



***Riigi Tugiteenuste Keskuse kui riikliku
koordineerimisüksuse juhtimis- ja
kontrollisüsteemi kirjelduse audit***

Audit nr JKS-3/2025

Lõpparuanne

30.09.2025



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Urmo Merila, Riigi Tugiteenuste Keskus, riiklik koordineerimisüksus

Pr Kristi Sell, Riigi Tugiteenuste Keskus, riiklik koordineerimisüksus

Pr Helena Musthallik, Riigi Tugiteenuste Keskus, riiklik koordineerimisüksus

LÜHIÜLEVAADE

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond (edaspidi FKO) viis vastavalt 2025. aasta tööplaanile läbi auditi, et hinnata Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK) kui riikliku koordineerimisüksuse poolt Šveitsi–Eesti koostööprogrammi rakendamiseks programmiperioodil 2022–2029 koostatud juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjeldust (edaspidi süsteemikirjeldus).

Programmi edukas rakendamine eeldab usaldusväärsete juhtimis- ja kontrollisüsteemide olemasolu, mis tagavad toetuste eesmärgipärase ja läbipaistva kasutamise. Šveitsi regulatsiooni¹ artikkel 9 lõike 1 järgi on süsteemitasandi auditite peamine eesmärk veenduda, et partnerriigi juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad tulemuslikult ning on kooskõlas raamkokkuleppe ja partnerriigi riigisisese õigusega.

Kuna riikliku koordineerimisüksuse ja programmioperaatorite kinnitatud süsteemikirjeldused on uued, ei pea Auditeeriv Asutus asjakohaseks hetkel veel hinnata süsteemide tegelikku toimimist. Seetõttu keskendub käesolev juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit süsteemikirjelduse vastavuse kontrollimisele, et tagada selle kooskõla õiguslike nõuete ja regulatsiooni tingimustega. Selline lähenemine võimaldab varakult tuvastada võimalikud puudused, ennetada rakendamisprobleeme ning vähendada riske, mis võivad kaasneda ebatäpsete või ebatäielike kirjeldustega.

Süsteemikirjeldus on vormistatud kolmes osas:

1. Šveitsi–Eesti koostööprogrammi riikliku koordineerimisüksuse ja makseasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus;
2. Šveitsi–Eesti koostööprogrammi toetusmeetme „Sotsiaalse kaasatuse toetamine“ juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus;
3. Šveitsi–Eesti koostööprogrammi toetusmeetme „Elurikkuse programm“ juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus.

Kaks viimast kirjeldust on koostatud toetusmeetmete lõikes vastavalt programmioperaatorite (Kultuuriministeerium ja Kliimaministeerium) ülesannetele ja vastutusele.

Auditi eesmärk oli hinnata, kas RTK poolt koostatud süsteemikirjeldus on:

- kooskõlas raamkokkuleppe², Šveitsi regulatsiooni, toetusmeetmete lepingute³, toetusmeetmete rakendamise lepingute⁴ ning koostööprogrammi määrusega⁵;
- üles ehitatud viisil, mis loob piisava ja selge aluse juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetekohaseks ja usaldusväärseks toimimiseks.

¹ Euroopa Liidus majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamiseks Euroopa Liidu valitud liikmesriikidele mõeldud Šveitsi teise toetuse rakendamise regulatsioon.

² Eesti Vabariigi valitsuse ja Šveitsi Liidunõukogu vahelise Euroopa Liidus majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamiseks Euroopa Liidu valitud liikmesriikidele mõeldud Šveitsi teise toetuse rakendamise raamkokkuleppe (RT II, 07.12.2022, 1). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/207122022001>

³ 1) 30. aprillil 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja Šveitsi Arengu- ja Koostööameti vahel sõlmitud toetusmeetme leping.

2) 31. mail 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja Šveitsi Arengu- ja Koostööameti vahel sõlmitud toetusmeetme leping.

⁴ 1) 19. detsembril 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja programmioperaatori vahel sõlmitud toetusmeetme rakendamise leping.

2) 19. novembril 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja programmioperaatori vahel sõlmitud toetusmeetme rakendamise leping.

⁵ Vabariigi Valitsuse 1. augusti 2024. aasta määrus nr 49 „Aastatel 2022–2029 Šveitsi–Eesti koostööprogrammi toetuse kasutamise tingimused ja kord“.

Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/103082024001?leiaKehtiv>

Hinnangu andmisel RTK poolt koostatud süsteemikirjeldusele tuginesid FKO audiitorid eelpool toodud õigusaktidele, süsteemikirjeldusele ning toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele.

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et RTK kui riikliku koordineerimisüksuse poolt koostatud süsteemikirjeldus vastab nõuetele, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria⁶).

Auditi käigus tehti järgmised olulised⁷ tähelepanekud:

[Oluline tähelepanek 1 – Šveitsi–Eesti koostööprogrammi tingimused on maksete kontroll-lehel kajastatud puudulikult.](#)

[Oluline tähelepanek 2 – Toetusmeetme lepingus sätestatud tingimused on vastuolus raamkokkuleppe ja Šveitsi regulatsiooniga.](#)

Lisaks on aruande B-osas toodud auditi tulemusena tehtud väheoluline tähelepanek.

Audit on läbi viidud kooskõlas / vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Auditi töörühm tänab RTK töotajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

Lõpparuanne on esitatud 13 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Mart Pechter

Finantskontrolli osakonna

II auditi talituse juhataja

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Pilleriin Masing

Finantskontrolli osakonna

II auditi talituse juhtivaudiitor

⁶ I kategooria – JKS toimib hästi. Parandusi pole vaja või on vaja vaid väheseid parandusi;

II kategooria – JKS toimib. Vajalikud on mõningad parandused;;

III kategooria – JKS toimib osaliselt. Vajalikud on olulised parandused;

IV kategooria – JKS olulises osas ei toimi.

⁷ **Olulised tähelepanekud** on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad süsteemset viga), mis mõjutavad oluliselt RKÜ/PO ülesannete täitmist. Olulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt kiiret reageerimist ja tähelepanekutes viidatud puuduste lahendamist.

Väheolulised tähelepanekud on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad juhuslikku viga), mis ei mõjuta oluliselt RKÜ/PO ülesannete täitmist. Väheolulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt reageerimist.

Sisukord

LÜHIÜLEVAADE	2
A - OSA	5
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST	5
2. TAUSTINFO	6
B-OSA	9
TÄHELEPANEKUD	9
<i>Oluline tähelepanek 1 – Šveitsi–Eesti koostööprogrammi tingimused on maksete kontroll-lehel kajastatud puudulikult.</i>	<i>9</i>
<i>Oluline tähelepanek 2 – Toetusmeetme lepingus sätestatud tingimused on vastuolus raamkokkuleppe ja Šveitsi regulatsiooniga.</i>	<i>10</i>
<i>Väheoluline tähelepanek 1 – Puudulik nõuete kajastamine programmioperaatorite süsteemikirjeldustes.</i>	<i>12</i>

A - OSA

1. Kokkuvõtte auditi läbiviimisest

Auditi läbiviimise alus	<ul style="list-style-type: none"> - Euroopa Liidus majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamiseks Euroopa Liidu valitud liikmesriikidele mõeldud Šveitsi teise toetuse rakendamise regulatsiooni artiklid 9.1 ja 9.2; - Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna 2025. aasta tööplaan.
Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulus Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhtivaudiitor Pilleriin Masing (auditi juht). Auditi eest vastutav isik on Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja Mart Pechter.
Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit viidi läbi ajavahemikul 28.09.2025. a kuni 30.09.2025. a.
Auditi ulatus	<p>Auditi tulemusena antakse hinnang RTK poolt Šveitsi–Eesti koostööprogrammi rakendamiseks programmiperioodil 2022–2029 koostatud juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjeldusele.</p> <p>Süsteemikirjeldus on vormistatud kolmes osas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Šveitsi–Eesti koostööprogrammi riikliku koordineerimisüksuse ja makseasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus; 2. Šveitsi–Eesti koostööprogrammi toetusmeetme „Sotsiaalse kaasatuse toetamine“ juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus; 3. Šveitsi–Eesti koostööprogrammi toetusmeetme „Elurikkuse programm“ juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus.
Läbiviidud auditi toimingud	<p>Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised auditi toimingud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - analüüsi dokumente, sealhulgas RTK koostatud süsteemikirjeldusi, raamkokkulepet, Šveitsi regulatsiooni, asutuste vahelisi lepinguid ja asjakohaseid riigisiseseid õigusakte; - võrreldi süsteemikirjeldusi õigusraamistikuga, et hinnata nende vastavust kehtivatele nõuetele; - dokumenteeris analüüsi tulemused ning koostati järeldused süsteemikirjelduste vastavuse kohta. <p>Auditi läbiviimisel lähtuti Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna väljatöötatud „Perioodi 2021–2027 JKS auditi käsiraamatus“ sätestatud metoodikast.</p>
Valimi moodustamine	Auditi käigus valimit ei koostatud.
Õiguslik raamistik ja olulisemad dokumendid, millele tugineti	<ul style="list-style-type: none"> - Eesti Vabariigi valitsuse ja Šveitsi Liidunõukogu vahelise Euroopa Liidus majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamiseks Euroopa Liidu valitud liikmesriikidele mõeldud Šveitsi teise toetuse rakendamise raamkokkulepe (RT II, 07.12.2022, 1).

	<ul style="list-style-type: none"> - Euroopa Liidus majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamiseks Euroopa Liidu valitud liikmesriikidele mõeldud Šveitsi teise toetuse rakendamise regulatsioon. - 30. aprillil 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja Šveitsi Arengu- ja Koostööameti vahel sõlmitud toetusmeetme leping. - 31. mail 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja Šveitsi Arengu- ja Koostööameti vahel sõlmitud toetusmeetme leping. - Vabariigi Valitsuse 1. augusti 2024. aasta määrus nr 49 „Aastatel 2022–2029 Šveitsi-Eesti koostööprogrammi toetuse kasutamise tingimused ja kord“. - 19. detsembril 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja programmioperaatori vahel sõlmitud toetusmeetme rakendamise leping. - 19. novembril 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja programmioperaatori vahel sõlmitud toetusmeetme rakendamise leping. - Šveitsi-Eesti koostööprogrammi riikliku koordineerimisüksuse ja makseasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus. - Šveitsi-Eesti koostööprogrammi toetusmeetme „Sotsiaalse kaasatuse toetamine“ juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus. - Šveitsi-Eesti koostööprogrammi toetusmeetme „Elurikkuse programm“ juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus. - RTK toetuste valdkonna töökord programmiperioodideks 2014-2020/ 2021-2027 versioon 13.
Auditeerimise standardid	Rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid.
Piirangud	<p>Vastavalt Šveitsi regulatsiooni artikkel 9.1 lõikele 1 on süsteemitasandi auditite peamine eesmärk veenduda, et partnerriigi juhtimis- ja kontrollisüsteem(id) toimib (toimivad) tulemuslikult ning on kooskõlas raamkokkuleppe ja partnerriigi riigisisese õigusega.</p> <p>Eelnevast tulenevalt järelavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad RKÜ JKS-i korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.</p>
Järeloimingud	Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitusetega. Soovituste rakendamise osas annab riiklik koordineerimisüksus tagasisidet SFOS-i vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitusete elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

2. Taustinfo

Auditeeritava üldinfo ja ülesanded	Šveitsi-Eesti koostööprogrammi partnerriik on volitanud RTK toetuste arendamise osakonda tegutsema partnerriigi nimel Šveitsi-Eesti koostööprogrammi riikliku
------------------------------------	---

koordineerimisüksusena. Lisaks täidab riiklik koordineerimisüksus makseasutuse ülesandeid.

RTK-d haldab Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Toetuste arendamise osakond allub vahetult RTK peadirektori asetäitjale, kes tegutseb riikliku koordineerimisüksuse juhina.

Riikliku koordineerimisüksuse ülesanded on sätestatud Šveitsi regulatsiooni artiklis 3.3:

1. Riiklik koordineerimisüksus kui pädev asutus kannab üldist vastutust koostööprogrammi eesmärkide saavutamise eest ja annab Šveitsile aru kooskõlas raamkokkuleppega.
2. Riiklik koordineerimisüksus on koostööprogrammiga seotud küsimustes Šveitsi jaoks kontaktpunkt.
3. Riiklik koordineerimisüksus vastutab partnerriigi poolse toetusmeetmete kindlaksmääramise, kavandamise ja heakskiitmise eest ning toetusmeetmete seire, finantsjuhtimise, kontrolli, hindamise, nähtavuse, aruandluse ja elluviimise järgse seire eest.
4. Riiklik koordineerimisüksus tagab selliste dokumentide vastuvõtmise, mis on vajalikud selleks, et kõik koostööprogrammi kaasatud partnerriigi üksused saaksid võtta oma asjakohaseid kohustusi ja täita oma ülesandeid kooskõlas raamkokkuleppe artiklis 2 sätestatud õigusraamistikuga.
5. Riiklik koordineerimisüksus tagab, et kõik koostööprogrammi kaasatud partnerriigi üksused on täielikult teadlikud oma kohustustest, mis tulenevad raamkokkuleppe artiklis 2 sätestatud õigusraamistikust, ja et nad on võimelised täitma neile määratud ülesandeid. Selleks korraldab riiklik koordineerimisüksus vajaduse korral teabe- ja suutlikkuse suurendamise üritusi.
6. Riiklik koordineerimisüksus tagab toetusmeetmete kvaliteedi ja edenemise. Selleks hindab riiklik koordineerimisüksus korrapäraselt koostööprogrammi käigus tekkivaid riske ja rakendab kõiki vajalikke meetmeid riskide maandamiseks.
7. Riiklik koordineerimisüksus viib koostööprogrammi kooskõlla nii teiste rahastajate programmidega kui ka riiklike strateegiatega ja nende rakendamisega.
8. Riiklik koordineerimisüksus tagab rahaliste vahendite tõhusa ja korrektse kasutamise ning kehtivate õigusaktide, eelkõige riigiabi eeskirjade järgimise.
9. Riiklik koordineerimisüksus tagab partnerriigi kaasrahastamise.
10. Riiklik koordineerimisüksus edendab vajaduse korral partnerlussuhteid ja eksperditeadmiste vahetamist asjaomase elluviiva asutuse ja Šveitsi partnerite või ekspertide vahel.
11. Riiklik koordineerimisüksus võib oma ülesandeid delegeerida vahendusasutustele või muudele üksustele. Olenemata ülesannete delegeerimisest vastutab nende ülesannete täitmise eest riiklik koordineerimisüksus.

Vastavalt raamkokkuleppele täidavad programmioperaatori ülesandeid:

- 1) toetusmeetmes „Sotsiaalse kaasatuse toetamine” Kultuuriministeerium;
- 2) toetusmeetmes „Elurikkuse programm” Kliimaministeerium.

Koostööprogrammi määrase järgi täidab programmioperaator järgmisi ülesandeid:

1. vastutab toetusmeetme ettevalmistamise ja koordineerimise eest ning tagab toetusmeetme tõhusalt toimiva juhtimis- ja kontrollisüsteemi;
2. koostab ja esitab toetusmeetme taotluse riiklikule koordineerimisüksusele;
3. sõlmib riikliku koordineerimisüksusega toetusmeetme rakendamise lepingu;

	<ol style="list-style-type: none"> 4. koostab ja esitab hüvitistaotlused ning toetusmeetme aastaaruande ja lõpparuande riiklikule koordineerimisüksusele; 5. kavandab toetusmeetme teavitustegevusi ja viib kavandatu ellu; 6. moodustab toetusmeetme juhtkomitee, korraldab ja juhib toetusmeetme juhtkomitee koosolekuid ning koostab koosolekute protokollid; 7. kooskõlastab toetusmeetmes „Sotsiaalse kaasatuse toetamine” programmikomponendi operaatori esitatud § 6 lõikes 4 nimetatud käskkirja või lepingu; 8. täidab muid Šveitsi regulatsioonis nimetatud ja toetusmeetme rakendamise lepingus kokku lepitud programmioperaatori ülesandeid.
Varasemad auditid	Varasemaid Šveitsi-Eesti koostööprogrammi juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditeid läbi viidud ei ole.

B-OSA

TÄHELEPANEKUD

Oluline tähelepanek 1 – Šveitsi–Eesti koostööprogrammi tingimused on maksete kontroll-lehel kajastatud puudulikult.

Šveitsi–Eesti koostööprogrammi regulatsiooni artikli 6.8 lõike 3 järgi kontrollib riiklik koordineerimisüksus (edaspidi RKÜ) või tema volitatud asutus ellu viivatelt asutustelt saadud arveid ja tõendavaid dokumente ning dokumentatsiooni piisavust, et veenduda alustehingute seaduslikkuses ja korrektsuses. Vastavalt RKÜ töökorrale kasutatakse maksete kulude abikõlblikkuse kontrollimiseks kontroll-lehte, mis on kohaldatav mitmele erinevale fondile.

Viidete puudumine Šveitsi–Eesti koostööprogrammi õigusaktidele kontroll-lehel

Kontroll-lehe ülesehitus näeb ette, et iga kontrollküsimuse taha on lisatud viide vastavale õigusaktile, kuid viited Šveitsi–Eesti koostööprogrammi õigusaktidele puuduvad. Kuigi RKÜ sõnul on kontroll-lehed üldistatud ega ole programmispetsiifilised, leiavad audiitorid, et viidete puudumine Šveitsi–Eesti koostööprogrammi õigusaktidele ei ole põhjendatud. Seda enam, et küsimuste sõnastus ei ole vormistatud lähtuvalt Šveitsi–Eesti õigusraamistikust toodud nõuetest ning viited teiste fondide õigusaktidele on olemas.

Viidete lisamine suurendaks kontrollprotsessi selgust ja läbipaistvust, kuna see võimaldaks kontrollijal üheselt tuvastada, milline küsimus Šveitsi–Eesti koostööprogrammi puhul kohaldub. Arvestades, et kontrollküsimuste sõnastus ei lähtu otseselt Šveitsi–Eesti koostööprogrammi õigusraamistikust ning tingimuste kontroll on kaetud kaudselt olemasolevate küsimuste kaudu, looks viidete lisamine täiendava kindlustunde. See võimaldaks kontrollijal vajaduse korral kiiresti leida asjakohane tingimus õigusaktidest ning hinnata kontrollitavaid kulusid regulatsioonis sätestatud täpse sõnastuse alusel.

Rahastamiskõlblikkuse ja -kõlbmatuse tingimuste puudulik kajastus kontroll-lehel

Kontroll-lehe küsimuste raames hinnatakse Šveitsi regulatsiooni artiklis 6.2 sätestatud rahastamiskõlblikkuse üldpõhimõtetele vastavust, kuid artiklite 6.3–6.6 tingimused kontroll-lehe küsimustes ei kajastu. Need sätted määratlevad täpsemalt, millised kulud on toetusmeetme ettevalmistamise, haldustegevuse ja tehnilise abi raames rahastamiskõlblikud ning millised kulud on välistatud. Vastavaid tingimusi käsitlevate kontrollküsimuste puudumine vähendab kindlust, et kulude kontrolli protsess on piisav, ning suurendab riski, et rahastamiskõlbmatuid kulusid ei tuvastata. Arvestades, et vastavalt artikli 6.8 lõikele 3 lasub kulude kontrollimise kohustus riiklikul koordineerimisüksusel, on oluline, et RKÜ maksete kontroll-leht hõlmaks täielikult ka artiklites 6.3–6.6 sätestatud tingimusi.

Risk: Kui maksete kontroll-lehtedel puuduvad viited Šveitsi–Eesti koostööprogrammi õigusaktidele ning Šveitsi regulatsiooni artiklites 6.3–6.6 sätestatud tingimusi käsitlevad kontrollküsimused, suureneb risk, et kulude abikõlblikkuse hindamine ei ole piisav ning rahastamiskõlbmatuid kulusid ei tuvastata.

Soovitus riiklikule koordineerimisüksusele: Soovitame täiendada maksete kontroll-lehti, lisades viited Šveitsi–Eesti koostööprogrammi asjakohastele sätetele ning koostada täiendavalt kontrollküsimused, mis hõlmaksid artiklites 6.3–6.6 sätestatud rahastamiskõlblikkuse ja -kõlbmatuse tingimuste kontrolli.

Riikliku koordineerimisüksuse kommentaar:

Täname tähelepaneku eest. Riiklik koordineerimisüksus ei saa paraku sellega nõustuda.

Täpsustame, kontroll-lehe ülesehitus ei näe ette, et iga kontrollküsimuse juurde on lisatud viide vastavale õigusaktile; toodud viited on abistava iseloomuga. Nagu tähelepanekus õigesti märgitud, siis kontrollküsimuste sõnastus ei lähtu otseselt Šveitsi–Eesti koostööprogrammi õigusraamistikust, kuid tingimuste kontroll on kaetud kaudselt olemasolevate küsimuste kaudu. Oleme kontroll-lehe küsimusi analüüsinud ning veendunud, need katavad täiel määral Šveitsi–Eesti koostööprogrammi õigusraamistikus sätestatud tingimused ning sellega on risk, et kulude abikõlblikkuse hindamine ei ole piisav ning rahastamiskõlbmatuid kulusid ei tuvastata, maandatud.

Leiame, et kontroll-lehele liigsete detailide lisamine toob kaasa koordinaatori tööaja ebamõistliku kasutamise, kuna projekti koordinaator tegeleb paljude projektidega, jälgib nende toetuse andmise tingimusi ja vastavaid toetuslepinguid.

Oleme kontroll-lehti koostades lähtunud oma pikaajalisest kogemustest erinevate programmide ja meetmete rakendamisel ja samuti võtnud arvesse koordinaatoritelt saadud tagasisidet, mille kohaselt peaksid kontroll-lehed olema võimalikult kasutajasõbralikud, lihtsad ja arusaadavad ning mitte sisaldama liigseid detaile.

Auditeeriva asutuse täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad oma esialgse seisukoha juurde. Kuigi olemasolevad kontrollküsimused katavad Šveitsi regulatsioonis sätestatud tingimused kaudselt, ei taga selline lähenemine piisavat selgust ega üheselt mõistetavat seost õigusakti sätetega. Arvestades, et sama kontroll-lehte kasutatakse mitme fondi puhul, peab kontrolliljal olema võimalik selgelt eristada, millised küsimused kohalduvad just Šveitsi–Eesti koostööprogrammi raames. Viidete lisamine võimaldab kontrolliljal koheselt tuvastada, milline küsimus kohaldub, ning vajaduse korral pöörduda vastava õigusakti juurde, et näha täpset sõnastust.

Sama kehtib ka rahastamiskõlblikkuse ja -kõlbmatuse tingimuste kohta, mis on regulatsioonis sätestatud oluliselt täpsemalt, kui praegustes kontrollküsimustes kajastub. Seetõttu on oluline lisada kontroll-lehele täiendavad küsimused või vähemalt viited vastavatele sätetele, et kõik nõuded oleksid üheselt ja täiel määral kontrolli käigus arvesse võetud. See suurendaks kontrolliprotsessi selgust ning looks kindlustunde, et Šveitsi–Eesti koostööprogrammi tingimused on maksete kontrollimisel korrektselt kaetud.

Oluline tähelepanek 2 – Toetusmeetme lepingus sätestatud tingimused on vastuolus raamkokkuleppe ja Šveitsi regulatsiooniga.

Vastavalt Šveitsi regulatsiooni artikli 4.11 lõikele 3⁸, ning arvestades raamkokkuleppe lisa 1 lõikes 4 sätestatud erandeid⁹, määratakse toetusmeetme juhtkomitee täpne koosseis ja selle liikmete hääleõigused kindlaks asjakohases toetusmeetme lepingus, arvestades, et

- a) projekti- või programmioperaatoril ei ole hääleõigust;
- b) otsuste tegemine toetusmeetme juhtkomitees põhineb hääleõiguslike liikmete konsensusel.

⁸ Šveitsi regulatsioon art 4.11 (3): Toetusmeetme juhtkomitee täpne koosseis ja selle liikmete hääleõigused määratakse kindlaks asjakohases toetusmeetme lepingus, arvestades, et a) projekti- või programmioperaatoril ei ole hääleõigust; b) Šveitsi toetuste bürool ei ole hääleõigust; c) riiklikul koordineerimisüksusel ja Šveitsi toetuste bürool on vetoõigus toetusmeetme juhtkomitee iga otsuse suhtes.

⁹ 1) Järgmine regulatsiooni artikli 4.11 lõike 3 punkt b kustutatakse: Šveitsi toetuste bürool ei ole hääleõigust.

2) Regulatsiooni artikli 4.11 lõike 3 punkt c asendatakse järgmise punktiga: otsuste tegemine toetusmeetme juhtkomitees põhineb hääleõiguslike liikmete konsensusel.

Toetusmeetmete lepingute¹⁰ artikli 5 lõike 4 järgi on hääleõigusega juhtkomitee liikmeteks määratud ka programmioperaatorid. Sama on sätestatud juhtkomiteede moodustamise käskkirjades¹¹. See on aga vastuolus raamkokkuleppe ja regulatsiooni tingimustega.

Vastavalt raamkokkuleppe artiklile 2 kohaldatakse dokumentide vaheliste vastuolude või lahknevuste korral järgmist tähtsuse järjekorda:

- a) raamkokkulepe;
- b) regulatsioon ja selle hilisemad muudatused;
- c) toetusmeetme lepingud või muud poolte kokkulepped, mis tulenevad raamkokkuleppest;
- d) tegevuskorrad või suunised, mille Šveits on vastu võtnud pärast Eestiga konsulteerimist.

Juhtkomiteede koosseisu ja hääleõiguste määramisel on seega tekkinud olukord, kus madalama tasandi dokumendid, sealhulgas toetusmeetmete lepingud ja nende alusel antud käskkirjad, on vastuolus kõrgema tasandi dokumentidega, milleks on raamkokkulepe ja Šveitsi regulatsioon. Raamkokkuleppe artiklis 2 sätestatud dokumentide tähtsuse järjekorra järgi on ülimuslik raamkokkulepe ning sellele järgneb regulatsioon, mistõttu ei ole programmioperaatoritele hääleõiguse andmine kooskõlas kehtiva õigusraamistikuga.

Risk: Kui juhtkomiteede töökorraldus on vastuolus kehtiva õigusraamistikuga siis eksisteerib risk, et juhtkomiteede otsused võidakse tunnistada õigustühiseks.

Soovitus riiklikule koordineerimisüksusele: Soovitame juhtkomiteede töökorraldus viia vastavusse raamkokkuleppe ja regulatsiooni nõuetega, muutes selleks kas raamkokkulepet ja Šveitsi regulatsiooni või toetusmeetmete lepinguid ja juhtkomiteede moodustamise käskkirju.

Riikliku koordineerimisüksuse kommentaar:

Toetusmeetme lepingu artiklis 5 on Šveitsiga kokku lepitud kõik toetusmeetme juhtkomiteega seonduv - juhtkomitee moodustamine; liikmed; hääleõigus, kvoorum, moodustamine; koosolekute korraldamine, juhtimine ning protokollimine jms, mis on erinev Šveitsi regulatsiooni artiklis 4.11 sätestatust.

Arutasime toetusmeetme juhtkomitee moodustamist ja töökorraldust toetusmeetme lepingu ettevalmistamisel programmioperaatorite ning Šveitsi toetuste bürooga, et leida kõige mõistlikum ja otstarbekam lahendus. Šveitsi toetuste büroo arutas seda küsimust omakorda Šveitsiga ning kokkulepitud tingimused panime kirja toetusmeetme lepingusse.

Toetusmeetme lepingu vorm annab samuti võimaluse leppida kokku erinevates reeglites ja juhtkomitee liikmetes kui seda näeb ette Šveitsi regulatsioon. Koosolekutel lahendatakse küsimused konsensuslikult, üldjuhul ei hääletata. Tegu ei ole RKÜ ühepoolse algatusega, vaid programmi sujuvama toimimise huvides kahepoolset doonoriga kokku lepitud lahendusega.

Auditeeriva asutuse täiendav kommentaar:

Riikliku koordineerimisüksuse kommentaaris toodud selgitused ei muuda audiitorite esialgset seisukohta. Raamkokkuleppe artiklis 2 on sätestatud dokumentide tähtsuse järjekord, mille järgi on raamkokkulepe ja Šveitsi regulatsioon ülimuslikud toetusmeetmete lepingute ning nende alusel antud käskkirjade suhtes. Sellest tulenevalt ei

¹⁰ 1) 30. aprillil 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja Šveitsi Arengu- ja Koostööameti vahel sõlmitud toetusmeetme leping.

2) 31. mail 2024. aastal riikliku koordineerimisüksuse ja Šveitsi Arengu- ja Koostööameti vahel sõlmitud toetusmeetme leping.

¹¹ 1) Kliimaministeeriumi poolt 31.10.2024 allkirjastatud Šveitsi-Eesti koostööprogrammi toetusmeetme „Bioloogiline mitmekesisus” juhtkomitee moodustamine.

2) Kultuuriministeeriumi poolt 10.10.2024 allkirjastatud Šveitsi-Eesti koostööprogrammi toetusmeetme „Sotsiaalse kaasatuse toetamine” juhtkomitee moodustamine.

saa programmioperaatoritele hääleõiguse andmist põhjendada üksnes toetusmeetme lepingu tasandil sõlmitud kokkulepetega, kui need on vastuolus kõrgema tasandi õigusaktidega.

Kuigi riiklik koordineerimisüksus viitab, et lahendus leiti koostöös Šveitsiga ja see kajastati toetusmeetme lepingutes, ei muuda see asjaolu, et raamkokkulepe ja regulatsioon on õiguslikult ülimuslikud. Seetõttu ei saa madalama tasandi lepingute sätteid pidada kehtivaks, kui need on vastuolus kõrgema tasandi dokumentidega.

Audiitorid jäävad seetõttu oma esialgse seisukoha ja soovitus juurde, et juhtkomiteede töökorraldus tuleb viia kooskõlla raamkokkuleppe ja Šveitsi regulatsiooni nõuetega. Vajalik on tagada, et kõik dokumendid oleksid omavahel kooskõlas, vältimaks õiguslikku ebakindlust ja otsuste kehtetuks tunnistamise riski.

Väheoluline tähelepanek 1 – Puudulik nõuete kajastamine programmioperaatorite süsteemikirjeldustes.

Šveitsi–Eesti koostööprogrammi raames loodud juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldustes on olulise tähtsusega, et programmi rakendamisel järgitaks kehtivaid õigusakte ning tegevused viidaks ellu nõuetekohaselt. Koostööprogrammis täidab Riikliku koordineerimisüksuse ülesandeid Riigi Tugiteenuste Keskus ning programmioperaatorite ülesandeid Kultuuriministeerium ja Kliimaministeerium. Juhtimis- ja kontrollisüsteemid on koostatud nii riiklikule koordineerimisüksusele kui ka kummalegi programmioperaatorile eraldi.

Programmioperaatorite süsteemikirjeldused katavad olulises osas Šveitsi–Eesti koostööprogrammi õigusraamistikust tulenevaid nõudeid, kuid ei hõlma tingimusi täiel määral.

Puudused programmioperaatorite süsteemikirjeldustes on järgmised:

- **Partneri valimine.** Vastavalt Šveitsi regulatsiooni artikli 4.2 lõikele 2 ja koostööprogrammi määruse § 3 lõikele 7 on programmioperaatoril õigus valida Šveitsi toetusmeetme partner ja sõlmida temaga partnerlusleping. Kultuuriministeeriumi hallatavas programmis partner küll kaasati, kuid süsteemikirjelduses ei ole kirjeldatud partneri valiku protsessi ega vastutust selle läbiviimise eest. Kuna Kliimaministeeriumi hallatavas programmis partnereid ei olnud, siis polnud partnerite valikut käsitlevate nõuete kajastamine Kliimaministeeriumi süsteemikirjelduses vajalik.
- **Partnerite määramine ja partnerluslepingu kavandi esitamine.** Šveitsi regulatsiooni artikli 4.2 lõike 3 järgi määratakse Šveitsi toetusmeetme partnerid ettevalmistamise käigus, kui nende nimed ei ole loetletud raamkokkuleppe lisas 1. Vajaduse korral võetakse see arvesse taotlusvoorudes. Sama artikli lõige 4 näeb ette, et koos toetusmeetme teise etapi taotlusega esitatakse partnerluslepingu kavand, mille vastavust kontrollib riiklik koordineerimisüksus. Koostööprogrammi määruse § 3 lõike 3 punkti 2 alusel koostab toetusmeetme taotluse programmioperaator. Kultuuriministeeriumi süsteemikirjelduses ei ole neid nõudeid käsitletud. Kliimaministeeriumi puhul partnereid ei kaasatud, mistõttu ei olnud ka nende nõuete kirjeldamine tema süsteemikirjelduses vajalik.
- **Toetusmeetme taotluse koostamine ja esitamine.** Vastavalt Šveitsi regulatsiooni artikli 4.7 lõikele 1 koostatakse iga kindlaksmääratud toetusmeetme kohta taotlus Šveitsi esitatud vormil ning taotlus esitatakse Šveitsi toetuste büroole. Koostööprogrammi määruse § 3 lõike 3 punkt 2 järgi koostab taotluse programmioperaator ja esitab selle riiklikule koordineerimisüksusele, kes omakorda määruse § 2 lõike 2 punkti 2 alusel edastab taotluse Šveitsi toetuste büroole. Kuigi antud tingimused kohalduvad mõlemale programmioperaatorile, pole eelpool toodud tööaotust ega programmioperaatori rolli kummagi ministeeriumi süsteemikirjelduses kajastatud.

Programmioperaatorite juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjeldustest jäid välja mitmed Šveitsi–Eesti koostööprogrammi õigusraamistikust tulenevad nõuded. Puuduvad tingimused on seotud tegevustega, mis on tänaseks juba tehtud, mistõttu süsteemikirjelduste tagantjärele täiendamine ei ole audiitorite hinnangul enam vajalik.

Kuna auditi läbiviimise hetkeks on kõik vastavad tegevused ellu viidud ning nende tingimuste tagantjärele lisamine süsteemikirjeldustesse ei ole enam vajalik, siis tehakse tähelepanek väheolulise kaaluga. Siiski, kuigi käesoleval juhul

ei ole süsteemikirjelduste täiendamine vajalik, tuleb tulevikus uute sarnaste programmide planeerimisel tagada, et juhtimis- ja kontrollisüsteemid hõlmaksid kohe kõiki asjakohased nõudeid.

Risk: Juhul, kui süsteemikirjeldused ei hõlma kõiki regulatsioonidest tulenevaid nõudeid, esineb risk, et toiminguid ei tehta nõuetekohaselt või plaanipäraselt.

Soovitus: Soovitame jälgida, et tulevikus uute sarnaste programmide planeerimisel ja läbiviimisel hõlmaksid juhtimis- ja kontrollisüsteemid kohe kõiki asjakohased nõudeid.

Riikliku koordineerimisüksuse kommentaar:

Täname kommentaari eest! Võtame auditeeriva asutuse soovitus arvesse uute programmide ettevalmistamisel.

Programmioperaatorite kommentaar:

Täname tähelepaneku eest. Tulevikus uute sarnaste programmide planeerimisel jälgime, et juhtimis- ja kontrollisüsteemid hõlmaksid kohe kõiki asjakohaseid nõudeid.