

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ärikorralduse instituut

Kristjan Lember

**EUROOPA LIIDU PIIRIÜLESTE KOOSTÖÖPROGRAMMIDE
KONTROLLITASANDITE RISKIDE ANALÜÜS (EESTI-LÄTI
KOOSTÖÖPROGRAMMI NÄITEL)**

Magistritöö

Õppekava: TARM 02/09, peeriala: Majandusarvestus

Juhendaja: lektor Iivi Maspanov

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 11940 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Kristjan Lember

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 180397TAF

Üliõpilase e-posti aadress: kristjanlembert@hotmail.com

Juhendaja: Iivi Maspanov, MSc

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS.....	6
1. RISK.....	9
1.1. Riskide juhtimine	9
1.2. Riskijuhtimise standardid.....	17
1.3. Projekti riskide juhtimise meetodid.....	20
2. EUROOPA LIIDU FINANTSTOETUSED.....	28
2.1. Euroopa Liidu toetused ja piiriülesed koostööprogrammid	28
2.2. Eesti – Läti piiriülese koostööprogrammi olemus.....	32
3. ESTLAT PROGRAMMI KONTROLLITASANDITE RISKIDE ANALÜÜS	38
3.1. Uuringumeetodid.....	38
3.2. Uuringute tulemused, järeldused ja ettepanekud.....	42
KOKKUVÕTE.....	55
SUMMARY	59
KASUTATUD KIRJANDUS	61
LISAD	71
Lisa 1. INTERREG koostööprogrammide rakendamise ajalugu.....	71
Lisa 2. Riskide liigitamine	72
Lisa 3. Riskide liigitus.....	73
Lisa 4. COSO sisekontrolli integreeritud raamistik (1992) ja (2013)	74
Lisa 5. COSO ettevõtte riskijuhtimise raamistik (2004)	75
Lisa 6. COSO ettevõtte riskijuhtimise raamistik (2017)	76
Lisa 7. ISO 31000 (2009).....	77
Lisa 8. ISO 31000 (2018).....	78
Lisa 9. Teadmatuse liigid	79
Lisa 10. Projekti riskide juhtimise meetodid.....	80
Lisa 11. Auditi liigid	81
Lisa 12. Eesti osalus Euroopa Liidu finantsvahendite eelarveperioodidel.....	82

Lisa 13. Eestis rakendatavad piiriülesed koostööprogrammid	83
Lisa 14. ESTLAT programmi 2014-2020 perioodi prioriteetsed suunad.....	84
Lisa 15. ESTLAT programmi rakendamisega seotud osapooled Eestis	85
Lisa 16. ESTLAT programmi rakendamisskeem perioodil 2014-2020	86
Lisa 17. ESTLAT programmi reeglid	87
Lisa 18. ESTLAT programmi kuluread	88
Lisa 19. Intervjuu ESTLAT programmi korraldusasutuse esindajatega	89
Lisa 20. Intervjuu ESTLAT programmi II tasandi kontrolli esindajaga	93
Lisa 21. Intervjuu ESTLAT programmi seirekomitee liikmetega.....	98
Lisa 22. Küsitlus sekretariaadi esindajale	104
Lisa 23. Küsitlus esmatasandi kontrollijatele.....	106
Lisa 24. Küsitlus sertifitseerimisasutuse esindajale	108
Lisa 25. Küsitlus II kontrollitasandi esindajale	109
Lisa 26. Küsitlus toetust saanud asutustele	111
Lisa 27. Küsitlus Läti esmatasandi kontrollile	113
Lisa 28. Küsimused eMS programmi administraatorile.....	114

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö pealkiri on „Euroopa Liidu piiriüleste koostööprogrammide kontrollitasandite riskide analüüs (Eesti-Läti koostööprogrammi näitel)“. Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli tuvastada piiriüleste koostööprogrammide kontrollitasandite toimimist mõjutavad riskid ning pakkuda välja ettepanekud nende maandamiseks. Töös keskendutakse Eesti-Läti piiriülese koostööprogrammi (edaspidi ESTLAT programm) kontrollitasanditele. Analüüsi koostamiseks tegi autor küsitlused kõigi Eesti kontrollitasanditega ning viis täiendavaks infokogumiseks läbi kolm intervjuud.

Analüüsi tulemusena jõudis autor seisukohale, et peamised kontrollitasandite tööd mõjutavad riskid seonduvad inimressursi ja töökeskkonnaga. Enim toodi küsitluste ja intervjuude käigus välja Eesti esmatasandi kontrollide arvu, mille vähesusest tingitud risk avaldub ebakvaliteetsetes kontrolliotsustes ja -protsessi pikenemises. Riskina mainiti käesoleval programmiperioodil kasutusele võetud eMS programmi, mille rakendamine muutis koostööprogrammide dokumendihalduse paberivabaks, kuid mis tekitas juurde võimalikke veakohti. Täiendavalt tõi autor riskidena välja ebapiisava inglise keele oskuse ning vähese koostöö Läti esmatasandiga.

Peamiste maandamissettepanekutena pakub autor analüüsi tulemusel välja esmatasandi kontrollidest reservi, kellele tagatakse piisav ettevalmistus enne tööle asumist ning eMS programmi täiendamine teavitussüsteemiga, et anda kasutajatele märku ebakorreksete protsesside läbi viimisest.

ESTLAT programmi kontrollitasandid on hetkel piisavad tagamaks programmi rakendamist Eestis. Siiski vajavad mõned tuvastatud riskid maandamist ning autori poolt väljapakutud ettepanekud on võimalikud lahendused selles suunas. Euroopa Liidu toetused jäävad Eesti jaoks pikemaks ajaks oluliseks finantsressursiks, et viia ellu suuri investeeringuid nõudvaid projekte ning edendada riigi arengut.

Peamised märksõnad: risk, riskijuhtimine, auditeerimine, piiriülene koostöö, Euroopa Liidu toetused.

SISSEJUHATUS

1950. aastatel algas Euroopa Sõe- ja Terasühenduse loomisega Euroopa riikide majanduslik ja poliitiline lõimumine, et tuua regiooni stabiilsust. Ühenduse asutajaliikmed olid Belgia, Itaalia, Luksemburg, Holland, Prantsusmaa ja Saksamaa. Tänapäevaks on ühendus kasvanud 28 liikmeliseks ning 1992. aastal sõlmitud Maastrichti lepinguga sai organisatsiooni nimeks Euroopa Liit (edaspidi EL). (Euroopa Liidu koduleht, 2018)

Selleks, et vähendada liikmesriikide vahelist majanduslikku ebavõrdsust rakendab EL erinevaid toetusmeetmeid. Üheks toetusmeetmete suunaks on regionaalpoliitika. 1990ndate aastate alguses alustas EL piirülese koostöö edendamiseks toetusfondide rakendamisega, mille maht on lisas 1 oleva joonise alusel viie programmiperioodiga kasvanud 1 miljardilt 10,1 miljardi euroni.

Eestis rakendatakse eelarveperioodil 2014-2020 kaheksat piiriülest koostööprogrammi. Autor keskendub magistritöös Eesti-Läti programmile (edaspidi ESTLAT programm) ning analüüsib Eesti poolt rakendatavaid kontrollitasandeid.

Koostööprogrammide kontrollitasandid on määratud eesmärgiga kaitsta kõigi programmi rakendamisega seotud osapoolte huve ning tagada programmi nõuetekohane toimimine.

ESTLAT programmis on kehtestatud mitmetasandiline kontrollitasandite süsteem:

1. **Sekretariaat** - projekti idee/taotluse tehnilisuse ja abikõlblikkuse kontroll ning vahearuannete ülevaatamine
2. **Esmatasandi kontroll** - aruandluse kontroll ning kohapealne kontroll
3. **Sertifitseerimisasutus** - makseotsuste kontroll
4. **II tasandi kontroll** – süsteemiauditite ja projektauditite läbiviimine

Kontrollitasandite tööd mõjutavad riskid, mille juhtimine on programmi rakendamise seisukohast möödapääsmatu.

Riski on sõnastatud kui vältimatut ja pidevat nähtust inimeste elus. Olenevalt valdkonnast on riskil mitmeid määratlusi. Enamike puhul ollakse seisukohal, et risk vältub teadmatuses/ebakindluses saadavalt tulemilt. Ühe selgituse kohaselt peetakse riski ebakindluseks, mis hõlmab või seondub tulevikus toimuvate sündmuste ja tegevustega. Riski hindamisel tuleb arvestada avaldumise tõenäosusega ning tagajärgede mõjuga organisatsiooni tegevustele ja eesmärkidele. (Berg 2010, 79)

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on selgitada välja peamised EL piiriüleste koostööprogrammide kontrollitasandite tööd mõjutavad riskid ning esitada ettepanekud nende maandamiseks. Töö keskendub ESTLAT programmi Eesti pooleste kontrollitasanditele.

Magistritöö eesmärgini jõudmiseks püstitab autor neli uurimisküsimust:

1. Kas kasutusel olevad kontrollitasandid on piisavad programmi nõuetekohaseks rakendamiseks?
2. Kuidas hindavad toetust saanud asutused ning programmi rakendavad üksused koostööd programmi kontrollitasanditega?
3. Millised on peamised riskid, mis mõjutavad kontrollitasandite tegevusi?
4. Milliseid muudatusi tuleks teha, et maandada kontrollitasandite tegevusi mõjutavaid riske?

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse riskide juhtimist ning peamisi standardeid ja antakse ülevaade projekti riskide maandamise meetodidest, kus keskendutakse auditeerimisele.

Teises peatükis kirjeldatakse EL finantstoetusi ja piiriüleseid koostööprogramme. Samas peatükis antakse detailsem ülevaade ESTLAT programmist. Kolmandas peatükis kirjeldaks analüüsi aluseks olnud küsitluste ja intervjuude läbiviimise meetodeid ning tuuakse välja olulisemad järeldused ja ettepanekud riskide maandamiseks.

Magistritöö käigus uuritud teema on aktuaalne, sest tulevikus väheneb olulisel määral EL poolt Eestile eraldatud toetusrahade maht. See omakorda tähendab, et kõikidele projektidele rahastust ei

jätku ning suurem rõhk on õigete projektide väljaselgitamisel ning toetusmeetmete nõuetekohasel rakendamisel. Maksimaalse kasu saamiseks tuleb lähitulevikus analüüsida toetusmeetmete rakendussüsteeme ning tegeleda neid mõjutavate riskide minimeerimisega.

Viimastel aastatel on aktuaalseks probleemiks muutunud EL ühtsuse tagamine. Esile kerkinud riskid ning kasvav rahulolematuse ühtsete poliitiliste suundadega muutis aktuaalseks mitmete riikide võimaliku lahkumise organisatsioonist. Suurbritannia on ainus riik, kes otsustas rahvahääletusel tehtud valiku alusel lahkuda ELst. Piiriüleste koostööprogrammide rakendamise eesmärk ühendada liikmesriikide piirialasid ning arendada majandust ja tööhõivet nendes piirkondades aitab seda riski osaliselt maandada.

Töö koostamiseks kasutatakse kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid. Küsitluste ja intervjuude käigus kogutud info põhjal analüüsis autor ESTLAT programmi kontrollitasandite toimimist mõjutavaid riske ning pakub välja omapoolsed ettepanekud nende maandamiseks. Autor soovib eraldi tänada ESTLAT programmi rakendavate üksuste esindajaid ning küsitlusele vastanud toetust saanud asutusi vajaliku info ning seisukohtade andmise eest.

1. RISK

1.1. Riskide juhtimine

Kontrollitasandite kehtestamise peamiseks eesmärgiks on tuvastada probleeme ja rikkumisi, mis on seotud programmi rakendamisega. Selleks, et tasandid tagaksid programmi nõuetekohase rakendamise tuleb tegeleda nende tegevust mõjutavate riskidega. Magistritöö esimeses peatükis annab autor ülevaate riskide olemusest ja nende juhtimisest ning peamistest riskijuhtimise standarditest.

Sõna *risk* pärineb prantsusekeelsest sõnast *risque*, mis tähendab ohtu, mis ei pruugi, aga võib avalduda. Risk tuli inglise keelde 1650. aastal ning ametlikus asjaajamises hakati seda väljendit kasutama 18. sajandi esimeses pooles. Valdkond, kus seda mõistet esmakordselt kasutati oli kindlustus. (Roberts *et al.* 2003, 2)

Prantsuse füüsik Blaise Pascal töötas välja tõenäosusteooria ning uuris riskiga seotud küsimusi. Eesmärgiks oli uurimustega tõendada teadmatuse muutumist kalkuleeritud riskiks. Kalkuleeritud riskiks muutus teadmatust siis, kui seda täiendati informatsiooni, teadmiste ja realistlike stsenaariumitega. Teadmatust on tekkinud inimeste tõekspidamiste ja julguse puuduse mõjul, mis takistas riski väljakujunemist. Pascali seisukohast inimesed riske pigem ei võta. Mida suurem on võetava riski puhul saavutatav tulemus seda enam nõustutakse seda aktsepteerima. (Pascal, 1846)

Pascali poolt käsitletud teadmatuse määratlust kasutati enne riski mõiste laialdasemat kasutamist eelpool kirjeldatud nähtuse selgitamiseks. Teadmatust sümboliseerib tänapäeval eelkõige midagi, mille tulemus pole ette teada või puudub hindamiseks vajalik informatsioon. Riski puhul võib resultaat olla ette teada, kuid see on mõjutatud mitmesugustest teguritest.

Hillson ja Simson (2007) seisukohast on risk ebakindel sündmus või seisund, kuid selle avaldumisega võivad kaasneda nii positiivsed kui ka negatiivsed efektid. Need sõltuvad omakorda riski olemusest ning keskkonnast, kus ta avaldub.

Oxfordi inglise keele sõnastik (2018) defineerib riski kui tõenäosust ohuks või negatiivseks tagajärjeks. Risk on nimetatud määratluse kohaselt negatiivne nähtus, mille avaldumist ei soovita. „Riski mõiste peegeldab tegelikkuse kahte erinevat külge: 1) objektiivselt: eksisteerivat tulemuse määramatust, võimaliku tulemuse varieeruvust, võimalust et tulemus osutub halvaks, tulemuse võimalikku ebasoodsust, 2) subjektiivset: hinnangut tulemuse määramatusest tingitud ebameeldivustele“. (Kaarma ja Paas 2000, 146)

Kaarma ja Paas (2000) on oma artiklis selgitanud, et objektiivne riski määratlus põhineb erinevatel arvutustel ja teaduslikel mudelitel ning subjektiivne käsitlus omakorda hinnangutel – kogemustel. Ettevõtjate seisukohast on risk võimalus ning sellega tuleb arvestada, kui eesmärgiks on olla edukas ja teenida kasumit (Renn, 1992 viidatud Vasvari, 2015, 33).

Ettevõtjate jaoks pole riski võtmine kohustuslik kuid selleta on keeruline konkurentidest edukam olla. Neid ettevõtjaid, kes riske võttes loodavad saada kasu tingimustes, kus inimesed tavaliselt ei tegutse nimetatakse riskikapitalistideks. Äritegevused ebastabiilsetes riikides (Afganistan, Kuuba jne) või valdkondades (investeerimine, relvatööstus jne) on mõned näited.

Kahnemann (2012) on seisukohal, et risk pole inimeste mõtetest ja kultuurist eraldi seisev nähtus, mis ootab mõõtmist. Inimesed on riski käsitlenud eesmärgiga teadvustada elu jooksul kokku puutunud teadmatust.

Võrreldes eelmiste käsitlustega kasutab Ale (2002) läbivalt riski määratlemiseks lihtsamat lähenemist. Risk on tema seisukohast kombinatsioon avaldumise tõenäosusest ja võimalikest tagajärgedest.

Ale poolt kirjeldatud määratlust peab autor kõige lihtsamaks ja lühemaks riski mõiste määratluseks. See sisaldab peamisi riski iseloomustavaid tegureid – mõju ning tõenäosust.

Hädaolukordade riskide analüüsimisel sõnastab Riigi Infosüsteemide Amet (RIA) riski järgnevalt: „Määramatusega arvestavat hinnangut asjaoludele, mis võivad takistada organisatsiooni võimekust osutada elutähtsat teenust tähtajaliselt, ettenähtud kvaliteediga või planeeritud mahus. Infoturbe riski väljendatakse enamasti sündmuse tagajärgede ja võimalikkuse kombinatsioonina“. (RIA, 2015)

RIA riski sõnastus on eelnevalt käsitletutest kõige põhjalikum ning viitab selle seotusele kindla valdkonnaga. Sellist riski selgitust kasutatakse asutust või tema valdkonda/kindlat ülesannet kirjeldavates dokumentides. Riski tähendus on igas valdkonnas erinev ning organisatsioonide riskitaluvus varieerub, mis määrabki lõpliku määratluse.

21. sajandil mõjutavad ühiskonda uut tüüpi riskid, mis on esile kerkinud seoses tehnoloogia ning inimkonna arenguga. Kasvav sõltuvus IT seadmetest ja nendest tingitud küberriskid, terrorism, kliimamuutused ning globaliseerumine on näited aktuaalsetest riskidest. Inimesed kasutavad igapäevaelus mitmesuguseid IT seadmeid. Enamik nendest omab pidevat internetiühendust ning edastavad kolmandatele osapooltele andmeid inimeste harjumuste ja tegevuste kohta või koguni videopilti läbi veebi- ja turvakaamerate. Delikaatsed andmed võivad jõuda kurjategijateni, kes kasutavad seda ära omakasu eesmärgil (vargused, krediitkaartide kasutamine oma tarbeks). Sõjalised konfliktid (terrorism) on suurendanud inimeste ebakindlust tuntud turismiriikidesse (Egiptus, Prantsusmaa jne) reisimisel. Tugevdatud on julgeolekumeetmeid (lennujaamad, avalikud kohad), mis tekitavad ebamugavust ning täiendavat ajakulu.

Erinevad teoreetikud jaotavad riskid erinevateks liikideks. Järgnevalt kirjeldatud riskide liigitused on väike osa olemasolevatest. Autor keskendub riskide liikide kirjeldamisel organisatsiooni riskidele, kuna ESTLAT programmi puhul kuuluvad kontrollitasandid organisatsioonide (EAS ja Rahandusministeerium) koosseisu, mis suuremalt jaolt ka nende tegevusi mõjutavad.

Järgnevalt käsitleb autor riskide alaliike. Riskid on jaotud nelja kategooriasse ning mõjutavad kõiki organisatsiooni tasandeid.

1. Strateegilised riskid avalduvad organisatsiooni peamiste eesmärkidega, strateegiatega ning oluliste otsustega. Risk teha valesid otsuseid või lähtuda ebakorrektest andmetest mõjutab avaldumisel organisatsiooni toimimist.

2. Tegevustega seotud riskid kaasnevad organisatsiooni tegevuste elluviimisega. Eristatakse otseseid ja kaudseid riske, mis mõjutavad tegevusi.
3. Otsesed riskid seostuvad organisatsioonisiseste probleemidega (ebapiisav töökorraldus, inimressursi nappus).
4. Välised riskid tulenevad väliskeskkonna mõjudest nagu nõudlus, intressimäärad jne.

Detailsem info riskide kohta on välja toodud lisas 2. Alternatiivse jaotusena saab riske jagada ka järgmiselt:

1. Välised riskid

Välised riskid pole organisatsiooni poolt kontrollitavad ning on tingitud väliskeskkonna mõjudest. Sinna alla liigituvad poliitilised riskid (võimu vahetus), õiguslikud riskid (õigusraamistiku muutus) jms

2. Tegevustega seotud riskid

Tegevustega seotud riskide hulka liigituvad maine kahjuga seotud riskid, pakkumisega seotud riskid jne. Need on otseselt seotud organisatsiooniga ja neid saab maandada ning kontrollida tõhusamalt kui väliseid riske.

3. Otsustega seotud riskid

On olemuselt sarnased strateegiliste riskidega, kuid võivad olla teadlikult aktsepteeritud. Sinna alla liigituvad organisatsiooni laienemine, laenu võtmine jne. Otsused, mis edu korral arendavad organisatsiooni, ebaõnne korral võivad aga mõjutada organisatsiooni edasist tegutsemist.

Täpsem ülevaade eelpool kirjeldatud riskidest on lisas 3.

Teoreetikud on riski pidanud enamasti negatiivseks nähtuseks, mis takistab inimestel saavutada eesmärgi. Mõningatel juhtudel on risk positiivse mõjuga, väljendudes väljakutsete võtmises. Et välja selgitada riski positiivne või negatiivne mõju, tuleb neid juhtida. Järgnevalt käsitleb autor riskijuhtimise kujunemist ning kirjeldab riskide juhtimise protsessi ja peamisi standardeid.

Esimesi märke riskide/teadmatuse juhtimisest on täheldatud juba aastast 2100 e.Kr, kui Babülooonias kehtestati Hammurabi kood, mille järgi laeva omanik laenas raha ning ostis selle eest kaupa, kuid laeva uppumise korral ei olnud raha laenajal kohustust seda tagasi maksta (Sadgrove 1996, 1).

Eesmärk oli meelitada kaupmehi oma tegevuste elluviimiseks intressiga raha laenama. Sellel ajal jäid laevad maailmameredel tihti kadunuks. Seega oli selline tegevus kasulik ka kaupmeestele ning oli esimeseks teadlikuks sammuks riskide juhtimisel.

Riskide ja teadvustega seostatakse ajaloos erinevaid uskumusi ja religioosseid tegevusi. Inimesed on loomult ebakindlad ja uskumine jumalasse või muud rituaalid tagasid meelerahu. Usuti, et nii saadakse lahti ebakindlusest, mis põhineb vähesele infole ja teadmistele kindla teema suhtes. (Douglas ja Wildavsky, 1982; Luhmann, 1993)

Sellel ajal ei teadvustatud riske ning nende mõju. Religiooni kaudu põhjendati erinevate sündmuste või mõjutegurite avaldumist. Seepärast usuti erinevatesse rituaalidesse, mis pidid tagama kaitse negatiivsete mõjude vastu.

12.-13. sajandil hakkasid Itaalia meremehed ja kaupmehed senisest enam ette võtma väljakutseid, mille edu polnud ette teada, kuid mille õnnestumise korral oli võimalik oma rikkust suurendada. Tehti pikki reise piirkondadesse, mis polnud laialdaselt tuntud ning seetõttu oli võimalik ka ebaõnnestumine. Taoliste väljakutsete puhul ei nähtud nendes ainult ohtu vaid õnnestumise korral edu, kui teadmatust piisavalt õigesti hinnati. (Zachmann, 2014,6)

Riskide hindamine omas eelneva näite puhul olulist rolli ka minevikus, kui seda tehti peamiselt isiklike kogemuste ja teadmiste põhjal. Võimalikke negatiivsete ja positiivsete mõjude võrdlemine oli oluline ning kuulus iga otsuse tegemise juurde. Risk, mis väljendus väljakutsete võtmises omas suuremat positiivset mõju. Paljud avastused oleksid jäänud tegemata, kui riski võtjad oleksid kahelnud ning väljakutsetest loobunud.

16. sajandi keskpaigas muutus riskide juhtimine eraldi äriks. Hakati sõlmima lepinguid, mis tuginesid riskiga põhinevatel kokkulepetel. Riskidel põhinevad lepingud tuginesid kokkuleppel, kus müüja loovutab ostjale teatud osa järgmise hooaja saagist või kindlal perioodil merest püütud kalast. Leping oli seotud riskiga, mis võis avalduda ostja või müüja kasuks. 17. sajandi lõpus ja 18. sajandi alguses muutus äriliste riskide võtmisel kõige olulisemaks piirkonnaks London. Loodi esimesed kindlustusfirmad, mis pakkusid elukindlustust ning kindlustust tulekahju vastu (Daston 1995, 163-166).

Samast perioodist on pärit ka esimesed analüüsid, mille eesmärgiks oli riskide käsitlemine. Paljude mainitud analüüside teemad (suitsetamine, tööhutus jne) leiavad ka tänapäevalgi piisavalt käsitlust.

Analüüsiti metallurgiatööstuse, heitgaaside (vabrikud), päiksekiirguse ning suitsetamise mõju tervisele. Eelpool nimetatud teemadel loodud analüüse võib lugeda tänapäevaste riskianalüüside eelkäijateks. (Covello ja Mumpower 1986, 107-108)

Enamik selle perioodi riske avaldusid transpordi valdkonnas (rongiõnnetused) ja igapäevases elus, kus aurumootorite laialdane kasutuselevõtt tõi endaga kaasa täiendava ohu inimestele.

Wiesenack (1971) kirjeldas oma käsitluses, et 19. sajandi lõpus ja 20. sajandi alguses loodi Saksamaa suuremates piirkondades organisatsioonid, mis tegelesid aurukatelde kasutamisest tingitud riskide maandamisega. Neil oli ka õigus inspekteerida normide täitmist. Tegevused olid suunatud teadlikule riskide maandamisele – organisatsioonid olid loodud riskide juhtimiseks ning sellega seotud meetmete rakendamise jälgimiseks. Teadvustati jätkuvat tehnoloogia arenemist ning vajadust sellega kaasnevate riskidega kohaneda.

Pabst (2011) käsitles oma artiklis, kuidas 20. sajandi alguses jõuti riskijuhtimises ka teaduslikke mudeliteni. Rootsi kindlustusmatemaatik Filip Lundberg töötas 1909. aastal välja kahjukindlustuse arvestamiseks esimese riskide arvutamise mudeli. Riskide hindamisele hakati järjest enam tähelepanu pöörama ning mudelite kasutamine muutus kindlustusvaldkonnas tavapäraseks.

Olulist mõju riskide juhtimise teadvustamisele avaldasid 20. sajandil ka sõjad. Teadmatus tuleviku suunas ning valitsev ebakindlus tähtsustas senisest enam riskide ja nende maandamise vajalikkust. Thompson *et al* (2005) viitasid oma käsitluses, et riskijuhtimise roll muutus oluliselt eelmise sajandi 60ndatel ja 70ndatel, kui hakati rohkem teadvustama riskide mõju. Paljudes valdkondades ja organisatsioonides, kus riskijuhtimisele seni tähelepanu ei pööratud alustati nüüd sellega seonduvate kontrolliprotseduuride kehtestamisega.

1980ndatel ja 1990ndatel muutus riskijuhtimine üheks organisatsiooni üldjuhtimise osaks ning oluliselt tõusis riskide tähtsus finantsvaldkonnas tegutsevates organisatsioonides. Riskide

juhtimise paremaks korraldamiseks loodi eraldi riskijuhi ametikoht, mis allus otse organisatsiooni juhile. (Dionne 2013, 3)

Ebaõnnestumised riskide juhtimises on 21. sajandil avalikkuse ette jõudnud enamasti finantssektori näidetele, kuid ka teistes valdkondades on võimalik esile tõsta ebapiisavat riskijuhtimist. Deepwater Horizons naftaplatformi plahvatus Mehhiko lahes (2010. a) ning 2015. aastal toimunud Fukushima tuumajaama plahvatus pärast maavärinat on mõned näited ebapiisavast riskijuhtimisest tingitud sündmustest. (OECD riski raport, 2014)

Tänapäevane riskide juhtimine on lai protsess, mis hõlmab endas erinevaid tegevusi. Riskijuhtimise protsessis peab võrdselt kasutama strateegilist planeerimist ja tavamõtlemist. Organisatsioon puutub kokku väga erinevate riskidega, mis mõjutavad nende tegevuste tulemust. Riskijuhtimine koosneb riskide hindamisest, kontrollimisest ja monitoorimisest. (Hopkin, 2010)



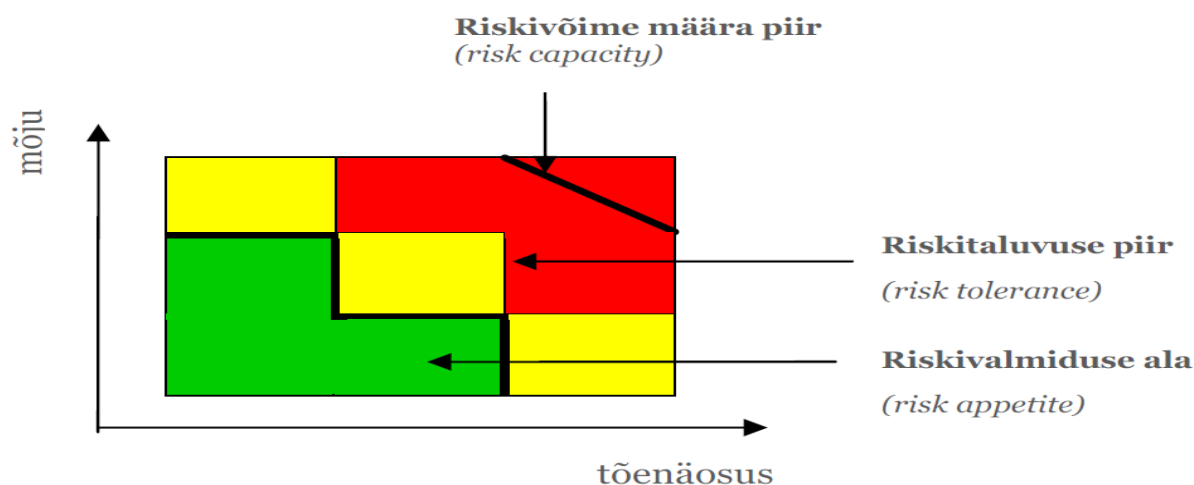
Joonis 1: Riskijuhtimise protsess

Allikas: Rahandusministeeriumi käsiraamat (2011,8)

Joonisel nr 1 on kirjeldatud riskijuhtimise olulisemaid etappe. Analoogset riskijuhtimise joonist (joonis 1) on kasutanud ka Rahvusvaheline Riskijuhtimise Instituut oma 2011. a riskivalmiduse käsitluses. Autor lähtub oma magistritöös Rahandusministeeriumi käsiraamatus olevast joonisest, sest see on paremini rakendatav projekti riskide maandamises.

Riskide juhtimist saab igas organisatsioonis ellu viia erinevalt, kuid need hõlmavad suuremal või väiksemal määral joonisel välja toodud etappe. Riskijuhtimise protsess saab alguse riskide tuvastamisest, kus identifitseeritakse kõik organisatsiooni mõjutavad sisemised ja välised riskid. Seejärel tuvastatud riskid hinnatakse.

Riskide hindamine on autori seisukohast riskijuhtimise kõige olulisem etapp, sest selle abil viiakse ellu riskide prioriseerimine. Hindamiseks saab kasutada erinevaid meetodeid. Enim levinumaks on riski maatriks (joonis 2), mille abil hinnatakse riski avaldumise tõenäosust ning selle mõju. Kui riski hindamisel saadud summa (mõju x tõenäosus) paigutub maatriksi rohelisele alale, on risk madal, kui kollasele, siis keskmine ning kui punasele, siis on risk kõrge. Selle baasilt otsustakse, missuguste riskidega tuleb rohkem tegeleda, mida on võimalik aktsepteerida ning milliseid pole madala hinnangu põhjal vajalik fookusesse võtta.



Joonis 2: Riskimaatriks riskide hindamiseks

Allikas: Rahandusministeeriumi käsiraamat (2011,14)

Riskide hindamise käigus selguvad riskid, millega tuleb täiendavalt tegeleda. Riskide haldamine on Sawyeri siseaudiitoritele mõeldud käsiraamat (2012, 85) välja pakkunud järgneva jaotuse:

- Riski vältimine
- Riski maandamine
- Riski hajutamine
- Riski aktsepteerimine

Autori seisukohast loobutakse riskide vältimise korral edasistest tegevusteks, mis soodustavad riski avaldumist. Maandamise korral töötatakse igale riskile välja maandamismeetmed ning jälgitakse nende rakendamist. Näiteks nelja-silma kontroll, mille käigus maandatakse risk vigade esinemiseks erinevates protsessides. Hajutamise korral kasutatakse näiteks kindlustuslepinguid – seda tehakse üldjuhul kaudsete riskide puhul, mida organisatsioonil on keeruline kontrollida. Riski aktsepteerimine on aktuaalne kui puuduvad võimalused eelnevalt kirjeldatud meetmeteks.

Õigesti hinnatud riskide puhul ei jää need organisatsioonis tähelepanuta kuid nende piisavas mahus haldamist võib mõjutada ressursside nappus. Ebapiisava hindamise korral kulutatakse liigselt aega ja raha riskidele, mille haldamine pole prioriteet.

1.2. Riskijuhtimise standardid

Eelmise sajandi lõpus, kui riskide juhtimise roll organisatsioonis pidevalt kasvas, hakati koostama standardeid. Riskijuhtimise standardid koondavad endas parimaid praktikaid ning nende eesmärgiks on suunata tähelepanu kindlatele põhimõtetele ja etappidele, millega tuleks riskide juhtimise süsteemi väljaarendamisel arvestada.

„Riskijuhtimise standardeid ja raamistikke on erinevaid. Tõhusaks riskijuhtimiseks on otstarbekas valida organisatsiooni jaoks sobilik raamistik ja seda vajadusel kohandada. Samas ei ole konkreetse raamistiku valimine kohustuslik. Raamistiku eesmärk on toetada riskijuhtimise rakendamist.“ (Rahandusministeerium, 2011, 11)

Riskijuhtimise standardite kasutamine on vabatahtlik. Rahvusvaheline riskijuhtimise instituut ehk IRM (ingl.k: Institute of Risk Management) on oma kodulehel (IRM, 2018) välja toonud valiku riskijuhtimise standarditest:

- ISO31000 (2009) – Riskijuhtimise põhimõtted ja juhised;
- COSO (2004) – Ettevõtte riskijuhtimise standardiseeritud raamistik;
- IRM/Alarm/AIRMIC (2002) - Riskijuhtimise standard, Suurbritannia 3 organisatsiooni loodud standard;
- OCEG „Punane raamat“ 2.0 (2009) – Valitsemise riski võimekuse mudel;
- ISO/IEC 31010 (2009) – Riskianalüüsi tehnikad.

Enim levinumate standardite hulka kuuluvad COSO poolt koostatud sisekontrolli raamistik, ettevõtte riskijuhtimise raamistik ning ISO 31000 riskijuhtimise standardid.

COSO raamistikud (sisekontroll raamistik ja ERM)

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Treadway komisjoni sponsororganisatsioonide komitee) ehk COSO loodi 1985. aastal, et sponsoreerida finantsaruandluse arendamist ning pettuste tõkestamist. Treadway komisjoni näol on tegemist erasektori algatusega (Financial terms, 2018).

1992. aastal koostas COSO töögrupp esimese riskide juhtimisega seotud standardi (lisa 4), mis käsitles sisekontrolli raamistikku. Raamistik keskendub lisa 4 oleva joonise kohaselt viiele põhilisele tegevusele, mida tuleks sisekontrollisüsteemi väljatöötamisel arvesse võtta.

1. **Kontrollikeskkond:** töötajate riskijuhtimise alase teadlikkuse tõstmine ning riskijuhtimise integreerimine organisatsiooni tavapärasesse tegevustesse;
2. **Riskide hindamine:** organisatsiooni peamiste riskide tuvastamine ja maandustegevuste väljatöötamine;
3. **Kontrolltegevused:** rutiinsete kontrollitegevuste rakendamine;
4. **Kommunikatsioon:** avalikkusele jagatava info (sh aruandluse) reguleerimine;
5. **Monitoorimine:** sisekontrollisüsteemi toimimise jälgimine.

2004. aastal koostas COSO ettevõtte riskijuhtimise raamistiku (edaspidi ERM), mis on suunatud organisatsiooni riskide hindamisele ja maandamisele. ERM on tänapäeval kõige enam levinum riskijuhtimise standard. Samuti tuleb COSO standardite puhul arvestada, et tegemist pole kahe erineva standardiga vaid teineteist täiendavate standarditega, mida võib kasutada ka samaaegselt.

Vastavalt ERM-i definitsioonile (COSO, 2004) on riskide juhtimine protsess, mis viiakse ellu organisatsiooni nõukogu, juhtkonna ja muu personali tegevuste kaudu. Riskide juhtimist võetatakse arvesse ka strateegiate koostamises ning oluliste otsuste tegemises.

2004. aastal COSO poolt koostatud ERM (lisa 5) koosneb järgmisteks osadest:

1. **Sisemine keskkond:** riskide vaatlemise ja juhtimise põhimõtete kehtestamine (riskitaluvus, organisatsiooni eetilised väärtused jne);
2. **Eesmärkide püstitamine:** strateegiliste eesmärkide kinnitamine juhtkonna poolt, millega arvestatakse riskide tuvastamisel;

3. **Sündmuste määratlemine:** sisemiste ja väliste sündmuste määramine, mis mõjutavad riskide avaldumist ja mõju strateegilistele plaanidele;
4. **Riskide hindamine:** riskide hindamine (sh mõju ja tõenäosuse väljaselgitamine). Võib toimuda perioodiliselt või jooksvalt;
5. **Riskidele reageerimine:** riskide käitlemise otsus – kas leevendada, maandada või aktsepteerida. Otsus põhineb eelkõige mõju ja tagajärgede analüüsimisel ning organisatsiooni riski taluvuse tasemest.

Lisaks eelpool toodud etappidele on ERM oluliste riskijuhtimise komponentidena välja toonud ka **kontrollitasandid** (riskide juhtimise tegevused), **info ja selle kommunikeerimine** (vajalikele osapooltele) ning **monitoorimine**, et tagada riskidele määratud maandustegevuste elluviimine.

2013. aastal uuendas COSO sisekontrolli raamistikku (lisa 4). Vastavalt Protoviti (2014) poolt välja antud juhendmaterjalile on peamise muudatusena juurde lisatud 17 põhimõtet, mis selgitavad senisest rohkem eelpool kajastatud viite põhivaldkonda.

Samuti tuuakse uuendustest esile tehnoloogia kasvavat mõju tegevustele, järelevalve olulist rolli tegevuste elluviimisel ning aruandluse määratluse laienemist mittefinantsilise aruandlusega.

COSO ERM-i (lisa 6) uuendati oluliselt 2017. aastal. Peamisi muutusi on Chesley (2017) kirjeldanud PWC lehel. Võrreldes eelneva versiooniga (2004. a) on uuel raamistikul detailsem struktuur. Olulisemateks muudatusteks on asutuse taustaga arvestamine ning riskijuhtimise sidumine strateegilist otsustega. Samuti informatsiooni juhtimise suurenev mõju, mis on tingitud kasvavast infomahust.

ISO 31000

ISO 31000 (lisa nr 7) töötati välja 2009. aastal ning uuendati 2018. aastal. ISO 31000 standardi (ISO riskijuhtimise standard 2018) kohaselt nimetatakse riskiks organisatsiooni eesmärkide suhtes esinevat määramatust.

ISO 31000 koosneb järgmistest osadest:

1. **Riskijuhtimise põhimõtted:** põhimõtted, millest tuleks riskijuhtimise rakendamisel lähtuda;

2. **Riskijuhtimise raamistik:** riskijuhtimise peamised tegevused (ettevalmistus, raamistiku arendamine ja rakendamine ning monitoorimine);
3. **Riskijuhtimise protsess:** protsess koosneb riski kriteeriumite määramisest, tuvastamisest, analüüsist, hindamisest ning riskide käitlemisest. Lisaks riskidest teavitamine – informeeritakse huvigruppe riskide tasemest ning määratud meetmetest ja riskijuhtimise monitoorimine – jälgitakse meetmete rakendamist ning riskide taset.

ISO31000 standardit uuendati 2018. aastal (lisa 8). Peamised muudatused ISO kodulehel ilmunud artikli (Tranchard, 2018) kohaselt on põhimõtete korrastamine, suurem roll juhtkonnal (nende poolne panus ja riskijuhtimise integreerumine igapäeva protsessidesse) ning uutel kogemuste ja teadmistel.

Kui võrrelda kahte eelpool käsitletud riskijuhtimise standardit, siis paljud põhimõtted ja etapid sarnanevad mõlema käsitluse puhul. Riskide tõhusaks juhtimiseks on vaja riskid tuvastada, hinnata ning prioriseerimise järgselt otsustada nende haldamine. Peamise erinevusena kahe standardi vahel toob autor välja riskide arvestamise – ISO 31000 arvestab nii sisemiste- kui ka väliste riskidega, COSO ERM võtab arvesse eelkõige sisemised riskid. COSO ERM puhul käsitletakse riske pigem negatiivselt, ISO puhul sõltub see riski olemusest. Autori seisukohast on mõlemad standardid hästi ülesehitatud, kuid ISO31000 peetakse kasutajasõbralikumaks (Tranchard, 2018) ning põhimõtteid saab lihtsamini organisatsiooni igapäevategevustesse integreerida.

1.3. Projekti riskide juhtimise meetodid

Eelnevas alapeatükis käsitleti riskide määratlust ning ülevaadet riskide juhtimise protsessist. Riskijuhtimise üks peamisi etappe on maandamismeetmete väljatöötamine ning rakendamine. Järgnevas alapeatükis käsitleb autor projekti riskide juhtimiseks mõeldud meetodeid.

Minevikus kasutati riski mõiste all paralleelselt ka teadmatuse mõistet. De Meyer et al (2002) käsitluse põhjal koostatud lisas 9 kirjeldatakse nelja teadmatuse liiki, mis projektide rakendamisel võivad avalduda. Esimesed kaks liiki on levinumad ning esinevad suuremal või vähemal määral enamike projektide puhul. Variatsioonideks nimetatakse otsustest ja tegevustest kõrvalekaldumisi (mõne toote kallimaks muutumine, täiendav ajakulu jne). Ettenähtavad teadmatused on seotud

mõne riskiga, mille täpset tausta ei teata, kuid mis võivad ühel hetkel avalduda. Nende mõju pole projekti seisukohast määrava tähtsusega, kuid need võivad häirida oluliste tegevuste elluviimist. Ettenägematu teadmatuse ja kaose avaldumisel mõjutatakse projekti suuremal määral ning pole välistatud ka projekti poolelijäämine. Neid on võimatu ette näha ning nende kontrollimine-maandamine on keeruline.

Cagliano et al (2015) leiavad, et seoses erinevate huvigruppide kõrgendatud tähelepanu projekti tegevuste suunal on riskide juhtimine projekti elluviimise seisukohast määrava tähtsusega

Kulude kontroll ja ajagraafikus püsimine on projektide elluviimisel kõige esmasemad prioriteedid. Edukas projekt täidab oma eesmärgi ning viiakse ellu arvestades kokkulepitud eelarve ning paika pandud tähtaega. Riskide avaldumine planeerimise faasis on mõjutatud eelkõige ebapiisavast eesmärkide määramisest ja eelarvega. (Gitau, 2015)

Carbone ja Tippet (2014) käsitlevad riskide kõrvaldamata jätmist, kui peamist põhjust projekti eelarve ületamise, ajakavast maha jäämise ning eesmärkide mittetäitmise avaldumisel.

Kirjeldatud seisukohtade põhjal on riskide juhtimine projektide elluviimisel vajalik protsess. Projekte rakendatakse tihti organisatsiooni seisukohalt uute tegevuste elluviimiseks, mis omakorda toob kaasa kõrgendatud tähelepanu erinevatelt huvigruppidelt. Riskide juhtimist viiakse projektides ellu pidevalt, kuid teatud riskidele tuleb läheneda faasis, mis arvestab selle olemust. Projektide elutsükli pikkus annab võimaluse riskide juhtimist planeerida faasis. Erinevad riskid maandatakse kindlates faasides. Need faasid on Chapman ja Ward (2003) põhjal:

1. **Kontseptuaalne:** projekti idee väljatöötamine;
2. **Planeerimine:** tegevuste ja eelarve kokkuleppimine;
3. **Teostamine:** viiakse eelnevalt planeeritud tegevused ellu;
4. **Lõpetamine:** projekti eesmärk peab olema selleks faasiks saavutatud.

Tah ja Carr (2011) arvates tuleb riskid identifitseeritakse kontseptuaalses ja planeerimise faasis. Riskide monitoorimine ja ettenägematute riskide maandamine toimub teostamise faasis. Samas faasis tegeletakse ka otsustest ja tegevustest tingitud tagajärgede maandamisega. Lõpetamise etapis peab projekti eesmärk olema saavutatud.

Projekti riskide juhtimise jaotamine eri tsüklitesse aitab vältida probleeme, mis tekivad olukorras, kui projekti osalised püüavad riske maandada lähtuvalt enda vaadetest ja huvidest, arvestamata teiste projektis osalejatega. (Walewski ja Gibon, 2003)

EL piiriüleste koostööprogrammide projektides tuleb esmased riskid projekti esitanud organisatsioonil ise tuvastada ja maandada. Keskendumine peab projektiidee loomisele ning hindama realistlikult organisatsiooni võimekust projekti elluviimiseks. Projekti elluviimisel tuleb asutustel lähtuda määratud eelarvest, ajagraafikust ning eesmärkidest.

Toetust saanud asutustel on kõiki riske keeruline kontrollida, sest paljud nendest avalduvad ootamatult ning toimuvad tulevikus. Tagada tuleb piisavad ressursid ettenägematute riskide maandamiseks, planeerida reaalselt täidetav ajagraafik ning luua projektiga seotud üksustest struktuur, mis oleks loogiliselt ülesehitatud. (Bach, 2012)

Grey (2007) käsitluse põhjal toob autor välja projektidega seotud riskide tuvastamiseks kasutatud meetodeid. Käsitletud meetodid saab jagada kolme gruppi.

1. **Ajurünnak ja mitteformaalne riskide tuvastus**

Keskendub projektiga seotud inimeste kogemustele ning seisukohtadele riski tuvastamises.

2. **Kontrolllehed ja SWOT analüüs**

Lähenedamine on formaalsem ja jälgitakse kindlat struktuuri ning põhimõtteid.

3. **Matemaatilised mudelid**

See meetod on võrreldes eelnevate mudelitega teaduslikum ning tugineb kindlatel mudelitel ja seaduspärasustel. Enim kasutatakse autori seisukohast esimese kahe grupi meetodeid, sest need on kasutajatele lihtsamad ning täidavad eesmärgi tuvastada ja kontrollida riske. Detailsem info on lisas 10.

Dinu (2012) poolt kirjeldatud jaotuses on kaks esimest punkti eelmise käsitlusega samad, kuid uue meetodina on väljatoodud kontrolllehed ja uuringud.

1. **Ajurünnak**

Projekti juhtimise käigus rakendatakse ajurünnakut eelkõige ettevalmistavas etapis, kui määratakse projekti sisu ja elluviimiseks vajalik raamistik ja ressursid.

2. **SWOT analüüs**

Määratakse projekti tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud. Kirjeldatud analüüsi on mõistlikum kasutada mahukamate projektide elluviimisel.

3. Küsimustikud ja uuringuid

Keskenduvad organisatsiooni siseste ja väliste riskide tuvastamisele. Seda rakendatakse pikaajalisemate projektidega - keskkonnamõju või sotsioloogilise mõju kaardistamiseks.

Projekti riskide tuvastamiseks kasutatakse ka auditeerimist. Järgnevalt keskendub autor auditeerimise olemuse kirjeldamisele.

Sõna „audit“ pärineb ladina keelsest sõnast „audire“, mis tähendab kuulama/kuulatama panev. Auditile viitatakse kui fenomenile, mille eesmärgiks pole luua organisatsioonile kasumit, vaid pigem olla organisatsioonile toetavaks funktsiooniks. (Teck – Hang, Ali, 2008)

Korrektne audit peab sisuga kõiki osapooli kuulama panema – protsess peab olema ellu viidud nõuetekohaselt ning seisukohad peavad olema põhjendatud.

Rittenberg *et al* (2005) kirjeldavad auditeerimist, kui unikaalset funktsiooni, mis on määratud riigi poolt, et tagada finantsturgude efektiivne toimimine.

Millegi süstemaatilist üle vaatamist või hindamist nimetatakse auditiks (Oxfordi inglise keele sõnastik, 2018).

Audit on organisatsiooni finantsaruandluse kontroll, mis on tehtud sõltumatu osapoole poolt. Eesmärgiga hinnata, kas finantsaruandluses olev informatsioon vastab tegelikkusele ja organisatsioon kajastab oma tegevust realistlikult. (PWC, 2018)

Kirjeldatud määratlused annavad hea ülevaate auditi, kui protsessi mitmekülgsusest. Autori seisukohast võiks auditi üldmõiste sisaldada kõiki käsitletud määratlusi: audit on protsess, mille abil vaadatakse süstemaatiliselt üle asutuse dokumentatsioon ning hinnatakse sõltumatult organisatsiooni tegevust. Viidata tuleb ka auditi toetavale funktsioonile - protsessi abil väljatoodud tähelepanekute kaudu teadvustab organisatsioon oma tegevuste õigsust ning saab sellele toetudes teha vajalikke muudatusi.

Moodsa auditeerimise alguseks peetakse 19. sajandi keskpaika, kui ettevõtete omanikud hakkasid oma ettevõtete juhtimiseks palkama eraldi inimesi. Senimaani olid nad seda ise teinud ning polnud vajadust seda kohustust kellegile teisele anda. (Owolabi, 2016)

Seoses tehnoloogia arenguga laienesid ettevõtted ja kasvasid tehingute ning protsesside arv. Nende jälgimine ja kvaliteetsete juhtimisotsuste tegemine muutus seetõttu keeruliseks.

Enne 19. sajandit põhines auditeerimise funktsiooni täitev protsess organisatsiooni kõikide tehingute üle vaatamisel ja kinnitamisel. Valimeid sellel ajal ei tuntud ning seega polnud võimalik protsessi lihtsustada, mistõttu võttis kontrolliprotsess täiendavalt aega. (Lee ja Azham 2008, 2-3)

Esimene auditeerimist reguleeriv õigusakt võeti Suurbritannias vastu 1844. aastal, milleks oli *British Joint Stock Companies Act*. See seadus kohustas juhul, kui ettevõttel on üks või rohkem osanikku üle vaatama ettevõtte juhi poolt kinnitatud raamatupidamisaruanded. 1856. aastal täiendati õigusakti täpsustusega, et enam ei pea kontrollija(te)ks olema ettevõtte osanikud, vaid võivad olla ka organisatsiooni poolt määratud isik(ud). Osanikel oli õigus takistada asutust määramast audiitorit, kui vastava pöördumise allkirjastab vähemalt 20% osanikest. Alles 1947. aastal vastuvõetud seadusega tehti auditeerimine Suurbritannias kohustuslikuks. (Rittenberg *et al*, 2009)

Brown (1962) kirjeldas oma käsitluses USA auditeerimise ajalugu, mis võrreldes Euroopaga on mõnevõrra hilisem. USAs võeti esimene auditeerimist korraldav õigusakt vastu alles 1917. aastal, kui USA föderaalne reservi nõukogu kinnitas dokumendi, mis reguleerib bilansile tehtavat audiitorkontrolli. Auditi funktsioon põhines sellel, et pakkuda omanikele juhtkonnapoolset usaldust. Tihti kasutati valimit, sest suurte ettevõtete tehingute maht oli väga suur ja nende kõigi kontrollimine oleks olnud ajamahukas ja ebapraktiline.

Eelpool mainitud õigusaktid muutsid auditite läbiviimise äritegevuse tavapäraseks osaks. Selle abil said firmade omanikud või muud huvigrupid piisava ülevaate organisatsiooni tegevustest ning vastavusest kehtestatud nõuetele. Auditi olulisus organisatsioonide tegevuses kasvas kiirelt ka 20. sajandil.

Auditi protsess toetus 20. sajandi esimeses pooles peamiselt sisekontrolliga seotud tegevustele. Enam ei piiratud ainult aruandluse kontrollimisega vaid kasvas ka füüsilise kontrolli tegemine varade üle. (Porter *et al.* 2005)

Eelmise sajandi teises pooles keskendus seni tehingute kontrollil põhinev protsess rohkem süsteemi kvaliteedi hindamisele. Muudatus oli tingitud organisatsioonide kasvavast tehingute arvust, mille üksikasjalik kontrollimine muutus raamatupidajatele ning audiitoritele keeruliseks. (Davies *et al.*1999)

Sarnaselt teistele valdkondadele pidi ka auditeerimine jälgima väliskeskonna kujunemist. Kui 19. sajandil oli tehnoloogia areng üheks peamiseks põhjuseks auditeerimisprotsesside kasutusele võtmisel, siis sama faktor mõjutas auditeerimise kujunemist ka hilisemal perioodil.

1980ndatel aastatel loobuti sisekontrolli süsteemide hindamisest ning keskenduti riskipõhiste auditeerimistele. Riskipõhises auditis seab audiitor fookuse nendele valdkondadele, mis võivad eelanalüüsile tuginedes enim vigu sisaldada. (Salehi, 2007)

Riskipõhiste auditite tegemiseks pidid audiitorid end lisaks dokumendihaldusele kurssi viima organisatsiooni kultuuri, võtmeisikute, strateegiate ja muude organisatsiooni iseloomustavate valdkondadega. 1980ndad ja 1990ndad töid auditeerimise valdkonda olulise uuendusena arvutisüsteemide kasutuselevõtu. Sellel ajal kasvas kiirelt raamatupidamise ning auditeerimisega tegelevate ettevõtete arv. Senisest enam märgati äririskide ja auditeerimise omavahelist sõltuvust. Paljud äririskid mõjutavad avaldumisel kogu organisatsiooni finantsaruandlust. Käesoleval sajandil on auditi peamine eesmärk tagada juhatuse poolt aastaaruannetes esitatud finants- ja mittefinantsteabe usaldusväärsus. (Porter *et al* 2005)

Usaldusväärsust peetakse oluliseks iseloomustavaks teguriks, sest paljud suurfirmad on oma aktsiad viinud börsile, mis annab inimestele võimaluse soetada osalus ettevõttes. Iga samm, mida organisatsioon avalikult teeb, mõjutab aktsia hinda ja selle põhjal ettevõtte väärtust. Seega on korrektne auditiaruanne usaldusväärsuse tõendiks klientidele ja osanikele.

Pärast mitmete avaliku sektori ettevõtete - nt Sunbeam, Waste Management, Xerox, Adelphia, Enron ja WorldCom - rahalisi skandaale on hakatud auditeerimise kvaliteedile rohkem rõhku

panema. Nende hiiglaslike korporatsioonide kokkuvarisemine tõi kaasa suure usalduskriisi audiitorite töö suhtes. (Boynton ja Johnson, 2006)

Sarnaselt riskidele saab auditeid käsitleda erinevate liikidena. Autor toob lisas 11 välja näiteid eri liiki audititest. Auditeid eristatakse vastavalt teostajale ja eesmärgile. Vastavalt teostajale saab auditeid jagada siseauditiks (asutuses asuv, sõltumatu üksus) ja välisauditiks (sõltumatu audiitorasutus). Eesmärgi poolest jagunevad auditid finantsaudititeks (finantsaruandluse kontroll), tulemusaudititeks, tegevusaudititeks ja vastavusaudititeks. Eraldi saab välja tuua ka projekti auditi, mis koosneb mitmetest alaliikidest.

Vastavalt EAS-i poolt koostatud projekti raamatupidamise käsiraamatule (2007) on projektiauditi eesmärk „analüüsida ja hinnata :

- finantsaruannete, kuludokumentide ning teiste toetuse kasutamist tõendavate dokumentide olemasolu, õigsust ja asjakohasust;
- raamatupidamise vastavust kehtivatele õigusaktidele;
- tehingute tõendamise võimalikkust vastavalt tehingute aluseks olevale dokumentatsioonile;
- kulude abikõlblikkust ning vastavust teostatud toimingute mahule ja sisule;
- struktuuritoetuse andmise vastavust õigusaktidele ja nende sihipärasest kasutamist;
- struktuuritoetuse ettenähtud mahus ja õigeaegset andmist ning omafinantseeringu olemasolu“.

Järgnevalt kirjeldab autor piiriülese koostööprogrammi auditeerimiseks läbiviidavaid auditeid.

- 1. Süsteemiaudit:** kontrollitakse, et toetusmeetme rakendussüsteem tagaks projektidele esitatud kriteeriumite täitmise kõigil vajalikel tasanditel ning tagaks korrektsed väljamaksed.
- 2. Kuludokumentide audit:** kontrollitakse projektide kuludokumentide vastavust kinnitatud eelarvele ning abikõlblikkuse reeglitele.

Kirjeldatud auditeerimisliikidest rakendatakse ESTLAT programmis süsteemiauditit ning kuludokumentide auditit. Süsteemiauditite puhul kontrollivad Rahandusministeeriumi II tasandi kontrolli audiitorid rakendussüsteemiga seotud üksuste toimimist või mõne spetsiifilisema protsessi elluviimist. Kuludokumentide auditit tehakse toetust saanud asutuste üle ning selle käigus

kontrollitakse kuludokumentide põhjal projekti tegevuste vastavust kinnitatud taotlusele ja programmireeglitele. Ühtlasi kontrollitakse esmatasandi poolt tehtud kontrollprotsesside kvaliteeti.

Goffin ja Mitchell (2010) on seisukohal, et uute toodete, teenuste ja protsesside rakendamine ei pruugi alati olla edukas. Sellest tingitud ebakindluse käsitlemine on innovatsiooni juhtimisel vajalik.

Riskide käsitlemisel, liigitamisel ja juhtimisel on mitmeid võimalusi. Millist neist kasutatakse, sõltub organisatsioonist ja tema tegevusvaldkonnast. Järgmises peatükis käsitletakse EL finantstoetusi, keskendudes ESTLAT piiriülesele koostööprogrammile

2. EUROOPA LIIDU FINANTSTOETUSED

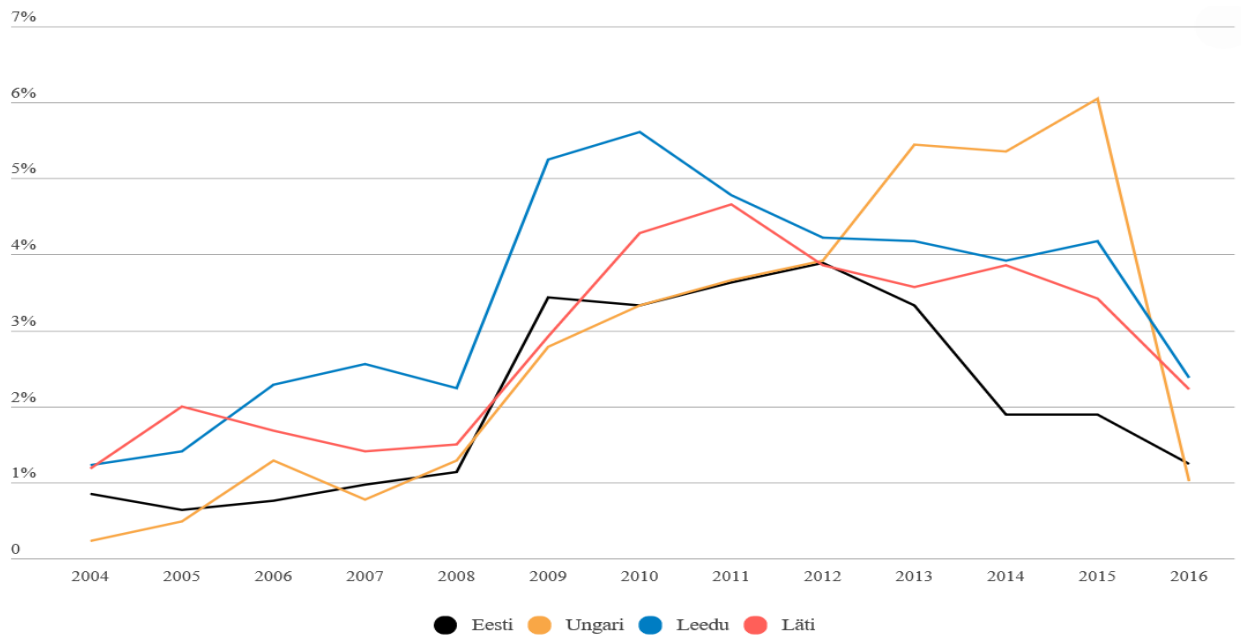
2.1. Euroopa Liidu toetused ja piiriülesed koostööprogrammid

„Euroopa Liidu struktuurifonde hakati rakendama 1994. aastal pärast Kreeka (1981. a), Portugali ja Hispaania (mõlemad 1986. a) ühinemist EL-ga, kelle tulutase oli sellel ajal ligikaudu 60% Euroopa keskmisest. Otsustati, et tuleb pakkuda majanduslikku tuge uutele liikmesriikidele, kelle turud avanesid vabale konkurentsile. Euroopa Liidu regionaalpoliitika raames kujundati välja ühtekuuluvuspoliitika põhiseisukohad. Eesmärk oli aidata kaasa Euroopa mahajäänud regioonide tulutaseme ühtlustumisele“. (Varblane, 2014, 23)

„ELi vahendeid hallatakse kooskõlas rangete eeskirjadega, et tagada tugev kontroll raha kasutamise üle ning tagada selle läbipaistev ja sihtotstarbelike kasutus. Üle 76% ELi eelarvest hallatakse ühiselt riiklike ja piirkondlike ametiasutustega, s.o eelarve täitmine koostöös liikmesriikidega, mis toimub peamiselt viie suure fondi vahendusel. Need on Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid (Euroopa Liidu ametlik koduleht, 2018):

- Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) – regionaal- ja linnaareng
- Euroopa Sotsiaalfond (ESF) – sotsiaalne kaasatus ja hea juhtimistava
- Ühtekuuluvusfond (ÜF) – vähemarenenud piirkondade majanduslik lähenemine
- Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond (EAFRD)
- Euroopa Merendus- ja Kalandusfond (EMKF)“

ERF eelarvest saab oma rahastuse ka Euroopa territoriaalse koostööprogramm, kuhu alla kuulub ka ESTLAT programm.



Joonis 3: EL netosiirded valitud riikides (% SKP-st)

Allikas: Pärnamäe (2018)

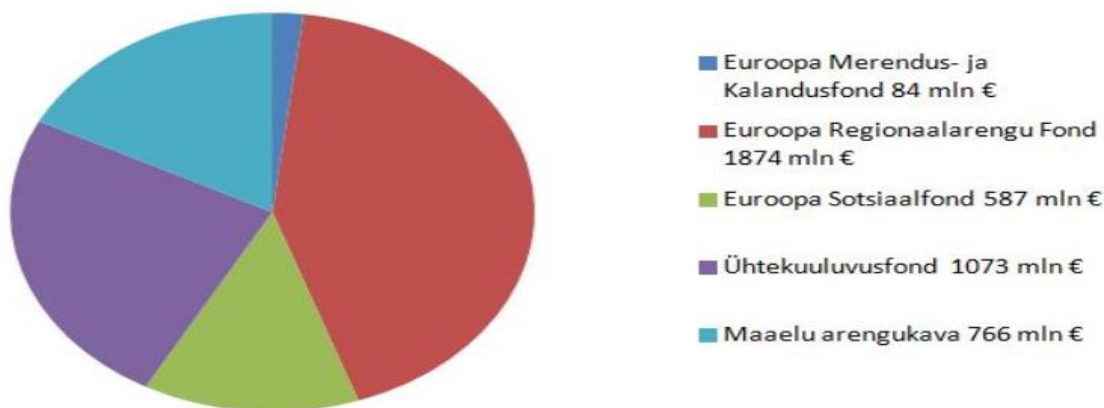
Joonisel nr 3 oleval graafikul kirjeldatakse EL toetusraha kasutamist Eesti ning temaga võrreldavate riikide suhtes alates 2004. aastast, kui EL struktuuritoetuseid jagama hakati. Graafik hõlmab kõiki kolme perioodi, kus Eesti on osalenud. Projektide rahastamine on tõusvas trendis perioodide keskel (2009-2010 ja 2015-2016), kui toetusi kasutatakse kõige intensiivsemalt. EL toetusraha kasutamine langeb peamiselt perioodide lõpus ja alguses (2007, 2014), kui projektid hakkavad lõppema ning uued pole veel selgunud.

Alates EL liitumisest (2004. aastal) on Eesti olnud seni nende riikide hulgas, kes saavad organisatsioonist oluliselt rohkem rahalist toetust kui sinna liikmemaksuna tasunud on.

2018 aastal seisuga on Eesti osalenud kolmes EL toetuste eelarveperioodil. Liitudes 2004. aastal EL-ga oli eelarveperiood 2000-2006 poole peal ning Eestis jõudis toetusmeetmeid rakendada ainult perioodi lõpus. Aastatega on Eestile määratud toetusraha suurus pidevalt tõusnud. Kui esimesel perioodil oli toetusmeetmete rakendamiseks määratud 370 miljonit eurot, siis käesolevaks perioodiks on Eestile eraldatud summa kasvanud 4,4 miljardi euroni. Lisas 12 on eelarveperioodid detailsemalt kirjeldatud.

Täpsemalt on 2014-2020 perioodi toetusraha jaotus kirjeldatud joonisel nr 4. Euroopa Regionaalarengu fondist määratud toetus (1,874 miljardit) moodustab ligi 1/3 käesoleval eelarveperioodil Eestile eraldatud summast. Sellele järgneb Ühtekuuluvusfond (1,073 miljardit). Teistest fondidest eraldatud summad jäävad oluliselt väiksemaks.

Euroopa Struktuuri- ja Investeeringufondide toetus Eestile



Joonis 4: Euroopa struktuuri- ja investeeringufondide toetus perioodil 2014-2020

Allikas: PRAXIS (2013)

„Pikemas vaates peaksid Euroopa Liidu toetused, eelkõige ühtekuuluvuspoliitika projektid, suurendama regiooni tootlikkust ja majanduse kasvuvõimet, sest nende raames rahastatakse investeeringuid nii põhivarasse kui ka inimkapitali. Seetõttu jäävad need toetuse saanud riigi SKPd ja majanduskasvu mõjutama ka pärast projekti lõppu. Lisaks võib struktuurivahendite toel ellu viidud projektidelt oodata positiivset välismõju. Euroopa Komisjoni lõpparuandes nenditi, et 2007.–2013. aasta eelarve struktuurivahenditest tehtud kulutustel on pikaajaline positiivne mõju nii Euroopa Liidu kui ka iga liikmesriigi tasandil“. (Pärnamäe, 2018)

„Viimasel aastakümnel Eesti maksumaksja elukeskkonda tehtud investeeringud ja kulud on märkimisväärses osas teoks saanud tänu EL toetusrahale, mis nüüd jõudsalt kahanema hakkab. Ehkki esialgne suurusjärk selgub eeldatavasti aastal 2019, on järgmisel, 2021. aastal algaval Euroopa Liidu eelarveperioodil Eestil tõenäoliselt kasutada märkimisväärselt vähem toetusraha. Ühendkuningriigi Euroopa Liidust lahkumise mõju arvestamata kahaneb toetusraha võrreldes

praeguse eelarveperioodiga Rahandusministeeriumi esialgsel hinnangul kuni 40% ehk ca 1,5 miljardi euro võrra“. (Riigikontroll, 2017)

Lisaks projektide kaasrahastamisele mõjutab toetusraha positiivselt ka majandusarengut. Lähitulevikus vähenev EL finantstoetust maht võib aeglustada majanduse kasvu ning mitmete projektide elluviimine muutub keerulisemaks. Eesti on lähiaastatel kavandamas suuremahuliste projektide (Tallinn-Tartu nelja realine maantee, Saaremaa sild jne) elluviimist ning kavandanud nende finantseerimise osaliselt EL toetusrahadega. Planeerimisel tuleb edaspidi arvestada, et toetusmeetmetest tulenev finantseering võib kujuneda oodatust väiksemaks. Puuduolev raha tuleb riigil mujalt leida.

Perez *et al* (2012) seisukohast muutus EL piiriülene koostöö aktuaalseks Schengeni leppe allkirjastamisel 1985. aastal Saksamaa, Belgia, Hollandi, Prantsusmaa ja Luksemburgi poolt, mis kaotas nende riikide omavahelistel piiridel täiendava kontrolli. See muutis riikide vahelise inimeste ja kaupade liikumise sujuvamaks ning sidus piirialasid omavahel ühtsemaks. Varsti pärast lepingu sõlmimist liitusid Schengeni alaga ka teised EL liikmesriigid. 1990ndatel muudeti leping üheks osaks liidu õigusruumist ning uutelt liikmesriikidelt nõuti juba kohustuslikus korras Schengeni alaga liitumist.

Euroopa Liidu ametlik koduleht (2018) sõnastab Euroopa territoriaalset koostööd järgmiselt. „Euroopa territoriaalne koostöö, paremini tuntud kui INTERREG on üks kahest ühtekuuluvuspoliitika eesmärgist ning loob raamistiku erinevate liikmesriikide, regioonide ja piirkondade vahelise ühiste tegevuste ja kogemuste vahetamiseks. INTERREGi peamine eesmärk on edendada ühtselt ja terviklikult Euroopa Liidu majandusliku, sotsiaalselt ja territoriaalset arengut. INTERREG tugineb kolmele üldisele koostöö valdkonnale:

- INTERREG A: Piiriülene koostöö
- INTERREG B: Riikidevaheline koostöö
- INTERREG C: Regioonidevaheline koostöö“

Lisas 13 on kirjeldatud kõik (8) käesoleval perioodil Eestis rakendatavat piiriülest koostööprogrammi. Nende rakendamise eest vastutab peamiselt Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakond, kes kaasab ka teisi osapooli. Magistritöös kirjeldatakse lähemalt ESTLAT programmi.

2.2. Eesti – Läti piiriülese koostööprogrammi olemus

ESTLAT programmi puhul on tegemist ühega 60st piiriülesest koostööprogrammist, mida Euroopas rakendatakse. Programmi rahastatakse Euroopa Territoriaalse Koostöö ehk INTERREG eelarvest ning see tugevdab koostööd ja arengut Eesti ja Läti piirialadel. (ESTLAT koduleht ja programmidokument).

Koostööprogrammi piirkond hõlmab ESTLAT programmi kodulehe (2018) põhjal Eesti maakondi (Hiiu, Jõgeva, Lääne, Põlva, Pärnu, Saare, Tartu, Valga, Viljandi ja Võru) ja Läti regioone (Kurzeme, Pieriga, Riia ja Vidzeme).

Iga-aastase aruande (2017) põhjal on programmi maht käesoleval perioodil (2014 - 2020) 45,6 miljonit EUR. Euroopa Komisjoni panus programmi kogumahust on 38 miljonit EUR ning ülejäänud moodustab Eesti ja Läti poolne omaosalus. Toetusteks on Euroopa Komisjon programmi kogumahu määranud 35,3 miljonit EUR ning programmi rakendamisega seotud tegevuste finantseerimiseks (tehniline abi) on planeeritud 10 miljonit eurot. Tehnilisest abist rahastatakse näiteks teavitustegevusi. Programmi rakendamisega seotud inimeste töötasud maksab liikmesriik oma organisatsioonide eelarvest.

ESTLAT programmi rakendatakse teist perioodi järjest. Käesoleval perioodil kehtestati esmakordselt programmi prioriteedid. Prioriteedid suunavad taotlejaid esitama projekte, mille sisu toetab programmi piirkonna arenguks vajalikke valdkondade arendamist. Need on täpsemalt kirjeldatud autori koostatud lisas 14. Käesoleval perioodil määrati neli prioriteetset suunda. Oluliseim prioriteet on keskkonnakaitse, millele rahastus moodustab ca 36 % kogu programmile eraldatud eelarve suurusest. Esitatud projektid peavad olema seotud eelpool nimetatud prioriteetsete suundadega.

Toetusraha taotlemiseks tuleb järgida kehtestatud reegleid. Need loob ja kinnitab ESTLAT programmi eest vastutav korraldusasutus koostöös seirekomiteega. Koostööprogrammi rakendamisega seotud osapooled on väljatoodud lisas 15 ning rakendamisskeem on kirjeldatud lisas 16.

ESTLAT programmi reeglid jaotuvad kahte kategooriasse:

1. **Üldised reeglid**

Seotud toetusprogrammi rakendamist reguleeriva laiemraamistikuga

2. **Abikõlblikkuse reeglid**

Detailsed etteantud tegevused, mille elluviimist ESTLAT programm toetab.

Programmi reeglitest annab ülevaate lisa 17, mis kirjeldab peamisi kuluridasid, kuhu liigituvaid tegevusi projektides tehakse. Toetuse suurus on kõige suurem enamasti tööjõukulude eelarves, mis on autori kogemuse põhjal ka üks suuremaid veakohti. See väljendub ebakorreksetes aruannetes, kus puuduvad kulud tõendavad dokumendid või ollakse tööjõukulude arvestamisel ebatäpne. Administreerimiskulud hõlmavad endas töövahendite ja kontoriga seotud kulud. Sõidu- ja majutuskuludena deklareeritakse lähetustega seotud kulud ning välise ekspertide kulurida koondab endas projekti seisukohalt oluliste välisekspertide töötasusid ning lähetuskulusid.

Lisaks eelpool kirjeldatud kuluridadele on programmis eraldi määratud ka järgmised kuluread:

- **Varustuse soetamine:** spetsiifilisemate seadmete soetamine
- **Infrastruktuur ja ehitustööd:** väiksemate ehitustööde teostamine

Erisusena on programmis ettevalmistuskulud, mis tehakse enne toetuse otsuse määramist. Sageli tehakse kulutusi taotlusvormi tõlkimiseks. Projektile toetuse määramisel saab need kulud hiljem ettevalmistuskuludena aruandes deklareerida.

Teine projekti erisus on vabatahtlik tasustamata töö (edaspidi VTT), mille tegemiseks kasutatakse vabatahtlikke, kes oma töö eest algselt tasu ei saa. Hiljem saab tegevused tööajatabelite põhjal aruandes deklareerida. VTT eest makstavat toetust arvestatakse Eestis kehtiva töötunni alamäära põhjal. 2018. aastal on selleks 2,97 eurot.

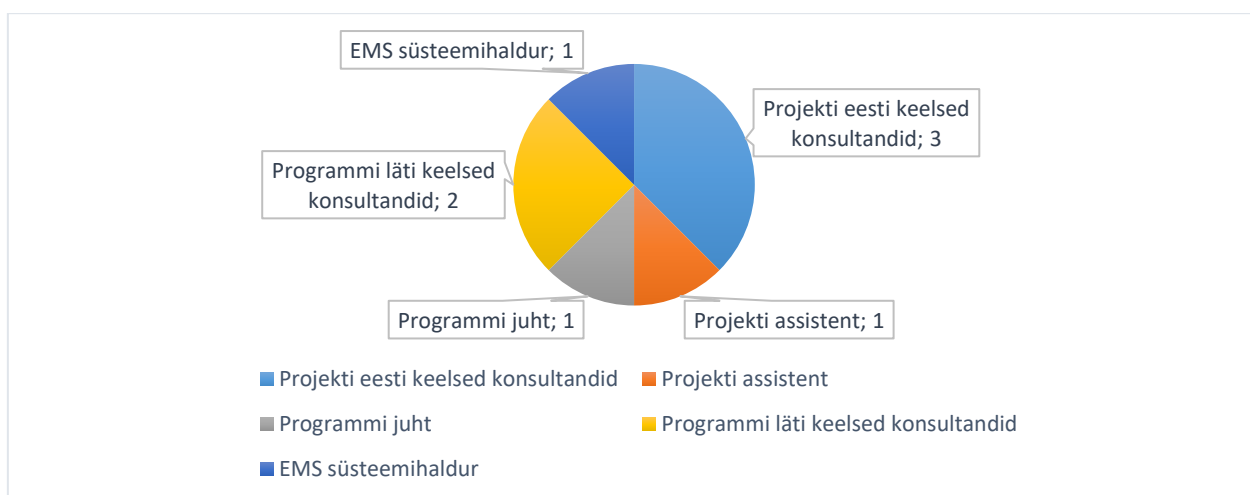
Autor jaotab programmi rakendavad osapooled kontrollitasanditeks ning programmi juhtimisega seotud üksusteks (lisa 15). Järgnevalt kirjeldab autor ESTLAT programmi nõuetekohast rakendamist tagavaid kontrollitasandeid ning lähtub programmi ametlikul kodulehel ja dokumendis kajastavast infost.

Sekretariaat

Sekretariaadi roll on nõustada toetuse taotlejaid programmiga seotud küsimustes ja viia läbi kontrolltegevusi esitatud ideede ning taotluste üle. Lisaks vaadatakse üle juhtpartneri poolt esitatud vahearuandeid. Need sisaldavad kõigi projektipartnerite poolt deklareeritud sama perioodi tegevusi, miks on eelnevalt kinnitanud esmatasandi kontroll.

ESTLAT sekretariaadi moodustab 2018. aasta aprilli seisuga kaheksa inimest (joonis 5). Lisaks juhile on tööl kolm projekti konsultanti, projekti assistent, eMS programmi (toetusprogrammide elektrooniline töökeskkond) haldur ning kaks Läti poolset konsultanti, kellest üks paikneb Riias olevas infopunktis.

Peamiste tööd reguleerivate dokumentide hulgas lähtub sekretariaat lisaks programmi dokumendile ka hindamiskriteeriumitest. Hindamiskriteeriumeid kasutatakse ideede ja taotluste hindamiseks, mis aitavad hiljem seirekomiteel oma otsust teha.



Joonis 5: ESTLAT sekretariaadi personal 2018. aasta seisuga

Allikas: ESTLAT programmi koduleht (2018)

Esmatasandi kontroll

Alates programmi rakendamisest tuleb esmatasandi kontrollil programmiperioodi jooksul kontrollida mitu korda ca 100 projektipartneri aruanded. Lisaks sellele teostatakse täiendavalt kohapealseid kontrole, mille abil veendutakse asutuste poolt esitatud dokumentide vastavust originaalidele ning arutatakse projekti elluviimisega seotud küsimusi.

Eesti esmatasandi kontroll (lisa 15) koosneb 2018. aastal ESTLAT programmi rakendamisel kahest kontrollijast ning nende juhust, kes on lisaks töö koordineerimisele seotud ka otseste kontrollitegevustega. Esmatasandi tööd reguleerib programmi dokument, millest tuleb kontrolliprotsessis lähtuda.

Sertifitseerimisasutus

Sertifitseerimisasutuse peamiseks tegevusteks on makseotsuste ja ettemaksu otsuste menetlemine ning sertifitseerimisaruannete esitamine Euroopa Komisjoni. Sertifitseerimisasutuse rolli täidab Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonna piiriüleste koostööprogrammide talituse ametnik. Eelmisel perioodil kuulus sertifitseerimisasutuse funktsioon rahandusosakonna koosseisu.

2018. aastal täidab sertifitseerimisasutuse rolli üks ametnik, kes jagab oma tööaega Eesti - Vene programmiga. Ametnik omab pikka tööstaaži, olles välisvahenditega tegelenud hetkeseisuga 21 aastat.

Sertifitseerimisasutus tugineb oma tegevustes peamiselt programmi dokumendile. Töö tegemiseks on kasutusel ka kontrollleht, mis asub eMS programmis. Sealtnaudu saab ametnik juurdepääsu ka projektiga seotud dokumentidele, mis eelneval perioodil võimalik polnud. Käesoleval perioodil kontrollib sertifitseerimisasutus pisteliselt ka kuludokumente, et saada selgust kontrolliprotsessi taustainfost. Kui kontrolliotsus on korrektne, siis kinnitab sertifitseerimisasutus makseotsuse ja toetusraha makstakse välja.

II tasandi kontrollitasand

II tasandi kontrollide peamiseks eesmärgiks on tagada programmi nõuetekohane rakendamine ning erinevate üksuste, sh kontrollitasandite toimimine.

2018. aastal tegeleb ESTLAT programmis II tasandi kontrollina Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna III auditi talituse juhtivspetsialist. II kontrolli tasand koosneb lisa 15 tuginedes auditeerivast asutusest (koordineerib II tasandi tööd, Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna III auditi talitus) ja audiitorite rühmast (teostab auditeid, koosneb Läti ja Eesti audiitoritest).

Oma töös lähtub II tasandi kontroll mitmetest dokumentidest. Need saab jaotada kaheks eri liigiks. Esimesse liiki kuuluvad auditeerimist reguleerivad õigusaktid (audiitortegevuse seadus, auditeerimisstandardid) ja programmiga seotud dokumendid (programmi dokument jm juhendid). II tasandi kontrolli iga-aastase tööplaani koostamist alustatakse riskide hindamisega, kus tuvastatakse ja prioriseeritakse kõik piiriüleste koostööprogrammide rakendamisega seotud riskid. Selle põhjal pannakse paika tööplan. Iga-aastaselt kohtutakse Euroopa Komisjoni esindajatega kahepoolsetel kohtumistel Brüsselis, kus arutatakse auditite käigus tehtud olulisemate tähelepanekute ning uute võimalike muudatuste üle.

Iga-aastaselt tehakse ESTLAT programmis süsteemiauditeid ning projektiauditeid. Süsteemiaudititega kontrollitakse programmi nõuetekohast rakendamist ning projektiauditite puhul projektide tegevuste vastavust reeglitele. Oma toimingutes tuginetakse eelkõige IIA standardist. II tasandi tegevuse raamistik on küllaltki hästi reguleeritud ning ei jäta ruumi erinevaks tõlgendamiseks.

Lähtudes autori kirjeldusest (lisa 15) ning programmi rakendamisskeemist (lisa 16) jaotab autor programmi rakendamise kaheks etapiks:

1. Taotlusvoor

- Seirekomitee otsusele kuulutab sekretariaat välja taotlusvooru.
- Taotlusvoor on ühe (ainult taotlus) või kahe (idee ja taotlus) osaline.

Taotlusvooru käigus esitab projekti juhtasutus (valitud samas projektis osalevate asutuste hulgast) eMS programmis (toetusprogrammi infosüsteem) sekretariaadile (lisa 15) vastavalt taotlusvooru reeglitele projekti idee ja/või taotluse. Sekretariaat teeb abikõlblikkuse ja kvaliteedi kontrolli, mille käigus hinnatakse dokumente vastavalt kehtestatud hindamiskriteeriumitele. Sekretariaadi poolt tehtud kontrolli ja hinnangu põhjal teeb seirekomitee otsuse. Kui taotlusvooru käigus tuleb esitada ka idee siis hinnatakse esmalt idee ning antakse taotlejale soovitus taotluse esitamiseks või mitteesitamiseks. Sellest juhendumine on vabatahtlik ning idee esitanud asutuste otsustada.

Taotluse esitamisel hinnatakse taotlus veelkord ning kui seirekomitee selle heaks kiidab, siis vormistab ESTLAT programmi korraldusasutus toetuse määramise otsuse. Toetuse määramise otsus saadetakse sekretariaadi poolt juhtasutusele, kes sõlmib korraldusasutusega toetuslepingu.

2. Projekti rakendamine

- Lähtuda tuleb projekti taotluses esitatud plaanidest.
- Iga kolme kuu tagant tuleb esitada projektiaruanne.

Projekti tegevuste tõendamiseks esitatakse eMS programmis esmatasandi kontrollile aruanne, millele tehakse abikõlblikkuse kontroll. Protsessi käigus suhtleb esmatasandi kontroll täpsustavate küsimuste korral aruande esitanud asutusega. Kui kõigi projektiga seotud asutuste sama perioodi aruanded on esmatasandi poolt kontrollitud, siis paneb juhtpartner nende põhjal kokku vahearuande. See edastatakse sekretariaadile, kes pärast ülevaatamist saadab selle sertifitseerimisasutusele. Sertifitseerimisasutus kontrollib üle iga partneri kontrolliotsuse ning kinnitab makseotsus. Toetusraha makstakse juhtpartnerile, kes vastavalt tehtud kulutustele kannab selle omakorda üle teistele projektiga seotud asutustele.

Lisaks eelpool nimetatud etappides käsitletud osapooltele (lisa 15) omab olulist rolli ka II tasandi kontroll, kelle eesmärgiks on kontrollida süsteemi toimimist ning kontrollitasandite tööd.

ESTLAT programmi kontrollitasandite analüüsimiseks tegi autor küsitlused (lisa 22-26) kõigi tasandite (lisa 15) ning programmi rakendamisega seotud osapooltega (lisa 15). Lisaks kaasati seisukohtade avaldamiseks mõlemal programmiperioodil toetust saanud asutused. Järgnevas analüüsis kirjeldab autor kontrollitasandite omavahelist koostööd, määratleb peamisi tegevust mõjutavaid riske ning teeb ettepanekud nende maandamiseks.

3. ESTLAT PROGRAMMI KONTROLLITASANDITE RISKIDE ANALÜÜS

3.1. Uuringumeetodid

Eesmärgiks oli koguda ESTLAT programmi rakendamise seotud kogemusi ja seisukohti, mille põhjal analüüsida kontrollitasandite tegevust ning tuvastada neid mõjutavad riskid. Ajavahemikul 06.03.2018 - 27.03.2018 viis autor kontrollitasandite (lisa 15) hulgas läbi küsitlused (lisad 22-26). Lisaks kontrollitasanditele saadeti küsitlus (lisa 26) mõlemal programmiperioodil toetust saanud Eesti asutustele. Eesti ja Läti kontrollitasandite võrdluseks edastas autor inglise keelse küsitluse (lisa 27) ka Läti esmatasandi kontrollile. Autor valis küsitluste ja intervjuude läbiivimise infokogumise meetodi eelkõige sihtgruppide rohkuse ning suuruse tõttu. Asutuste käest info saamine oli küsitluste põhjal kõige lihtsamalt läbiviidav. Intervjuusid kasutas autor peamiselt asjaolul, et kõik kolm intervjuueeritavat osapoolt asusid Rahandusministeeriumis ning intervjuude käigus sai ebamääraseks jäänud infot koheselt täpsustada.

Samal perioodil tegi autor Rahandusministeeriumis kaks intervjuud programmi rakendamist juhtivate osapooltega (korraldusasutus, 16.03.2018, lisa 19) (seirekomitee, 27.03.2018, lisa 21). Lisaks korraldusasutusele ja seirekomiteele viidi täiendav intervjuu (26.03.2018, lisa 20) läbi II tasandi kontrolli esindajaga, kellega täpsustati eelnevalt saadetud küsitluse vastuseid. Arvestades II tasandi kontrollide poolt läbi viidavate tegevuste spetsiifikat ja auditite tähelepanekute olulisust käesoleva magistritöö koostamisel, siis oli mõlema infokogumise meetodi rakendamine põhjendatud.

Küsitluste edastamiseks kontrollitasanditele (lisa 15) ja toetust saanud asutustele kasutas autor kahte formaati:

- E-mailile saadetud küsitlus (Wordi fail): sekretariaat, II tasandi kontrolli esindaja, sertifitseerimisasutus.

- E-mailile saadetud küsitluse link (eraldi veebikeskkond): Eesti ja Läti esmatasandi kontrollid ja toetust saanud Eesti asutused.

Formaadi valik oli tingitud erineva suurusega sihtgruppidest. Sihtgrupi suuruse määras autor ESTLAT ametlikul kodulehel oleva info (kontaktid ja toetust saanud asutuste arv) põhjal. Toetust saanud asutuste (114 Eesti asutust) ja esmatasandi kontrollide (Eestist 5 inimest) (Lätist 9 inimest) poolt saadetud vastuseid oli veebikeskkonnas parem analüüsida. Väiksemate sihtgruppide (sertifitseerimisasutus (1 inimene), sekretariaat (2 inimest) ja II tasandi kontrolli esindaja (1 inimene)) vastuseid oli lihtsam analüüsida e-maili teel edastatud failidest. 1-2 inimesest koosneva sihtgrupi tarbeks veebiküsitluse koostamine polnud aja kasutamise seisukohast mõistlik.

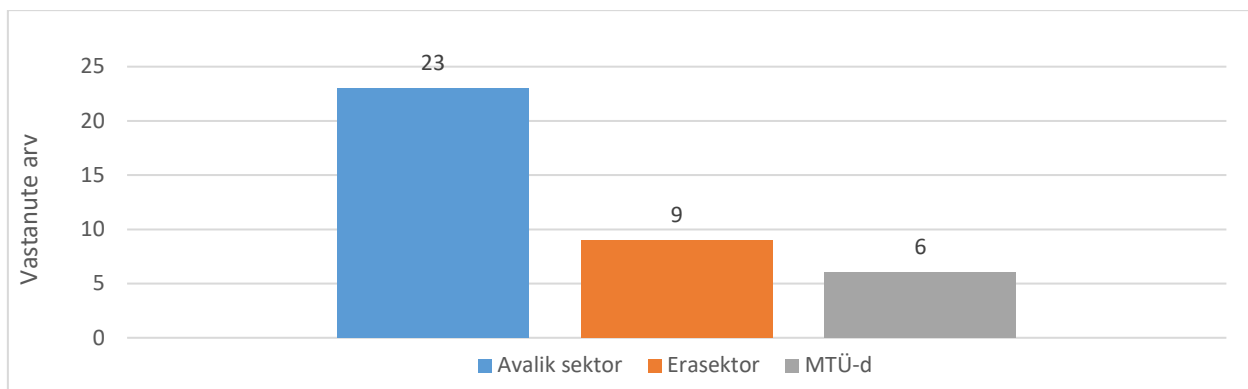
Küsitluste saatmiseks kontrollitasanditele (lisa 15) kasutas autor programmi kodulehel olevaid kontaktandmeid. Esmatasandi kontrolli (lisa 15) puhul kaasati vastamisse ka asutusest hiljuti lahkunud kuid pikaajalist kogemust omavad töötajad (kontrollija ning nende juhataja). Kõige keerulisem oli küsitluse saatmine toetust saanud asutustele. Info asutuste kohta on kättesaadav ESTLAT programmi veebilehel kuid kontaktisikuid seal väljatoodud pole. Autor küsis andmeid ESTLAT programmi sekretariaadist (kirjeldus lisa 15), kuid viidates delikaatsetele isikuandmetele nende edastamisest keelduti.

Sekretariaat nõustus edastama Eesti asutuste kontaktisikutele teavituskirja (e-mail 06.03.2018) ning teavitama küsitluse saatmisest autori poolt. Täiendavalt informeeriti küsitlusest ka programmi ametlikule Facebooki lehele tehtud postituses (06.03.2018).

Suurima sihtgruppi moodustasid toetust saanud Eesti asutused keda programmi kodulehe andmeil on 114. Asutustele saadetud küsitlusele laekus 31.03.2018 seisuga 38 vastust. Lisaks loobusid viis asutust vastamast, põhjendades seda tagasisides (saadetud e-mailidena) projektiga seotud isikute lahkumisega.

Lisaks isikute lahkumisega toob autor võimalike küsitlusele vastamata jätmise põhjustena välja:

- Liiga pikk aeg projekti elluviimisest
- Ajanappus
- Küsitlus ei jõua õigetele adressaatidele
- Huvi puudus
- Hirm arvamuse avaldamise tagajärgede eest

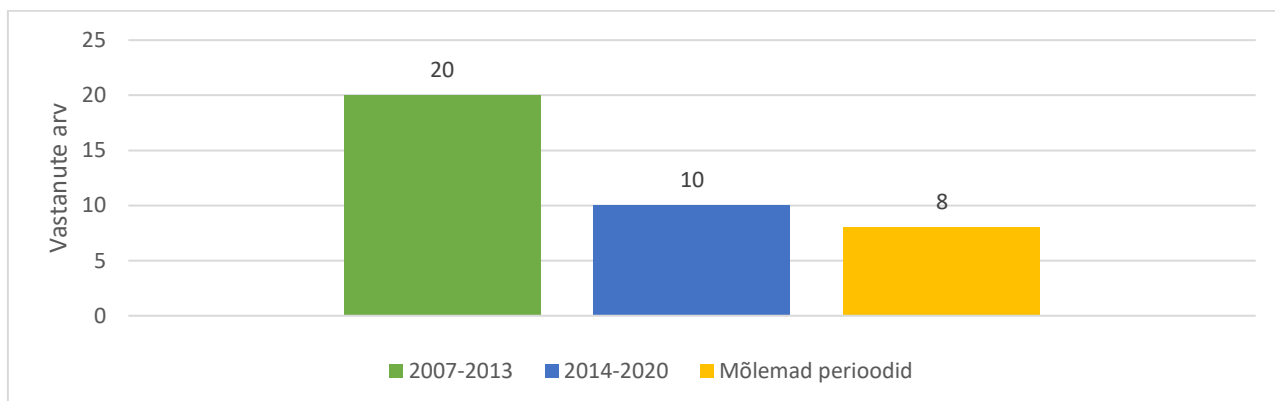


Joonis 7: Toetust saanud asutustele saadetud küsitlusele vastanud organisatsioonide jaotus

Allikas: Lisa 26

Joonisel 7 on kirjeldatud küsitlusele (lisa 26) vastanute jaotus vastavalt organisatsiooni tüübile. Enim oli vastanute seas avaliku sektori asutusi (23 asutust). Nendele järgnesid erasektori asutused (9) ning MTÜ-d (6). Vastavalt programmi kodulehel olevale infole moodustavad avaliku sektori organisatsioonide arv ca 75 % kõikidest toetust saanud asutustest.

Küsitlusele (lisa 26) vastanutest omas ainult esimese programmiperioodi kogemust 20 vastajat ning kümme sai esmakordselt toetust käesoleval perioodil. Küsitlusele vastas kaheksa asutust, kes on toetust saanud mõlemal perioodil. Kahe perioodi kogemus avaldus sisukamates vastustes, kus asutused andsid omapoolseid seisukohti ja ettepanekuid programmi rakendamise tõhustamiseks.



Joonis 8: Küsitlusele vastanute kogemus projektide rakendamisel ESTLAT programmist

Allikas: Lisa 26

Sekretariaadi küsitlus (lisa 22) edastati organisatsiooni juhile ning programmi konsultandile. Autor valis eelpool nimetatud vastajad välja, arvestades nende pikaajalist kogemust ESTLAT programmi rakendamisel.

Esmatasandi kontrollide puhul saatis autor küsitluse (lisa 23) kõigile kolmele ametis olevale ametnikule (kaks kontrollijat ja juhataja). Lisaks neile kaasati ka eelmine juhataja (lahkus 2017. aastal) ning esmatasandi kontrollija (lahkus 2018. aastal). Mõlemad omavad pikka kogemust ESTLAT programmi rakendamisel ning nende seisukohad täiendavad analüüsi olulisel määral. Vastused laekusid praeguselt juhatajalt ning mõlemalt endiselt töötajalt. Praegused esmatasandi kontrolli teostavad ametnikud jätsid küsitlusele vastamata. See ei mõjuta oluliselt esmatasandi kontrolli käsitlevate järelduste kvaliteeti analüüsis. Praegune juhataja omab piisavat ülevaadet hetkeseisust ning lahkunud töötajad pole liiga pikka aega programmi rakendamisest eemal viibinud.

II kontrollitasandile koostatud küsitluse (lisa 25) edastas autor ametnikule, kes vastavalt ESTLAT programmi kodulehe infole tegeleb peamiselt programmiga seonduvate auditeerivate tegevustega. Sertifitseerimisasutusele kokkupandud küsitluse (lisa 24) esitas autor funktsiooni täitvale ametnikule, kasutades ESTLAT programmi kodulehel olevat e-maili aadressi.

Läti esmatasandi kontrollitasandi puhul vastas küsitlusele üheksast võimalikust kontrollijast neli, mis on hea tulemus. Enne vastamist pidi autor algselt plaanitud küsimusi vähendama ning küsitluse ülesehitust oluliselt muutma, sest viidati suurele töökoormusele.

Küsitluste (lisad 22 - 27) ja intervjuude (lisad 19-21) käigus kogutud infot kasutab autor ESTLAT programmi kontrollitasandite analüüsimiseks. Analüüsi koostamisel tugineb autor joonisel 1 kirjeldatud riskijuhtimise protsessi ülesehitusest ning kohandab seda magistritöö teemale sobivaks. Struktuur koosneb kolmest osast: kontrollitasandite koostöö ja toimimine, peamised riskid ning ettepanekud maandamismeetmeteks.

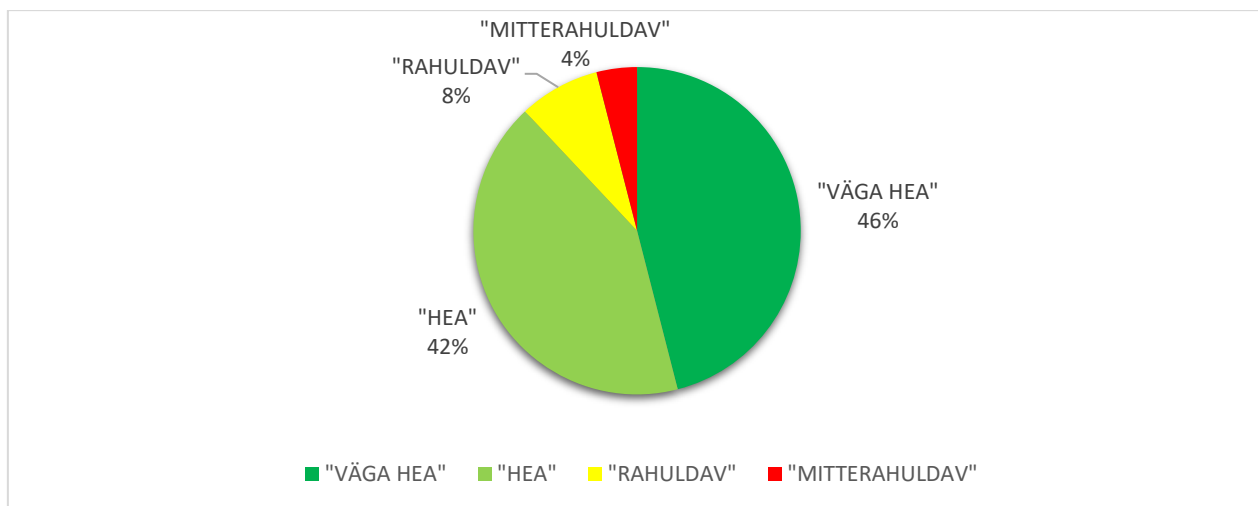
3.2. Uuringute tulemused, järeldused ja ettepanekud

1. Kontrollitasandite koostöö ja toimimine

Vastavalt lisale 15 on ESTLAT programmi kontrollitasandeid kokku neli. Küsitluste (lisad 22-26) ja intervjuude (lisad 19-21) käigus uuris autor rakendamisega seotud üksustelt (lisa 15) ning mõlemal perioodil toetust saanud asutustelt hinnangut koostööle kontrollitasanditega. Sekretariaat oli ainus osapool, kes ei soovinud anda hinnangut koostööle. Seda põhjendati nad seisukohaga, et pole hinnangute andmiseks piisavalt pädev osapool. Autor lähtub analüüsis sertifitseerimisasutuse, esmatasandi kontrollitasandi ning II tasandi kontrollitasandi hinnangutest. Intervjuudes (lisa 19-21) käsitleti vähesel määral omavahelist koostööd.

Küsitluse (lisa 26) vastustest selgus, et toetust saanud asutused andsid koostööle sekretariaadile enim hinnanguks „väga hea“ (46% vastanutest) ja „hea“ (42% vastanutest). Hinnangut „rahuldav“ (8% vastanutest) ja „mitterahuldav“ (4%) oli vastanute seas oluliselt vähem, kui kõrgemaid hinnanguid. Kõrgemate hinnangute põhjendamiseks mainisid küsitlusele (lisa 26) vastajad järgmiseid märksõnu: „abivalmid“, „asjatundlikud“, „võimalus anda tagasisidet“, „kiired“ jne. Madalamaid hinnanguid põhjendasid vastajad (lisa 26) järgnevalt: „aeglane vastamine“, „vastuste erinevus sekretariaadi sees“ jne. Jaotus on kujutatud ka joonisel 9.

Sekretariaadile (lisa 15) antud kõrget hinnangut põhjendab autor asjaoluga, et nende roll on aidata toetuse taotlejaid ning projektide elluviijaid programmiga seotud küsimustes (taotlusvormi täitmine, tegevuste deklareerimine jms). Negatiivseid otsuseid toetust taotlevate ja toetust saanud asutuste kohta nad ei tee. Seega seondub sekretariaat (lisa 15) taotlejatele eelkõige abiandva funktsioonina.



Joonis 9: Toetust saanud asutuste hinnang sekretariaadile

Allikas: Lisa 26

Lisaks toetust saanud asutustele küsis autor hinnangut sekretariaadiga tehtavale koostööle ka kontrollitasandite (lisa 15) käest. Sertifitseerimisasutuse esindaja hindas koostööd küsitlusele (lisa 24) vastates hindega „hea“. Autor toob märkusena välja, et ükski tasand ei saanud sertifitseerimisasutuse poolt hinnanguks „väga hea“. Seega tuleb hinnangut lugeda positiivseks ning pidada toetust saanud asutuste koostööd sekretariaadiga piisavaks ning toetusprogrammi raames toimivaks. Ka esmatasandi kontrollile saadetud küsitluse (lisa 23) vastustes antud hinnang koostööle on keskmiselt (kolme vastaja keskmine) „hea“. Töölt lahkunud esmatasandi kontrolli funktsiooni täitnud inimesed hindasid mõnevõrra kriitilisemalt (vastavalt „rahuldav“ ja „hea“) ning hetkel ametis olev esmatasandi kontroll andis hinnanguks „väga hea“.

Kriitilisemate hinnangute andjad põhjendasid oma otsust faktiga, et minevikus oli mõningaid probleeme sekretariaadiga tehtava koostööga. Vastused esitatud küsimustele tulid sekretariaadilt aeglaselt ning mõnede teemade puhul on sekretariaat enda kohustusi delegeerinud esmatasandi kontrollile. Ametis olev esmatasandi kontrollide juht märkis ära, et on koostööga rahul ning kõik sujub. Autori seisukohast ei saa praegune juht oma hinnangutes liiga kriitiline olla. Kui peaks esinenud olema negatiivseid situatsioone, siis neid pigem välja ei tooda, et hoida vajalikku koostööd ka tulevikus. Lahkunud töötajad saavad oma hinnangutes olla mõnevõrra vabamad. II kontrollitasandi esindaja hindas koostööd hindega „hea“. Hinnangut küsitlusele (lisa 25) vastamisel ei põhjendatud. Sekretariaati on nende poolt ka auditeeritud ning eraldi tähelepanekuid nende puhul välja ei toodud.

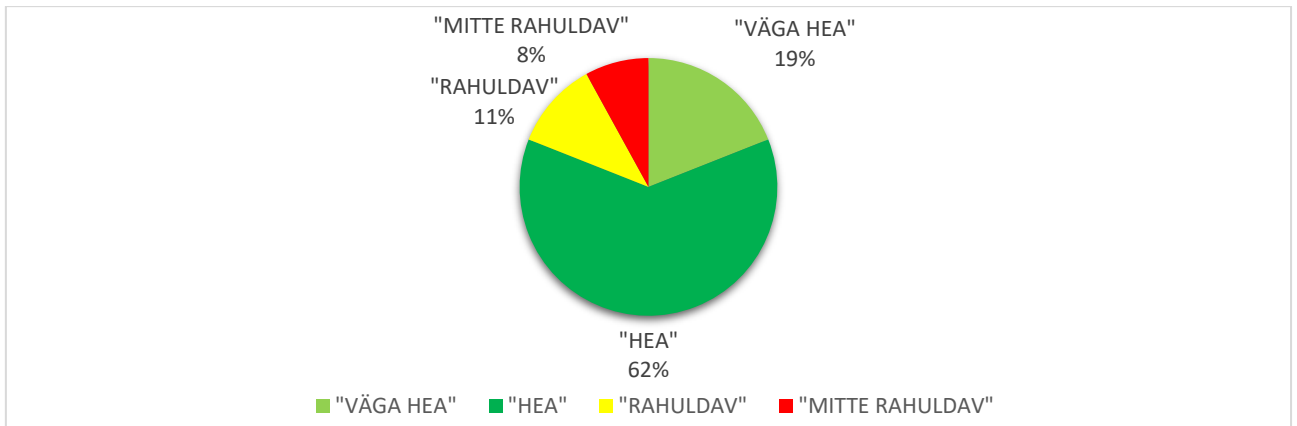
Intervjuude (lisa 19 ja lisa 21) käigus hindasid programmi juhtimisega seotud osapooled (lisa 15) sekretariaadiga tehtavat koostööd positiivselt. Korraldusasutus tõi oma intervjuus eraldi välja (lisa 19), et sekretariaadi poolt tehtavate taotlejate nõustamisega ollakse rahul.

Kokkuvõttes ollakse sekretariaadi tööga toetust saanud asutuste ja rakendavate üksuste (lisa 15) poolt rahul (pigem väga rahul).

Esmatasandi kontrolli puhul on toetust saanud asutused ning rakendamise seotud osapooled (lisa 15) hinnanud koostööd mõnevõrra erinevalt kui sekretariaadi puhul. Hinnangute jaotus on kirjeldatud joonisel nr 7. Vastavalt toetust saanud asutustele saadetud küsitluse (lisa 26) tulemustele on enim märgitud (62%) hinnang koostööle esmatasandi kontrollile „hea“. 19% vastanutest märkis koostöö hinnanguks „väga hea“. Esmatasandi kontrolli tööd põhjendati nende hinnangute puhul järgmiste märksõnadega: „asjalikud“, „operatiivne tagasiside“, „tullakse otsustes vastu“, „protsess lihtne ja arusaadav“ jne. Kriitilisematest hinnangutest märgiti koostöö puhul 11% „rahuldav“ ning 8% „mitte rahuldav“. Hinnangut põhjendati märksõnadega: „liialt pisiasjadele keskenduvad“, „tähtajad ületatud“, „liialt norivad“ jne.

Võrreldes hinnangutega sekretariaadile (joonis 6) iseloomustati koostööd esmatasandi kontrolliga kriitilisemalt. Enamik vastajaid (62%) olid seisukohal, et koostöö on „hea“ kuid neid vastajaid kelle arvates oli koostöö „väga hea“ oli võrreldes sekretariaadile antud hinnanguga (48%) ainult 19%. Ka kriitilisemaid hinnanguid („rahuldav“ ja „mitte rahuldav“) anti rohkem: esmatasandi puhul oli 19% ning sekretariaadi puhul (joonis 6) 12%.

Autor arvates on hinnangute erisus tingitud kontrollitasandite rollide erinevusest. Kui sekretariaat nõustab toetust taotlemaid ning saavaid asutusi, siis esmatasandi kontrollist sõltub kui kiirelt kontrollitegevused läbiviidud saavad ning kui suur on laekuv toetusraha. Kontrolliprotsess on inimeste jaoks pigem ebameeldiv tegevus, mis pikendab taotlejate seisukohast toetusraha saamisele kuluvat aega. Asutused tõid küsitluse (lisa 26) vastustes välja probleemi, et toetusraha laekumine pärast tegevuste deklareerimist võtab liiga kaua aega. Kui mõni partner ei saada oma aruannet õigeaegselt või edastab esmatasandi kontrollile ebakorrekse aruande, siis pikendab see ka toetusraha laekumist. Vastavalt toetuse rakendamise skeemile (lisa 16) makstakse toetusraha pärast kõikide projektpartnerite sama perioodi aruannete kontrollimist.



Joonis 10: Toetust saanud asutuste hinnang koostööle esmatasandi kontrolliga

Allikas: Lisa 26

Kontrollitasanditest hindas esmatasandi kontrolli kõige kriitilisemalt sertifitseerimisasutus („rahuldav“). Küsitluse (lisa 24) vastustes seda ei põhjendatud. Autori seisukohast on see selgitatav esmatasandi kontrolli ja sertifitseerimisasutuse tiheda koostööga. Sertifitseerimisasutus tegeleb peamiselt esmatasandi kontrolli poolt vormistatud kontrolliotsuste ülevaatamisega. Saadetud küsitluse (lisa 24) vastustes kirjeldati probleemina vigaseid kontrolliotsuseid. Nende tuvastamine, parandamine ja selgituste küsimine pikendab oluliselt ka sertifitseerimisasutuse tööaega. Vigade rohkus (vastuste põhjal kohati 20% kontrolliotsustest) mõjutab ka hinnangut koostööle.

II kontrollitasandi esindaja märkis küsitluse (lisa 25) vastustes koostööd esmatasandi kontrolliga tasemel „hea“. Täiendavas intervjuus (lisa 20) mainib II tasandi esindaja ära, et eelmisel perioodil oli probleeme auditi tähelepanekute mõistmises. Mittemõistmisele viitas ka endise esmatasandi kontrolli antud vastused küsitlusele (lisa 23). Käesolevaks ajaks on need probleemid mõlema osapoole seisukohast (lisa 20, lisa 23 ja lisa 25) lahendatud ning koostöö on konstruktiivne.

Korraldusasutuse ja seirekomiteega tehtud intervjuude (lisa 19 ja lisa 21) käigus koostööd esmatasandi kontrolliga ei käsitletud. Esmatasandi kontroll täidab oma funktsiooni kuid viidati inimressursi nappusele, mis segab tegevuste kvaliteetset elluviimist.

Läti esmatasandi kontroll hindas küsitluses (lisa 27) koostööd Eesti tasandiga hindegas „hea“, kuid see toimub nende seisukohast vähesel määral. Peamiselt suheldakse juhtudel, kui aruandes jagatakse kulusid mitme projektiga seotud asutuse vahel. Ka Eesti esmatasandi kontroll tõdes

küsitluse (lisa 23) vastuses, et eelmisel perioodil oli koostöö suurem ning 2012. aastal viibisid Läti kontrollid nädal aega Eestis kogemusi saamas.

Kokkuvõtteks on esmatasandi kontrolli koostöö taotlejate ning teiste kontrollitasanditega tasemel „hea“. Võrreldes sekretariaadiga on toetust saanud asutused ja teised üksused kriitilisemad, kuid see on autori seisukohast tingitud esmatasandi kontrolli funktsioonist ning inimressursi vähesusest tingitud riskide avaldumisest.

Sertifitseerimisasutust hindasid ainult kontrollitasandid, sest asutused ei puutu nendega otseselt kokku. Koostöö sertifitseerimisasutusega on esmatasandi kontrolli arvates (lisa 23) väga hea ning tunnustatakse nende abi erinevate probleemide lahendamises. Eelmisel perioodil arutas sertifitseerimisasutus esmatasandi kontrolliga olukordi, kui tekkisid kahtlused mõne taotleja kulutustes või töökorralduses.

II tasandi kontrolli puhul mainiti intervjuu (lisa 20) käigus, et koostöö sertifitseerimisasutusega on hea ning nende töös pole auditite jooksul probleeme täheldatud. Täpsemalt oma hinnangut ei põhjendatud.

Korraldusasutus oma hinnangut ei andnud, sest sertifitseerimisasutus kuulub nende koosseisu. Siiski kiitsid nad intervjuu käigus rolli täitvat ametnikku ning on tema tööga rahul. Käesoleval perioodil kuulub sertifitseerimisasutus korraldusasutuse koosseisu. Autori seisukohast muudab see suhtlemise ning arutelu erinevate teemade puhul lihtsamaks, sest ollakse samas osakonnas ka esmatasandi kontrolliga.

Kokkuvõtteks on sertifitseerimisasutuse koostöö teiste kontrollitasanditega hea ning pigem teevad nad sageli rohkem, kui nende kohustus on. Esmatasandi kontrolliotsuste vigade parandamine ning aktiivne osalemine erinevate probleemsete teemade lahendamises on mõned näited, mida esmatasandi kontrolli küsimustikule (lisa 23) vastajad ära märkisid.

II kontrollitasandit hindasid küsitluste (lisa 23 ja lisa 24) vastuses esmatasandi kontrolli esindajad ning sertifitseerimisasutus. Keskmine hinnang (kolme vastaja hinnanguid arvestades) koostööle märgiti tasemel „hea“. Seda põhjendati positiivsest poolest, tiheda koostöö tegemisega ning viidati mõistlikele ja argumenteeritud auditi tähelepanekutele. Kriitilisemalt toodi välja, et kohati ollakse

ebapädevad projektauditite läbi viimisel ning eelneval perioodil polnud nende tähelepanekud piisavalt põhjendatud. Autor selgitab kriitilisemaid hinnanguid asjaoluga, et need tehti juba lahkunud esmatasandi kontrolli poolt, kellel on lihtsam seisukohta anda. Tuleb arvestada ka inimeste iseloomude erinevusega, mis tingib probleeme koostöös.

Sertifitseerimisasutus hindab II tasandi kontrolliga tehtavat koostööd hindega „hea“. Probleeme küsitluse (lisa 24) vastustes välja ei toodud. Seirekomitee hindas koostööd II tasandiga väga heaks ning kiitis nende võimekust oma rolli programmi rakendamisel täita.

2. Peamised riskid

Küsitluste (lisa 22-27) ja intervjuude (lisa 19-21) käigus palus autor kirjeldada peamisi kontrollitasandite tegevusi mõjutavaid probleeme. Programmi mõjutavate riskide avastamisega tegelevad II tasandi kontrollid, kes teevad projekti- ja süsteemiauditeid. Vastavalt II kontrollitasandiga tehtud intervjuule (lisa 20) viidi perioodil 2007-2013 läbi neli süsteemiauditit ning 78 projektauditit. Süsteemiauditid tehti sekretariaadi, korraldusasutuse, esmatasandi kontrolli ning sertifitseerimisasutusega. Projektauditeid tehti samal perioodil 78 asutusega. Mõned projektid (Back to Nature ja Baylink) sattusid valimisse ning auditeeriti kaks korda. Käesoleval perioodil on tehtud kuus süsteemiauditit ning seni mitte ühtegi projektauditit.

Võttes arvesse käesoleval perioodil läbiviidud auditite tähelepanekuid ning intervjuude (lisa 19 - 21) ja küsitluste (lisa 22 - 27) vastuseid, siis jaotab autor peamised riskid kolme kategooriasse: inimressursist tingitud riskid, töökeskkonnast tingitud riskid ning muud riskid.

➤ Inimressursist tingitud riskid

Vastavalt läbiviidud intervjuudele (lisa 19 – 21) ning küsitlustele (lisa 22 – 27) on peamiseks kontrollitasandite tööd mõjutavaks riskiks inimressursist tingitud riskid. Seda on küsitluste vastustes kirjeldanud esmatasandi kontroll (lisa 23) ja intervjuudes välja toonud II kontrollitasandi esindaja (lisa 20), seirekomitee esindajad (lisa 21) ning korraldusasutus (lisa 19).

Inimressursi nappus mõjutab seirekomitee sõnul esmatasandi kontrolli juba pikemat aega ning lõplikku lahendust pole sellele veel leitud. Kontrollitasandite seisukohast on peamine eesmärk tagada kontrollitegevuste (taotluste, aruannete, kontrolliotsuste ja rakendussüsteemi kontrollimine) abil programmi reeglitepärane rakendamine. Inimressursi puudusel pole võimalik esmatasandi kontrolli tegevusi piisvalt kvaliteetselt teha ning töökoormuse kasvu korral on mõjutatud kontrolliotsuste kvaliteet ning pikeneb protsessiks kuluv aeg.

Hetkel täidavad esmatasandi kontrolli funktsiooni kaks põhikohaga kontrolli ning nende juht, kes peaks tegelema ainult töö juhtimisega. Inimressursi risk kuulub strateegiliste riskide hulka, sest peamine põhjus selle riski avaldumisele tuleneb liikmesriigi (antud juhul Eesti) otsusest mitte suurendada esmatasandi kontrollide hulka ESTLAT programmi rakendamisel. Autori tehtud intervjuude ja küsitluste käigus sellele piisavalt põhjendust ei saadud, kuid suure tõenäosusega on see tingitud ebapiisavatest palgavahenditest.

Vastavalt sertifitseerimisasutuse küsitluse (lisa 24) vastustele moodustavad vigased kontrolliotsused kohati 20% kõikidest tehtud otsustest. Kõikide vigade puhul esmatasandi kontrolli ei teavitata. Lihtsamini parandatavate vigade korral korrigeerib sertifitseerimisasutus need ise ära, kuid sisuliste vigade korral peab esmatasandi kontroll andma täiendavaid selgitusi. Korduvate vigade korral informeeritakse esmatasandi kontrolli ja tema juhti. Vigade parandamine võtab aega, mistõttu pikeneb ka toetusraha ülekandmine. Seda käsitleti vastavalt asutustele saadetud küsitluse (lisa 26) vastustele. Väiksemad asutused on rahavoogude liikumisest tugevalt mõjutatud ning toetusraha laekumisele eelnev pikk periood muudab nende tegevused keeruliseks.

Autori seisukohast on inimressursi nappusest tingitud riski avaldumine võimalik ka sertifitseerimisasutuse puhul, mille rolli täidab ESTLAT programmi kodulehe andmetel ainult üks töötaja.

Risk avaldumine on tõenäoline olukorras, kui ametnik jääb pikemalt haigeks, läheb töölt ära või ei saa muul põhjusel kontrollitasandi funktsiooni täita. Kuigi II kontrollitasandi poolt edastatud sertifitseerimisasutuse süsteemiauditis ei kirjeldata suuremaid riske, tuleks korraldusasutusel autori seisukohast inimressursi riski programmi planeerimisel siiski arvestada. Seda riski pole võimalik maandada ka nelja-silma kontrolliga, mille tegemiseks oleks vaja vähemalt kahte sama funktsiooni esindajat.

Teiste kontrollitasandite puhul on see risk maandatud eelkõige kogemustega personali ning lepingutega, mis annavad võimaluse kaasata lisatööjõudu. Esmatasandi kontrollitasand on lähiminevikus kaasanud lisatööjõudu, et tulla toime suurenenud töökoormusega. Selleks on kasutatud käsunduslepinguga palgatud töötajaid, kes omavad eelnevat esmatasandi kontrolli kogemust. Lisatööjõudu on kaasatud ajavahemikus 2012.-2013 ning 2017. aastal. Lisaks

ametisolevatele kontrollidele on nendel perioodidel juurde palgatud 4 - 5 inimest, mis viib Eesti esmatasandite kontrolli arvu samale tasemele Lätiga.

Funktsiooni täidetakse peamiselt oma põhitöö kõrvalt. Palgatud töötajad omavad autori seisukohast vajalikku kogemust, mille põhjal saavad nad koheselt esmatasandi kontrolli rolli täitma asuda. Kriitikat ajutise tööjõu kasutamisele tegi sertifitseerimisasutus, kelle vastustest (lisa 24) tehakse suur osa vigaseid kontrolliotsuseid just ajutiselt palgatud tööjõu poolt. Vigade põhjus on autori seisukohast tingitud ebapiisavast ettevalmistusprotsessist, mis ajutiselt palgatud tööjõu puhul jääb minimaalseks.

Inimressursi nappusest tulenevaid riske saab maandada ka esmatasandi kontrolliprotsessi lihtsustamisega. Lisaks administratsioonikulude lihtsamale deklareerimisele eelmisel perioodil on käesoleval perioodil samamoodi lähenetud tööjõukuludele. Lihtsustused põhinevad kulude fikseerimisel. Administratsioonikulude puhul kasutatakse nn *Flat Rate* (fikseeritud määr: 15% tööjõukuludest). Tööjõukulude puhul deklareeritakse projekti töötasuna kindel protsent või summa palgast. Kui töötaja puhul on kokkulepitud kindlas protsendis või summas, siis peab esmatasand kontrollima ainult deklareeritud summa vastamist töölepingule.

Teised kontrollitasandid (lisa 15) maandavad inimressursi nappusega seotud riske erinevalt. Kõigi kontrollitasandite (sekretariaat, sertifitseerimisasutus ja II kontrollitasand) personal omab mõlema programmiperioodi kogemust. Lisaks kogemustele on risk maandatud eraldi raamlepingutega, mis laseb II kontrollitasandi näitel kaasata oma ülesannete elluviimiseks teisi asutusi. Vastavalt intervjuus (lisa 20) selgunud infole kasutati seda võimalust 2012. aastal, kui Euroopa Komisjon nõudis täiendavaid projektauditeid. Nende läbiviimiseks korraldati hange, mille võitis KPMG, kes teostas 25 projektauditit. II tasandi kontrollid toetasid protsesse nõustamisega ning tegid esialgses faasis omapoolse kvaliteedikontrolli. Kokkuvõttes oldi KMPG poolt tehtud auditite kvaliteediga rahul.

Kokkuvõtteks saab küsitluste (lisa 22 - 27) ja intervjuude põhjal (lisa 19 - 21) väita, et kontrollitasandite inimressursi tõhus kasutamine põhineb eelkõige kogemustel. Enamik personalist on mõlema perioodi kogemusega ning tööülesanded viiakse ellu suurte kogemuste baasil täpselt ja kiirelt. Probleem on esmatasandi kontrolliga, mis peab teatud ajahetkel hakkama saama suure töökoormusega ning ei oma selleks piisavalt ressursi.

➤ **Töökeskkonnast tingitud riskid**

Vastavalt toetust saanud asutustele saadetud küsitluse (lisa 26) ning kontrollitasanditele edastatud küsitluste (lisad 22 - 25) vastustele oli enim mainitud muudatus kahe programmiperioodi vahel töökeskkond eMS. eMS on töökeskkond, mida kasutatakse piiriüleste koostööprogrammide tegevuste elluviimiseks (taotlemine, kontrolliprotseduurid jne). Kui eelmisel perioodil oli projektiga seotud dokumendihaldus paberkujul, siis käesoleval perioodil toimub see elektroonilises keskkonnas. eMS programmi kasulikkust on asutused küsitlusele (lisa 26) vastades põhjendanud protsessi lihtsustumisega. Enam pole vaja esitada paberkandjal dokumente ning see hoiab aega kokku.

Kasulikkusele on viidanud ka esmatasandi kontroll, kes eraldi märkis küsitluse (lisa 23) vastustes ära mugavust distantsilt töötamiseks. Esmatasandi kontroll kasutab periooditi ajutist tööjõudu ning autori praktikast lähtuvalt on elektroonilisi dokumente lihtsam kontrollida kui paberkandjal. Samuti jääb elektrooniliselt maha kontrollijälj, mida saavad kõik programmi rakendamisega seotud osapooled kergesti tuvastada.

Kriitilisemat tagasisidet andsid peamiselt toetust saanud asutused. Küsitlusele (lisa 26) vastates leiavad asutused, et eMS puhul on tegemist keerulise programmiga, millel on mitmeid veakohti. Näitena mainiti ära, et programm ei anna automaatset veateadet, kui esitatakse poolik aruanne või puuduvad kohustuslikud dokumendid. Harva kasutades ei kinnistu kasutamisoskus ning küsitlusele (lisa 26) vastanud toetust saanud asutuste (IT ettevõtted) esindajate seisukohast omab programm vananenud põhimõtteid ja infosüsteemi standardeid. Täpsemalt seda kriitikat vastustes ei põhjendatud. Samuti täheldati probleeme programmi kasutamisega nutiseadmetes.

Sertifitseerimisasutuse esindaja tõi küsitluse (lisa 24) vastustes välja, et eMS-i puhul pole tegemist kasutajasõbraliku rakendusega. Sarnaselt taotlejatele viitas ka sertifitseerimisasutus vajadusele rakendada programmis teavitussüsteeme poolikult läbiviidud protsesside avastamiseks. Probleeme on ettevalmistuskulude puhul – eMS ei oska seda makset tehtud kuludest maha lahutada ja näitab seetõttu projekti jääki valesi.

Esmatasandi kontrollid toovad küsitluse (lisa 23) vastustes kriitilisele esile, et kohati on tehnilised probleemid tekitanud lisatööd nii taotlejatele kui esmatasandi kontrollile.

Läti esmatasandi kontrollid ei hinnanud eMS-ist tingitud vigade arvu väga suureks ning pidasid küsitluse (lisa 27) vastuses seda riski pigem vähetähtsaks. See võib tingitud olla ka asjaolust, et seoses inimressursi piisavusega Läti esmatasandi kontrollis ning nelja-silma kontrolli rakendamise pole eMS kasutamine nende jaoks täiendav risk.

Autor küsis e-maili teel (29.03.2018, lisa 28) selgitust ka sekretariaadi juures töötava eMS administraatori käest, kelle seisukohast ei osatud enne eMS programmi rakendamist nii suurt hulka vigu oodata. Vigu parandatakse jooksvalt ning vastavalt võimalustele. Kõik programmi rakendamisega seotud osapooled on saanud vähemalt ühe koolituse eMS programmi teemadel.

eMS programmi kasutusele võtmine on autori seisukohast kahe perioodi vaheline tähtsaim muudatus. Tegemist on vajaliku programmiga, sest paberivaba dokumendihaldus annab võimaluse asutustel lihtsamalt dokumente edastada ning programmi tegevusi mugavalt ühtses keskkonnas teostada. Programm muudab lihtsamaks ka kontrollitasandite töö, sest nüüd jääb kontrollitegevustes piisav jälg programmi ning tööd saab teha distantsilt. Siiski on 2018. aastal eMS kasutamisest tingitud riskid (mõju kvaliteedile, ajakulule ning koostööle) avaldanud ning nende maandamisega tuleb korraldusasutusel tegeleda.

➤ **Muud riskid**

Lisaks eelpool mainitud riskitüüpidele toob autor välja riskid, mis ei oma kontrollitasandite seisukohast suurt mõju ning liigituvad peamiselt kaudsete hulka. Siiski on need piisavalt olulised, et tähelepanu osutamata võivad need eskaleerumisel mõjutada programmi rakendamist.

Inglise keele kasutamine programmi ametliku keelena on piiriülese koostööprogrammi puhul möödapääsmatu. Riski tõid välja asutused küsitluse (lisa 26) vastustes. Peamiselt mõjutab risk väiksemaid organisatsioone, kellel puudub piisav keeleoskus. See avaldub vastajate (lisa 26) sõnul toetuse taotluse või aruandluse koostamisel ning eMS programmi kasutamisel. Vigased aruanded tekitavad omakorda täiendavat tööd ja ajakulu kontrollitasanditele. Riski maandamiseks on küsitluse (lisa 26) vastustes mainitud piisava keeleoskusega projektijuhi palkamist.

Seirekomiteega tehtud intervjuu (lisa 21) tõi ühe riskina välja taotluste hindamiskriteeriumid. Selgus, et mõned taotlused olid sekretariaadilt saanud kõrge hinnangu, kuid hiljem seirekomitee poolt ülevaadatuna toetuse saajaks ei valitud. Peamiseks põhjuseks on hindamiskriteeriumite

kallutatus hinnata kõrgemalt taotluste vormistuslikku osa. Hästi sõnastatud ning vormistatud taotlus saab hindamisel kõrgema hinnangu kui kehvemalt vormistatud taotlus. See muudab seirekomitee töö keerulisemaks, kuid maandatakse kohustusega vaadata üle kõik taotlused ning eelkõige veenduda projekti mõjus programmipiirkonnale. Samale probleemile on 2017. aasta hindamiskriteeriumite süsteemiauditis viidanud ka II tasandi kontrollid. Auditi järelustes soovitatakse senisest selgemalt taotlejaid teavitada asjaolust, et nende taotlust võidakse tagasi lükata, kuigi on eelnevalt saanud kõrge hinnangu. Autori seisukohast pikendab see risk esmalt seirekomitee tööprotsessi ning samuti nõrgendab koostööd taotlejate ning programmi rakendajate vahel. Probleemi tuleks kriteeriumite uuendamisel arvesse võtta, kuid keerulisust tekitab asjaolu, et kriteeriumid väljendavad kahe riigi vahelist kompromissi ning nende ühtne muutmine pole lihtne protsess.

Kontrollitasandite tööd mõjutava riskina toob autor välja vähese koostöö mõlema riigi esmatasandi kontrolli vahel. Tegemist on piiriülese koostööprogrammiga, mis autori seisukohast peab koostööd suurendama ka programmi rakendajate hulgas. Nõrk koostöö ei anna programmi rakendajatele võimalust vahetada kogemusi ning paljud probleemid lahendatakse eraldi, võttes selleks rohkem aega kui ühtselt arutades. Vastavalt Eesti esmatasandi kontrollidele saadetud küsitluse vastustele (lisa 23) oli koostöö eelmisel perioodil tihedam. Läti kontrollid on käesolevaks perioodiks kolinud teise asutusse ning enamik inimesi on vahetunud. Koostöö toimib pigem formaalsel tasandil ja pole väga tihe. Seda on küsitluse vastustes maininud ka Läti esmatasandi kontroll (lisa 27).

Autori seisukohast on tegemist kaudse riskiga, sest otseselt see kontrollitasandite tööd ei mõjuta. Siiski on koos võimalik lahendada teatud probleeme ja küsimusi kiiremalt kui üksinda ning teineteiselt saab üle võtta edukaid töökorralduslike praktikaid

3. Autori poolt väljapakutud maandamisettepanekud

Eelnevalt kirjeldatud riskid olid peamised, mis intervjuude ja küsitluste käigus vastajate poolt välja toodi. Kasutades eelnevalt paika pandud liigitust pakub autor välja maandamisettepanekud. Ettepanekud on väljatöötatud autori poolt, arvestades vastajate seisukohti ja ettepanekuid.

➤ **Inimressursist tingitud riskide maandamissetepanekud**

Ettepanek 1: Luua esmatasandi kontrollidest reserv (vabatahtlik), keda kasutada töömahu suurenemisel ning hoida neid pidevalt (sh ajal kui nad pole palgatud funktsiooni rakendama) programmi reeglitega kursis.

Ettepanek tuleneb korraldusasutuse ja sertifitseerimisasutuse poolsetest seisukohtadest, mis on kombineeritud autori kogemusega. Reservi loomiseks tuleb sõlmida eelkokkulepped inimestega, kes sooviksid tulevikus seda funktsiooni lepingu alusel täita ning tagada neile piisav ettevalmistus ja programmi reeglitega kursis olemine. Tõhusam ettevalmistusprotsess ning inforuumis olemine vähendab riski ebakvaliteetsete kontrolliotsuste tegemiseks.

Ettepanek 2: Viia esmatasandi kontrolliprotsessi sisse nelja-silma kontroll (teine kontroll vaatab kontrolliprotsessi üle).

Ettepanek tuleneb Läti esmatasandi kontrolli tööprotsessist ning ning autori kogemustest teiste toetusmeetmetega. Magistritöö esimese peatükis käsitles autor riskijuhtimist sh neljasilma kontrolli, kui võimalust riskide maandamiseks. Paljude kontrolliotsuste vead on tingitud hooletusest ning nelja-silma kontroll aitaks vähendada vigu ning hoiaks kokku esmatasandi kontrollide ja nende töö kvaliteedist sõltuvate osapoolte aega. Autor on seda rakendanud teiste toetusmeetmete kontrolliprotsessides ning pooldab selle rakendamist ka ESTLAT programmis.

Ettepanek 3: Maksta toetusraha igale asutusele eraldi, vastavalt esitatud aruannetele.

Meede on tingitud asutustele saadetud küsitluste vastustest ning autori kogemustest teiste toetusmeetmetega. Väiksemad asutused peavad toetusraha ootamise protsessi liiga pikaks sest on sõltuvuses rahavoogude liikumisest. Samuti jätaks see ära vahearuande koostamise kohustuse ning vähendaks projektiga seotud asutuste sõltuvust teistest partneritest.

➤ **Töökeskkonnast tingitud riskide maandamissetepanekud**

Ettepanek 1: Luua astustele ning kontrollitasanditele kontrolllehtede täitmiseks ja olulisemate protsesside näidised/juhendid.

Meede tuleneb asutuste ja sertifitseerimisasutuste vastustest küsitlustele ning autori kogemusest esmatasandi kontrollina. Taotlejad töid probleemina välja, et EMS on keeruline programm ja harva kasutades ei omandu kasutamisoskus. Näidised ja juhendid vähendavad vigade arvu, mis on tingitud ebapiisavast kasutusoskusest ning teeks selgeks olulisemad protsessid rakenduses.

Ettepanek 2: Lisada eMS programmi teavitussüsteemid, mis annaksid teada ebakorreksete toimingute tegemisest.

Ettepanek tuleneb kontrollitasanditele saadetud küsitluste vastustest ning autori kogemusest esmatasandi kontrollina. Asutused ja kontrollitasandid kinnitavad eMS-is protsesse, mis on poolikud või pole korrektselt täidetud. Teavitussüsteem vähendab taolisi vigu ning annab enne kinnitamist teada, kui mõni dokument on puudu, andmed vales lahtris või protsess poolik. See hoiab ka kontrolliprotsessidele kuluvat aega kokku

➤ **Muude riskid maandamissetpanekud**

Ettepanek 1: Kasutada kodulehel olulisemate teemade selgitamiseks tõlgitud materjale (eMS juhendid ja näidisprotsessid, programmidokument, abikõblikuse juhend jne).

Ettepanek tuleneb asutuste küsitluse vastusest. Programmi keel on inglise keel, mis pole kõikidel asutustel heal tasemel. See võib tekitada probleeme asjaajamises ning eskaleeruda täiendavateks vigadeks, mis omakorda pikendab kontrollitasandite kontrolliprotsesse. Eestikeelsete materjalide olemasolu kodulehel aitab ennetada võimalike vigade tekkimist. Kindlasti tuleb jälgida, et tõlkes olulist infot kaduma ei läheks.

Ettepanek 2: Kehtestada projektide kontaktisikutest koostööformaad, kellega tegeletakse projekti rakendamise kestel ning arutatakse aktuaalseid teemasid.

Ettepanek tuleneb asutuste poolsest tähelepanekutest, mis viitab vajadusele teha programmi rakendavate üksustega tihedamat koostööd ka projektide rakendamise ajal. Koostööformaad võib olla töögrupina või ühise meililistina, mille kaudu saab erinevaid teemasid arutada ning võimalusel probleeme lahendada. See vähendab ka teadmatust programmi reeglite puhul ning ennetab riske ebakorrekse aruandluse või tegevuste elluviimiseks. Hoitakse kokku kontrollitasandite tööaega ning vähendatakse selle kaudu töökoormust.

Eelpool väljatoodud ettepanekud on ainult osa nendest ideedest ning mõtetest, mida autor küsitluse ja intervjuude käigust kogunud Võimalusi kontrollitasandite töö tõhustamiseks ning selle abil riskide maandamiseks on mitmeid. Kirjeldatud ettepanekud esindavad autori seisukohast olulisemaid.

KOKKUVÕTE

20. sajandi olulisemate sündmuste hulka kuulub Euroopa Sõe- ja Terasühenduse asutamine, millest tänapäevaks on välja kujunenud 28 liikmesriiki koondav Euroopa Liit.

Selleks, et tagada Euroopa Liidu ühtsus ning aidata vähemarenenud riike teistele järgi hakati rakendama struktuuritoetusi. Need hõlmavad endas erinevat liiki finantsabi, mida jagatakse toetusmeetmetena liikmesriikidele vastavalt majanduslikule tasemele. Üheks EL finantsabi meetmeks on piiriüleised koostööprogrammid. Eelarveperioodil 2014 - 2020 on Eesti seotud kaheksa piiriülese koostööprogrammiga, millest üks on ESTLAT programm.

Magistritöö eesmärgiks on tuvastada piiriüleste koostööprogrammide toimimist mõjutavaid riskid ning pakkuda välja meetmeid maandamiseks. Töö keskendub ESTLAT programmi Eesti poolsetele kontrollitasanditele. Eesmärgi täitmiseks püstitas autor neli uurimisküsimust, millele töö käigus vastust otsis. Selleks viis autor läbi küsitluse kõikide kontrollitasandite hulgas ning tegi täiendavad intervjuud programmi rakendavate üksustega. Programmi rakendamise eest on vastutav Eesti Rahandusministeerium koos erinevate osakondadega. Lätis asub täiendav esmatasandi kontrolli tasand ning audiitorid, kes teevad projektiauditeid toetust saanud Läti asutustega.

Kas kasutusel olevad kontrollitasandid on piisavad programmi nõuetekohaseks rakendamiseks?

Magistritöö analüüsis käsitleti kontrollitasandeid ja sellega seonduvaid riske ning autor kinnitab, et tasandid on piisavad programmi sihipäraseks rakendamiseks. Siiski kerkisid analüüsi koostamisel esile mõningad riskid, millega tuleb programmi rakendajatel tegeleda. Kontrollitasandid määrab korraldusasutus, kes vastutab ESTLAT programmi nõuetekohase rakendamise eest. Programmi rakendamist kontrollib II kontrollitasand. Vastavalt nende hinnangutele on kontrollitasandid piisavad ning seni avalikustatud auditaruannete põhjal suuri

muudatusi ei vaja. Hetkel koostatakse esmatasandi kontrolli funktsiooni hindamiseks süsteemiauditit, mis võib seda hinnangut mõnevõrra muuta.

Kuidas hindavad toetust saanud asutused ning programmi rakendavad üksused koostööd programmi kontrollitasanditega?

Toetust saanud asutused hindasid koostööd esmatasandi kontrolli ja sekretariaadiga ning väärtustasid kõige kõrgemalt kokkupuudet sekretariaadiga. Hinnanguid „hea“ ja „väga hea“ toodi välja peaaegu võrdselt (46 ja 42 %). Kriitilisi hinnanguid oli pigem vähem. Esmatasandi kontrolli puhul oli enim (62%) väljatoodud hinnanguks samuti „hea“, kuid „väga hea“ oli märgitud oluliselt vähemal (19%) juhul.

Koostööd hindasid ka kontrollitasandid, kes iseloomustasid omavahelist koostööd peamiselt tasemel „hea“. Kriitilisemalt hinnati esmatasandi kontrolli, kellega tehtavat koostööd iseloomustas sertifitseerimisasutus tasemel „rahuldav“. Ei oldud rahul vigaste kontrolliotsustega, mida esmatasandi kontrollil ette tuleb. Kriitilisemat hoiakut II tasandi kontrolli ja sekretariaadi suunal tõi välja esmatasandi kontroll, kelle endised töötajad hindasid koostööd „rahuldavaks“ ning „heaks“. Peamiselt mõjutasid hinnanguid inimeste omavahelised suhted ning teineteise töökvaliteedist sõltuvad osapooled (esmatasand ja sertifitseerimisasutus). Autori seisukohast on koostöö tasandite vahel konstruktiivne ning baseerub eelkõige pikaajalisel koostööl.

Millised on peamised riskid, mis mõjutavad kontrollitasandite tegevusi?

Identifitseeritud riskidest peamised on inimressursi nappus ning töökeskkond (eMS programm). Inimressursi nappus mõjutab enim esmatasandi kontrolli, kus funktsiooni täidavad kaks põhikohaga kontrollijat ning nende juhataja. Programmi keskel (käesoleval ajal) tõuseb töökoormus ning personali vähesus mõjutab kontrolliprotsessi kvaliteeti ja pikkust. Probleemi on küsitluste ning intervjuude käigus väljatoonud nii seirekomitee, II tasand, toetust saanud asutused ning esmatasandi kontrollid ise. See mõjutab oluliselt kontrolliotsuste kvaliteeti ning protsessi pikkust. Sertifitseerimisasutuse seisukohast moodustab vigaste kontrolliotsuste osakaal kohati 20% kõigist esitatud otsustest. Samas tuleb arvestada, et see koosneb ka lihtsamatest vigadest, mille sertifitseerimisasutus ära parandab. Autor toob võimaliku riskina välja ka sertifitseerimisasutuse

vähem personali hulka, mis võib tekitada probleeme, kui funktsiooni täitev ametnik jääb pikemalt haigeks või lahkub töölt.

Autor peab oluliseks ka eMS programmist tulenevaid riske. eMS programmi puhul on tegemist toetusprogrammi tegevuste (taotlused, aruandlus, kontrollitegevused) läbiviimiseks väljatöötatud programmi. Tegemist on olulisema muudatusega, mis eristab kahte eelarveperioodi. Küsitluste tulemusel selgus, et tegemist on keerulise programmiga, mille omandamine võtab aega. Samuti see tekitab täiendavaid veakohti. eMS administraator tunnistab autori poolt saadetud küsimustele vastates (lisa 28), et vigade arv on suurem, kui loodeti. Autor arvab, et eMS töökeskkond vajab uuendusi ning kasutajasõbralikumaks muutmist, aga on siiski ESTLAT programmi sujuvaks rakendamiseks vajalik.

Küsitluste ja intervjuude käigus selgus muude riskidena ka väiksemate organisatsioonide probleemid inglise keelega, mis omakorda tekitavad täiendavaid veakohti kontrollitasanditele. Seirekomitee on riskidena välja toonud hinnangukriteeriumite mõningasest kallutusest (vormikohaseid taotlusi hinnatakse kõrgemaid, kui programmi eesmärkidele vastavaid) tingitud probleemi ning vähese koostöö Läti esmatasandi kontrolliga. Selgus ka asutuste vajadus täiendava koostööformaadi järgi, mis rakenduks projektide elluviimise ajal.

Milliseid muudatusi tuleks teha, et maandada kontrollitasandite tegevusi mõjutavaid riske?

Riskide analüüside tulemusena toob autor välja omapoolsed ettepanekud maandamiseks. Inimressursi nappuse suhtes tuleks olulise meetmena edasi rakendada ajutist tööjõudu, sest suur töökoormus on pigem perioodiline (programmi keskel) ning ei mõjuta kontrolliprotsesse pidevalt. Pigem tuleb tulevikus pöörata rohkem tähelepanu ajutise tööjõu pidevas inforuumis hoidmisele ka siis, kui nad pole hetkel kaasatud esmatasandi kontrolli töösse. Samuti oleks vajalik rakendada nelja-silma kontrolli, et avastada töökoormusest tingitud hooletusvead. Sertifitseerimisasutuste puhul eeldaks see täiendava personali palkamist, sest ühe inimesega seda meedet ei rakenda. Autor pooldab ka toetusraha maksmist igale projektidest toetust saavale asutusele eraldi – see vähendaks pikast toetusraha ootamisest tingitud probleeme ning sõltumist teistest partneritest.

eMS programmis tuleb lisaks kasutajasõbralikkuse tõstmisele rakendada teavitussüsteeme, et välistada poolikute aruannete ning makseotsuste esitamine. Teavitussüsteemid peaksid andma kasutajale märku ebakorrektselt protsessi kinnitamisest ning teatud juhtudel ka seda takistama.

Samuti aitaks kaasa automaatsete kontrollilehtede loomine, mis arvestatakse ainult teemakohaseid küsimusi.

Peale eelnevat kajastatud ettepanekute teeb autor ettepaneku kasutada maandamismeetmena kodulehel paralleelselt ingliskeelsetele materjalidele ka eestikeelseid. See vähendaks ebapiisavast keeleoskusest tingitud vigu. Samuti tuleb teha tihedamat koostööd nii mõlema riigi esmatasandi ja projektiga seotud kontaktisikute ja kontrollitasandite vahel. Programmi nimetus on piiriülene koostööprogramm – sellele nimele vastavalt tuleks ka programmi rakendada.

Kokkuvõtteks kinnitab autor, et ESTLAT programmi kontrollitasandid on hetkel piisavad tagamaks programmi tõhusat rakendamist Eestis. Siiski mõjutavad kontrollitasandeid erinevad riskid, millega tuleks tegeleda ning autori poolt väljapakutud meetmed on üks võimalus nende maandamiseks. EL finantstoetused jäävad Eesti jaoks veel pikaks ajaks oluliseks finantsressursiks, et viia ellu suuri investeringuid nõudvaid projekte ning edendada riigi arengut. Kontrollitasandite sujuv ja korrektse tegevuse tagamine peab igas toetusmeetmes olema prioriteet.

SUMMARY

THE ANALYSIS OF THE CONTROL LEVELS RISKS OF EUROPEAN UNION CROSS-BORDER COOPERATION PROGRAMS (FOCUS ON THE ESTONIA – LATVIA COOPERATION PROGRAM)

Kristjan Lember

Estonia became a member state of the European Union in 2004, and gained access to EU financial aid. In 14 years Estonia has participated in three budget periods with total amount of aid 8 billion euros.

For a long time it has been speculated that amount of EU financial aid for Estonia will be significantly reduced in the next budget period. More needs to be done to focus more effectively on the use of EU funds. One of the EU funded support measures for regional policy are cross-border cooperation programs. In the budget period 2014-2020, Estonia is associated with eight cross-border cooperation programs. One of them is the Estonia-Latvia program.

The aim of this Master's thesis was to identify the main risks affecting the control levels of the Estonia-Latvia program and to propose measures to mitigate them.

In addition the author wants to find answers to the following research questions:

1. Are the control levels sufficient to properly implement the program?
2. How do the organizations, the implementing entities and control levels of ESTLAT program evaluate each other?
3. What are the main risks affecting control level activities?
4. What changes should be made to mitigate the risks affecting control levels?

The author compiled questionnaires for all levels of control for the analysis and conducted three interviews for additional information gathering. Surveys and interviews gathered information and

views on activities related to the program, outlined the main risks affecting the control levels, evaluated their cooperation and presented proposals for more streamlined implementation of the program.

During the survey the author found out that the main risks affecting control levels are related to human resources and working environment. Most of the interviews and answers of the surveys pointed out that first level control is dealing with the issue of lacking human resource. The present amount of personnel is too low for the sufficient implementation of the function. It also affects the quality of control decisions and the length of the overall control process.

The eMS program was introduced between two programming periods and it led to paperless document management. The program was criticized as complex and not user-friendly. It is difficult to understand and has many potential ways to make a mistake. The certification body also criticized referring the absence of an error notification system which should provide information during the submission of a half-control decision or report of activates.

In addition the author highlighted the weak English language skills of the smaller institutions, the lack of co-operation with the Latvian primary level and some tilt of the evaluation criteria as potential risks which affects the control levels.

In the end of the analysis the author outlined measures to mitigate the risks. With the risk of human resources it would be possible to use the temporary labor force but more should be contributed to keeping them informed with the changes of the program. There is also a need to better preparing process before temporary labor force could be used as a primary level controller. A different developments must be done with eMS. Implemented error notification system is example that could be done to reduce time and increase quality of the control levels.

The control levels of the ESTLAT program are currently sufficient to ensure the implementation of the program in Estonia. However, some risks require hedging and the measures proposed by the author are one possible way. EU financial aid will remain an important financial resource for Estonia for a long time to implement large investment projects and to promote the development of the country.

KASUTATUD KIRJANDUS

About EstLat. Interreg Estonia-Latvia. Kättesaadav: <https://estlat.eu/en/about-estlat/interreg-estonia-latvia>, 3. märts 2018.

Ale, B. J. M. (2002). Risk Assessment Practices in The Netherlands. - *Safety Science*, 40 (1-4) 105-126.

Audit. Oxford Living Dictionaries. Kättesaadav: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/audit>, 5. märts 2018.

Bach, C., Razague, A., Salama, N., Alotaibi. A. (2012). Fostering Project Scheduling and Controlling Risk Management. - *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 3, No. 14, 118-127.

Berg, H.-P. (2010). Risk Management: Procedures, Methods and Experiences. - *RT&A*, Vol. 1, No. 2, 79-95.

Boyton, W. C., Johnson, R. N. (2006). *Modern Auditing: Assurance Services and the Integrity of Financial Reporting*. 8th ed. New York: John Wiley & Sons Inc.

Brown, R. (1962). Changing Audit Objectives and Techniques. - *The Accounting Review*, Vol. 37, No. 4, 696-703.

Cagliano A. C., Grimaldi S., Rafele C. (2015). Choosing Project Risk Management Techniques: a Theoretical Framework. - *Journal of Risk Research*, Vol. 18, No. 2, 232-248.

- Carbone, T. A., Tippett, D. D. (2004). Project Risk Management Using the Project Risk FMEA. - *Engineering Management Journal*, Vol. 16, No. 4, 28-35.
- Chapman, C., Ward, S. (2003). *Project Risk Management: Processes, Techniques and Insights*. 2nd ed. Chichester: John Wiley & Sons.
- Chesley, D. (2017). *The Top Changes to the COSO ERM Framework You Need to Know*. PWC. Kättesaadav: <http://www.pwc.blogs.com/resilience/2017/09/the-top-changes-to-the-coso-erm-framework-you-need-to-know-now.html>, 4. märts 2018.
- Contacts*. Interreg Estonia – Latvia. Kättesaadav: <https://estlat.eu/en/contacts> 04.märts 2018
- Cooperation Programmes Under the European Territorial Cooperation Goal (ESTLAT programmi dokument)*. Interreg Estonia-Latvia. Kättesaadav: https://estlat.eu/assets/upload/For%20projects/N_2017_Programme%20manual%201st%20call_Updated%20in%20November%202017.pdf, 4. märts 2018.
- Cooperation Programme Under European Territorial Cooperation Goal: Annual Implementation Report 2016*. Interreg Estonia-Latvia. Kättesaadav: <https://estlat.eu/en/about-estlat/annual-reports>, 3. märts 2018.
- COSO Enterprise Risk Management - Integrated Framework: Executive Summary*. COSO Kättesaadav: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary.pdf>, 3. märts 2018.
- COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework*. COSO Kättesaadav: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-draft-Post-Exposure-Version.pdf>, 3. märts 2018.
- COSO Internal Control - Integrated Framework*. IIA. Kättesaadav: https://na.theiia.org/standards-guidance/topics/Documents/Executive_Summary.pdf, 3. märts 2018.

- Covello, V., Mumpower, J. (1986). Risk Analysis and Risk Management: an Historical Perspective. - *Risk Analysis*, Vol. 5, Iss. 2, 103-120.
- Daston, L. (1995). Classical Probability in the Enlightenment. Princeton: Princeton University Press.
- Davies, M., Paterson, R., Wilson, A. (1999). *UK GAAP*. London: Butterworth's Toiley.
- De Meyer, A., Loch, C. H., Pich, M. T. (2002). From Variation to Chaos. - *MIT Sloan Management Review*, Vol. 43, Iss. 2, 60-67.
- Dinu, M.-A. (2012). Modern Methods of Risk Identification in Risk Management. - *International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences*, Vol. 1, No. 6, 67-71.
- Dionne, G. (2013). Risk Management: History, Definition, and Critique. - *Risk Management and Insurance Review*, Vol. 16, No. 2, 147-166
- Douglas, M., Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: an Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkley: University of California Press.
- Eesti – Läti piiriülese koostööprogrammi seirekomitee kaks liiget. Autori intervjuu. Helisalvestis ja üleskirjutus. Tallinn. 27. märts 2018.
- Eesti – Läti piiriülese koostööprogrammi süsteemiaudit (Hindamiskriteeriumid) 2017.
- Eesti – Läti piiriülese koostööprogrammi süsteemiaudit (Sertifitseerimisasutus) 2018.
- Euroopa Liidu poolne rahastamine*. EL. Kättesaadav: https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_et, 10. märts 2018.
- Euroopa Liidu ajalugu*. EL. Kättesaadav: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en, 10. märts 2018.

Euroopa territoriaalse koostöö programmid. Rahandusministeerium. Kättesaadav:

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/interreg>, 11. märts 2018.

External audit. Business Dictionary. Kättesaadav:

<http://www.businessdictionary.com/definition/external-audit.html>, 4. märts 2018.

Finantsaudit. Estonica – Entsüklopeedia Eestist. Kättesaadav:

<http://www.estonica.org/et/Riik/Riigikontroll/Finantsaudit/>, 4. märts 2018.

Gitau L. M. (2015). *The Effects of Risk Management at Project Planning Phase on Performance of Construction Projects in Rwanda*: Kättesaadav:

<http://www.jkuat.ac.ke/campuses/kigali/wp-content/uploads/2014/04/Mwangi-Lawrence-Gitau-2015The-Effects-Of-Risk-management-At-Project-Planning-Phase-On-Performance-Of-Construction-Projects-In-Rwanda.pdf>, 1. märts 2018.

Goffin, K., Mitchell, R. (2010). *Innovation Management*. 2nd ed. London: Palgrave Macmillan.

Grey, S. (2007). *Project Risk Management Methods*. Kättesaadav:

http://broadleaf.com.au/old/pdfs/articles/Art_APM_ProjectRM.pdf, 26. veebruar 2018.

Helena Järviste, Eesti-Läti programmi sekretariaadi juhi 5. jaanuar 2018 e-kiri.

Hillson, D., Simon, P. (2007). *Practical Project Risk Management: The ATOM Methodology*. Vienna, VA: Management Concepts.

Hopkin, P. (2010). *Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating, and Implementing Effective Risk Management*. London: Kogan Page.

Interreg: European Territorial Co-Operation. EL. Kättesaadav:

http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/cooperation/european-territorial/, 3. märts 2018.

ISO 31000: 2009. ISO. Kättesaadav: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-1:v1:en>,
28. veebruar 2018.

ISO 31000: 2018. ISO. Kättesaadav: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en>,
28. veebruar 2018.

Kahneman, D. (2012). *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books.

Kaarma, O., Paas, T. (2000). Majandusriskid: nende liigitamine ja hindamine. - *Eesti Vabariigi majanduspoliitika tulemuslikkus ja Euroopa Liit*. (Toim.) M. Raudjärv. Mattimar OÜ, 145 - 153.

Lee, T., Azham, M. A. (2008). The Evolution of Auditing: an Analysis of the Historical Development. - *Journal of Modern Accounting and Auditing*, Vol. 5, No. 12, 1-8

Luhmann, N. (1993). *A Sociological Theory*. Berlin: De Gruyter.

OECD Risk Report (2014). World Economic Forum. Kättesaadav:
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf, 15. märts 2018.

Operational audit. BusinessDictionary. Kättesaadav:
<http://www.businessdictionary.com/definition/operational-audit.html>, 4. märts 2018.

Owolabi, A., Jayeoba, O., Ajibade, T. (2016). Evolution and Development of Auditing. - *Unique Journal of Business Management Research*, Vol. 3, No. 1, 32-40.

Pabst, R. (2011). *Theorie und Methodenentwicklung bei der Versicherung technischer Risiken am Beispiel der Maschinenversicherung in Deutschland*. TU München: Diss., Fakultät Wirtschaftswissenschaft.

Pascal, B. (1846). *Thoughts of Blaise Pascal*. New York: Allen, Morrill & Wardwell.

Pérez Pintor, J. M., Gutiérrez Gallego, J. A., Jaraíz Cabanillas, F. J., Castro Serrano, J., Ruiz Labrador, E. E., Jeong, J. (2012). The Evolution Protocols of Cross-Border Cooperation in the European Area: Results in the Spanish-Portuguese Regions of Extremadura, Alentejo and Centro. - *Borders and Borderlands: Today's Challenges and Tomorrow's Prospects. Proceedings of the Association for Borderlands Studies Lisbon Conference*. (Comp.) I. Pires. Centro de Estudos Geográficos, Lisbon, 348-364.

Perioodi 2004-2006 rakendamine. Euroopa Liidu struktuuritoetus. Struktuurifondide veebileht
Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/et/rakendamine_0406, 11. märts 2018.

Perioodi 2007-2013 rakendamine. Euroopa Liidu struktuuritoetus. Struktuurifondide veebileht
Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/et/rakendamine_07_13, 11. märts 2018.

Perioodi 2014-2020 Euroopa Liidu vahendite kasutamise eelhindamine. Praxis. Kättesaadav:
<http://www.praxis.ee/tood/2014-2020-perioodi-el-vahendite-kasutamise-eelhindamine/>,
11. märts 2018.

Perioodi 2014-2020 rakendamine. Euroopa Liidu struktuuritoetus. Struktuurifondide veebileht
Kättesaadav: https://www.struktuurifondid.ee/et/rakendamine_14_20, 11. märts 2018.

Projekti raamatupidamine struktuuritoetuste kasutamisel. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus.
Kättesaadav: https://www.eas.ee/wpcontent/uploads/2015/12/raamatupidamise_kasiraamat.pdf, 13. märts 2018.

Porter, B., Simon, J., Hatherly, D. (2005). *Principles of External Auditing*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.

Programme area. Interreg Estonia-Latvia. Kättesaadav:
<https://estlat.eu/en/about-estlat/programme-area>, 10. märts 2018.

- Pärnamäe, M. (2018). *Lähiaastatel kiirendab Eesti majanduskasvu Euroopa Liidu toetuste kasv*. Eesti Pank. Kättesaadav: https://www.eestipank.ee/blogi/lahiaastatel-kiirendab-estti-majanduskasvu-euroopa-liidu-toetuste-kasv#_ednref, 9. märts 2018.
- Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna III auditi talituse juhtivaudiitor. Autori intervjuu. Helisalvestis ja üleskirjutus. Tallinn. 26. märts 2018.
- Rahandusministeeriumi regionaalarengu osakonna piiriüleste koostööprogrammide talituse juhataja ja nõunik. Autori intervjuu. Helisalvestis ja üleskirjutus. Tallinn. 16. märts 2018.
- Riigi ülesannete rahastamine Euroopa Liidu toetustest: kas riik on teinud ettevalmistusi Euroopa Liidu toetusraha vähenemiseks pärast aastat 2020?* Riigikontroll. Kättesaadav: http://www.riigikontroll.ee/Portals/0/Upload/ELi%20raha%20audtit_30.11.2017_LOPP.pdf, 10. märts 2018.
- Risk Appetite & Tolerance Guidance Paper (2011). The Institute of Risk Management. Kättesaadav: <https://www.apm.org.uk/media/1257/risk-appetite-and-risk-tolerance.pdf>, 10. märts 2018.
- Risk Management Standards*. IRM Kättesaadav: <https://www.theirm.org/the-risk-profession/risk-management/risk-management-standards.aspx>, 24. veebruar 2018.
- Risk*. Oxford Living Dictionaries. Kättesaadav: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/risk>, 10. märts 2018.
- Riskianalüüsi ja riskide hindamise juhendmaterjal ETOdele* (2015). Riigi Infosüsteemi Amet. Kättesaadav: https://www.ria.ee/public/KIIK/riskianaluus/Riskianaluusi_juhendmaterjal_ETOdele.pdf, 25. veebruar 2018.
- Riskijuhtimine – juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele*. Rahandusministeerium. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files_force/document_files/riskijuhtimine.pdf?download=1, 27. veebruar 2018.

- Rittenberg, L. E., Johnstone, K. M., Schwieger, J.B. (2005). *Auditing: a Business Risk Approach* 1st ed. Mason: South - Western Cengage Learning.
- Rittenberg, L. E., Johnstone, K. M., Gramling, A. A. (2009). *Auditing: a Business Risk Approach*. 6th ed. Mason: South - Western Cengage Learning.
- Renn, O. (1992). *Concept of Risk: A Classification*. Social Theories of Risk. 53–79. Westport, CT: Praeger.
- Roberts, A., Wallace, W., McClure, N. (2003). *Strategic Risk Management*. Edinburgh: Edinburgh Business School.
- Salehi, M. (2008). Audit Expectation Gap: Concept, Nature and Trace. - *African Journal of Business Management*, Vol. 5, No. 21, 8376-8392.
- Sawyer`s guide for internal auditors: volume 3 – Governance, Risk Management and Compliance Essentials (2012). Florida: IIARF.
- Tulemusaudit*. Siseaudiitori portaal. Kättesaadav: <http://www.siseaudiitor.ee/10585/>, 12. märts 2018.
- Sadgrove, K. (1996). *The Complete Guide to Business Risk Management*. Aldershot: Gower Publishing Company.
- Tah, J. H. M., Carr, V. (2001). Towards a Framework for Project Risk Knowledge Management in the Construction Supply Chain. - *Advances in Engineering Software*, Vol. 32, Iss. 10-11, 835-846.
- Teck-Hang, L., Ali, A. M. (2008). The Evolution of Auditing: An Analysis of the Historical Development. – *Journal of Modern Accounting and Auditing*, Vol. 4, No. 12, 5-13.

The Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts. HM Treasury Kättesaadav: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf, 10. märts 2018.

The Updated COSO Internal Control Framework: Frequently Asked Questions. Protiviti Kättesaadav : https://www.protiviti.com/sites/default/files/united_states/insights/updated-coso-internal-control-framework-faqs-third-edition-protiviti.pdf, 3. märts 2018.

Thompson, K. M., Deisler Jr., P. F., Schwing, R. C. (2005). Interdisciplinary Vision: the First 25 Years of the Society for Risk Analysis (SRA), 1980-2005. - *Risk Analysis*, Vol. 25, Iss. 6, 1333–1386.

Tranchard, S. (2018). *The New ISO 31000 Keeps Risk Management Simple*. Kättesaadav : <https://www.iso.org/news/ref2263.html>, 4. märts 2018.

Treadway Commission. Financial Terms. Kättesaadav: <http://www.finance-lib.com/financial-term-treadway-commission.html>, 11.märts 2018.

Varblane, U. (2014). Euroopa raha võlu ja valu. - *Riigikogu Toimetised*, nr. 29, 25-39.

Vastavusaudit. Siseaudiitori portaal. Kättesaadav: <http://www.siseaudiitor.ee/10503/>, 12. märts 2018.

Vasvári, T. (2015). Risk, Risk Perception, Risk Management, a Review of the Literature. - *Public Finance Quarterly* 2015/1, 29-48.

Walewski, J. , Gibson, G. E. (2003). *International Project Risk Assessment: Methods, Procedures, and Critical Factors*. Report of the Center Constructin Industry Studies Austin: The University of Texas at Austin.

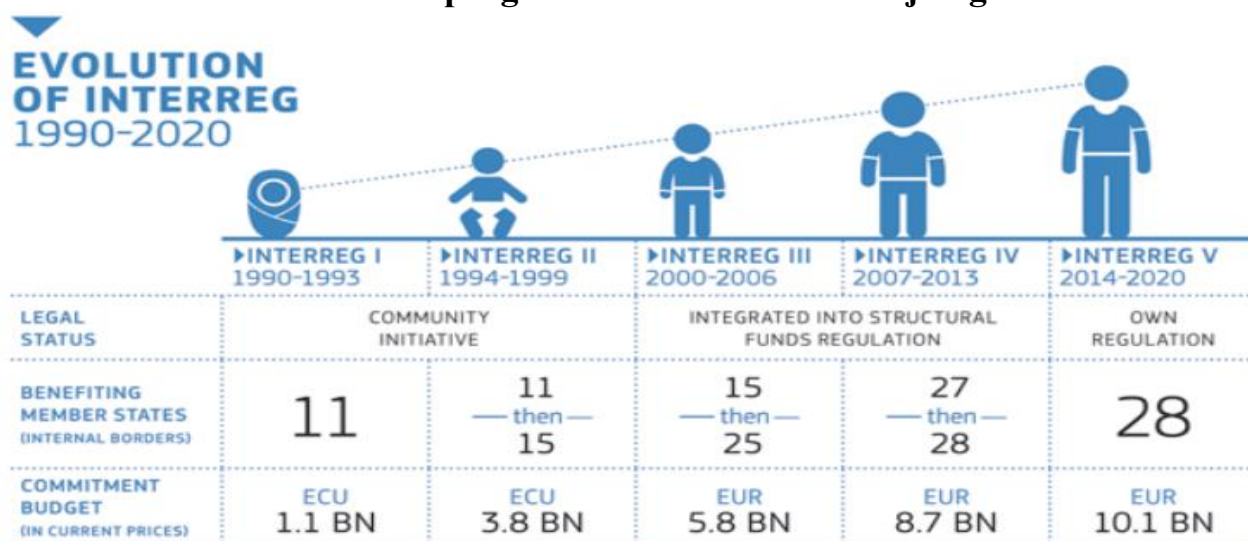
What is an audit? PwC Australia. Kättesaadav: <https://www.pwc.com.au/assurance/audit.html>, 4. märts 2018.

Wiesenack, G. (1971). *Wesen und Geschichte der Technischen Überwachungsvereine*. Köln: Carl Heymanns.

Zachmann, K. (2014). *Risk - a Multidisciplinary Introduction*. New York: Springer.

LISAD

Lisa 1. INTERREG koostööprogrammide rakendamise ajalugu



Allikas: Euroopa Liidu ametlik veebileht (2018)

Lisa 2. Riskide liigitamine

Riskid	Selgitus
1. Strateegilised risk	Väljendub olukorras, kus planeeritavad strateegilised otsused on ebasobilikud. Saab olla näiteks ebatäpne turuanalüüs, mis mõjutab tegevuste planeerimist. On keeruline juhtida, kuna on ajakriitilised.
2. Muutustega seotud risk	Saavad olla erinevatel tasanditel ja organisatsiooni sisesed ning välimised riskid. Näiteks tarbijate nõudlus tõus, millele reageerimata jätmisel jääakse ilma lisatulust. Samuti projekti risk, sest selle puhul on sageli tegemist muudatusega, mis viiakse ellu eraldi protsessina
3. Tegevustega seotud risk	Saab olla otsene või kaudne. Otsene väljendub töökorralduses ja ressursis, kaudne kauba või toote nõudluses, aktsiahinnast, tooaine hinnast jne.
4. Ootumatu risk	Pole võimalik täielikult ennetada või mille ettenägemine on raske või võimatu. Näiteks intressimäär, mida ei saa ette näha kuid mis mõjutab organisatsiooni tegevust. Maandatakse enamasti toimepidevuse plaanide, reserve ja kindlustuse abil.

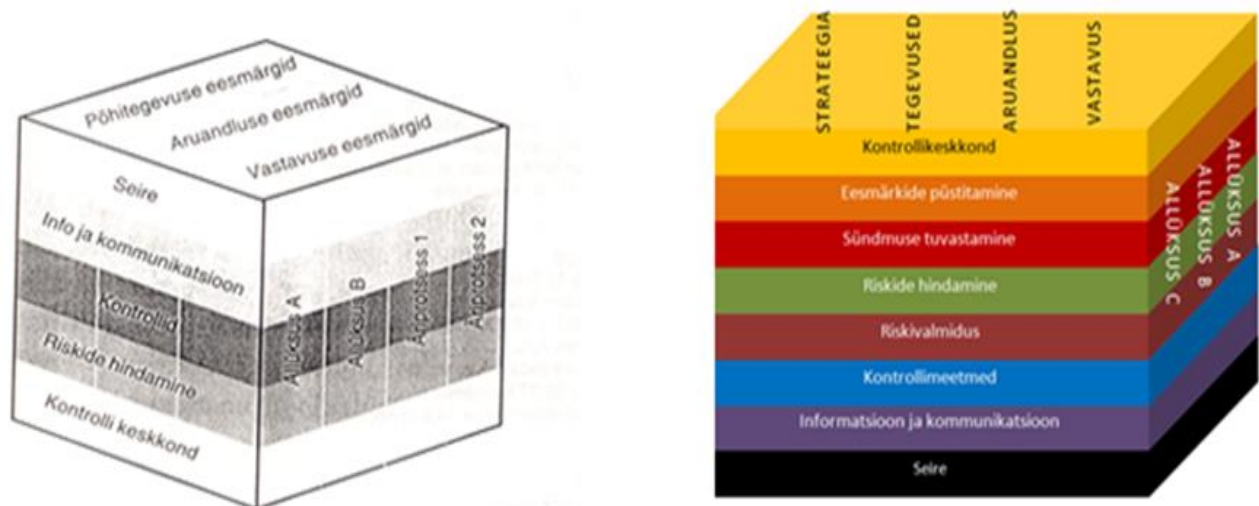
Allikas: Roberts, Wallace, Mclure (2003) ning autori poolsed täiendused

Lisa 3. Riskide liigitus

RISKI LIIK	SELGITUS	ALAMLIIGID
1. Välised riskid	Seotud välise keskkonnaga ja pole organisatsiooni poolt kontrollitavad	Poliitilised, majanduslikud, õiguslikud, tehnoloogilised, keskkondlikud riskid jne
2. Tegevustega seotud riskid	Seotud organisatsiooniga ning tema poolt elluviidud tegevustega	Ressursi, suhtlusega, maine kahjuga ja pakkumisega seotud riskid
3. Otsustega seotud riskid	Seotud oluliste otsuste või võimaluste rakendamisega. Eesmärgiks on uute võimaluste kaudu võtta riske ja rohkem saavutada nende abil.	Otsustega, uute riskidega, projektidega ja strateegijatega seotud riskid

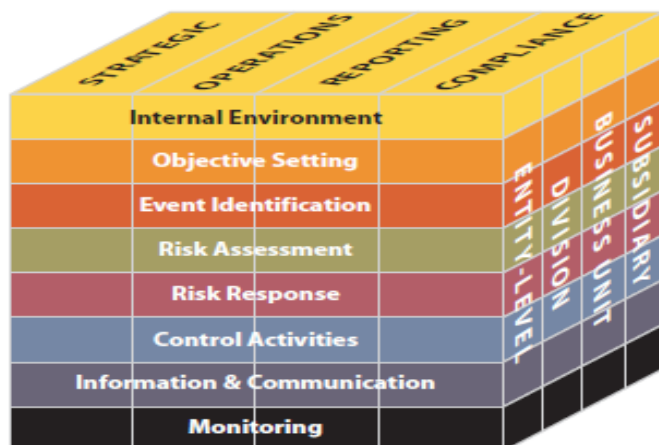
Allikas: Riskide juhtimise oranž käsiraamat (2004)

Lisa 4. COSO sisekontrolli integreeritud raamistik (1992) ja (2013)



Allikas: COSO integreeritud sisekontrolli raamistik (1992) ja (2013)

Lisa 5. COSO ettevõtte riskijuhtimise raamistik (2004)



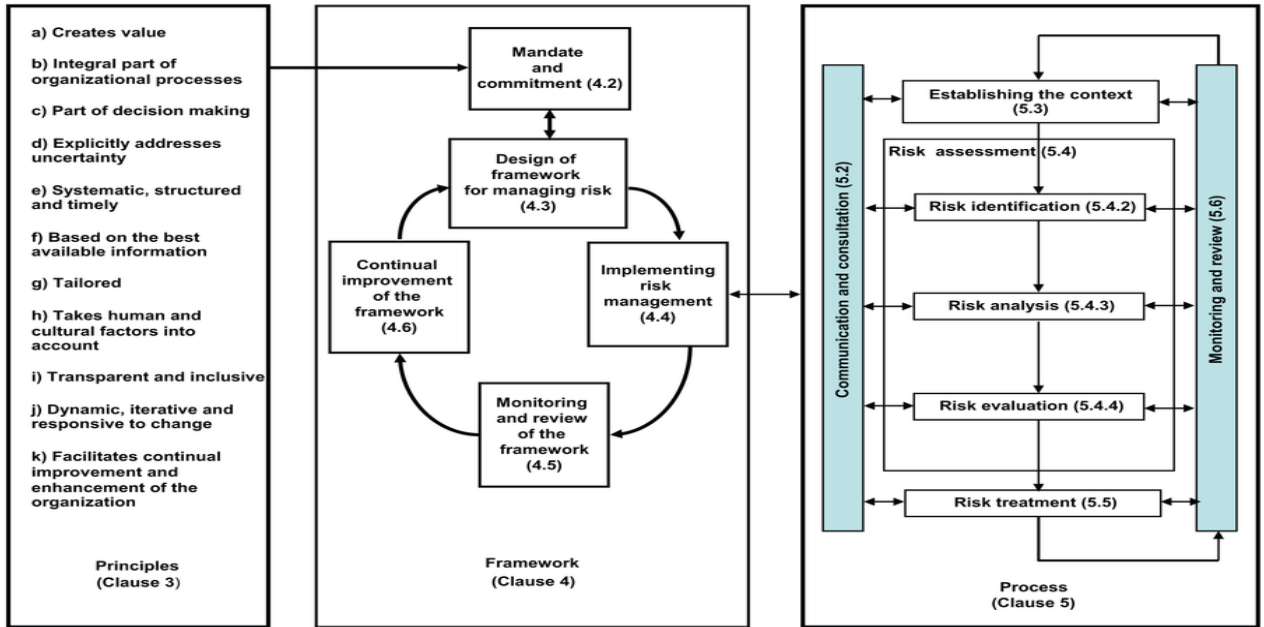
Allikas: COSO ettevõtte riskijuhtimise raamistik (2004)

Lisa 6. COSO ettevõtte riskijuhtimise raamistik (2017)



Allikas: COSO ettevõtte riskijuhtimise raamistik (2017)

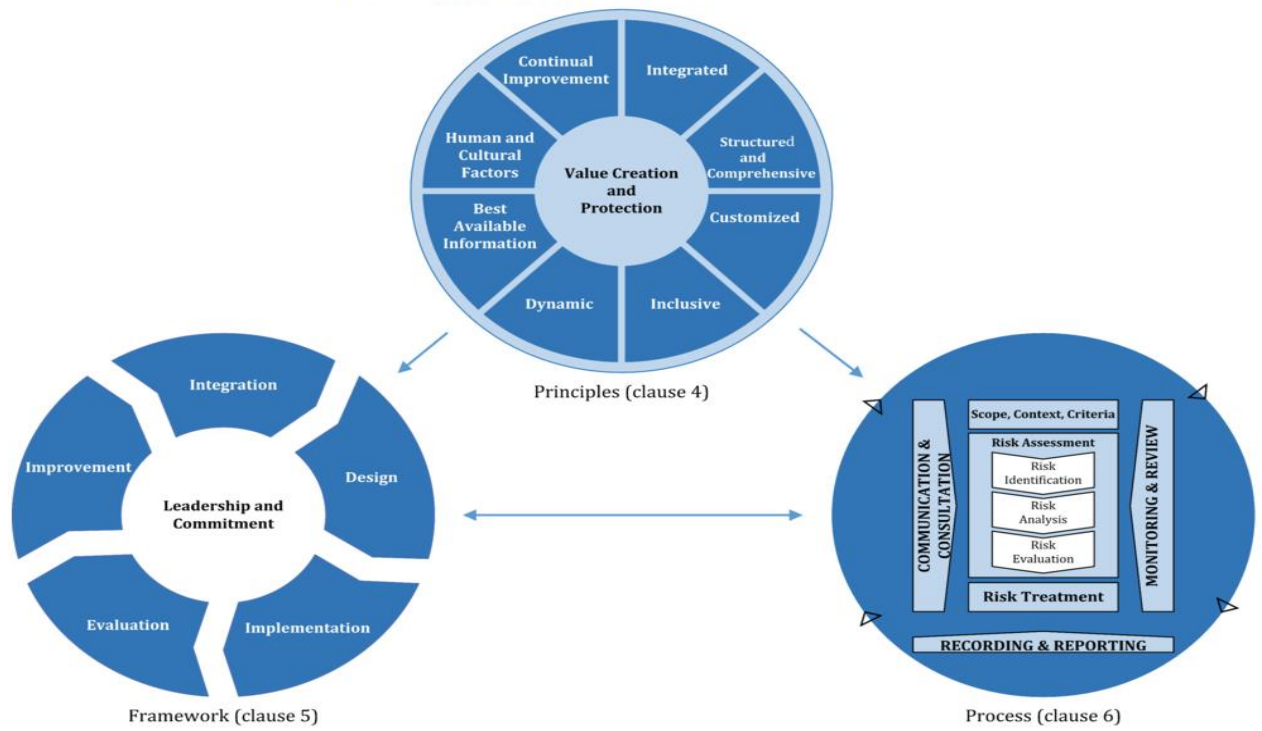
Lisa 7. ISO 31000 (2009)



Allikas: ISO 31000 riskijuhtimise standard (2009)

Lisa 8. ISO 31000 (2018)

Figure 1 — Principles, framework and process



Allikas: ISO 31000 riskijuhtimise standard (2018)

Lisa 9. Teadmatuse liigid

Teadmatuse liik	Selgitus
1. Variatsioonid	Ennustavad ja kontrollitavad juba teadaolevate otsuste ja tegevuste raames ning mõjutavad aega ja maksumust. Eelkõige tegemist väiksemate riskidega.
2. Ettenähtavad teadmatused	Teadaolevad tegurid mõjutavad projekti ettenähtaval moel. Saab maandada läbi toimepidevuse plaanide või ümber planeerimise kaudu (mitmes vahetuses töötamine jne)
3. Ettenägematud teadmatused	Mõjutavad projekti elluviimist, kuid pole võimalik ette näha. Kellegi töölt ära minek on üks illustreeriv näide.
4. Kaos	Ettenägematud tegurid, mis mõjutavad täielikult projekti elluviimist ning mille avaldumisel tuleb sageli projekt lõpetada või uuesti alustada. Näiteks riigikorra muutus, toetusmeetme sulgemine jne.

Allikas: De Mayer et al (2002) ja autoripoolsed selgitused

Lisa 10. Projekti riskide juhtimise meetodid

Meetodid	Selgitused
1. Mitteametlik riskide hinnang	Projekti kaasatud kogemustega inimesed, kes oskavad prognoosida ja ette näha erinevate riskide avaldumist. Nende abiga on võimalik identifitseerida palju riske, mis võivad teatud projekti mõjutada ja mida vähem kogenud kolleegid ei pruugi märgata.
2. Kontrolllehed	Kontrolllehtede eesmärk on tuua välja võimalikud vead, mis on minevikus samasugustes projektides või valdkondades esile tõusnud. Kontrolllehti kasutavad ka näiteks Rahandusministeeriumi kontrollitasandid programmiga seotud protsesside kontrollimisel.
3. Ohuindikaatorite skaalad	See on vahend, mille abil saab mõõta projekti võimaliku riskitaset. Määratud kriteeriumitest, millele tuleb vastata üldiselt jah/ei. Selle järgi pannakse paika ka lõppskoor, mille alusel paigutatakse projekt teatud tasemele. Tegemist on pigem üldise hinnanguga ning samuti ei pruugi see peegeldada täieliku reaalsus, sest kriteeriumitele vastamine võib olla osaline.
4. Struktuureeritud ajurünnakud ja hindamine	Ajurünnakud viiakse enamasti läbi projekti kaasatud inimeste vahel ning selle käigus kasutatakse riskide tuvastamiseks arutelude käigus kogutud infot. Tööprotsess on sarnane riskianalüüsi koostamisega – keskkonna defineerimine, riskide tuvastamine, analüüsimine, hindamine ning käitlemine.
5. Tõenäosuse ja tagajärje kalkulatsioonid	Riskide tuvastamisel saab lõpliku hinnangu anda nende avaldumise tõenäosuse ja tagajärgede suhestumisega. Mõnele riskile pole võimalik tagajärge ette näha ja hinnang võib olla subjektiivne. Need sõltuvad paljude muude tegurite koosmõjus.
6. Tõenäosuse mudelid	Mudelid aitavad visuaalselt näha, milline on mõne riski puhul tema võimalik kasu – selle baasil saab teha otsuse riski aktsepteerimise või maandamise kohta.

Allikas: Grey (2007) ja autoripoolsed selgitused

Lisa 11. Auditi liigid

Auditi liik	Selgitus
1. Siseaudit	Eesmärgiks on sõltumatult tagada organisatsiooni riski juhtimise ja sisekontrolliprotseduuride efektiivne toimimine (II a veebileht, 2018).
2. Välisaudit	Asutusest sõltumatu üksuse või audiitori poolt elluviidud teatava perioodilisuse või ootamatu vajaduse tõttu elluviidav kontrolliprotsess. Selle käigus kontrollitakse organisatsiooni dokumentatsiooni või tegevuste vastavust nõuetele. (Business Dictionary, 2018)
1. Finantsaudit	„Finantsauditi eesmärgiks on saavutada korrektne ja täielik finantsaruandlus, mis võimaldaks parandada finantsjuhtimist ning tooks ühtlasi parimad eeldused tulemuslikkuse auditeerimiseks“ (Estonica, 2018).
2. Tulemusaudit	„Tulemusauditi käigus uuritakse, kas asutus tegeleb õige asjaga, kas seda tehakse õigesti ja kõige väiksemate kulutastega. Eesmärgiks on hinnata, kui säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt kasutab asutus ressursse oma kohustuste täitmiseks“. (Siseaudiitori portaal, 2018)
3. Vastavusaudit	„Vastavusauditi eesmärgiks on analüüsida ja hinnata asutuse tegevuse vastavust püstitatud eesmärkidele, kooskõlastatud protseduurireeglitele, eeskirjadele ja juhenditele ning kehtivatele seadustele ja teistele õigusaktidele“. (Siseaudiitori portaal, 2018)
4. Tegevusaudit	Tegevusauditi läbi viimise eesmärgiks on analüüsida kuidas toimib organisatsiooni juhtimine ja selle töökorraldus ning kas see toetab seotud eesmärkide saavutamist. (BusinessDictionary, 2018)

Allikas: Allikad: IIA veebileht (2018) Estonica (2018), Siseaudiitori portaal 2018 ja Business Dictionary (2018)

Lisa 12. Eesti osalus Euroopa Liidu finantsvahendite eelarveperioodidel

Periood	Eelarve (EUR)	Fondid	Lisainfo
2004 – 2006	370 miljonit	ESF, ERF, FIG, EAGGF	Kasutati ära 99,2 %
2007 - 2013	3,4 miljardit	ESF, ERF, ÜF	Valmistati ette riiklik struktuurivahendite kasutamise strateegia. Kolm rakenduskava: 1. Inimressursi arendus (Haridus- ja Teadusministeerium vastutav) 2. Elukeskkonna arendus (Keskkonnaministeerium) 3. Majanduskeskkonna arendus (Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium)
2014 – 2020	4,4 miljardit	ESF, ERF, ÜF, EAFRD, EMKF	Viis peamist fondi teevad koostööd, et toetada majandusarengut kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020“.

Allikas: Struktuurifondide koduleht (2018)

Lisa 13. Eestis rakendatavad piiriülesed koostööprogrammid

Programm	Eesmärk
Eesti - Läti	Toetada läbi riikide koostöö piiriäärsete regioonide jätkusuutlikku arengut läbi ideede, mis aitavad tõsta inimeste heaolu.
Eesti - Vene	Piiriülese regionaalse majandusliku ja sotsiaalse arengu edendamine, ühiste keskkonna ja tervishoiu ning turvalisuse kitsaskohtade parandamine
Kesk - Läänemere	Tugevdada koostööd piirkondade vahel, et luua konkurentsivõimelisem majandus, paremad ühendused, jätkusuutlikum ressurside kasutamine ning sotsiaalselt kaasavam elukeskkond.
INTERRACT III	Tõhustada EL-i ühtekuuluvuspoliitikat, edendades kogemuste vahetust, et tuvastada, üle võtta ja levitada häid tavasid ja uuenduslike käsitlusi koostööprojektide elluviimisel.
INTERREG Euroopa	Toetada avaliku võimu strateegiate ja poliitikate õppimist, et parendada regionaalarengu poliitikate, programmide ja tegevuskavade tõhusust, mis aitaksid kaasa majanduskasvu ja tööhõive edendamisele.
ESPON 2000	Teostada regionaalse fookusega uuringuid ja analüüse, mis aitavad tõhustada EL-i regionaalpoliitikat, parandada teadmisi Euroopa territoriaalsest terviklikkusest ja toetada liikmesriikide planeerimisalast koostööd.
URBACT III	Tõhustada Euroopa linnade jätkusuutlikku ja integreeritud arengut.
Läänemere piirkond	Toetada integreeritud territoriaalset arengut ning koostööd innovaatilisema, paremini ligipääsetava ja jätkusuutlikuma Läänemere piirkonna nimel. Keskendutatakse koostöötegevustele ning riikidevahelise mõjuga investeeringutele, mis parendavad piirkonna territoriaalset potentsiaali ja vähendavad sotsiaalmajanduslikke erinevusi.

Allikas: Rahandusministeerium (2018)

Lisa 14. ESTLAT programmi 2014-2020 perioodi prioriteetsed suunad

Prioriteet	Eelarve maht	Eesmärk
Puhas ja väärtustatud elukeskkond	35,89%	Säästliku eluviisi juurutamine ja selle kohase teadlikkuse tõstmine, koostöö edendamine organisatsioonide vahel ning looduspärandi hoidmine.
Aktiivne ja atraktiivne ettevõtluskeskkond	29,90%	Riikide vaheline koostöö, ekspordi ja ettevõtluse edendamine
Parem sadamavõrgustik	24,55%	Väikesadamate korrastamine piirkonna arengu edendamiseks, koostöö erinevate väikesadamate vahel jne.
Integreeritud tööturg	2,66%	Tööpuuduse vähendamine piirkonnas, uute töökohtade loomine, koostöö erinevate sektorite vahel tööturu laiendamiseks jne.

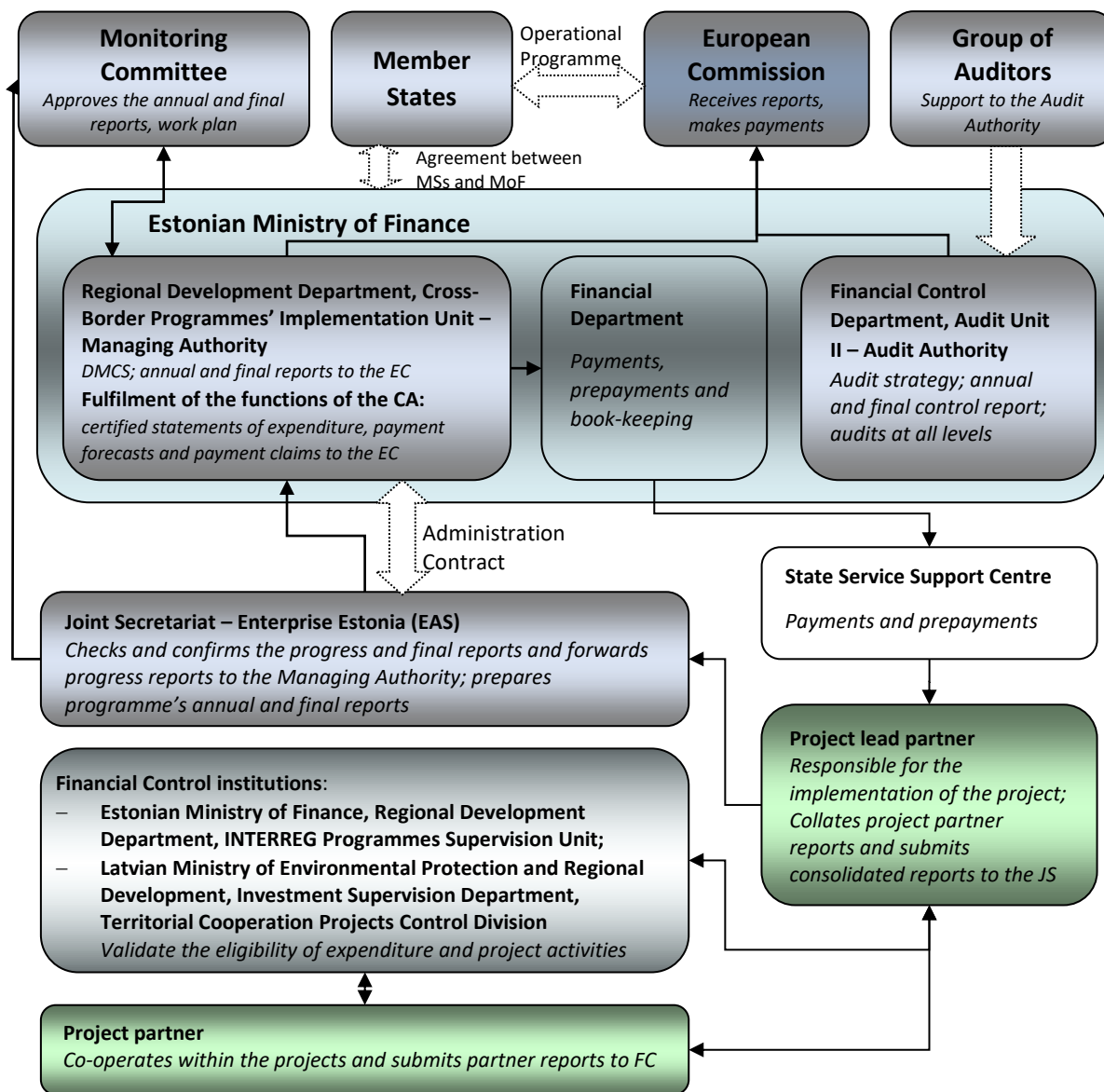
Allikas: ESTLAT programmi dokument (2017)

Lisa 15. ESTLAT programmi rakendamisega seotud osapooled Eestis

Roll	Rakendamisega seotud osapooled	Funktsiooni paiknemine	Tegevused
Juhtimine	Korraldusasutus	Rahandusministeerium, regionaalarengu osakond, piiriüleste koostööprogrammide talitus (PÜKP talitus)	Programmi rakendamine, reeglid, toetuslepingud.
	Seirekomitee	Eraldiseisev töögrupp	Toetuse saajate määramine ja programmi monitoorimine
Kontrollitasandid	Sekretariaat	EAS-i juures asuv üksus + Riias asuv infopunkt	Taotlejate nõustamine, taotlusvooru läbiviimine, taotluste/ideede kontroll ja hindamine, vahearuanete üle vaatamine
	Esmatasandi kontroll (Eesti)	Rahandusministeerium, regionaalarengu osakond, INTERREG programmide järelevalve büroo	Kontrollib toetust saanud asutuste poolt deklareeritud projekti tegevuste vastavust programmi reeglitele ning seadustele
	Sertifitseerimis asutus	Rahandusministeeriumi PÜKP talitus	Kontrollib makseotsuseid, koostab Euroopa Komisjonile kulude sertifitseerimisaruandeid
	II tasandi kontroll (auditeeriv asutus ja audiitorite rühm)	Rahandusministeerium, finantskontrolli osakond, III auditi talitus	Tagab ja koordineerib projekti ja süsteemiauditite teostamist ning kontrollib läbi nende programmi rakendamise nõuetekohasust

Allikas: Autori koostatud ESTLAT programmidokumendi (2017) põhjal

Lisa 16. ESTLAT programmi rakendamisskeem perioodil 2014-2020



Allikas: ESTLAT sekretariaadi e-mail: 05. jaanuar 2018

Lisa 17. ESTLAT programmi reeglid

Üldised reeglid	Abikõlblikkuse reeglid
Ametlik keel on inglise keel. Eesti ja läti keeles lubatud teh. dokumentatsioon, lepingud, arved ja maksekorraldused.	Kulud tuleb teha aruandlusperioodi jooksul. Tasuda võib ka hiljem.
Toetussumma koosneb 85% ulatuses ERF (Euroopa Regionaalarengu Fond) ja 15% siseriiklikest finantsvahenditest.	Esmased kulud pärast toetuseotsust. Viimased kulud peavad olema tehtud hiljemalt projekti lõppemise kuupäeval.
Projekti maksimaalne kestvus on 36 kuud.	Kulud peavad olema tehtud programmi piirkonnas – mõningatel juhtudel tehakse ka erandeid.
Vajalik kõigi projektipartnerite kaasatus projekti loomisse, arendamisse ja elluviimisse.	Kulud peavad olema tehtud mõistliku maksumusega.
Projekti meeskond peab koosnema mõlema riigi esindajatest.	Deklareeritud kulud ei tohi olla eelnevalt hüvitatud mõne muu EL toetusprogrammi raames.
Mõlemast riigist peab olema projektid esindatud vähemalt üks organisatsioon, mis on registreeritud toetuspiirkonda.	Abikõlblikud pole näiteks trahvid, kingid, intressid, valuutakursside vahed, igapäevased tööle sõidud jne.

Allikas: ESTLAT programmi dokument (2017)

Lisa 18. ESTLAT programmi kuluread

TÖÖJÕUKULUD	KIRJELDUS: Deklareeritakse projektiga seotud isikute tööjõukulud
Deklareeritud tööjõukulud võivad olla nii täistööaja, osalise tööaja kui ka fikseeritud töötasuga reguleeritud kulud. Lubatud on deklareerida ka puhkustasu.	
Esitada tuleb töölepingud, palgalipikud, maksekorraldused (asutuse pangakonto väljavõtte) ning vajadusel tööaja tabelid	
Tingimuste muutmisest tuleb teavitada dokumendi saatmisega ka esmatasandi kontrolli	
ADMIN.KULUD	KIRJELDUS: Deklareeritakse projektiga seotud kontorikulud
Deklareerida võib nii fikseeritud määra (Flat rate – 15% deklareeritud tööjõukuludest) kui ka reaalseid kontori ülalpidamisega seotud kulud	
Kontorikulude hulka kuuluvad näiteks: üür, kommunaalmaksud, kontoritarbed, arhiivid, turvalisus, haldusteenused, IT süsteemide ülalpidamine jne.	
SÕIDU- JA MAJUTUSKULUD	KIRJELDUS: Deklareeritakse projektiga seotud isikute lähetuskulud
Deklareerida saab sõidukulude all näiteks pileteid, päevarahasid, auto kütust, kindlustust, renti ning parkimist. Majutuskulude all saab deklareerida majutusarveid.	
Kõik kulud peavad olema seotud projektiüritustega ning tehtud programmi piirkonnas.	
Esitatud peab olema lähetusdok: arved, maksekorraldused/panga väljavõtte, sõidupäevikud.	
VÄLISE EKSPERTIDE KULUD	KIRJELDUS: Deklareeritakse projekti kaasatud ekspertidega seotud kulud
Deklareerida saab projekti kaasatud ekspertidega või teatud teenuste tellimisega seotud kulud. Siin kulureal deklareeritakse ka ekspertide lähetuskulud.	
Abikõlblikuteks kuludeks sellel kulureal saab lugeda ekspertidega sõlmitud töövõtulepingud s.h nende sõidu- ja majutuskulud, tõlketööd, projektijuhtimise/raamatupidamise tellimine, Cateringi arved, õigusabi, ürituste registreerimise tasud jms.	
Esitatud peavad olema lepingud, arved, maksekorraldused/panga väljavõtted, üleandmise-vastuvõtu aktid, riigihangetega seotud dokumentatsioon	

Allikas: ESTLAT programmi dokument (2017)

Lisa 19. Intervjuu ESTLAT programmi korraldusasutuse esindajatega

AEG: 16.märts.2018

KOHT: Tallinn, Rahandusministeerium

INTERVJUUEERITAVAD: ESTLAT programmi korraldusasutuse kaks esindajat

Küsimused (autori koostatud)

1. Milline on korraldusasutuse roll ESTLAT programmi rakendamisel?

Vastus: Korraldusasutus on asutus, mis vastutab juhtimis- ja kontrollisüsteemide eest. Vastutame korrektse ja abikõlbliku programmi rakendamise eest. Juhtimis- ja kontrollisüsteemid kirjeldavad, kellel on millised õigused ja vastused. Püüame leida viise kuidas teha asju lihtsamalt, kiiremalt ja paindlikumalt. Lisaks korraldusasutusele tehakse koostööd ka teiste programmi rakendusüksustega. Koostööd sekretariaadiga reguleerib eraldi leping. Samuti on leping Eesti ja Läti vahel programmi rakendamiseks.

Korraldusasutuse roll on välja töötada uue programmiperioodiga seonduv. See hakkab pihta juba mitu aastat enne programmi rakendamist ning jõuab lõpuni Euroopa Komisjoni otsusega (käesoleval perioodil tehti otsus 4.12.2015). Otsus on vajalik selleks, et hakata programmi rakendama – kuulutada välja taotlusvoor jne. On olnud juhtumeid, kui pole veel Euroopa Komisjoni otsust aga taotlusvoor on ikkagi välja kuulutatud. Lähtutakse selles, et programm on korrektselt ettevalmistatud ning lõplik otsus tehakse õige pea. See on suur töö, mis tehakse enne otsust ära. Praeguse perioodi jaoks moodustati programmeerimiskomitee – eelmise perioodi seirekomitee vähendatud versioon. Lisaks kuulusid sinna korraldusasutuse esindajad, sekretariaadi esindajad ning liikmesriikide esindajad. Programmi kirjutas kokku eraldi palgatud inimene vastavalt osapoolte sisenditele. Riigid andsid oma seisukohad ja suunad, mis räägiti läbi ka Komisjoniga. Komisjonil olid oma soovid, milliseid tegevusi peaks rahastama. Tööhõive ja majanduskasv on üks prioriteet ning strateegia EU2020. Prioriteetid limiteerisid ka projektide valimist. Programm on suur kompromiss kahe riigi ning Euroopa Komisjoni huvide vahel.

Lisaks tuli panna paika programmi jaoks väljundindikaatorid ja tulemusindikaatorid, mis osaliselt anti ka Komisjoni poolt ette. Protsess kestis vähemalt kaks aastat kuniks jõuti dokumendi kinnitamiseni Euroopa Komisjonis.

Prioriteedid töötati välja eraldi seminaridel (4-5), kuhu kaasati mitmed arvamused ja valdkondade eestvedajad. Neid tulemusi võeti tegelikult ka arvesse, mis oli väga suur tunnustus. Korraldusasutus on ka ametlik kontakt Euroopa Komisjoniga (v.a II kontrollitasandi teemad – autori kommentaar).

2. Milline on teie jaoks seirekomitee roll programmi rakendamisel?

Vastus: Koosnevad mõlema liikmesriigi esindajatest ning huvigruppide esindajatest. Seirekomitee liikmeid on kokku 29 (koos asendusliikmetega). Erinevus kahe perioodi vahel on see, et kaasatakse ka huvigruppe. Huvigruppe kaasati ka programmi ettevalmistamisse.

Seirekomitee otsused on ülimlikud ning ükski teine programmi rakendav üksus nende otsuseid tühistada ei saa. Kaasa rääkida on võimalik, aga nende otsus peab olema põhjendatud, kuid on lõplik. Korraldusasutus vormistab haldusotsuse projekti rahastamise või mitterahastamise osas. Selle kohta saab esitada vaide.

Nende töö pole lihtne, sest kahe riigi esindajad on seirekomitees ning peavad omavahel jõudma konsensusele. On juhtumeid, kus vahetatakse ka partnereid, et saada lõpuks projekt kinnitatud. Koostöö on konstruktiivne ning oluliselt parem kui eelmisel perioodil

3. Palun kirjeldada taotlusvooru korraldamist.

Vastus: Taotlusvooru kuulub vastavalt seirekomitee otsusele sekretariaat. Selle väljakuulutamine sõltub kui palju on eelarves raha alles, millised programmi indikaatorid on täidetud (määrab prioriteedid)

Taotlusvoor võib olla ühe või kahe osaline. Kahe osalises tuleb esitada esmalt projekti idee (5-6 lk), kus tuuakse välja projekti eesmärk ning oluline info. Idee puhul annab seirekomitee soovitus

esitada taotlus või mitte esitada. Sellest lähtumine on vabatahtlik. On juhtumeid, kus asutus esitab taotluse vaatamata soovitusel mitte esitada kuid saab siiski positiivse toetusotsuse.

Teises osas tuleb esitada taotlus, mille kohta tehakse ka toetuse määramise või mittemääramise otsus. Mõne prioriteedi puhul on programmi dokumendis ettekirjutatud ka kohustuslikud partner. – näiteks keskkonna projektide puhul peab olema kaasatud mõni keskkonnaasutus. Voorud võivad olla ainult ühe prioriteedi põhised või hõlmata kõiki prioriteete.

Taotlusvoorude arv ning teemad kujunevad välja vastavalt projektide esitamisele. Esimene taotlusvoor on tavaliselt mitmeprioriteediline ning sealt edasi sõltub projektide esitamisest ning toetusrahast. Kui ühe prioriteedi puhul on esitatud projektid kasutamas kogu planeeritud eelarvet, siis järgmine taotlusvoor keskendub pigem teistele prioriteetidele, kus eelarve kasutus on väiksem. Idee voor rakendati eelmise perioodi kogemuse põhjal, kuna esitati liiga palju vigaseid projekti taotlusi. Idee praagib kehvemad välja ning ei tekita nii suurt töökoormust. Ca 2/3 esitatud projekti taotlustest said eelmise perioodil toetuse mittemääramise otsuse.

2018 aasta seisuga on läbitud 3 taotlusvoorut ning järgmine toimub järgmisel aastal. Esimeses oli kõik prioriteetid peale väikesadamate võrgustiku edendamise. Teises oli tööhõive ja keskkond ning kolmandas oli ettevõtluse prioriteet.

4. Kuidas toimub toetuse maksmise protsess?

Vastused: Toetuste maksmise protsess käib läbi sertifitseerimisasutuse, mille funktsioon asub korraldusametuse juures. Eelmisel perioodil asus see rahandusosakonnas. Tema tegeleb maksete ning sertifitseerimisaruandega. Esmatasandi kontroll annab oma kinnituse läbi eMs programmi, mis on suur erinevus eelmise perioodiga – siis saadeti kõik paberandjal. Kui esmatasandi kontroll on kontrollinud ühe projekti sama aruandeperioodi kõikide asutuste aruanded, siis need paneb juhtpartner kokku vahearuande.

See aktsepteeritakse sekretariaadi poolt ning edastatakse sertifitseerimisasutusse. Esmalt aktsepteerib selle korraldusametust, kes sekretariaadi tööd üle ei kontrolli ning seejärel kontrollib kontrolliotsused ning kinnitab makseotsusena. Ta võib saata tagasi sekretariaati või esmatasandi kontrolli kui tekib küsimus. Samuti võib ta minna kohapealset kontrolli tegema, kuigi seda pole

tehtud kunagi. Makse läheb läbi finantsosakonna Riigi tugiteenuste keskusesse (RTK). Tulevikus peaks RTK ise võtma.

5. Palun hinnake ESTLAT kontrollitasandeid.

Vastused: Personaliprobleem on esmatasandi kontrollil ning seda me kommunikime igal tasandil. Hetkel on toimumas ka süsteemiaudit esmatasandi kontrolli suhtes ning loodame, et ka seal teadvustatakse seda probleemi. Eelmisel perioodil ei olnud tööjõu puudus nii suur – see aasta on üks programm ka rohkem (Eesti - Vene). Lätis on personal suurem ja selle baasilt saavad nad põhjalikumalt üle vaadata ning küsida detailsemaid selgitusi kuludele. Töövõtuga kasutatud inimesed Eestis tegid mitmeid vigu kontrolliprotsessis.

Korraldusasutus küsis omakorda autorilt, kas teda koolitati ka enne esmatasandi kontrolli funktsiooni täitmist ning kas pakuti piisavat tuge?

Vastus: Autor tõdes, et näidati eMs programmi põgusalt ning tehti ülevaade kontrolllehtede küsimustes. See ei olnud piisav ning võttis aega kuniks programm täiesti selgeks sai. Küll aga oli teiste kontrollide tugi tuntav ning erinevates küsimustes saadi abi.

Sertifitseerimisasutuse roll on oluline, sest see funktsioon kontrollib enne lõplikku maksmist viimased vead ära. Kui otsused vigastena välja lähevad, siis see mõjutab ka Eesti mainet Euroopa Komisjonis. Sekretariaadi panus taotlejate koolitamisel on suur. Nad panevad ise paika, kui palju seminare ja infopäevi korraldatakse jne. Meil pole siamaani põhjust olnud nuriseda.

Lisa 20. Intervjuu ESTLAT programmi II tasandi kontrolli esindajaga

AEG: 26.03.2018

KOHT: Tallinn, Rahandusministeerium

INTERVJUUEERITAVAD: ESTLAT programmi II kontrollitasandi esindaja (juhtivaudiitor)

Küsimused (autori koostatud)

1. Palun kirjeldage oma rolli rakendussüsteemis.

Vastaja: Mina tegelen ainult territoriaalse koostöö teemadega ning naabruspoliitika teemadega. Samuti on üks inimene veel, kes on aeg-ajalt koormatud territoriaalse koostöö asjadega. Lisaks on veel talituse juhtaja, kelle ülesanne on pigem tegevusi koordineerida – otsese auditeerimisega ei tegele.

Auditi poolest on spetsiifilisemad ülesanded. Audit annab sõltumatu arvamuse väljastpoolt süsteemi. Süsteemi veab korraldusasutus ning II kontrollitasand seisab pigem süsteemi kõrval. Kui korraldusasutuse kaudu on Euroopa Komisjonile antud teada, et süsteem toimib ja mingi hulk raha on planeeritud tegevuste hüvitamiseks siis küsitakse meilt, et mida me arvame selle kohta.

II tasandi aastane tegevus sisaldab endas aastaaruande kokkupanemist ning raamatupidamisaruande kokkupanemist. Aastaaruande kokkupanemiseks viiakse läbi projektauditeid ja süsteemiauditeid. Aastas sertifitseeritakse mingi hulk kulusid ning me võtame sealt oma metoodika järgi valimi. Nopime selle põhjal projektid ja partnerid ning auditeerime neid. Meie fookus ei erine väga palju esmatasandi kontrollist. Kui meil on mingeid asju, mida me vaatame, aga nemad ei vaata, siis juhime tähelepanu, et neid võiks vaadata. Siin tuleb mängu idee, et me asume süsteemi kõrval. See peaks töötama ka ilma auditita – me vaatame seda kõrvalt ning anname oma arvamuse selle toimimise kohta.

Metoodika koostame ise. Projektauditi jaoks komisjon ette ei anna, kuid suunab mõningate teemade osas. Kontrolliküsimused töötame ise välja. Nende koostamiseks võtame aluseks eelmiste auditite tähelepanekuid, et kontrollitaks kindlasti õigeid asju.

eMS-is kasutatud kontrolllehed on samuti meie poolt välja töötatud ning kogu rakendussüsteem kasutab neid.

Aastas viime läbi keskmiselt viis projektiauditit. Suurem koormus on programmi keskel, kui suurem tegevuste hulk ning väiksem koormus alguses ja lõpus. Projektiaudit tähendab ühe partneri auditeerimist. Kui me valime ühe projekti valimiga välja siis võetakse üks Eesti partner ning üks Läti partner ning auditeeritakse neid. Eesti partnereid auditeerime meie ehk auditeeriv üksus (II kontrollitasand koosneb auditeerivast asutuses ja audiitorite rühmast (lisa 15 – autori märkus) ning Läti partnereid nende audiitorid ehk audiitorite rühm).

2007-2013 viidi läbi neli süsteemiauditit ning 78 projektiauditit. Süsteemiauditid viidi läbi sekretariaadi (2009. a), korraldusasutuse (2010. a), esmatasandi kontrolli (2011. a) ja sertifitseerimisasutuse (2012. a) üle. Projektiauditeid tehti samal perioodil 78 partneri puhul ning sõltusid vastavalt valimile. Mõned projektid (Back to Nature ja Baylink) sattusid valimisse mitu korda ning auditeeriti kaks korda rakendamise ajal. Käesoleval perioodil on tehtud kuus süsteemiauditit (vastavushinnangu andmise audit, Projektitaotluste hindamiskriteeriumite audit, Elektroonilise süsteemi eMS audit, Sertifitseerimisasutuse funktsiooni audit, Raamatupidamise aastaaruande audit, Esmatasandi kontrolli funktsiooni audit) ning seni mitte ühtegi projektiauditit (2018. aastal on kavas viis tk teha).

Lisaks projektiauditele teeme ka süsteemiauditeid, mille osas on meil suurem otsustusõigus. Keskmiselt teeme kaks tk aastas ning eesmärgiks on anda hinnang, kuidas üks või teine üksus või protsess toimib. Näiteks hindame, kuidas toimib sekretariaat või kuidas töötab elektrooniline andmehaldusprogramm. See põhineb meie enda riskide hinnangul, et mis tahab millises järjekorras auditeerimist. Mis on oluline programmi alguses, siis need tuleb auditeerida programmi alguses. Või kui viiakse ellu oluline muutus, siis tuleb auditeerida selle mõju.

Meie töö on eelkõige soovituslik ning meie ei saa sundida kedagi tegema teistmoodi. Juhul, kui meie anname millelegi hinnangu, mis ütleb et tegemist on puudustega, siis süsteem ei pea hinnanguga arvestama. Samas kui meile tundub, et nende tähelepanekute ja soovitustega arvestamata jätmine ei lahenda teemasid siis anname Euroopa Komisjonile teada. Nendel on õigus võtta ühendust korraldusasutusega ja viidata probleemidele.

Üks taoline näide on aastast 2012, kui oli mitmeid spetsiifilisemaid vigu ning ka veamäär (2 protsenti sertifitseeritud kuludest) oli ületatud. Sellisel juhul oli toetusraha maksmine peatatud. Meie seisukohast oli see õpetlik kogemus ning õpetas kõiki programmi rakendamise osapooli. Komisjoni otsused on nende enda otsused ning meie kindlasti soovitaks toetusraha maksmise peatamist.

2. Kellega rakendusüksustest kõige enam koostööd teete ning milles see väljendub?

Vastus: Korraldus, seetõttu, et nemad juhivad kogu süsteemi. Kui on mingid teemad, mis puudutavad süsteemi ennast, siis alati nende teemade sihtgrupiks on korraldusasutus. Nemad peavad tagama, et kõik töötaks korralikult.

Teiste programmi rakendajatega puutume kokku läbi auditite. Koostöö nendega on üldiselt hea, eelmisel perioodil oli mõningaid probleeme nii korraldusasutuse kui esmatasandi kontrolliga, kuid need on aja pikku lahenenud ning hetkel on omavaheline koostöö tõine ning asjalik.

3. Palun kirjeldage koostööformaadi erinevaid vorme.

Vastus: Korraldusasutus korraldab rakenduskoosolekut igakuiselt. Seal on kaasatud kõik programmi rakendamise seotud osapooled. Tihti osaleb rohkem kui üks inimene ühest osapoolelt. Nõupidamine on paari tunnine ning toimub peamiselt Rahandusministeeriumis.

4. Kui tihti ja mis indikatsioonis on tehtud auditeerimist Euroopa auditeerijate osas Eestis ja Lätis?

Vastus: ESTLATi programmi pole keegi Euroopa auditeerimisega seotud asutustest kunagi auditeerinud. Tegemist on nii väiksemahulise programmiga, et ta ei oma nii suurt riski võrreldes muude programmidega. Kui nad näevad, et mingi liikmesriik ja selle juures rakendatav programm on kriitiline ning leiavad, et tuleb hinnata, siis nad viivad seda ise läbi. Ei prognoosi, et ESTLAT programmi ka tulevikus keegi väljastpoolt liikmesriike auditeeriks.

Siiski saame oma mõtteid ja seisukohti jagada kahepoolsetel kohtumistel, mis toimuvad Brüsselis. Sellises formaadis on võimalik oma mõtteid ka edastada.

5. Kas on juba hetkel midagi, mida kindlasti võiks järgmine programmiperiood teie funktsioonist teist moodi teha?

Vastus: Jooksvalt auditite käigus leitud teemad kommunikeeritakse korraldusasutusele. Suuremad ja põhimõttelisemad teemad adresseeritakse Euroopa Komisjonile ning leiavad rakendust pigem uuel perioodil.

Eelmisest perioodist oli üks tähelepanek, kui töötaja töötas poole kohaga projekti juures ja ei esitanud tööajatabelit. Käesoleval perioodil on võimalik fikseerida teatud protsent tööajast projekti jaoks. See hoiab kokku tööjõukulude kontrollimisele kuluvat aega. Komisjon ise toetab ka lihtsustamise teemasid (eelnev näide). Oht igasuguste lihtsustamistega on ka see, et vormiliselt on lihtsustamine aga sisuliselt ei pruugi olla. Näiteks ühikuhinnad. Kui ühikute fikseerimisest lähtumine on keerulisem, kui kulude kontroll siis pole sellest kasu.

6. Kuidas hindate auditeeriva asutuse jõudlust kontrollimehhanismina ning millega tagate oma võimekuse ja kvaliteedi (koolitused, väljaõppe jms)?

Vastus: Me saame koormuse kõikumisega paremini hakkama. Meie inimesed, kes tegelevad ESTLAT programmiga on suurema auditi ükskuse osa. Saame ressursi paremini kasutada. Kui meil oleks vaja teha täiendavalt kaks korda sama palju tööd, kui tööplaanis, siis me saame lähtuda raamlepingutest. Nende alusel saame töid sisse osta. Korraldusasutus peab tehnilisest abist meile raha eraldama ja saame pihta hakata. Sarnane näide on meil olemas 2012. aastast. Kuna tehtud projektiauditid näitasid väga kõrget veamäära, siis tegi Euroopa Komisjon meile ülesandeks läbi viia täiendavaid projektiauditeid, et välja selgitada, kas nii kõrge veamäär iseloomustab programmi tervikuna või on see üksikjuhtumist tulenev moonutus.

Selle ülesande täitmiseks moodustasime me 2012. aasta kulude osas täiendava projektiauditite valimi järgmiselt:

Projektiauditeid: 25 (Eestis 12, Lätis 12, süsteemi enda kulude osas 1) Kuna meil endal selle ülesande täitmiseks ressursse ei piisanud, siis korraldasime riigihanke nende tööde sisse ostmiseks. Võitis KPMG.

KPMG audiitorid viisid projektauditid läbi lähtuvalt meie projektauditi metoodikast (käsiraamat, kontroll-lehed, vormid). Meie toetasime nende tööd nõustamisega, tegime tähelepanekute esialgses faasis kvaliteedikontrolli ning kiitsime aruannete lõppversiooni heaks alles siis, kui olime jõudnud eriarvamused lahendada.

Lõppkokkuvõttes jääme töödega rahule. Tööde sisse ostmine on meil üsna tavapärane – enam küll üldise struktuurivahendite auditeerimise kui ETK puhul. Eelkõige on see abiks juhtudel, kus töömaht võib ettearvamatult kõikuda. Tööde sisse ostmine on eelistatud sellele, et audiitorite arvu vastavalt tööde hulgale iga-aastaselt kas suurendada või vähendada. Lisaks näiteks ei auditeeri meie kunagi tehnilise abi kasutamist, kuna see sisaldab meie enda tehtud kulusid. Sõltumatuks konfliktide vältimiseks ostame tehnilise abi projektauditid reeglina alati sisse.

Süsteemiauditi töid tavaliselt sisse ei osteta. See tuleb lihtsalt praktilistest kaalutlustest – projektauditid on üsna selgelt piiritletud tööd, mille puhul on lähteülesande vormistamine lihtsam meile ja kergemini arusaadav tööde tegijale. Samuti on meil väga kogunud personal ja saame vajadusel jagada oma koormust teiste audiitoritega.

Läti esmatasandi kontroll on osa suuremast üksusest, mis annab võimaluse edukamalt jagada töökoormust. Neil on personali suurus suurem, kui Eestil (Eestil on viis inimest kõigi territoriaalse koostöö programmide peal ning Lätil on üheksa inimest).

Lisa 21. Intervjuu ESTLAT programmi seirekomitee liikmetega

AEG: 27.03.2018

KOHT: Tallinn, Rahandusministeerium

INTERVJUUERITAVAD: Seirekomitee liikmed (2 inimest)

Küsimused (autori koostatud)

1. Palun mõne lausega kirjeldada seirekomitee rolli ESTLAT piiriülese koostööprogrammi rakendamisel?

Vastus: Seirekomitee puhul on tegemist ESTLAT programmi kõige kõrgema otsustusorganiga. Käib koos vastavalt vajadusel või kord aastas korralisel kohtumisel (programmi dokumendile). Käiakse enamasti koos, kui on taotlusvooru tegevused või kui pole võimalik teatud teemasid e-maili või telefoni teel arutada. Tegemist on püsiorganiga, mis tegeleb pidevalt programmi elluviimisega seiramisega.

Seirekomitee roll on rakendada programmi, kinnitada erinevaid dokumente ning võtta vastu otsuseid taotlusvooru esitatud projektide osas. Kas toetada või mitte ja vajadusel küsida infot, kui sisend pole arusaadav. Vastalt vajadusele osaleda ka vaidepaneelis, kui on vaja olnud osaleda. Vaidepaneelis on liikmersiigi esindajad, korraldusasutus ja juristid. Seda on ette tulnud ühel korral, kui taotleja ei saanud toetust ja esitas vaide. Paneel tuli kokku, küsis infot olukorra kohta ning selle põhjal tehti hiljem otsus. See oli tehtud taotleja kasuks.

Korraldusasutuse poolt tehtud otsused on lõplikud ning ühelgi programmirakendamisega seotud üksusel pole õigus neid muuta. Korrektsed otsused on tagatud seirekomitee poolt põhjendatud ja pädeva tagasisidega

2. Palume hinnata, kas seirekomitee koosseisus on Teie seisukohast esindatud kõik programmi rakendamise seisukohast vajalikud osapooled või peaks mõne huvigrupi või tasandi esindaja olema lisaks? Ühtlasi võrrelda põhjenduse käigus ka kahe perioodi seirekomitee koosseise.

Vastus: eelmisel perioodil ei olnud kaasatud sotsiaal-majanduslikud partnerid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Sel perioodil on need esindatud. Seirekomitee koosneb avaliku sektori esindajatest (ministeeriumid ja omavalitsuste liit), kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajatest (MTÜ Koduküla Liikumine ja Eesti Mittetulundusühingute Liit) ning sotsiaal-majanduslikust partnerist (Eesti Kaubandus-Tööstuskoda). Seirekomitee liikmed määrab Eestis Rahandusministeerium ning Lätis Keskkonakaitse ja regionaalarengu ministeerium.

Seirekomitee on sellel perioodil hästi komplekteeritud ning vajalikud sektorid on esindatud ning sotsiaal-majanduslikud partnerid annavad infot teise nurga alt kui ministeeriumid.

Vastavalt eelmise perioodi programmi dokumendile oleks pidanud juba siis kaasama sotsiaal-majanduslikke partnereid, kuid millegipärast seda siis ei tehtud. Kõik tingimused olid juba eelmisel periood seatud. Meil oli ETK tööühm Eestis, kuhu olid kaasatud nende asutuste esindajad. Nüüd nad on otse kaasatud programmidesse. Nende kaasamine annab oluliselt juurde.

3. Palun võrrelda kahte programmiperioodi. Millised on suurimad erinevused Teie töö vaatest?

Vastus: Perioodid on üsna erinevad. Käesoleval perioodil on prioriteetide rakendamise tõttu fookuseeritud ning seirekomitee töö selle võrra keerulisem. Kui on spetsiifiline valdkond, kuhu soovitakse saada häid projekte, siis on ka eeltöö taotlusvoorude ettevalmistamisel mahukam ja aeganõudvam. Kui seirekomitee liikmed vahetuvad, siis neid peab ka ette valmistama ja nad peavad kohanema.

4. Kuidas seirekomitee liikmed on ettevalmistatud erinevate prioriteetide raames pädevad hinnangut ja selle põhjal otsuseid langetama?

Vastus: Seirekomitee liikmetelt küsitakse sisendit ja igale koosolekule eelneb liikmesriigi sisene eelkoosolek. Seal arutatakse projektid läbi. Erinevusi on mitmeid – mõned ministeeriumid vaatavad ainult tehnilist reeglistikku, aga ei vaata sotsiaalseid faktorreid (tööhõivet jne).

Arvamused võivad olla väga erinevad, kuid seirekomitee koosolekule minnakse siiski ühise seisukohaga. Seirekomitee küsib spetsiifilise projekti osas vastava valdkonna ekspertide arvamust.

5. Palun anda seisukoht seirekomitee ja sekretariaadi vahelise koostöö kohta ning tuua välja näiteid headest või mitte nii headest situatsioonidest?

Vastus: Sekretariaat on seirekomitee teenindav üksus. Teeb hästi palju tehilist tööd, mis puudutab koosolekute korraldamist. Taotlejate infopäevad, konsulteerimised jne. Ülesanne on hoida kätt pulsi peal, et lubatud eesmärgid ja tulemused saavutatakse. Seirekomitee saab sisendid sekretariaadi kaudu, kes korraldab hindamised, valmistab ette materjalid, leiab eksperdid jne. Valmistavad ette ettepanekud otsustamiseks seirekomiteele. Siin on olnud väga hea koostöö, inimesed tunnevad teineteist juba ammu. Saab helistada ja küsida infot. Seoses sekretariaadi ülesandega konsulteerida ja nõustada taotlejaid, siis oleme täheldanud tekkivat minisugust emotsionaalset sidet projektidega. Mitte alati, aga võib tekkida. Seda oli tunda koosolekutel – kui mõni projekt sai otsuseks midagi muud võrreldes sekretariaadi ootusega, siis see võib tunduda isiklikuna. Selliseid hetki on esinenud, aga mitte väga tihti. Sõltub projektist ja kui palju on sellega tööd tehtud.

6. Kuidas hindate sekretariaadi poolt tehtud hindamiste kvaliteeti?

Vastus: Nad esitavad mustandi kvaliteedihindamise teemal, kus on toodud selle projekti punktisumma ehk summa 100st. Siis vastavalt määradele pannakse hinnang. Kui on teatud punktisumma, siis soovitatakse toetust mitte anda, kui on natukene suurem ja teatud vahemikus siis kuulub täiendavale arutlusele ning kui on punkti summa kindla suurusega 100st, siis antakse soovitus toetus määrata.

Autori kommentaar: punktisummad käisid ka intervjuus läbi, kuid need pole avalikud. Seega ei saa neid siin täpselt välja tuua.

Siiski ei pruugi punktisumma tähendada, et nii see otsus olema saab. Täiendavaks aruteluks võib taotlusi tuua ka sellisel juhul, kui punktisumma on madal, aga see tundub projekti eesmärke täitvad. Enamik projekte vaadatakse üle ning siis tehakse otsus. Täiesti madala punktisummaga projektide taotlusi siiski ei vaadata ning usaldatakse selles sekretariaadi hinnangut.

On juhtumeid, kus kõrge punktisummaga projekt ei saa toetust. Seirekomitee vaatab otsustamisel ka programmi eesmärke mitte ainult vormistuslikku poolt. Hindamine toimub vastavalt hindamiskriteeriumitele, kus enamiku hindamisest teeb ära sekretariaat ning lisanduvad ka ekspertide hinnangud. On olnud projekte, mis on hästi kirjutatud, kuid mille idee ei haaku programmi eesmärkidega.

Selliseid projekte on igas taotlusvoorus olnud. Projekt on korralikult vormistatud, saanud maksimumpunktid, kuid kui vaadata suurt pilti, siis on see täelik jama. Et see vastab kriteeriumitele, siis on raske leida argumente, et põhjendada toetuste mitte andmist. Hindamiskriteeriumid, mis on kokkulepitud programmi tasandil ei pruugi alati töötada. Neid võidakse kohati ära kasutada ka asutuste poolt, kellel pole häid kavatsusi.

Iga inimene hindab oma kogemustest ja subjektiivselt. Kui raamistik seda kinnitabki, et tuleb anda teatud punktid teatud krieteriumi täitmise eest, siis tuleb anda. Juhul, kui seirekomiteele tundub hinnang kahtlane või kallutatud, siis saab suunata uuele hindamisele ning siis hindab juba keegi teine. Seda on paari projekti puhul kaalutud, kas on erahuvi või viga hindamises sisse tulnud. Selle osas vaieldi seirekomitees üsna kaua.

Vastupidiseid juhtumeid, kus liiga madala punktisummaga projekt on saanud toetust pole juhtunud. Mis on ikkagi kehv see on kehv. Idee voorus on vahel juhtunud, et algselt negaiitvse soovitusel saanud projekt kirjutab taotluse esitamise ajaks paremaks ning saab toetust. Kallutatus on ka vahel regiooniti, kui seirekomitesse kuuluv omavalitsuse esindajad tahavad, et projekt lauda tuuakse.

7. Kas oskate võrrelda käesoleval ja eelmisel perioodil toetuse idee/taotluse esitanud projektipartnerite teadlikkust? Kas sellel perioodil on taotlejate poolt esitatud dokumendid korrektsemad kui eelmisel perioodil?

Vastus: Seirekomitee ei ole päris õige üksus hindamaks seda. Kui on olnud mitu vooru juba ära, siis mõnedes suundades ei tule enam peale nii palju ideesid või need lähevad viletsateks. See on seotud asjaoluga, et pädevad asutused on juba eelnevates voorudes saanud toetuse otsuse ja oma projektidega seotud. Või negaiitvse kogemusega on huvi lahtunud ning ei esitatata enam. Esimene

taotlusvoor on kõige mahukam ja kvaliteetsem. Pärast on näha, et esitatud ideed ei ole enam väga perspektiivikad. Ka selliseid on, kes proovivad igas voorus, kui eelnevalt ei saa teha. Lähiajal on tulemas uus seirekomitee koosolek ja seal on samad partnerid ja ideed, kes ei saanud eelmistest perioodidest rahastust. Üldjoones lähevad arutelud ikkagi samade probleemide osas edasi. Sellel perioodil küsitakse rohkem dokumente, mis tekitavad veakohti. Eelmisel perioodil rahastati perioodi keskel ja lõpupoole strateegilisi projekte. Hakati tegema sihtpakkumisi (eesti-läti sõnastik). Sellel perioodil alustati strateegiiste suundadega juba programmi ettevalmistamise perioodil.

8. Palun anda seisukoht, kas paikapandud taotluste hindamiskriteeriumid on Teie seisukohast mõistlikud ja toetavad programmi edukat rakendamist?

Vastus: Tegemist on kompromissiga kahe liikmesriigi peale. Seirekomitee ülesanne on see välja töötada koos erinevate osapoolte sisendiga. Eesti ja Läti delegatsioonide vahel on erinevad arvamused. Kindlasti ei ole hindamiskriteeriumid kunagi ideaalsed. Ühe korra on seda ka korrigeeritud, sest esimese taotlusvooruga ajal selgus, et olemasoleva infoga pole võimalik teha lõpliku otsust. Kaaluti ka taotlusvooruga pooleli jätmist kuid siiski tehti need ära ja kriteeriumid muudeti pärast vooru. Peamiseks proleemiks oli taotlejate finantsvõimekuse väljaselgitamine. Muudatused aitavad paremini väljaselgitada asutused, kes projektid ka päriselt elluviivad. See puudutas eriti erasektorit, keda eelmisel perioodil oli väga vähe ning soov oli uuel perioodil neid rohkem kaasata. Sellel perioodil proovisid õnne ka asutused, kes n-ö katsusid õnne. Näiteks EAS jagab taotlusi palju rangemate tingimuste põhjal.

9. Palun võrrelda oma rolli vaatest Eesti ja Läti poolset programmi rakendamist. Kas oskate seirekomitee tööst tuua välja näiteid tegevustest-protsessidest, mille osas Lätis lähenetakse teistmoodi?

Vastus: Läti poolne programmi rakendamine on rohkem autoritaarsem. Erinevate asutuste liikmetel pole nii palju õigusi delegatsiooni seisukoha kujundamiseks. Eestil on rohkem mitmekülgset arvamust. Lätis on poliitiline surve suurem ning peavad sellest lähtuma oma seisukohtades. Vahel on aru saada, et tegelikult tahetakse teistmoodi arvata. Arvamuste pörkumist oli eelmisel perioodil rohkem, kuid nüüd on koostöö päris hea. Praegu seisukohtade jäikust nii palju esindatud pole. Programmi rakendamine on palju sujuvam, kui varem. See sõltub osaliselt ka isikudest ja ka probleemidest, mis ongi ajaga lahendatud.

10. Kas seirekomitee seisukohast on paika pandud kontrollitasandid piisavad (jõudlus, ettevalmistus, kvaliteet), et tagada programmi sihipärane rakendamine?

Vastus: Meie seisukohast on kontrollitasandid päris heas seisukorras. Igaüks täidab oma rolli ja saab väga hästi hakkama. Tööjõu ressursiga on probleem esmatasandi kontrollis. Ministeeriumi bürokraatlik struktuur ei lase paindlikult lahendada. Hetkel arutatakse kuidas saada ressursi juurde. See on olnud meie probleem läbi aastate. Kas võetakse püsivat tööjõudu juurde, kas käsunduslepinguga? Käsunduslepinguga võetud inimesed ei ole läbinud koolitusi ja eeldada, et nad teeksid sama kiiresti ja hästi kui põhitöötajad – see on viga. Esmatasandi kontroll on eraldatud teistest samasugustest funktsioonidest – kunagi taheti EAS-i juurde liituda. Kui oleks rohkem sünergiat samalaadsete kontrollitasandite koostöötamisest siis oleks võimalik paremini ennetada erinevaid riske.

Esmatasandi kontrolli hakatakse tulevikus ellu viima riskipõhise kontrollina ning see on ka II tasandi kontrolli poolt kinnitatud. Riskipõhine kontroll seisneb selles, et kõiki kulusid enam aruande puhul ei kontrollita vaid probleemsemaid. See peaks tegema projektide kontrollimise kiiremaks.

II tasand on palju kauem töötanud ja neil pole sellisega probleemi. Nad on kasvanud koos programmiga ning omavad pikki kogemusi. Tuleviku seisukohast on idee viia sekretariaat, esmatasandi kontroll ja korraldusasutus riigi tugiteenuste keskusesse. Sellel valitsemisasutusel peaks olema rohkem paindlikust. See võtab kõik aega jne.

Sellel perioodil ilmselt see muudatus ellu ei viida, aga ehk järgmisel. Peab arvestama, et programmi rakendamise kulud on suured. Programmi eelarvest 6 protsenti on rakenamiskuludeks ning liikmesriigid panevad veel 30 protsenti juurde (15 protsenti on minimaalne kogus). Lätis ei ole sellist probleemi – neil on rohkem inimesi.

Lisa 22. Küsitlus sekretariaadi esindajale

SIHTGRUPP: Sekretariaadi EST-LAT programmiga kokku puutuvad töötajad.

Lugupeetud vastaja! Olen Tallinna Tehnikaülikooli äriarahanduse ja majandusarvestuse magistrant. Kirjutan hetkel oma magistritööd Euroopa Liidu piiriüleste koostööprogrammide teemal, keskendudes Eesti-Läti kontrollitasandite analüüsile ning vajan Teie abi mõnede küsimustele vastamisel. Kinnitan, et kasutan Teie poolt edastatud informatsiooni ainult oma magistritöö koostamiseks.

KÜSIMUSED

1. Palun hinnake sekretariaadi koostööd ESTLAT programmi osapooltega skaalal 1-5 (1 – puudulik, 2 – mitterahuldav, 3 – rahuldav, 4 – hea, 5 – väga hea). Skaala rakendub kõigile järgnevatele küsimustele.
 - a) taotlejatega
 - b) esmatasandi kontrolliga
 - c) kontrolliasutusega
 - d) seirekomiteega
 - e) sertifitseerimisasutusega
2. Millised on taotlejate peamised vead, miks nende projektiidee/taotlus ei valita toetuse saajate hulka?
3. Kas projektiideede ja taotluste hindamiseks paika pandud kriteeriumid on õiglased ning toetavad programmi seisukohast kõige sobilikemate ja vajalikemate projektide välja selgitamist? Palun anda oma hinnang ning tuua välja vajadusel ettepanekuid kriteeriumite muutmiseks.
4. Kas ESTLAT programmi ajaloos on tulnud ette juhtumeid, kui toetust saav asutus on pidanud osaliselt või täielikult raha tagasi maksma? Mis oli sellel hetkel probleemiks ning kas või kuidas oleksid saanud programmi rakendajad seda vältida?
5. Kas ESTLAT programmi ajaloos on tulnud ette olukordi, kus taotluse osas tehtud otsus (esialgne negatiivne või positiivne otsus) tuleb ümber vaadata ja lõpuks see muudetakse? Palun kirjeldada.

6. Milline on Teie seisukohast seirekomitee roll ning kas nad on seda ka õigustanud või peaks nende roll olema praegusest mõnevõrra erinev?
7. Kas hindate sekretariaadi rolli toetuseprogrammi rakendamisel piisavaks või näete, et mõningates tegevustes võiks Teil olla rohkem õigust otsustada või tegutseda?
8. Millised on Teie kogemuste põhjal peamised erinevused Eesti ja Läti poolse ESTLAT programmi rakendamisel ning iseloomustage neid erinevusi mõningate näidetega.
9. Kuidas hindate taotlejate ettevalmistust eelmisel ja käesoleval perioodil? Kas olete täheldanud edasiminekut teadlikkuses ja korrektsuses?
10. Millised on peamised vead ja eksimused, mis Teil oma töös ette tuleb ning millest need on tingitud?
11. Millised on peamised probleemid ja takistused, mis segavad Teie tööd või muudavad selle tegemise keeruliseks?
12. Milliseid õppetunde olete eelmisest perioodist arvesse võtnud uue perioodi rakendamisel – palun tooge häid näiteid ja praktikaid?
13. Palun andke ülevaade peamistest tegevustest, mille abil sekretariaat toetuse taotlejaid koolitab.
14. Palun nimetage tegevusi, mida tuleks taotlejate koolitamisel veel teha, kuid mida hetkel teatud põhjustel ei tehta.
15. Palun hinnake EMS keskkonna kvaliteeti skaalal 1-5 ning tooge välja selle peamised eelised ja puudused.
16. Palun tuua välja, milline on sekretariaadi poolne plaan taotlejate ning programmi rakendajate koolitamise EMS-i kasutamises? Milliseid arendusi on lähiajal plaanis programmis ellu viia?
17. Kas koostööprogrammile määratud reeglid toetavad Teie arvates toetuse eesmärkide saavutamist – kui ei toeta, siis milliseid muudatusi tuleks ellu viia?
18. Kas Teil on ettepanekuid kontrollitasandite rakendamise tõhustamiseks?

Lisa 23. Küsitlus esmatasandi kontrollijatele

SIHTGRUPP: ESTLAT programmi esmatasandi kontrolli teostajad

Lugupeetud vastaja! Olen Tallinna Tehnikaülikooli ärirahanduse ja majandusarvestuse magistrant. Kirjutan hetkel oma magistritööd teemal Eesti-Läti piiriülese koostööprogrammi kontrollitasandite hindamisest ning vajan Teie abi mõnede küsimustele vastamisel. Kinnitan, et kasutan Teie poolt edastatud informatsiooni ainult oma magistritöö koostamiseks.

KÜSIMUSED

1. Palun hinnata ESTLAT programmi raames koostööd programmi kontrollitasanditega (sekretariaat, sertifitseerimisasutus ja II tasandi kontroll) skaalal 1- 5 ning põhjendada oma hinnangut. (1 – puudulik, 2 – mitterahuldav, 3 – rahuldav, 4 – hea, 5 – väga hea). Skaala rakendub kõigile järgnevatele küsimustele.
2. Palun hinnata senist koostööd Läti esmatasandi kontrolliga skaalal 1-5 ning põhjendada oma hinnangut.
3. Kas koostöö Läti esmatasandi kontrolliga on Teie seisukohast piisav või peaks seda olema tihedamalt?
4. Palun anda seisukoht, kas saate oma tegevuste elluviimisel sekretariaadilt piisavalt tuge ning põhjendage oma seisukohta.
5. Palun kirjeldada, kuidas II kontrollitasandi tegevused aitavad Teil oma tööd paremini teha ning tuua välja näiteid headest koostöökogemustest.
6. Palun hinnata skaalal 1-5 taotlejate ettevalmistust projekti tegevuste elluviimise ja aruandluse teostamiseks ning põhjendada ja võrrelda neid hinnanguid.
7. Palume välja tuua (esmatasandi kontrolli seisukohast) peamised erinevused ESTLAT programmi rakendamises 2007-2013 ning 2014-2020 programmiperioodidel.
8. Millised kahe programmiperioodi vahel tehtud muudatused (reeglites, töökorralduses, töövahendites) on Teie tööd teinud efektiivsemaks või keerulisemaks?
9. Millised on Teie peamised vead või eksimused olnud oma töös, kuidas need tekkinud on ning mismoodi neid tulevikus vältida saaks?
10. Millised on taotlejate levinumad vead, millega kontrolli käigus kokku puutute?

11. Milline on Teie seisukohast kohapealse kontrolli tähtsus ESTLAT programmi rakendamisel?
12. Palun välja tuua näited kohapealse kontrolli vajalikkusest mõne vea või pettuse avastamisel ning kirjeldage ka edasisi tegevusi probleemi lahendamisel.
13. Palun hinnata EMS-i kasutajasõbralikust toetusprojektide paremaks käitlemiseks skaalal 1-5 ning põhjendage ka oma hinnangut.
14. Palun välja tuua EMS-i tugevamad ja nõrgemad küljed ning lisada omapoolsed ettepanekud programmi tõhustamiseks.
15. Palun välja tuua peamised oskused millele esmatasandi kontroll peaks vastama.
16. Palun tuua välja ettepanekuid töökorralduse muutmiseks
17. Mida tuleks toetuse reeglites Teie seisukohast muuta ning palun ka oma seisukohti põhjendada.

Lisa 24. Küsitlus sertifitseerimisasutuse esindajale

SIHTGRUPP: Sertifitseerimisasutuse rolli täitev ametnik/ametnikud

Lugupeetud vastaja! Olen Tallinna Tehnikaülikooli äriarahanduse ja majandusarvestuse magistrant. Kirjutan hetkel oma magistritööd teemal Eesti-Läti piiriülese koostööprogrammi kontrollitasandite hindamisest ning vajan Teie abi mõnede küsimustele vastamisel. Kinnitan, et kasutan Teie poolt edastatud informatsiooni ainult oma magistritöö koostamiseks.

KÜSIMUSED

1. Palun kirjeldada oma rolli ja peamisi tegevusi ESTLAT programmi rakendamisel.
2. Milliste kontrollitasanditega (sekretariaat, esmatasandi kontroll, II tasandi kontroll) on Teil kokkupuude oma töös ning kuidas hindate koostööd nendega skaalal 1- 5. (1 – puudulik, 2 – mitterahuldav, 3 – rahuldav, 4 – hea, 5 – väga hea). Skaala rakendub kõigile järgnevale küsimustele.
3. Palun kirjeldada lähemalt, mida täpsemalt ning kuidas kontrollite iga makse puhul enne selle kinnitamist? Millistest juhistest, reeglitest, seadustest oma töös lähtute?
4. Millised on peamised vead, mida makse kinnitamisel avastate? Kas Teil on ka statistikat vigaste otsuste arvu kohta?
5. Mis võiks olla nende vigade põhjusteks ning kuidas seda saaks tulevikus vältida?
6. Kuidas ja keda teavitatakse vigade avastamisel ning kas selgitate iga juhtumi korral põhjalikult, mis on veaks ning mida tuleks makse vormistamisel edaspidi jälgida?
7. Kas sertifitseerimisasutuse võimekus on hetkel piisav või oleks vaja midagi muuta? Kas Teie ettevalmistus ja töötingimused on piisavad programmi edukaks rakendamiseks?
8. Kas on midagi, mida tuleks/võiks programmi rakendamise seisukohast muuta (töökorraldus, kontrollitasandid (taotluste kontroll, aruannete kontroll, maksete kontroll), üldised reeglid)?
9. Kui omate kahe programmiperioodi kogemust, siis millised on peamised erinevused (üldine töökorraldus, maksete kvaliteet, koostöö teiste osapooltega) jne?

Lisa 25. Küsitlus II kontrollitasandi esindajale

SIHTGRUPP: II kontrollitasandi audiitorid

Lugupeetud vastaja! Olen Tallinna Tehnikaülikooli äriarahanduse ja majandusarvestuse magistrant. Kirjutan hetkel oma magistritööd teemal Eesti-Läti piiriülese koostööprogrammi kontrollitasandite hindamisest ning vajan Teie abi mõnede küsimustele vastamisel. Kinnitan, et kasutan Teie poolt edastatud informatsiooni ainult oma magistritöö koostamiseks.

KÜSIMUSED

1. Palun hinnake koostööd Eesti erinevate ESTLAT programmi kontrollitasanditega skaalal 1-5 ning selgitage oma hinnangut koos parimate näidete/õppetundide väljatoomisega. (1 – puudulik, 2 – mitterahuldav, 3 – rahuldav, 4 – hea, 5 – väga hea). Skaala rakendub kõigile järgnevale küsimustele.
2. Palun hinnake koostööd Lätipoolsete ESTLAT programmi kontrollitasanditega skaalal 1-5 ning selgitage oma hinnangut koos parimate näidete väljatoomisega.
3. Palun hinnake koostööd Euroopa Liidu audiitoritega fookusega ESTLAT programmile skaalal 1-5 ning selgitage oma hinnangut koos parimate näidete/õppetundide väljatoomisega.
4. Palun andke hinnang skaalal 1-5 ESTLAT koostööprogrammi järgmiste valdkondade osas:
 - a) reeglid (abikõlblikus jms)
 - b) töökorraldus (programmi rakendamine jms)
 - c) töötajate ettevalmistus ja oskused
5. Kas Teie seisukohast oleks vajalik luua alaline koostööformaad (töögrupp/kohtumiste sari vms) ESTLAT programmi kontrollitasandite vahel, palun põhjendage oma seisukohta ning tooge võimalusel välja oma nägemus sellest.
6. Palume tuua välja peamised erinevused Eesti ja Läti poolse programmi rakendamise ja tuua välja praktilised näited, mida on võetud/tuleks võtta ka Eestil arvesse.
7. Palun hinnake EMS-i keskkonda skaalal 1-5 ning põhjendage oma hinnangut koos näidetega tugevatest ja nõrkadest külgedest.

8. Palun kirjeldage oma peamisi ülesandeid ning raamistikku (dokumendid, juhendid, määrused jms), millele tuginete oma töös ning tooge välja, kas need on piisavad ja toetavad Teie tööd vajalikul määral.
9. Palun välja tuua peamised/tüüpilisemad vead, mida olete oma kontrollide käigus tuvastanud.
10. Palun välja tuua peamised põhjused, millest taolised vead võivad olla tingitud.
11. Palun tooge välja, kuidas või kas selgitate kontrollitavatele osapooltele leitud vigu?
12. Kuidas tagate või jälgite, et kontrollitavad tulevikus samu vigu ei teeks? Kelle ülesanne see olema peaks?
13. Palun võrrelge 2007-2013 ja 2014-2020 programmiperioode ning tooge II tasandi kontrolli seisukohast välja peamised erinevused.
14. Milliseid õppetunde/kogemusi saate eelmisest perioodist välja tuua, mis on mõjutanud tasandi kontrolli tegevust?
15. Millisel põhimõttel ja töökorraldusel toimub Euroopa Liidu auditeerimisprotsess ESTLAT programmi osas ning tooge välja, kui tihti ja millal on Eestis ja Lätis auditeid teostatud.
16. Palun tooge välja peamised vead ja probleemid, mida Euroopa Liidu auditeerivad üksused on Eesti ja Läti osas välja toonud?
17. Kas on võimalik kahe riigi puhul täheldada erinevusi avastatud vigade ja probleemide osas?
18. Palun kirjeldage, kas ja kuidas jälgivad Euroopa Liidu auditeeritavad üksused avastatud vigade või probleemide lahendamist Eestis ja Lätis?
19. Milliseid õppetunde saaks teiste piiriüleste koostööprogrammide kogemustest ESTLAT programmi rakendamisel kasutada? Juhul, kui on kokkupuuteid muude koostööprogrammidega.
20. Ettepanekud programmi töökorralduse tõhusamaks muutmiseks.

Lisa 26. Küsitlus toetust saanud asutustele

SIHTGRUPP: ESTLAT programmi mõlema programmiperioodi toetust saanud asutused

Lugupeetud vastaja! Olen Tallinna Tehnikaülikooli äriarahanduse ja majandusarvestuse magistrant. Kirjutan hetkel oma magistritööd Euroopa Liidu piiriüleste koostööprogrammide teemal, keskendudes Eesti-Läti kontrollitasandite analüüsile. Seoses magistritöö koostamisega palungi Teie abi, vastamaks antud küsitlusele.

ÜLDINFO VASTAJA KOHTA

- a) **ORGANISATSIOONI NIMI:**
- b) **ASUTUSE VALDKOND:**
- c) **VASTAJA ROLL PROJEKTIS**

KÜSIMUSED

1. Millised on Teie eelnevad kogemused EL toetuste taotlemisel ning mille poolest need erinesid ESTLAT programmist taotlemisega?
2. Palun hinnake koostööd ESTLAT programmi kontrollitasanditega skaalal 1-5 (1 – puudulik, 2 – mitterahuldav, 3 – rahuldav, 4 – hea, 5 – väga hea).
3. Palun kirjeldage häid või mitte nii häid kogemusi koostööst sekretariaadiga.
4. Palun kirjeldage häid või mitte nii häid kogemusi koostööst esmatasandi kontrolliga.
5. Kas saite toetuse taotlemisel piisavat ettevalmistamist ning abi sekretariaadilt?
6. Milline võiks olla sekretariaadi poolne tugi taotlejatele, et nad saaksid piisava ettevalmistuse ja teadlikkuse programmi reeglitest?
7. Milline võiks olla sekretariaadi ja esmatasandi kontrolli poolne tugi toetuse saajatele projekti perioodi ajal, et reeglitest ja nõuetest kinnipidamine tegevuste ja aruandluse elluviimisel oleks sujuvam?
8. Kas Teie seisukohast tuleks toetuse saajatele luua pärast toetuseotsust eraldi koostööformaati?
9. Kuidas hindaksite kasutusel olevat eMS keskkonda skaalal 1-5?
10. Palun anda seisukoht, kas saite piisavat infot ja koolitust eMS-i keskkonna kasutamiseks?

11. Kas esmatasandi kontrolli poolt aruannete kohta saadetud järelepäringud olid Teie seisukohast põhjendatud?
12. Kas saite esmatasandi kontrollilt piisavat tuge ning õpetust aruannete osas, tehtud vigade vältimiseks tulevikus?
13. Kas esmatasandi kontrolli poolne aruannete kontrollimiseks kuluv aeg on/oli Teie kogemusest mõistliku pikkusega?
14. Palume esitada ettepanekuid, mida saaksid taotlejad ja erinevad kontrollitasandid (sekretariaat ja esmatasandi kontroll) Teie seisukohast teha kontrollimiseks kuluva aja vähendamiseks?
15. Palun hinnake skaalal 1-5 ESTLAT programmi reeglite asjakohasust projektide rakendamise seisukohast
16. Kas eelistate projektiga seonduvaid dokumente vormistada/käidelda pigem elektrooniliselt (eMS) või paberkandjal ning palun lisage oma seisukohale ka põhjendus (vastata ainult eMS-iga kokkupuutunud taotlejatel)?
17. Kuidas hindate projekti käigus tehtud koostööd Läti partneritega skaalal 1-5?
18. Kas ESTLAT koostööprogramm täitis Teie poolt seotud eesmärgid?
19. Palun esitada ettepanekuid toetusprogrammi kontrolliprotsesside (taotlemine ja projekti elluviimine) lihtsustamiseks.

Lisa 27. Küsitlus Läti esmatasandi kontrollile

NAME:

EXPERIENCE IN ESTLAT PROGRAM:

QUESTIONS

1. What are the main problems that affect the work of FLC (First level control) in Latvia?
Some keywords would be helpful.
2. What are the main mistakes that happen in the work of the primary level control and what are the causes? Some keywords would be helpful.
3. How would you rate the ability of FLC in Latvia? Please rate it in scale of 1 to 5 (1 – insufficient, 2- unsatisfactory, 3 – enough 4 – good, 5- very good)
4. Do you control projects only from ESTLAT program or do you have to control projects from other programs as well?
5. Please evaluate co-operation with Estonian first level control. If its possible give me some samples of good or not so good practice.
6. How would You rate the program eMS? Please rate it in scale of 1 to 5
7. Is there many mistakes that are linked with eMS or does not be the case?
8. Have there been enough trainings of how do use eMS?
9. What are the biggest changes between two program periods for the FLC or mainly for program? Some keywords would be helpful.
10. Are there any observations from current period that You (FLC) would/could do differently in the new period/in the future? Some keywords would be helpful.

Lisa 28. Küsimused eMS programmi administraatorile

1. Kas EMS praegusel kujul on Teie ootusi täitnud või milline on Teie roll olnud programmi arenduse juures?
2. Milliseid koolitusi on EMS-i käivitamisest saadik tehtud, kui suures mahus ning kellele? Kas need on teie seisukohast olnud piisavad ning avaldanud mõju? Kui ei siis mida tuleks muuta?
3. Millised arendusi on plaanis EMS-is teha, et muuta programm kasutajasõbralikumaks ning selle näol vähendada ka projektide aruandluses esinevaid vigu?