teostada valimi alusel. Kui kohapealsete kontrollide jaoks tegevuste väljavalimisel kasutatakse valimit, peab korraldusasutus registreerima valimimeetodi kirjelduse ja selle kasutamise põhjendused ning kontrollimiseks väljavalitud tegevused. Korraldusasutus vaatab valimimeetodi igal aastal läbi. Kui toetusesaaja vastutab tegevuse eest, mis hõlmab mitut projekti, peaks korraldusasutus kehtestama menetluse, mille abil määrata kindlaks, milliste selle tegevuse projektide puhul tehakse kohapealseid kontrolle.

Ühegi tegevuse puhul ei tohiks välistada kohapealse kontrolli tegemise võimalust. Programmidele või prioriteetsetele suundadele, mis hõlmavad suurt hulka väikesemahulisi tegevusi, võimaldavad praktikas anda suure kindlusastme siiski halduskontrollid (nt kui toetusesaaja saab korraldusasutusele kõik asjaomased dokumendid ja kui tegevuse tegeliku toimumise kohta esitatakse usaldusväärsed tõendavad dokumendid). Halduskontrolle võib siis täiendada nende tegevuste valimit hõlmavate kohapealsete kontrollkäikudega, et saada kinnitus kindluse kohta. Taristuga seotud tegevuste puhul, mida viiakse ellu mitme aasta vältel, tuleb teha elluviimise käigus ja lõpetamisel tõenäoliselt mitu kontrolli.

Kohapealsete kontrollide intensiivsus, sagedus ja ulatus sõltub tegevuse keerukusest, tegevuse jaoks eraldatud avaliku sektori toetuse suurusest, halduskontrollide käigus kindlaks tehtud riskitasemest, halduskontrollide raames tehtud üksikasjalike kontrollide ulatusest ning auditeerimisasutuse tehtud kogu juhtimis- ja kontrollisüsteemi audititest, samuti toetusesaaja edastatavate dokumentide liigist.

Valimi koostamisel võib keskenduda suure väärtusega tegevustele, sellistele tegevustele, mille puhul on varem tuvastatud probleeme või eeskirjade eiramist või mille puhul on halduskontrollide käigus kindlaks tehtud teatavad tehingud, mis tunduvad ebataavalised ning vajavad täiendavat uurimist (st riskipõhine valik). Lisaks tuleks koostada juhuvalim.

Nagu on märgitud punktis 1.2, võivad liikmesriigid kasutada riskihindamisvahendit ARACHNE, mille abil on võimalik kindlaks teha enam kui sada riski riskinäitajate abil, mis on seotud hangete, lepingu haldamise, rahastamiskõlblikkuse, tulemuslikkuse, kontsentreerumise ning maine ja pettusega seotud hoiatustega. See vahend võimaldab ja aitab korraldusasutusel kindlaks teha kõige riskantsemad projektid, lepingud, töövõtjad ja toetusesaajad ning aitab tal suunata kohapealsete kontrollkäikude kavandamisel oma haldussuutlikkuse kõige riskantsematele juhtumitele. Lisaks võib süstemaatiline riskide kindlakstegemine aidata korraldusasutusel teostada järelevalvet vahendusasutustele delegeeritud ülesannete, nagu esmatasandi kontroll, täitmise üle. Huvitatud liikmesriigid võivad saada kõnealuse vahendi kasutamise kohta koolitust.

Kui kohapealsete kontrollide käigus ilmneb juhuvalimi kontrollimisel probleeme, tuleb valimit laiendada, et teha kindlaks, kas samalaadseid probleeme esineb kontrolliga hõlmamata tegevuste puhul.

Iga tegevuse kontrollitavate kuluartiklite väljavalimisel kohaldatakse samu eeskirju mis halduskontrollide puhul. Kui kohapealsete kontrollide tulemusel ilmneb, et suur hulk kulutusi, mis on juba kantud komisjonile esitatud maksetaotlusse, on tehtud eeskirjadevastaselt, peaks korraldusasutus või vahendusasutus võtma vajalikud parandusmeetmed, et tugevdada kontrolle enne järgmist kulude komisjonile tõendamist. Selleks võidakse kas tugevdada halduskontrolle või teha kohapealseid kontrolle enne kulude komisjonile tõendamist.

Korraldusasutusel peaks olema võimalik tehtud juhtimiskontrollide käsitlevate asjakohaste dokumentide põhjal näidata, et nii halduskontrollide kui ka kohapealsete kontrollide üldine intensiivsus on piisav andmaks mõistliku kinnituse programmi raames kaasrahastatud kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse kohta.

Kohapealsete kontrollide teostamisel meetmete puhul, mis hõlmavad ehitustegevust, oleks korraldusasutuse jaoks parim tava täiendavalt kontrollida kasutatud materjali kogust ja kvaliteeti. Tavaliselt vastutavad selle eest, et investering oleks rangelt kooskõlas tehnilises kirjelduses sätestatud tingimustega, töövõtja ja järelevalveinsener. Nad kontrollivad ehitusel kasutatava materjali kogust ja kvaliteeti. Mõnel juhul aga ei vasta ehitusel kasutatud materjal hoolimata töövõtja või järelevalveinseneri tehtud kontrollidest tehnilises kirjelduses kindlaks määratud nõuetele. Tagajärjed on tõsised ja puuduste kõrvaldamine on investeringu lõppedes väga kulukas. Võimalike riskide näited:

- sõiduteede pinnakatet tuleb üsna pea pärast paigaldamist remontida, sest kihid on liiga õhukesed või pinnakate ei vasta tehnilises kirjelduses kindlaks määratud kvaliteedile, või
- ehitiste, näiteks reoveekäitlusjaamade rajamisel kasutatud betooni kvaliteet ei ole piisav või ei vasta standarditele. On oht, et ehitis muutub kasutuks või puuduste kõrvaldamiseks tuleb teha kulukaid töid. Kasutatava materjali koguse ja kvaliteedi lisakontrollid, mida teostab korraldusasutus või korraldusasutuse alltöövõtjast sõltumatu ekspert, aitavad ära hoida tõsise kahju ehitustööde käigus ja lõppedes, suurendavad kindlust selle suhtes, et komisjonile tõendatakse vaid seaduslikud kulud, ning lisaks aitavad tõkestada korrupsiooni.

1.8. Juhtimiskontrollide dokumenteerimine

Kõik juhtimiskontrollid (nii halduskontrollid kui ka kohapealsed kontrollid) dokumenteeritakse projekti toimikus ning kontrollide tulemused on kättesaadavad kõikidele asjaomastele töötajatele ja asutustele. Neis dokumentides tuleks nimetada teostatud kontroll, kontrolli tegemise kuupäev, läbivaadatud hüvitamisaotluse üksikasjad, kontrollitud kulutuste summa, kontrollimistulemused, sealhulgas avastatud vigade üldine tase ja esinemissagedus, samuti tuleks neis esitada avastatud eeskirjade eiramise juhtude täielik kirjeldus koos selge viitega asjaomastele liidu või riigisisestele eeskirjale, mida on rikutud, ning võetud parandusmeetmetele. Järeelmeetmed võivad hõlmata eeskirjade eiramise aruande esitamist ja menetlust rahaliste vahendite sissenõudmiseks.

Kontrollmeetmete ja nende tulemuste registreerimiseks kasutatakse sageli kontrollnimekirju, millest juhendatakse kontrollide teostamisel. Need nimekirjad peaksid olema piisavalt üksikasjalikud. Näiteks ei piisa kulutuste rahastamiskõlblikkuse kontrolli registreerimisel sellest, kui kontrollnimekirjas on üks lahter, milles kinnitatakse, et deklaratsioonis esitatud kulutuste rahastamiskõlblikkust on kontrollitud. Selle asemel peaks olema esitatud üksikasjalik loetelu kõikide rahastamiskõlblikkust väljendavate kontrollitud punktide kohta (nt rahastamiskõlblikkusperioodi jooksul tehtud kulutused, tõendavate dokumentide ja pangakonto väljavõtete vastavus, sobiv ja mõistlik üldkulude jaotamine tegevuse jaoks) koos viitega seonduvale õiguslikule alusele. Riigihangete korral on soovitatav kasutada üksikasjalikku kontrollnimekirja, mis hõlmab hankemenetluses esinevaid põhiriske (vt allpool punkt 2.1).

Lihtsamate kontrollide puhul, nagu tehingute loetelu summa kontrollimisel, piisab tehtud töö registreerimiseks lihtsast linnukesest kogusumma kõrval. Alati tuleks kirja panna kontrolli teostava isiku nimi ja ametinimetus ning kontrollimise kuupäev.

Selle tõendamiseks, et on kontrollitud avalikustamisnõuete täitmist, võib kasutada fotosid stendidest, reklaambrošüüride koopiaid, koolitusmaterjale ja diplomeid.

Iga programmi puhul peaks olema süsteem, mille abil registreerida ja säilitada tehtavate kontrollide

jaoks ja tulemusel elektroonilisel kujul iga tegevuse andmed. Neid andmeid hoitakse liikmesriikides elektroonilistes seiresüsteemides. See hõlbustab kontrollide kavandamist, aitab vältida tarbetut topelttööd ja annab teistele asutustele (st auditeerimisasutus, sertifitseerimisasutus) kasulikku teavet. Lisaks peaksid liikmesriigid pidama juhtimiskontrollide kohta registrit, kus säilitatakse koos viitega asjaomasele kontrollile vähemalt järgmised andmed: avastatud eeskirjade eiramise juhtumi(te) väärtus, seotud summad, eeskirjade eiramise liik või auditijäreldused ja võetud meetmed. Seda registrit tuleks pidada liidu vahendite haldaja kinnituse jaoks ning asjakohast statistikat tuleks edastada korrapäraselt teistele asutustele (auditeerimisasutus, sertifitseerimisasutus).

Üksikasjad (nt üksikute tegevuste kohapealse kontrollimise kuupäev) tuleks registreerida elektroonilises seiresüsteemis.

1.9. Juhtimiskontrollide allhanked

Üldjuhul teostab juhtimiskontrolli korraldusasutuse vastutusel asutus, kes vastutab otseselt programmi või prioriteetse suuna juhtimise eest. Kontrollide jaoks tuleb eraldada piisavalt töötajaid, et tagada kontrollide tegemine nõuetekohaselt ja õigeaegselt (vt punkt 1.4).

Olukordades, kus korraldusasutus leiab kontrollitavate tegevuste suure mahu või tehnilise keerukuse tõttu, et tal ei ole kontrollide teostamiseks piisavalt töötajaid või asjatundlikkust, võib siiski osutuda asjakohaseks tellida kontrollide teatavate või kõikide osade allhange välisettevõtelt. Kui kasutatakse allhanget, on oluline määrata pädevuse kirjelduses selgelt kindlaks teostatava töö ulatus ja arvamuse sõnastus. Ükskõik millised viivitused selle töö tegemisel võivad mõjutada „N+3” kulukohustusest vabastamise vältimiseks deklareeritavate rahastamiskõlblike kulude piirmäära. Selle riski vältimiseks soovitatakse korraldusasutusel rakendada menetlust, millega tagatakse välisettevõtete koostatavate aruannete õigeaegne valmimine. See on eriti oluline avaliku sektori asutuste puhul, kus võib esineda viivitusi sellise töö jaoks lepingute sõlmimisel. Töid tellival ametiasutusel on samuti kohustus hinnata allhanke kvaliteeti, näiteks vaadates läbi teatava hulga hüvitamistaotlusi. Tavaliselt tuleb selle töö tegemiseks eraldada lisatööjõudu. Seega tuleks enne, kui tehakse otsus tellida juhtimiskontrollid allhanke korras, arvesse võtta kõiki neid tegureid.

1.10. Audiitori tõend

Individaalse toetuse lepingu tingimused võivad sisaldada nõuet, et toetusesaaja peab esitama koos esitatava hüvitamistaotlusega audiitori tõendi. Need tõendid on sõltuvalt audiitori tehtud töö ulatusest erinevad, kuid hõlmavad enamasti põhinõudeid, nagu kinnitus, et kulutused on tehtud rahastamiskõlblikkusperioodi jooksul, et kulutused on seotud toetuslepinguga heakskiidetud artiklitega, et individaalse toetuse lepingu tingimused on täidetud ja et on olemas asjakohased tõendavad dokumendid, sealhulgas raamatupidamisdokumendid. Kuigi ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 kohast kinnitust ei ole võimalik saada vaid toetusesaajate endi kontrollidega või kontrollidega, mida teostavad nende nimel kolmandad isikud (nt audiitorid), võivad auditiarvamused – juhul kui tehtud töö on rahuldava kvaliteediga – õigustada juhtimiskontrollide teostamist vaid piisava valimi põhjal, arvestades teadaolevaid riske, sealhulgas võimalust, et tõendi väljastanud asutus ei ole sõltumatu. Tõendite usaldusväärsuse seisukohast on siiski oluline, et korraldusasutus annaks toetusesaajate audiitoritele juhiseid tehtava töö ulatuse ja esitatava aruande või tõendi kohta. Tõend ei tohiks olla lihtsalt ühelauseline kinnitus toetusesaaja nõude korrektsuse kohta, vaid selles peaks olema kirjeldatud tehtud tööd ja tulemusi.

Rahvusvaheline Raamatupidajate Föderatsioon on välja andnud seotud teenuste rahvusvahelise standardi (International Standard on Related Services, ISRS) 4400, millega kehtestatakse standardid ja antakse juhiseid, mis käsitlevad audiitori ametialast vastutust, juhul kui on võetud kohustus teha seoses finantsteabega kokkulepitud toimingud, ning sellise kohustusega seoses esitatava audiitori aruande vormi ja sisu. Sellist kokkulepitud toimingut saab kasutada toetusesaaja hüvitamistaotlusele

lisatava audiitori tõendi andmiseks.

Kokkulepitud toimingute tegemise kohustuse raames peab audiitor tegema auditiga sarnase toimingu, milles audiitor, asjaomane üksus ja ükskõik milline muu asjakohane kolmas pool on kokku leppinud, ning teavitama faktilistest järeldustest. Kokku lepitakse muu hulgas järgmises:

- kohustuse laad;
- kohustuse eesmärk;
- finantsteave, mille suhtes kokkulepitud toiminguid kohaldatakse;
- tehtavate eritoimingute iseloom, ajastus ja ulatus;
- faktilisi järeldusi käsitleva aruande eeldatav vorm.

Aruandes tuleks kirjeldada kohustuse eesmärki ja kokkulepitud toiminguid piisavalt üksikasjalikult, et lugejal oleks võimalik mõista tehtud töö laadi ja ulatust. ISRS 4400 sisaldab ka kasulikke näidiseid kohustuskirjade (*engagement letters*) ja faktilisi järeldusi käsitlevate aruannete kohta.

Toetusesaaja ettevõtte iga-aastaselt auditeeritavad finantsaruanded ei asenda audiitori spetsiaalset tõendit toetusesaaja iga hüvitamistaotluse kohta.

Audiitori tõendite kvaliteedi ja usaldusvärsuse tagamiseks vaatab korraldusasutus teatud hulga tõendeid läbi.

1.11. Ülesannete lahusus

Et tagada ülesannete lahusususe põhimõtte järgimine (ühissätete määruse artikli 72 punkt b) ja vältida riskide tekkimist olukorras, kus korraldusasutus (või vahendusasutus) vastutab i) tegevuste valimise ja heakskiitmise, ii) juhtimiskontrollide ja iii) maksete eest, tuleb kõnealuse kolme vastutusvaldkonna puhul tagada ülesannete piisav lahusus.

Nagu on märgitud eespool, tuleb juhul, kui korraldusasutus (või vahendusasutus) on ühtlasi toetusesaaja, tagada ühissätete määruse artikli 125 lõikes 5 sätestatud kontrollide tegemisel asjakohane ülesannete lahusus. Piisava lahusususe saavutamiseks võib juhtimiskontrollide teostada näiteks sama organisatsiooni eraldiseisev osakond, mis on toetusesaaja osakonnast sõltumatu. Selleks võib olla rahandusosakond või sisekontrolliüksus, kui kumbki neist ei ole toetusesaaja ja kui viimane neist ei tegele auditeerimisega ühissätete määruse artikli 127 alusel.

Ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 alusel kontrollide teostavad töötajad ei tohi olla kaasatud süsteemiaudititesse või tegevusaudititesse, mis tehakse auditeerimisasutuse vastutusel (ühissätete määruse artikkel 127), ning vastupidi. Juhtimiskontrollide eesmärgid erinevad auditeerimisasutuse vastutusel korraldatavate auditite eesmärkidest, kuivõrd viimati nimetatud auditid korraldatakse pärast seda, kui maksetaotlus on esitatud komisjonile. Nende auditite eesmärk on hinnata, kas sisekontrollid toimivad tõhusalt, samal ajal kui juhtimiskontrollid on sisekontrollide osa. Neid kahte liiki töid tuleb seetõttu nende kavandamisel, korraldamisel ja tegemisel ning seoses töö sisu ja dokumentidega selgelt eristada.

Kuigi juhtimiskontrollid ja auditeerimisasutuse vastutusel toimuvad auditid peavad olema eraldatud, on soovitatav, et korraldusasutus, sertifitseerimisasutus ja auditeerimisasutus vahetaksid omavahel teavet. Näiteks tuleks juhtimiskontrollidega tegelevaid töötajaid hoida kursis auditite tulemustega ning nad võivad küsida auditeerimisasutuselt nõu, samal ajal kui viimane peaks võtma juhtimiskontrollide tulemusi arvesse oma riskianalüüsis ja auditistrateegias.

2. Juhtimiskontrollide erivaldkonnad⁶

2.1. Riigihanked

Viited:

- (i) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta;
- (ii) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/17/EÜ, 31. märts 2004, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused;
- (iii) komisjoni tõlgendav teatis, milles käsitletakse ühenduse õigust lepingute sõlmimisel, mis ei ole või on ainult osaliselt reguleeritud riigihankedirektiividega (2006/C 179/02);
- (iv) komisjoni tõlgendav teatis, mis käsitleb riigihankeid ja kontsessioone reguleeriva ühenduse õiguse kohaldamist avaliku ja erasektori institutsionaliseeritud partnerluste suhtes (2007/C 6661);
- (v) „Huvide konfliktide kindlakstegemine struktuurimeetmetega seotud riigihankemenetlustes. Praktiline juhend juhtidele”⁷;
- (vi) „Võltsitud dokumentide avastamine struktuurimeetmete valdkonnas. Praktiline juhend korraldusasutustele”⁸;
- (vii) uued riigihankedirektiivid:
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta;
 - Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ;
- (viii) komisjoni otsus, 19. detsember 2013, millega sätestatakse ja kiidetakse heaks suunised selliste finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, mida tuleb teha ühisjuhtimise raames rahastatavate liidu kulutuste suhtes, kui ei ole järgitud riigihanke-eeskirju (C(2013) 9527);
- (ix) „Riigihanked – praktilisi näpunäiteid kõige levinumate vigade vältimiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavate projektide puhul”.

Riigihangetega seotud kontrollide eesmärk peaks olema tagada, et järgitakse liidu riigihanke-eeskirju ja nendega seotud riigisiseseid eeskirju ning et kogu protsessi vältel peetakse kinni võrdse kohtlemise, diskrimineerimiskeelu, läbipaistvuse, vaba liikumise ja konkurentsi põhimõtetest. Kontrollid tuleks teha võimalikult kiiresti⁹ pärast konkreetse protsessi toimumist, sest hiljem on

⁶ Käesolevas punktis esitatud viited ELi õigusaktidele on suunavad, st loetelu ei ole ammendav. Asjaomased riigi ametiasutused peavad tagama kõikide asjakohaste ELi ja riigi õigusaktide – sealhulgas ka nende, millele ei ole käesolevates juhistes otseselt viidatud – järgimise.

⁷ Töödokument, mille on koostanud OLAFi abiga rühm liikmesriikide eksperte. Selle eesmärk on hõlbustada rakenduskavade elluviimist ja edendada häid tavasid. Dokument ei ole liikmesriikidele õiguslikult siduv, vaid selles antakse üldiseid suuniseid koos soovitusetega ja tutvustatakse parimaid tavasid.

⁸ Töödokument, mille on koostanud OLAFi abiga rühm liikmesriikide eksperte. Selle eesmärk on hõlbustada rakenduskavade elluviimist ja edendada häid tavasid. Dokument ei ole liikmesriikidele õiguslikult siduv, vaid selles antakse üldiseid suuniseid koos soovitusetega ja tutvustatakse parimaid tavasid.

⁹ Teavet riigihangete kohta lihtsustatud kuluvõimaluste korral leiab juhistest lihtsustatud kuluvõimaluste kohta

sageli raske võtta parandusmeetmeid.

Rahaliste vahendite eraldamise etapis tuleks tagada, et toetuseaajad on teadlikud oma kohustustest selles valdkonnas ja et töötajad on saanud asjakohase väljaõppe. Mõni liikmesriik on koostanud toetusesaajatele riigihankemenetluste jaoks spetsiaalsed juhised või isegi näidised. See on eriti kasulik, kui toetusesaajad on kaasatud ühekordsetesse lepingutesse ja neil puuduvad vajalikud kogemused. Komisjon on koostanud ühenduse riigihanke-eeskirju käsitleva juhendi ja selgitavad märkused, mis sisaldavad kasulikku teavet ja selgitusi (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). Ka regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraadis valmis hiljuti dokument „Riigihanked – praktilisi näpunäiteid kõige levinumate vigade vältimiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavate projektide puhul”¹⁰.

Oluline on, et neid kontrolle teeks vastavate kogemuste ja kvalifikatsiooniga töötajad ning et töötajatele oleksid kasutamiseks kättesaadavad üksikasjalikud kontrollnimekirjad.

Korraldusasutusel soovitatakse tungivalt teha juba praegu ettevalmistusi 28. märtsi 2014. aasta *Euroopa Liidu Teatajas* L 94 avaldatud riigihankedirektiivide rakendamiseks, mille ülevõtmise tähtaeg on 18. aprill 2016.

Riigihangete puhul tehtavate kontrollide intensiivsus

Juhtimiskontrollide intensiivsuse peaks kindlaks määrama korraldusasutus vastavalt lepingute maksumusele ja liigile.

Kui teised pädevad riigiasutused on riigihanget juba kontrollinud, võib selle kontrollimise tulemusi juhtimiskontrollide tegemisel arvesse võtta, tingimusel et korraldusasutus võtab endale nende kontrollide eest vastutuse ja et nende kontrollide ulatus on vähemalt samaväärne korraldusasutuste teostatava kontrolli ulatusega.

Kavandamine

Toetusesaajad vastutavad esialgsete uuringute kvaliteedi ning projekti maksumuse kujundamise ja täpsuse eest. Kui korraldusasutuse meelest on risk olemas, peaks ta ennetava meetmena teostama nimetatud elementide eelkontrolli ning veenduma ka kuluhinnangute ajakohasuses. Juhtudel, mille puhul hinnangulised kulud on lähedal ELi piirmäärale, tuleks rakendada ettevaatlikku lähenemisviisi. Sellistel juhtudel on järgmistel põhjustel soovitatav kaaluda otsustamist ELi-ülese hanke kasuks.

- Korraldusasutusele kehtestatud nõue kontrollida juhtimiskontrollide raames seda, kuidas kuluhinnang koostati. Eelkõige eespool kirjeldatud juhtudel tuleks tagada, et kulude hindamisel ei vähendata põhjendamatult hinda eesmärgiga vältida ELi-ülese hanke korraldamist. Lähedalolek piirmäärale on riskitegur.
- Lepingu lisa. Võib juhtuda, et tehnilisest kirjeldusest jäid välja mõned punktid, milles lepiti hiljem kokku lepingu lisas, ja selle lisaga ületab lepingu summa ELi piirmäära.

Sellega peaks olema tagatud esialgse hankega, nagu ka lisatööde/lisalepingutega seotud probleemide vältimine projekti rakendamise ajal.

Eriti tähelepanelikult tuleks kontrollida

(EGESIF_14-0017).

¹⁰ Avaldatakse aadressil http://ec.europa.eu/regional_policy.

- kasutatava hankemeetodi sobivust;
- eri lepinguetappide (maa ost, ehitusplatsi ettevalmistamine, kommunaalvõrkudega ühendamine jne) vastastikust sõltuvust;
- rahastamiskavu ja riikliku kaasfinantseeringu olemasolu.

Hankemenetlus

Suure väärtusega lepingute puhul või kui toetusesaajad eeldatakse olevat riigihangete valdkonnas kogenematud, soovitatakse korraldusasutusel enne lepingu avalikustamist tagada, et hankedokumentide kvaliteeti (sh pädevust) on kontrollinud kas tema enda eksperdid või välisekspert. Eriti tähelepanelikult tuleks kontrollida, kas tehnilist, majanduslikku ja finantssuutlikkust käsitlevad üksikasjad on täpselt kindlaks määratud ning kas kasutatakse asjakohaseid valikukriteeriume ja lepingu sõlmimise kriteeriume.

Kuigi ELi riigihanke-eeskirjadega on kehtestatud spetsiaalsed teatamisnõuded, peaks korraldusasutus olema ka teadlik vajadusest kontrollida – isegi kui lepingud jäävad ELi piirmäärast allapoole või kui teenuste suhtes kohaldatakse direktiivi 2004/18/EÜ (st II B lisa) või direktiivi 2004/17/EÜ (st XVII B lisa) üksnes piiratult –, et lepingust on piisavalt (st võttes arvesse lepingu suurust ja laadi¹¹) teavitatud, selleks et tagada aluslepingus sätestatud võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse üldpõhimõtete järgimine. See on eriti oluline riigihangete puhul, kus on mängus piiriüleised huvid. Selleks tuleks lasta toetusesaajatel esitada koos hüvitamistaotlusega koopia asjakohastest väljaannetest. Samuti tuleks nõuda tõendeid lepingu sõlmimise teadete saatmise kohta, eriti direktiivi 2004/18/EÜ II B lisas või direktiivi 2004/17/EÜ XVII B lisas loetletud teenuste puhul.

Valikukriteeriumid ja lepingu sõlmimise kriteeriumid

Et nõuetekohaselt veenduda pakkumuste valiku menetluse ja lepingu sõlmimise menetluse teostamises kooskõlas ELi ja riigisiseste riigihanke-eeskirjadega, peaks korraldusasutus hankima ja läbi vaatama pakkumuste hindamise aruanded, mille on koostanud hindamiskomisjonid. Lisaks peaks korraldusasutus või vajaduse korral loodud organ vaatama läbi kõik kaebused, mille pakkujad on hankijale või loodud organile esitanud. Korraldusasutus peaks veenduma juhtimiskontrollide käigus kaebemenetluse nõuetekohases järgimises. Need kaebused võivad esile tuua võimalikud nõrgad kohad lepingu sõlmimise menetluses.

ELi riigihankedirektiivides kehtestatud piirmäärasid ületavate lepingute puhul saadab korraldusasutus mõnes liikmesriigis pakkumuste hindamisele vaatleja. Seejärel koostatakse aruanne, milles esitatakse vaatleja järeldused pakkumuste hindamise kohta. Vaatleja kontrollib, kas on koostatud piisavalt üksikasjalik pakkumuste hindamise aruanne, millest on näha, kuidas hindamiskomisjon on jõudnud oma järeldusteni. Selline meetod ei pruugi olla otstarbekas, kui piirmäära ületavate lepingute arv on suur, kuid seda soovitatakse juhul, kui on teada, et hankijal puuduvad vajalikud kogemused. Seda võib kasutada ka piiratud valimi põhjal saamaks kinnitust selle kohta, et kogenumad hankijad, kes vastutavad paljude piirmäära ületavate lepingute eest, täidavad asjakohaseid riigihanke-eeskirju.

Komisjoni auditite põhjal on pakkumuste hindamise ja lepingu sõlmimise menetluse puhul probleemseks osutunud muu hulgas asjaolu, et

¹¹ Kohtuasi C-324/98: Telaustria (EKL 2000, lk I-10745) ning komisjoni tõlgendav teatis, milles käsitletakse ühenduse õigust lepingute sõlmimisel, mis ei ole või on ainult osaliselt reguleeritud riigihankedirektiividega (2006/C 179/02).

- valikuetapp ja lepingu sõlmimise etapp ei ole teineteisest eraldatud ning valikukriteeriumid ja lepingu sõlmimise kriteeriumid on segamini;
- valikukriteeriume kasutatakse lepingu sõlmimise etapis valesti;
- hanketeates või tehnilises kirjelduses ei esitata valikukriteeriume ja lepingu sõlmimise kriteeriume;
- kasutatakse diskrimineerivaid tehnilisi kirjeldusi või pakkumisetapis nõutakse riiklikke lube;
- hindamisel kasutatakse muid valikukriteeriume ja lepingu sõlmimise kriteeriume kui need, mis avaldati;
- kasutatud kriteeriumid ei vasta aluslepingu aluspõhimõtetele (läbipaistvus, diskrimineerimiskeeld, võrdne kohtlemine);
- hindamiskomisjoni otsuseid ei dokumenteerita piisavalt;
- valikukriteeriumid on liiga heidutavad ega ole seotud lepingu sisuga.

Mõni liikmesriik on loonud sõltumatu riigihangete kontrollimise üksuse, mis on volitatud teostama kontrole kõikides hankemenetluse etappides kuni lepingu allkirjastamiseni. Selle töötajad võivad osaleda vaatlejana pakkumuste hindamisel nii riiklikult rahastatavate kui ka ELi rahastatavate lepingute sõlmimise puhul. Kui vaatlejal tekib seoses hindamismenetluse ükskõik millise elemendiga kahtlusi, teatab ta nendest nii hankijale kui ka korraldusasutusele. Nii saab korraldusasutus teada igast võimalikust lepinguga seotud probleemist ning saab enne seda, kui ta kiidab heaks kulud, mille toetusesaaja on seoses asjaomase lepinguga deklareerinud, nõuda teavet nii toetusesaajalt kui ka riigihangete kontrollimise üksuselt, kandmaks hoolt selle eest, et kindlakstehtud probleemide kõrvaldamisega on asjakohaselt tegeletud. Korraldusasutus ja riigihangete kontrollimise üksus võivad sõlmida kokkuleppe, millega määratakse kindlaks ELi rahastatavate lepingute kontrolli kohaldamisala ja ulatus.

Lepingu täitmise etapp

Komisjoni auditite põhjal on lepingu täitmise etapi puhul probleemseks osutunud muu hulgas asjaolu, et

- täiendavate tööde / lisatööde hankelepingud sõlmitakse otse, uut hankemenetlust korraldamata;
- lepingu täitmise etapis muudetakse märkimisväärselt lepingu olulisi tingimusi.

ELi riigihankedirektiivides kehtestatud ülemmäära ületavate lepingute puhul hõlmab parim tava menetlust, millega tagatakse, et kõikidest olulistest täiendavatest või lisalepingutest või lepingute olulistest muudatustest teavitatakse riigihangete kontrollimise üksust või korraldusasutust enne, kui hankija neile alla kirjutab. See võimaldab teostada enne asjaomaste lepingute või muudatuste allkirjastamist ükskõik milliseid kontrole, mida peetakse vajalikuks selle tagamiseks, et on järgitud asjakohaseid riigihanke-eeskirju¹².

Näited kõige tavalisematest probleemidest, mille komisjon on riigihangete valdkonnas kindlaks

¹² Üldkohtu 21. jaanuari 2013. aasta otsused kohtuasjades T-540/10 ja T-235/11 mõiste „ettenägematu asjaolu” tõlgendamise kohta seoses lepingute lisadega.

teinud:

- lisatööde hankelepingu sõlmimine otse, kui puuduvad asjaolud, mida hoolikas hankija ei saa ette näha;
- ebaseaduslikud lepingu sõlmimise kriteeriumid;
- projekti jagamine mitmeks osaks, et vältida hankemenetlust ELi tasandil;
- ebaseaduslikud valikukriteeriumid;
- liiga piiravad pakkumuste esitamise tähtajad;
- lepingute sõlmimine ilma hankemenetlust korraldamata;
- teatamismenetluse järgimata jätmine;
- vajakajäämised hanke selgitamisel;
- piisava kontrolljälje kindlustamata jätmine;
- läbirääkimistega menetluse ja kiirendatud menetluse põhjendamatu kasutamine;
- puudused lepingu maksumuse arvutamisel;
- puudused kehtestatud tarnetähtajast kinnipidamisel;
- tööde alustamine enne hankemenetluse lõppu.

2.2. Keskkond

Ühenduse õigus hõlmab keskkonna valdkonnas üle 200 õigusakti. Nende seadusandlike meetmetega reguleeritakse kõiki keskkonnasektoreid, kaasa arvatud vesi, õhk, loodus, jäätmed ja kemikaalid, samal ajal kui teistes käsitletakse valdkonnaüleseid küsimusi, nagu ligipääs keskkonnaalasele teabele ja üldsuse osalemine keskkonnaalases otsustusprotsessis. Ehkki kaasrahastatavate meetmete suhtes kohaldatakse kogu keskkonnaalast õigustikku, on Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kontekstis eriti olulised järgmised teemavaldkonnad.

- **Keskkonnamõju hindamise** direktiivi¹³ kohaselt peavad liikmesriigid hindama teatavaid riiklike ja eraprojekte, millel on tõenäoliselt oluline mõju keskkonnale, enne asjaomaste projektide heakskiitmist või nende jaoks loa andmist. Ehkki seda ei ole keskkonnamõju hindamise ametlikes nõuetes veel selgelt sätestatud, on mõne projekti kavandamisel juba käsitletud ka kliima mõju projektile, millele viidatakse kui kohanemisele kliimamuutustega¹⁴. Direktiivis on võetud arvesse Århusi konventsiooni keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta. Keskkonnamõju hindamise direktiiv sisaldab sätet, mis käsitleb erandjuhte (artikli 2 lõige 3). Hiljutistes juhistes on rõhutatud selliste asjaolude erandlikkust, mille puhul seda sätet võib kasutada (koosõlas Euroopa Kohtu standardse lähenemisega erandite tõlgendamisele).
- **Keskkonnamõju strateegilise hindamise** direktiivi¹⁵ kohaselt võib keskkonnamõju hindamise korraldada üksikute projektide puhul eespool nimetatud keskkonnamõju hindamise direktiivi alusel või avalike kavade või programmide puhul keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiivi alusel. Peale selle, et keskkonnamõju strateegilise hindamise direktiiviga nõutakse liikmesriikidelt hindamise korraldamist enne rakenduskava heakskiitmist, on selles õigusaktis

¹³ Nõukogu direktiiv 85/337/EMÜ teatavate riiklike ja eraprojektide keskkonnamõju hindamise kohta. 1985. aasta keskkonnamõju hindamise direktiiv ja selle kolm muudatust on kodifitseeritud 13. detsembri 2011. aasta direktiiviga 2011/92/EL. Direktiivi 2011/92/EL on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. aprilli 2014. aasta direktiiviga 2014/52/EL. Direktiivi 2014/52/EL ülevõtmise tähtaeg on 16. mai 2017.

¹⁴ Vt Euroopa Komisjoni keskkonna peadirektoraadi 2013. aasta *suunised kliimamuutuste ja elurikkuse lõimimise kohta keskkonnamõju hindamisse*. Seda nõuet tuleks kohaldada projektide suhtes, mille keskkonnamõju hindamise protsess algab pärast direktiivi 2014/52/EL ülevõtmist liikmesriigi õigusesse (hiljemalt 16. mail 2017).

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/42/EÜ, teatavate kavade ja programmide keskkonnamõju hindamise kohta, viimati muudetud direktiiviga 2014/52/EL.

sätetatud järelevalvenäitajad, mis võimaldavad varakult kindlaks määrata ettenägematu kahjuliku mõju ja võtta asjakohaseid heastamismeetmeid. Vajaduse korral võib kasutada olemasolevat järelevalvekorda, et vältida dubleerimist. Lisaks võib tekkida vajadus juba teostatud keskkonnamõju strateegilise hindamise protsessi ajakohastada, kui rakenduskavas on tehtud olulisi muudatusi. Kui rakenduskavadega kaasnevad edasised kavad ja programmid, tuleb hinnata, kas ka nende puhul on vajalik korraldada keskkonnamõju strateegiline hindamine. Lõpuks tuleb märkida, et jäätmete raamdirektiivi alusel nõutavate jäätmekavade puhul on keskkonnamõju strateegiline hindamine kohustuslik. Rahastamiseks sobivad vaid need sekkumistegevused ja taristutööd, mis on vastavuses komisjonile edastatud jäätmekavaga.

- **Keskkonnaalane teave.** Direktiivis, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele,¹⁶ on seatud eesmärgiks teha riigiasutuste valduses olev keskkonnaalane teave avalikkusele kättesaadavamaks ja tagada, et kogu ühenduses kohaldatakse õiglaseid teabele ligipääsu standardeid.

Loodust on käsitletud lindude ja elupaikade direktiivides,¹⁷ eriti seoses Natura 2000 võrgustiku aladele avalduva mõjuga. Nende direktiividega nähakse ette ulatuslik kaitsekava kõikvõimalike loomade ja taimede, samuti teatud liiki elupaikade jaoks. Et taastada või säilitada ühenduse tähtsusega looduslike elupaikade ja liikide soodne kaitsestaatus, loodi elupaikade direktiiviga Natura 2000 kaitsealade ökoloogiline võrgustik, millest on saanud ELi loodust ja elurikkust käsitleva poliitika kese. Elupaikade direktiiv (artikkel 6) sisaldab erisätteid asjakohase mõjuhindamise ning leevendus- ja korvamismeetmete kohta.

- **Vesi.** Vee raamdirektiivis¹⁸ on kehtestatud raamistik kõikide veekogude kaitseks (st jõed, järved, üleminekuveed, rannikuveed, kanalid ja põhjavesi) Euroopa Liidus. Selle keskne eesmärk on saavutada valgalapiirkondades põhineva integreeritud majandamise kaudu aastaks 2015 hea veerevarude kvaliteet. Direktiiv (artikli 4 lõige 7) sisaldab erisätteid selliste taristute hindamiseks, mille puhul võib esineda veerevarude seisundi halvenemise oht, näiteks seoses siseveeteid käsitlevate projektidega.
- **Jäätmed.** Jäätmete raamdirektiivis¹⁹ on sätestatud jäätmete käitlemise põhinõuded ja kehtestatud jäätmekäitlusvõimaluste hierarhia (alates kõige eelistatumast: vältimine, taaskasutamine, korduvkasutamine, materjali ringlussevõtt, energia taaskasutamine, kõrvaldamine). Et jäätmekäitlustristi projekti saaks kaasrahastada ERFi või Ühtekuuluvusfondi vahenditest, peab see olema osa sidusast jäätmekavast. Prügiladirektiivis²⁰ on sätestatud üksikasjalikud eeskirjad, et vältida või minimeerida prügilate võimalikku kahjulikku mõju, sealhulgas pinnase ja vee reostust ning õhu saastamist, samuti ohte inimese tervisele, ning vähendada prügilatesse ladustatavate biolagunevate jäätmete koguseid. Jäätmete põletamise direktiivi²¹ eesmärk on vältida või võimaluse piires piirata jäätmete põletamisest tulenevat kahjulikku mõju keskkonnale ja sellest tulenevaid ohte inimeste tervisele. Selles on kehtestatud ranged käitamistingimused ja tehnilised nõuded ning on määratud ELis asuvate jäätmepõletustehaste jaoks kindlaks heite piirnormid.

Mitmes ringlussevõtu tõhustamisele keskenduvast direktiivis, mis käsitlevad näiteks pakenditest,

¹⁶ Nõukogu direktiiv 90/313/EMÜ, mida on muudetud direktiiviga 2003/4/EÜ.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta (direktiivi 79/409/EMÜ kodifitseeritud versioon), viimati muudetud direktiiviga 2013/17/EL; nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta, viimati muudetud direktiiviga 2013/17/EL.

¹⁸ Direktiiv 2000/60/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik, viimati muudetud direktiiviga 2008/32/EÜ.

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/12/EÜ jäätmete kohta, viimati muudetud direktiiviga 2011/97/EL.

²⁰ Nõukogu direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta, viimati muudetud direktiiviga 2011/97/EL.

²¹ Nõukogu direktiiv 2000/76/EÜ jäätmete põletamise kohta, viimati muudetud määrusega (EÜ) nr 1137/2008.

elektri- ja elektroonikaseadmetest, sõidukitest ja akudest tekkivaid jäätmeid, on kehtestatud siduvad eesmärgid jäätmete või neis sisalduvate materjalide ringlussevõtuks. Enamikus neist on selgesõnaliselt öeldud, et toodete valmistajad vastutavad rahaliselt jäätmete nõuetekohase käitlemise eest.

Juhtimiskontrollidega keskkonna valdkonnas tuleks kindlaks teha, kas toetusesaaja on järginud kohaldatavaid direktiive, kontrollides, kas riigi pädevatelt asutustelt on saadud kooskõlas ettenähtud menetlustega asjakohased load. Riigi pädevate asutuste ülesanne on tagada, et ELi keskkonnaalaseid õigusakte kohaldatakse õigesti ja – kui seda ei tehta – astuda asjakohaseid samme.

Oma ühissätete määruse artikli 125 lõike 3 kohaste kohustuste täitmiseks tegevuste väljavalimisel ja heakskiitmisel peaks korraldusasutus tagama, et tal on juurdepääs asjakohastele sise- või välisekspertidele, kes aitavad tal teha heakskiidetava konkreetset liiki tegevuse puhul kindlaks kõik olulised keskkonnaküsimused. Korraldusasutuse abistamiseks selles küsimuses võiks luua tihedad töösuhted riiklike keskkonnaasutustega.

Samamoodi peaks korraldusasutus ühissätete määruse artikli 125 lõikes 5 kindlaks määratud juhtimiskontrollide teostamiseks tagama, et ta saab kasutada vajalikke eksperditeadmisi selle kindlakstegemisel, et tegevused on pidevalt kooskõlas keskkonaeeskirjadega.

2.3. Riigiabi

Liikmesriigid peavad täitma riigiabieeskirju. Riigiabiga on tegemist siis, kui on täidetud aluslepingu artikli 107 lõike 1 tingimused ehk riigiabi on igasugune liikmesriigi poolt või riigi ressursidest antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist sellisel määral, et see mõjutab liikmesriikidevahelist kaubandust.

Riigiabi olemasolu korral peavad liikmesriigid teatama riigiabist komisjonile ja ei tohi kasutada seda enne, kui komisjon on abi heaks kiitnud. Teatavate meetmete puhul tehakse teatamise kohustusest siiski erand, kuna need meetmed on teatavate tingimuste täitmise korral aluslepinguga kokkusobivad (grupierand) või nad ei kujuta endast riigiabi (vähese tähtsusega abi).

Ehkki riigiabieeskirjade täitmise hindamisel on otsustav tähtsus valikuprotsessil, on ka juhtimiskontrollide eesmärk kindlaks teha, kas tegevus sisaldab riigiabielementi, ja seejärel tagada asjakohase õigusliku aluse sätete järgimine.

Hindamisel on tavaliselt asjakohased järgmised riigiabi käsitlevad määrused ja eeskirjad²²:

- vähese tähtsusega riigiabi eeskirjad – määrus (EL) nr 1407/2013 või ka varasemad määrused. Olemas on ka vähese tähtsusega riigiabi käsitlev eraldi määrus üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kohta (komisjoni määrus (EL) nr 360/2012);
- grupierandi eeskirjad – komisjoni määrus (EL) nr 651/2014 (varasem grupierandi määrus (EÜ) nr 800/2008 tunnistati komisjoni määruse (EL) nr 651/2014 artikliga 57 määruse artikli 58 üleminekusätete alusel kehtetuks);
- teatatud abi (individuaalne abi või abikavad) – vt konkurentsi peadirektoraadi veebisait: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register.

Riigiabi käsitlevate õigusaktide ja suuniste loetelu leiab veebisaidilt

²² Käesolevas juhenddokumendis ei ole võimalik anda täielikku ülevaadet kogu riigiabialasest õigustikust. Riigiabialased õigusaktid on loetletud konkurentsi peadirektoraadi veebisaidil http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html. Veebisaiti ajakohastatakse korrapäraselt.

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

Rahastamisvahendite puhul tuleks kontrollimisel arvesse võtta ka järgmiseid dokumente:

- seoses riskifinantseerimisega – suunised riskifinantseerimisinvesteeringute edendamiseks antava riigiabi kohta (2014/C 19/04);
- seoses garantiidega – komisjoni teatis EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohaldamise kohta garantiidena antava riigiabi suhtes (2008/C 155/02);
- seoses laenudega – komisjoni teatis viite- ja diskontomäärade kindlaksmääramise meetodi läbivaatamise kohta (2008/C 14/02).

Lisaks on asjakohastes juhistes sätestatud järgmist:²³ „Rahastamisvahendite puhul tuleb riigiabieeskirju järgida kõigil kolmel tasandil – korraldusasutuse, fondifondi ja finantsvahendaja tasandil. Abi tuleks vaadelda eri tasanditel – fondijuhi (kellele makstakse tasu), erainvestori (kes on kaasinvesteeriija ja võib saada abi) ja lõpliku toetusesaaja tasandil”. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul on riigiabieeskirjade kohaldatavust selgitatud ühissätete määruse artikli 37 lõikes 12: „Käesoleva artikli kohaldamisel loetakse kohaldatavateks liidu riigiabi eeskirjadeks need eeskirjad, mis on jõus ajal, kui korraldav asutus või fondifondi rakendav organ teeb lepingu kohaselt programmist makseid rahastamisvahendisse või kui rahastamisvahendist määratakse lepinguga lõppsaajatele programmist tehtavad maksed”.

Praktikas peaksid riigiabi käsitlevad juhtimiskontrollid täiendama tegevuse väljavalimise protsessi käigus tehtavaid kontrole.

1) Nende kontrollide käigus tuleks kindlaks teha, kas tegevus hõlmab riigiabi. Tuleks märkida, et asjaolu, et toetusesaaja on mittetulundusühendus või avalik-õiguslik asutus, ei välista riigiabi. Seepärast tuleb olenemata toetusesaaja õiguslikust seisundist uurida, kas ta tegeleb majandustegevusega (st pakub konkurentsile avatud turul kaupu ja/või teenuseid).

2) Tuleks selgelt kindlaks määrata õiguslik alus (tavaliselt tegevuse väljavalimise dokumentide põhjal).

3) Väga soovitatav on kasutada iga riigiabimeetme liigi jaoks eraldi kontrollnimekirja, et tagada kõikide asjakohaste sätete kontrollimine. Sellist kontrollnimekirja kasutatakse meespeana ja tehtud kontrollide kontrollijäljena.

Ehkki peamised vastavuskontrollid peaksid olema tehtud valikuprotsessi käigus, tuleks juhtimiskontrolli raames teha lisakontrole. Näiteks:

- vähese tähtsusega riigiabi eeskirja puhul on võimalik kontrollida toetusesaaja raamatupidamisaruandeid tagamaks, et vähese tähtsusega abi künnist ei ole ületatud, ning tegemaks kindlaks, et sellest künnisest peetakse kinni kõikide samasse kontserni kuuluvate ettevõtjate puhul (vähemalt vähese tähtsusega abi käsitlevas määruses sätestatud kinnituse kaudu või riigisisestes eeskirjades lubatud vahendite abil);
- grupierandite puhul tuleks erilist tähelepanu pöörata VKEde määratlusele, igat liiki meetmete suhtes kohaldatavatele üldsätetele (ergutav mõju, läbipaistvus jne) ja abi eri liikide suhtes kohaldatavatele erisätetele (nt maksimumsummad, abi maksimaalne osakaal, rahastamiskõlblikud kulud);

²³ Vt dokumendi „Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 – A short reference guide for managing authorities” (Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 programmide rahastamisvahendid. Lühijuhend korraldusasutustele; EGESIF_14_0038-03, 10. detsember 2014) punkt 7.7. Dokumendi leiab aadressilt http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf.

- teatatud abi puhul tuleks kontrollida heakskiidetud abimeetme jaoks sätestatud tingimusi.

Väga tähtis on tagada riigiabi usaldusväärne kontroll, mis põhineb iga meetme jaoks koostatud spetsiaalsel kontrollnimekirjal, mida kasutatakse meelepeana ja tehtud kontrollide kontrolljäljena.

Näited kõige tavalisematest probleemidest, mille komisjon on riigiabi valdkonnas kindlaks teinud:

- vähese tähtsusega riigiabi eeskirja kontrollimata jätmine;
- abi lubatud ülemmäära ületamine põhjusel, et ettevõtja ei liigitu VKEks ja seetõttu ei ole tal õigust VKEde boonusele;
- tööde alustamine liiga vara (enne abitaotluse esitamist) või enne abi andvalt asutuselt heakskiidu saamist;
- abi ergutava mõju ebapiisav kontrollimine.

2.4. Rahastamisvahendid

Viited:

- (i) ühissätete määruse artikkel 40 ja artikli 125 lõige 9;
- (ii) ühissätete määruse IV lisa (rahastamislepingute või strateegiadokumentide suhtes kohaldatavad miinimumnõuded);
- (iii) komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artiklid 9 ja 25²⁴;
- (iv) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1781/2006, 15. november 2006, raha ülekandmisel edastatava maksjaga seotud teabe kohta;
- (v) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1889/2005, 26. oktoober 2005, ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha kontrollimise kohta;
- (vi) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/97/EÜ, 4. detsember 2001, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta;
- (vii) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ, 26. oktoober 2005, rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta;
- (viii) „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide perioodi 2014–2020 programmide rahastamisvahendid. Lühijuhend korraldusasutustele” (EGESIF_14_0038-03, 10. detsember 2014),²⁵ mida täiendatakse vajaduse korral üksikasjalikumate suunistega, sealhulgas vastastikusel täiendavuses ainulaadse platvormiga fi-compass (<http://www.fi-compass.eu/>), mille kaudu pakutakse rahastamisvahenditega seotud nõustamisteenuseid²⁶.

Rahastamisvahenditega seotud juhtimiskontrollide eesmärk peaks olema tagada kooskõla kohaldatavate õigusnormidega, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide usaldusväärne finantsjuhtimine, varade säilimine ning fondifondi või rahastamisvahendit rakendavate asutuste poolne usaldusväärne finantsjärelevalve ja aruandlus.

Rahastamisvahenditega seotud tegevuste korral teostab korraldusasutus halduskontrolle iga maksetaotluse puhul, mille toetusesaaja on esitanud. Finantsvahendaja võib olla ka toetusesaaja, kui ta haldab fondifondi või rahastamisvahendit otse. Rahastamisvahendit rakendav asutus annab aru asutusele, kes rakendab fondifondi (kui seda tehakse), kes omakorda annab aru korraldusasutusele.

²⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.EST.

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf.

²⁶ Rahastamisvahendeid käsitlevate üksikasjalikumate suuniste ja tõlgendamisujuhiste lõppversioon tehakse kättesaadavaks kõigepealt Inforegio veebisaidil ja hiljem fi-compassi veebisaidil (<http://www.fi-compass.eu/>), kuhu koondatakse kogu rahastamisvahendeid käsitlev teave.

Rahastamisvahendite puhul, mida rakendab kooskõlas ühissätete määruse artikli 38 lõike 4 punkti b alapunktiga i Euroopa Investeeringuspank (EIP), volitab korraldusasutus ettevõtte, kes tegutseb komisjoni loodud ühises raamistikus, kontrollima tegevust kohapeal ühissätete määruse artikli 125 lõike 5 punkti b tähenduses, nagu on sätestatud komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 9 lõikes 3. Komisjon ajakohastab praegust ühist auditiraamistikku ja arutab seda liikmesriikidega. Vahepeal kutsutakse korraldusasutust üles konsulteerima komisjoniga, et küsida nõu seoses rakendatava meetodikaga, ilma et see piiraks nimetatud määruse artikli 9 lõike 4 kohaldamist.

Tuleks tagada, et rahastamisvahendi ülesehitus ja selle rakendamine oleksid kooskõlas kohaldatava õigusega, sealhulgas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde, riigiabi, riigihankeid ja asjakohaseid standardeid reguleerivate eeskirjadega ning kohaldatavate õigusaktidega, mis käsitlevad rahapesu tõkestamist ning võitlust terrorismi ja maksupettuse vastu. Ülesehitust tuleks kontrollida seoses esimese maksetaotlusega ja rakendamist iga järgneva maksetaotluse puhul.

Rahastamisvahendi ülesehitusega seoses tuleks kontrollida muu hulgas järgmisi aspekte:

- ühissätete määruse artikli 37 lõike 2 kohane eelhindamine;
- ühissätete määruse artikli 38 kohane rakendamisevõimalus;
- rahastamisvahendi ülesehitus (kas fondifondidega või ilma): nt pakutavad finantstooted, sihtgrupiks olevad vahendite lõppsaajad, kombineerimine toetuse vormis rahastamisega (vajaduse korral);
- rahastamislepingu(te) või strateegiadokumendi sisu (ühissätete määruse IV lisas kehtestatud miinimumnõuded);
- valiku tegemine ja lepingud fondifondi või finantsvahendajatega;
- usalduskontod või eraldiseisev finantseerimisüksus (üksnes ühissätete määruse artikli 38 lõike 4 punktis b nimetatud võimaluse kasutamise korral);
- riiklik kaasrahastamine (ühissätete määruse artikli 38 lõige 9), et selgitada välja eri tasanditel tehtud riiklikud maksed;
- riigiabi (sh riskifinantseerimise eeskirjad, üldise grupierandi määrus, vähese tähtsusega riigiabi eeskiri (vt punkt 2.3.)).

Rahastamisvahendi rakendamisega seoses tuleks kontrollida muu hulgas järgmisi aspekte:

- rahastamislepingute punktide täitmine (olenemata sellest, millisel tasandil lepingud allkirjastati), kaasa arvatud:
- investeerimisstrateegia rakendamine (nt tooted, vahendite lõppsaajad, kombineerimine toetustega);
- äriplaani rakendamine, sealhulgas võimendav mõju;
- halduskulude arvutamine ja maksmine;
- investeeringute rakendamise seire ja aruandlus, sealhulgas vahendite lõppsaajate tasandil, auditinõuded ja kontrolljälg;
- väljavalimine ja lepingud finantsvahendajatega, kui rahastamisvahendi ülesehituses tehakse muudatusi.

Artikli 38 lõike 4 punkti c alusel juhitud rahastamisvahendite puhul tuleks kontrollida vastavust artikli 38 lõikes 8 nimetatud strateegiadokumendile.

Kinnituse rahapesu tõkestamist ja terrorismivastast võitlust käsitlevate õigusaktide järgimise kohta võib saada riigi ametiasutuselt, kellele on antud seadusega selles valdkonnas kontrollivolitused ja pädevus kontrollida fondifondi rakendavat asutust ja rahastamisvahendit rakendavat asutust. Peamised kohaldatavad õigusaktid on loetletud eespool.

Kohapealsete kontrollide puhul tuleb vahet teha:

- liidu tasandil loodud rahastamisvahenditel, mida komisjon juhib otse või kaudselt, mille puhul korraldusasutus ei teosta kohapealseid kontrolle (ühissätete määruse artikli 40 lõiked 1 ja 2), kuid saab korrapäraseid kontrolliaruandeid asutustelt, kellele on usaldatud kõnealuste rahastamisvahendite rakendamine, ning
- riiklikul, piirkondlikul, riikidevahelisel või piiriülesel tasandil loodud rahastamisvahenditel, mida juhib korraldusasutus või mida juhitakse tema vastutusel, mille puhul korraldusasutus teostab kohapealseid kontrolle.

Kohapealsed kontrollid tuleks teha eeskätt rahastamisvahendi tasandil. Need tuleks teha ka vahendite lõppsaaja tasandil (nt valimi põhjal), kui korraldusasutus leiab, et see on kindlaks tehtud riskitaset arvesse võttes põhjendatud.

Märkida tuleks ka seda, et vaadelda tuleks rahastamiskõlblikkuse aspekte, sealhulgas järgmist:

- investeerimisetaipiga seotud tingimused – rahastamisvahenditest toetatavad investeeringud ei tohiks üldjuhul olla investeerimisotsuse kuupäevaks lõpule viidud või täielikult rakendatud (ühissätete määruse artikli 37 lõige 5; artikli 37 lõikes 6 on siiski sätestatud sellest eeskirjast erand);
- rahastamisvahendite kombineerimine muud liiki toetusega, mida antakse sama tegevuse raames (ühissätete määruse artikli 37 lõige 7) või eraldi tegevuse puhul (ühissätete määruse artikli 37 lõige 8). Ühissätete määruse artikli 37 lõikes 9 sätestatud tingimused peavad olema täidetud;
- mitterahaliste sissemaksetega seotud piirangud (ühissätete määruse artikli 37 lõige 10);
- käibemaksustamise kord (kui toetuseid ja rahastamisvahendeid kombineeritakse ühe tegevuse raames; ühissätete määruse artikli 37 lõige 11);
- käibekapital;
- raskustes olevad ettevõtjad (ERFi määruse artikli 3 lõike 3 punkt d ja riigiabieeskirjad).

Kontrolljälge käsitlevad nõuded. Toetusesaaja vastutab tõendavate dokumentide kättesaadavuse eest ning ei kehtesta lõppsaajatele arvestuse pidamise nõudeid, millega minnakse kaugemale sellest, mis võimaldaks neil seda kohustust täita (ühissätete määruse artikli 40 lõige 5). Kui ühe tegevuse raames kombineeritakse rahastamisvahendeid toetuste, intressitoetuste ja/või garantiitasude toetustega ning kui rahastamisvahendi toetuse lõppsaaja saab abi ka muudest liidu rahastatavatest allikatest, tuleb pidada iga toetusvormi kohta eraldi arvestust (ühissätete määruse artikli 37 lõiked 7 ja 8).

Kuna ühe rahastamisvahendi jaoks võib saada toetust enam kui ühe rakenduskava alusel, peab fondifondil või finantsvahendajal olema sellistel juhtudel aruannete koostamiseks ning auditite ja kontrollide teostamiseks igast rakenduskavast saadava toetuse kohta eraldi raamatupidamisarvestus või vastavad raamatupidamiskoodid. Kontrollijälje kontrollimine peaks moodustama osa artikli 125 lõike 5 kohasest kontrollist.

Juhtimiskontrollide käigus tuleks keskenduda nende tõendavate dokumentide kontrollimisele, mis annavad kinnituse rahastamistingimuste täitmise kohta. Dokumentide hulka võivad kuuluda taotlusvormid, äriplaanid, aastaaruanded, kontrollnimekirjad ja rahastamisvahendi aruanded, milles

hinnatakse taotlust, allkirjastatud investeerimis-, laenu- või tagatisleping, ettevõtja aruanded, aruanded külastuste ja juhatuse koosolekute kohta, laenuvahendaja aruanded nõudeid toetavale tagatisfondile, keskkonnaload, võrdsete võimaluste aruanded ning kinnitused, mis on esitatud seoses vähese tähtsusega abi saamisega.

Kulusid tõendavaid maksekviitungeid ja tõendeid selle kohta, et VKEd on kaupade ja teenuste eest tasunud, nõutakse kontrolljälje osana vaid siis, kui VKEdele antav kapital, laen või tagatis sõltub kulutuste tegemisest seoses teatud kaupade või teenustega. Kõikidel juhtudel peavad siiski olema esitatud tõendid selle kohta, et riskikapitalifond või laenuvahendaja on andnud kapitali või laenu üle ettevõtjale ning et rahastamisvahendi kaudu antud toetust on kasutatud ettenähtud otstarbel.

Rahastamisvahenditega seotud finantskontrollid on üsna spetsiifilised ja nende teostamiseks on vaja asjakohaseid teadmisi. Tähelepanu tuleks pöörata rahastamisvahendite kooskõlale riigiabieeskirjadega (mida võidakse kohaldada rakendamise eri tasanditel, näiteks erasektorist pärit kaasrahastajate, fondifondi, finantsvahendajate ja vahendite lõppsaajate suhtes), asutuste valimise eeskirjadele (vajaduse korral nt riigihanke-eeskirjad) seoses fondifondi ja finantsvahendajate valimisega ning halduskulude tasemele.

Näited kõige tavalisematest probleemidest, mille komisjon on rahastamisvahendite valdkonnas kindlaks teinud (2007.–2013. aasta finantsperspektiiv)²⁷:

- Euroopa investeerimisfondi antud tagatised kujutasid endast tagatisi laenudele, mille oli andnud sama rakenduskava raames mõni teine Euroopa investeerimisfond;
- ebaseaduslikud kapitalitoetused, kui laenu põhiosa ei ole täielikult tagasi makstud;
- laenud, mis anti enne 1. detsembrit 2011 üksnes käibekapitali rahastamiseks;
- halduskulud, mis ei põhinenud tõenditel;
- piisava kontrolljälje kindlustamata jätmine;
- projekti aeglane rakendamine ja tõenäoliselt ebatõhusad vastumeetmed, mis võimaldavad tulemusi parandada;
- ebapiisavad juhtimiskontrollid;
- kohustuslike punktide puudumine rahastamislepingus;
- tegevusauditi tegematajätmise kohaldamisala piiratuse tõttu.

2.5. Tulu tekitavad tegevused

Viited:

- ühissätete määruse artikkel 61, artikli 65 lõige 8 ja V lisa;*
- komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artiklid 15 ja 19;*
- „Investeerimisprojektide kulude-tulude analüüs. Majandusliku hindamise vahend ühtekuuluvuspoliitika jaoks perioodil 2014–2020”.*

Ühissätete määruses tehakse vahet tegevustel, mis tekitavad puhastulu pärast lõpetamist (ja võimalik, et ka teostamise käigus) (artikkel 61), ning tegevustel, mis tekitavad puhastulu teostamise käigus ja mille suhtes artikli 61 lõikeid 1–6 ei kohaldata (artikli 65 lõige 8).

Tegevused, mis tekitavad pärast lõpetamist puhastulu

Mõiste „puhastulu” on määratletud ühissätete määruse artikli 61 lõikes 1.

Korraldusasutus peaks tegema oma juhtimiskontrollide raames esmalt kindlaks, kas tegevus kuulub

²⁷ Õigusnormid on seotud varasemate perioodidega ja ei kehti enam.

ühissätete määruse artikli 61 lõike 1 kohaldamisalasse. Kui tegevuse lõpetamise järel on oodata sissetulevaid rahavooge, peaks korraldusasutus iseäranis kontrollima, kas rahavood tekivad kasutajate otsemaksetest või saab neid liigitada muudeks rahavoogudeks, nagu muud avaliku või erasektori toetused või muu rahaline tulu.

Korraldusasutus peaks tagama, et sissetulevate rahavoogude kindlaksmääramisel on lähtutud kasumlikkuse suurenemisest (st erinevus võrreldes olukorraga, kus tegevus oleks teostamata jäetud), mis võib hõlmata kulude kokkuhoidu. Kui toetusesaaja ei ole lugenud eeldatavat kulude kokkuhoidu puhastuluks, tuleks juhtimiskontrollide käigus saada tõendid selle kohta, et kokkuhoid tasaarvestatakse tegevustoetuste samaväärse vähendamisega.

Kui tegevus on osa suuremast projektist, ei pruugi üksiku tegevuse puhul finantsanalüüsi teostamine tähtsust omada. Korraldusasutus peaks kontrollima, et analüüsitud oleks eraldiseisvat analüüsiühikut ja et projekti puhastulu oleks eraldatud tegevusele võrdeliselt tegevuse rahastamiskõlblike kulude osakaaluga projekti investeerimiskuludes.

Vastavalt ühissätete määruse artikli 61 lõigetele 2–5 vähendatakse tegevuse rahastamiskõlblikke kulusid eelnevalt, võttes arvesse tegevuse võimalikku puhastulu, mille kindlaksmääramisel kasutatakse üht järgmistest meetoditest:

- kindlamääralise puhastulu protsendi kohaldamine sektori või allsektori jaoks;
- tegevuse diskonteeritud puhastulu arvutamine;
- maksimaalse kaasrahastamise määra alandamine kõikide vastava programmi prioriteedi või meetmega hõlmatud tegevuste puhul.

Meetod valitakse kooskõlas riigisiseste eeskirjadega.

Teise meetodi kohaldamise korral arvatakse hiljemalt toetusesaaja esitatavas lõplikus maksenõudes maha tegevuse teostamise käigus saadud puhastulu, mis on pärit tuluallikatest, mida ei võetud tegevuse võimaliku puhastulu kindlaksmääramise käigus arvesse.

Korraldusasutus peaks andma toetusesaajatele piisavalt juhiseid. Eelkõige peaks korraldusasutus andma teavet metoodika kohta, mida toetusesaajad peaksid kohaldama tulevase puhastulu prognoosimisel. Juhistes tuleks selgitada ka eeskirju, mis käsitlevad võimaliku puhastulu kindlaksmääramise meetodi valimist. Juhuks, kui meetodiks valitakse tegevuse diskonteeritud puhastulu arvutamine, tuleks juhistes anda üksikasjalikku teavet arvutamisel kohaldatavate parameetrite kohta, nagu võrdlusperioodi pikkus, diskontomäär, jääkväärtuse arvutamine jne.

Korraldusasutus peaks veenduma oma juhtimiskontrollide käigus selles, et eeskirjadest ja suunistest on kinni peetud ning et tulu tekitava tegevuse hindamine on teostatud nõuetekohaselt ja et see on täielikult dokumenteeritud. Puhastulu arvutamise täpsuse hindamisel peaks korraldusasutus kontrollima eelkõige:

- tegevuse teostamisel ja tegevuse teostamata jätmisel tekkivate tulude ja kuludega seotud eelduste põhjendatust ja avalikustamist, võttes arvesse kõiki kättesaadavaid varasemaid andmeid, asjaomase investeeringu kategooriat, projekti liiki, asjaomast liiki investeeringu puhul tavaliselt eeldatavat kasumlikkust ja põhimõtet, et saastaja maksab;
- otsest seost hindamise ja eespool nimetatud eelduste vahel;
- soovitatud arvutusparameetrite (võrdlusperioodi pikkus jne) kohaldamist;
- arvutuste õigsust.

Kui meetodiks valitakse tegevuse diskonteeritud puhastulu arvutamine, peaks korraldusasutus veenduma juhtimiskontrollide käigus eelkõige selles, et diskonteeritud puhastulu arvutamisel on

tuluallikana arvesse võetud ükskõik milline tulu, mis tekkis enne tegevuse lõpetamist, või et see on maha arvatud (või arvatakse maha) toetusesaaja deklareeritud rahastamiskõlblike kulutuste kogusummast. Puhastulu prognoosimiseks ja kontrollimiseks võib üldjuhul vastu võtta proportsionaalsed menetlused, mis sõltuvad tegevuse jaoks antud rahalise abi suuruselt.

Vastavalt ühissätete määruse artikli 61 lõikele 6 tuleb juhul, kui tulusid ei ole võimalik eelnevalt objektiivselt hinnata, puhastulu, mis saadakse kolme aasta jooksul pärast tegevuse lõpetamist või programmi lõppkuupäeva (olenevalt sellest, kumb kuupäev on varasem), komisjonile deklareeritavatest kuludest maha arvata.

Tuleks luua süsteem, mis võimaldab korraldusasutusel ühissätete määruse artikli 61 lõike 6 alla kuuluvad tegevused ära märkida ning jälgida ja mõõta nende puhastulu hiljemalt enne programmi lõpetamist. Pärast tegevuse lõpetamist peaks korraldusasutus kehtestama oma kohapealsete juhtimiskontrollide raames menetlused, et kontrollida toetusesaajate teatatud puhastulu täpsust.

Ühissätete määruse artikli 61 lõikes 7 on muu hulgas punktis b sätestatud, et artiklit 61 ei kohaldata tegevustele, mille rahastamiskõlblikud kogukulud ei ületa 1 miljonit eurot. Seepärast peaks korraldusasutus tagama, et iga tegevuse suhtes, mille rahastamiskõlblikud kogukulud kerkivad pärast kulude esialgset registreerimist korraldusasutuse teabesüsteemis 1 miljoni euro künnisest kõrgemale, kohaldatakse artikli 61 nõudeid. Ka ei kohaldata artikli 61 lõikeid 1–6 tegevuste suhtes, mida toetatakse üksnes ESFist.

Tegevused, mis tekitavad tulu tegevuse teostamise käigus ja mille suhtes ei kohaldata ühissätete määruse artikli 61 lõikeid 1–6

Ühissätete määruse artikli 65 lõike 8 kohaselt vähendatakse tegevuse rahastamiskõlblikke kulusid puhastulu võrra, mida ei ole tegevuse heakskiitmise ajal arvesse võetud ja mis on saadud otseselt üksnes tegevuse teostamise käigus kuni toetusesaaja lõpliku maksenõude esitamiseni. Kui kõik kulud ei ole kaasrahastamiseks kõlblikud, jaguneb puhastulu võrdeliselt kulude rahastamiskõlbliku ja rahastamiskõlbmatu osaga. Seda sätet ei kohaldata tegevuste suhtes, mille rahastamiskõlblikud kogukulud ei ületa 50 000 eurot.

Kõnealuse artikli alusel peaks korraldusasutus laiendama tulu tekitamise aspekti kontrolli kõikidele tegevustele, mille rahastamise kogukulud ületavad 50 000 eurot ja mis ei kuulu teiste ühissätete määruse artikli 65 lõikes 8 nimetatud erandite alla. Nende tegevuste hulka kuuluvad üldjuhul tegevused, mis ei ole hõlmatud ühissätete määruse artikliga 61.

Lihtsustatud kuluvõimaluste kasutamise kohta puhastulu tekitavate tegevuste puhul leiab teavet lihtsustatud kuluvõimalusi käsitlevate komisjoni juhiste (EGESIF_14-0017) punktist 7.4.

2.6. Tegevuste kestvus

Vastavalt ühissätete määruse artiklile 71 peab korraldusasutus tagama, et tegevusele jääb Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest saadav toetus üksnes juhul, kui asjaomase tegevuse puhul ei toimu viie aasta jooksul alates toetusesaajale lõppmakse tegemisest või vajaduse korral riigiabi suhtes kohaldatava aja jooksul artikli 71 lõike 1 punktides a–c kindlaks määratud olulist muutust. Juhtumite jaoks, mille puhul tootmistegevus paigutatakse ümber väljapoole liitu, on kehtestatud selleks tähtajaks kümme aastat. VKEd, rahastamisvahendite, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondist (EGF) hiljem toetust saavate füüsiliste isikute ning tegevuste suhtes, mis ei ole investeringud taristusse ega tootlikud investeringud, kohaldatakse eritingimusi.

Korraldusasutus peaks kontrollima pärast tegevuste lõpetamist oma kontrollide raames, kaasa arvatud valimi põhjal tehtavate kohapealsete kontrollide käigus, nende tingimuste täitmist. Kõik

2.7. Võrdõiguslikkus ja diskrimineerimiskeeld

Vastavalt ühissätete määruse artiklile 7 tuleks juhtimiskontrollide raames veenduda, et tegevuste puhul austatakse ja edendatakse meeste ja naiste võrdõiguslikkust ning et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamise eri etappidel on võetud arvesse soolist mõõdet. See hõlmab soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamist, millega kantakse hoolt selle eest, et kõikide tegevuste puhul võetakse avalikult ja aktiivselt arvesse tegevuste mõju meeste ja naiste olukorrale eesmärgiga kaotada ebavõrdsus. Kõik programmid peaksid aitama suurendada meeste ja naiste võrdõiguslikkust, samuti peaks olema võimalik tõestada programmide sellekohast mõju rakendamise eel, käigus ja järel. Juhtimiskontrollid peaksid olema kooskõlas põhiõiguste hartaga.

Lisaks tuleks kontrollide tegemisel jälgida, et on võetud vajalikud meetmed, et hoida Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamise eri etappidel ja eriti neile juurdepääsu võimaldamisel ära igasugune diskrimineerimine soo, rassi või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse alusel.

Seetõttu peaksid juhtimiskontrollide kontrollnimekirjad asjakohastel juhtudel sisaldama küsimusi, mis käsitlevad võrdõiguslikkuse põhimõttest ning diskrimineerimiskeelust kinnipidamist. Juhtimiskontrollide raames tuleks sihtnäitajaid aluseks võttes kontrollida kaasrahastatavate programmide ja tegevuste tegelikku elluviimist kogu programmitöö perioodi vältel. Korraldusamet peaks kontrollima, et tegevuse teostamise käigus on astunud vajalikke samme, et täita lepingus sätestatud asjakohaseid tingimusi. Üks kriteeriumidest, mida tuleb järgida Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest kaasrahastatavate tegevuste kindlaksmääramisel ning millega tuleb rakendamise eri etappidel arvestada, on puudega inimeste juurdepääs.

Juurdepääsetavad peaksid olema kõik üldsusele pakutavad tooted ja teenused, mida rahastatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kaudu. Eelkõige peab liikmesriik kasutama kõiki võimalikke vahendeid, et tagada juurdepääs ehitistele, transpordile, teabele ja kommunikatsioonitehnoloogiale, mis on puudega inimeste kaasamiseks ülioluline. Et puudega inimesed saaksid projekti tulemustest kasu võrdselt teiste inimestega, tuleks arvesse võtta paikade ja logistika ligipääsetavust ning teabe ja materjalide (nt kasutatud koolitusmaterjalide, loodud toodete) kättesaadavust. Sellega tuleb teenuste või toodete ostmisel, arendamisel, säilitamisel või uuendamisel alati arvestada.

Puudega inimeste juurdepääsu käsitlevaid sätteid on nimetatud ELi riigihankedirektiivides. Neis sätetes on öeldud, et hanketeadetes, hankedokumentides või lisadokumentides esitatud tehnilised kirjeldused peaksid olema võimaluse korral koostatud nii, et oleks arvesse võetud puudega inimeste juurdepääsu käsitlevaid kriteeriume, või viisil, mis sobiks kõikidele kasutajatele. Juhtimiskontrollide raames tuleks kindlaks teha, kas tegevuste puhul on järgitud kõnealuseid juurdepääsu käsitlevaid sätteid. Eriti tuleks kohapealsete kontrollide käigus uurida, kas on rakendatud asjakohaselt juurdepääsu tagavaid tehnilisi kirjeldusi või muid lepingudokumentides ettenähtud sätteid.

2.8. Euroopa territoriaalse koostöö eesmärk

Euroopa territoriaalse koostöö raames suunab ERF oma abi piiriülese majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnategevuse arengule, riigiülese koostöö sisseseadmisele ja arendamisele ning regionaalpoliitika tõhususe suurendamisele. ETK programmide struktuur võib olla keerukas ning hõlmata koostööd eri liikmesriikide/piirkondade ja kolmandate riikide koosluste vahel. Selle keerukuse tõttu peetakse asjakohaseks anda selles valdkonnas kontrollimisalaseid juhiseid.

Kui juhtimiskontrollid teostatakse ühissätete määruse artikli 125 lõike 4 punkti a ja ETK määruse

artikli 23 lõike 3 alusel, vastutab nende eest korraldusasutus. Korraldusasutusel on võimalus delegeerida ülesanded vahendusasutustele. Kontrollid peaksid hõlmama iga koostööprogrammi tegevuses osaleva toetusesaaja kulutusi.

Muudel juhtudel vastutavad juhtimiskontrollide eest liikmesriigid, kolmandad riigid või territooriumid, kes määravad ETK määruse artikli 23 lõigete 3 ja 4 kohaselt oma territooriumil olevate toetusesaajate puhul kontrollide teostamise eest vastutava organi või isiku (edaspidi „kontrollija”). Iga liikmesriik või kolmas riik või territoorium loob kontrollisüsteemi, mis võimaldab kontrollida kaasrahastatud kaupade ja teenuste tarnimist, oma territooriumil teostatud tegevuste või tegevuste osadega seoses deklareeritud kulutuste usaldusväärsust ning selliste kulutuste ja seonduvate tegevuste või tegevuste osade vastavust liidu ja riigisisestele eeskirjadele. Korraldusasutus veendub, et iga tegevuses osaleva toetusesaaja kulutused on tõendanud kontrollija ETK määruse artikli 23 lõike 4 tähenduses. Korraldusasutusel on soovitatav tagada, et vastutavad liikmesriigid, kolmandad riigid või territooriumid, kes määravad kontrollijad, kehtestaksid kvaliteedikontrollimenetlused jälgimaks kontrollija(te) töö kvaliteeti. Et korraldusasutus saaks täita oma kohustusi, on koostööprogrammide tegevuste laadi tõttu vajalik, et liikmesriigid, kolmandad riigid või territooriumid, kes määravad kontrollijad, korraldusasutust toetaksid.

Parim tava selles valdkonnas võimaldaks märkida juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjeldusse osalevate liikmesriikide ja kolmandate riikide või territooriumide ametiasutuste ja kontrollijate nimed, aadressid ja kontaktandmed.

Kui kaasrahastatavate toodete tarnimist ja teenuste osutamist on võimalik kontrollida ainult kogu tegevust vaadeldes, teostab ETK määruse artikli 23 lõike 5 kohaselt kontrolle selle liikmesriigi korraldusasutus või kontrollija, kus asub peamine toetusesaaja.

Juhtimiskontrolle teostavate kontrollijate kontrollide sisu ja ulatus on identne nende kontrollide omaga, mida teostab korraldusasutus peavoolu rakenduskavade puhul. Juhtimiskontrolle teostavad kontrollijad peavad kindlaks tegema, et kaasrahastatud tooted on tarnitud ja teenused osutatud ning et kulutused, mille toetusesaajad on tegevuste puhul deklareerinud, on ka tegelikult kantud ning on vastavuses liidu ja riigisiseste eeskirjadega. Selleks peavad nad teostama iga toetusesaaja esitatud hüvitamisaotluse puhul halduskontrolle ning üksikute tegevuste puhul kohapealseid kontrolle, mida võib teha valimi põhjal.

Käesolevas dokumendis eespool kirjeldatud üldisi põhimõtteid, mis käsitlevad kontrollide ajastust, ulatust ja intensiivsust, kohapealsete kontrollide korraldamist, tehtud töö dokumenteerimise nõuet ning kontrollimise ja auditeerimisega seotud tööülesannete lahusust, kohaldatakse ka juhtimiskontrolle teostavate kontrollijate töö suhtes. Lisaks peavad juhtimiskontrolle teostavad kontrollijad kindlaks tegema, et toetusesaajatel ning teistel tegevuste teostamisse kaasatud asutustel on kas eraldi raamatupidamissüsteemid või raamatupidamiskoodid kõikide tegevusega seotud tehingute kohta.

Kõige tavalisemad probleemid, mille komisjoni talitused tegid ETK programmide raames kaasrahastatud tegevuste puhul kindlaks programmitöö perioodil 2007–2013, on

- nõrk kontrollijalg;
- puuduvad personalikulud;
- ebapiisavad üldkulud ja üldised halduskulude põhjendused;
- hankemenetluste puudused;
- tegevustega saadud tulu, mida ei ole arvesse võetud;
- ebatäielikud kontrollnimekirjad.

Komisjoni tehtud auditite käigus selgus, et tsentraliseeritud juhtimiskontrollid, mida teostavad korraldusasutusele alluvad struktuurid, toimivad muudest süsteemidest paremini. Muud liiki kontrollisüsteemi puhul on kontrollirisk suurem (juhtimiskontrolli teostab mitu töötajat, puuduvad ühtse kvaliteediga menetlused), kontrollide käigus keskendutakse peamiselt finantskontrollile ning korraldusasutusel ja ühisel sekretariaadil on keeruline jälgida kontrollide teostamist.

Parima tava kohaselt väheneb tsentraliseeritud juhtimiskontrollide süsteemi puhul kontrollirisk. Kui juhtimiskontrollide teostavad töötajad vastutavad ka peavooluprogrammide eest, ollakse rohkem kursis ELi eeskirjadega ja mõistetakse neid paremini. ETK määruse artikli 23 lõikes 4 on öeldud, et juhtimiskontrolli teostav kontrollija võib olla sama organ, kelle ülesanne on teostada selliseid kontrole struktuurifondide raames elluviidavate rakenduskavade puhul, või kui tegemist on kolmandate riikidega, siis organ, kelle ülesanne on teostada samaväärseid kontrole seoses liidu välispoliitika vahenditega. On soovitatav kehtestada meetmed, millega tagada kõikidest programmis osalevatest riikidest pärit juhtimiskontrollide teostavate kontrollijate seas sidusus. Eriti soovitatakse ühtlustada juhtimiskontrollide puhul kasutatavaid kontrollnimekirju (kasutades näiteks Interacti koostatud ühtlustatud rakendamisevahendeid). See muudab korraldusasutuse ja ühise sekretariaadi jaoks lihtsamaks ETK rakenduskava raames rahastatavate tegevuste puhul teostatavate kontrollide kvaliteedi hindamist.

ETK määruse artikli 13 lõikes 1 on sätestatud, et kui koostööprogrammi tegevuse puhul on kaks või rohkem toetusesaajat, tuleb määrata iga tegevuse jaoks peamine toetusesaaja. Peamine toetusesaaja peab tagama nii selle, et iga tegevuses osaleva toetusesaaja esitatud kulud on tegevuse teostamise eesmärgil ka tegelikult kantud ja on kooskõlas asjaomaste toetusesaajate vahel kokku lepitud meetmetega, kui ka selle, et iga tegevuses osaleva toetusesaaja esitatud kulud on tõendanud juhtimiskontrollide teostav töötaja. Peamise toetusesaaja eest vastutava kontrollija töö peaks seega hõlmama ka selle kontrollimist, kuidas peamine toetusesaaja täidab neid kohustusi.

Parim tava selles valdkonnas võimaldaks teha iga juhtimiskontrollide teostava kontrollija töö üksikasjades kättesaadavaks peamise toetusesaaja kontrollijale, korraldusasutusele ja vajaduse korral kontrollijate määramise eest vastutavale liikmesriigile, kolmandale riigile või territooriumile. Selle nõude võiks lisada juhtimiskontrollide teostavate kontrollijate ametisse nimetamisel nende pädevuse kirjeldusse.

Kui osa tegevusest teostatakse väljaspool Euroopa Liitu ja kui kontrollijat ei ole määratud, tuleks näha ette erikord, et määrata kindlaks, milline kontrollija või üksus vastutab kulutuste seaduslikkuse ja korrektsuse kontrollimise eest. Sarnane kord tuleks kehtestada Euroopa Liidus, kuid väljaspool osalevate liikmesriikide territooriumi tehtud kulutuste kontrollimiseks.

Korraldusasutus ja ühine sekretariaat peaksid tagama esimese tasandi kontrollija sõltumatuse ja tema kontrolliülesande lahususe kohustusliku auditi teostamise ülesandest ja/või ükskõik millisest teisest rollist, mis määratud esimese tasandi kontrollijal võib seoses toetusesaajaga olla (nõustamistegevus, raamatupidamistegevus, palgaarvestusega seotud tegevus jne). Esimese tasandi kontrollija organisatsiooniline struktuur peaks olema täiesti sõltumatu kohustusliku auditi teostamise ülesandest või ükskõik millisest teisest rollist, mis kontrollijal võib toetusesaaja puhul olla.

2.9. Noorte tööhõive algatus

Veel tuleb kontrollida, kas tegevuses osalejatel on õigus saada toetust noorte tööhõive algatuse raames (tulenevalt vanusest, staatusest, elukohast) ning kas toetusesaaja on kandnud hoolt selle eest, et osalejaid on eraldi teavitatud kõnealuse algatuse raames ESFi vahenditest antavast toetusest ja selle toetuse eraldamise eritingimustest. Iga dokument, mis on seotud tegevuse teostamisega ja mida

kasutatakse avalikkuse või osalejate jaoks, sealhulgas iga osalemis- või muu tunnistus, peab sisaldama viidet selle kohta, et tegevust on toetatud noorte tööhõive algatuse raames.

2.10. Lihtsustatud kuluvõimalused

Viited:

- (i) juhised lihtsustatud kuluvõimaluste kohta (EGESIF_14-0017, 6. oktoober 2014);
- (ii) ühissätete määruse artiklid 67 ja 68, ESFi määruse artikkel 14 ja ETK määruse artikkel 19.

Ühikuhindade ja ühekordsete maksete puhul tuleks juhtimiskontrollide raames kindlaks teha, kas toetusesaaja ja korraldusasutuse vahel sõlmitud lepingus sätestatud hüvitamistingimustest on kinni peetud ning kas kokkulepitud meetodikat on kohaldatud nõuetekohaselt²⁸. Lisaks tuleks juhtimiskontrollide käigus veenduda, et tegevust või projekti ei rakendataks üksnes riigihanke kaudu²⁹. Toetusesaaja deklareeritud koguste põhjendamiseks nõutakse tõendavaid dokumente. Eriti immateriaalse tegevuse puhul kandub tähelepanu keskpunkt üle tegevuse tehnilistele ja füüsilistele aspektidele, mille puhul on eriti olulised rakendamisetapis tehtavad kohapealsed kontrollid.

Kindlamääralise rahastamise puhul tuleks kontrollide käigus vajaduse korral veenduda ka selles, et:

- kulud on eraldatud konkreetsele kategooriale nõuetekohaselt,
- sama kuluartiklit ei ole deklareeritud topelt,
- kindlat määra on kohaldatud nõuetekohaselt,
- kindlal määral põhinevat sissenõutavat summat on proportsionaalselt kohandatud, kui on kohandatud selle kulukategooria väärtust, milles suhtes seda kohaldata, ning
- vajaduse korral on arvesse võetud allhangete kasutamist (nt kindlat määra on vähendatud, kui asjaomase tegevuse või projekti osa viiakse ellu allhanke korras).

2.11. Näitajad

Viited:

- (i) ühissätete määruse artikli 50 lõike 2 rakendusaruannete kohta;
- (ii) ühissätete määruse artikkel 125 korraldusasutuse ülesannete kohta;
- (iii) komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 25 lõike 1 punkt i;
- (iv) Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi juhised seire ja hindamise kohta, jaanuar 2014;
- (v) Euroopa Sotsiaalfondi juhised seire ja hindamise kohta, mai 2014.

Ühissätete määruse artikli 50 lõikes 2 on sätestatud, et rakendamise aastaaruannetes esitatakse ühiste ja programmi eriomaste näitajate ja kvantifitseeritud sihtväärtuste alusel põhiline teave programmi rakendamise kohta. Edastatavad andmed on seotud täielikult teostatud tegevuste ja võimaluse korral samuti valitud tegevuste näitajate väärtustega. ESFi puhul on väljundite kohta edastatavad andmed ja tulemusnäitajad seotud osaliselt ja täielikult teostatud tegevuste maksumusega. Valitud tegevuste kohta aru andmist ESFi puhul ei nõuta.

²⁸ Olgu öeldud, et seda ei kohaldata ESFi määruse artikli 14 lõike 1 suhtes.

²⁹ Olgu öeldud, et seda ei kohaldata ESFi määruse artikli 14 lõike 1 ja ühise tegevuskava raames toetatavate projektide suhtes.

Ühissätete määruse artikli 125 lõike 2 punktis a on nõutud, et korraldusasutus esitaks seirekomisjonile rakenduskava eesmärkide saavutamisel tehtud edusamme puudutavad andmed, finantsandmed ning näitajaid ja vahe-eesmärke puudutavad andmed.

Ühissätete määruse artikli 125 lõike 2 punktis d on nõutud, et korraldusasutus kirjendaks ja salvestaks elektrooniliselt iga tegevuse andmed, mis on vajalikud seireks ja hindamiseks, sealhulgas vajaduse korral tegevuste üksikute osalejate kohta. ESFi puhul kirjendatakse ja salvestatakse andmed viisil, mis võimaldab korraldusasutusel täita seire ja hindamisega seotud ülesandeid kooskõlas nõuetega, mis on sätestatud ühissätete määruse artiklis 56 ning ESFi määruse artiklites 5 ja 19 ning I ja II lisas.

Ühissätete määruse artikli 125 lõike 3 punktis a on sätestatud, et korraldusasutus peaks kohaldama tegevuste valimisel menetlusi, mis tagavad selle, et valitud tegevused aitavad kaasa asjakohase prioriteedi konkreetsete eesmärkide ja tulemuste saavutamisele.

Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 480/2014 artikli 25 lõike 1 punktis i on nõutud, et kontrolljälg peab võimaldama tegevuse väljundnäitajatega seotud andmete sobitamist programmi lõppeesmärkide ning teatatud andmete ja tulemusega.

Andmete põhjal, mille toetusesaajad on teatanud tegevuse tasandil, tuleks juhtimiskontrollidega kanda hoolt selle eest, et investeerimisprioriteedi, prioriteedi või programmi tasandil näitajate ja sihtväärtustega seotud andmed – olgu tegemist koond- või mikroandmetega – on õigeaegsed, täielikud ja usaldusväärsed.

Kontrollide käigus tuleks kontrollida andmete kogumist, säilitamist ja kvaliteeti käsitlevaid põhinõudeid. Juhul kui andmed ei ole kvaliteetsed ja seiresüsteem ei ole sellest tulenevalt usaldusväärne, maksed peatatakse. Korraldusasutus peab tagama andmete kvaliteedi eelkõige nende täielikkuse ja järjepidevuse kontrollimisega³⁰.

Tegevuse teostamisel tehtavate edusammude jälgimine näitajate (ja ESFi tegevuste puhul mikroandmete) läbivaatamise kaudu toimub toetusesaaja esitatud hüvitamistaotluse suhtes teostatava halduskontrolli raames. Hüvitamistaotluse kontrollimisel peaks korraldusasutus tegema vajaduse korral kindlaks näitajate saavutamisel tehtud edusammud. Lõpliku hüvitamistaotluse esitamise etapis peaks korraldusasutus kontrollima, kas toetusesaaja on esitanud asjakohase teabe, st teabe tegeliku panuse kohta väljund- ja tulemusnäitaja(te)sse, teabe selle kohta, kas kõik kokkulepitud näitajad on saavutatud, ning vajaduse korral põhjenduse võetud kulukohustuste ja tegelike maksete erinevuse kohta. Korraldusasutus kohandab toetusesaajate hüvitamistaotluse näidiseid, et võimaldada teatada näitajatest õigeaegselt ja korrektselt. Juhtimiskontrolli kontrollnimekiri peaks sisaldama asjakohaseid küsimusi.

Kohapealsete kontrollide käigus tuleks veenduda, et andmed, mille toetusesaajad on seoses näitajatega esitanud, on õiged. Tuleks kontrollida, et toetusesaaja on näitajast õigesti aru saanud. Samuti tuleks kontrollida teatatud väärtusi. Kui toetusesaaja on sisestanud näitajaid käsitleva teabe IT-süsteemi, tuleks vähemalt kohapeal kontrollida selle protsessi korrektsust.

Iga osaleja registreeritakse ühe tegevuse raames vaid üks kord (nt üks praktikant registreeritakse vaid üks kord, kuigi ta võib osaleda ühe tegevuse raames mitmes eri ettevõtmises).

³⁰ Seiret ja hindamist käsitlevate Euroopa Sotsiaalfondi juhiste D lisa 2. peatükk.