

Siseministeeriumi kui AMIF, BMVI ja ISF korraldusasutuse
põhinõude 2 „Projektide asjakohased valikukriteeriumid
ja -menetlused“ juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit

Audit nr 2024/3

Lõpparuanne

06.12.2024



SISEMINISTEERIUM

LÜHIÜLEVAADE

Auditi eesmärk oli kindlustunde andmine siseturvalisuspoliitika fondide (AMIF, BMVI ja ISF) rakendamiseks perioodil 2021-2027 loodud juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisele.

Tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artiklist 69 tuleb liikmesriikidel luua oma programmide jaoks juhtimis- ja kontrollisüsteemid, mis tagavad nende toimimise kooskõlas usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtetega ja määruse lisas XI loetletud põhinõuetega.

Käesoleva auditi ulatus hõlmas AMIF, BMVI ja ISF juhtimis- ja kontrollisüsteemide põhinõuet 2 „Projektide¹ asjakohased valikukriteeriumid ja -menetlused“. Auditi täpsema ulatuse määratlemiseks viidi läbi riskide hindamine ja moodustati valim.

Seoses AMIF, BMVI ja ISF toetuse andmise rakendussüsteemiga, kus toetust antakse käskkirja alusel, keskendus audit toetuse andmise tingimuste alusel toetuse andmisele. Piiranguna auditi läbiviimisel ei antud hinnangut avatud taotlusvoorude rakendamisele, sest algsetele plaanidele vastupidiselt ei ole vastavat rakendussüsteemi kasutatud.

Täiendavalt kattis audit järgmised teemad: Perioodi 2021-2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 6-8 nimetatud ülesanded: AMIF, BMVI ja ISF rakenduskavade, rahastamiskavade ja toetuse andmise tingimuste koostamine, seirekomisjoni moodustamine ja töö korraldus, korraldusasutuse täidetavate ülesannete kirjeldamine korraldusasutuse tööprotseduurides ning põhinõude 1 „Asjakohane ülesannete lahusus ja vahendusasutusele delegeeritud ülesannete aruandluse, järelevalve ja seire kirjalik kord“ hindamiskriteeriumi 1.2 protseduurireeglite olemasolu² (vt auditi aruande B-osa II peatükk).

Audit viidi läbi siseturvalisuspoliitika fondide korraldusasutuses, mille ülesandeid täidab Siseministeeriumi välisvahendite osakond.

Hinnangu andmisel Siseministeeriumi kui siseturvalisuse fondide korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemidele tuginesid Siseministeeriumi siseauditi osakonna audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele³ ja auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele.

1.1 Kokkuvõtte auditi tulemustest

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et AMIF, BMVI ja ISF korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteem põhinõude 2 osas toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (**kategooria II⁴**).

¹ Aruandes kasutatakse läbivalt terminit „projekt“ vastavalt Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 2 lõikele 2 (projekt – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artikli 2 punkti 4 tähenduses kindlaks määratud eesmärgi, tulemuse, eelarve ja piiritletud ajaraamiga tegevus või seotud tegevuste kogum, millele on antud iseseisev tunnuscode andmekogus).

² Põhinõudega 2 „Projektide asjakohased valikukriteeriumid ja -menetlused“ seonduvad protseduurireeglid.

³ Audiitorid eeldavad, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad juhtimis- ja kontrollisüsteemi korrektset ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

⁴ I kategooria – juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib hästi;

II kategooria – juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud;

Audiitorite tähelepanekud, järeldused ja soovitused on välja toodud aruande B-osas. Juhtimis- ja kontrollisüsteemile antud hinnangu koondtabel on esitatud aruande lisas 3.

Audiitorite hinnangul täidab korraldusasutus olulises osas nõuetekohaselt ÜSM-ist ja ÜSS⁵-ist tulenevad liikmesriigi ja AMIF, BMVI ja ISF korraldusasutuse ülesanded, kuid korraldusasutuse tööprotseduurides esineb puudusi nimetatud ülesannete kirjeldamisel.

Audiitorite hinnangul on korraldusasutus olulises osas nõuetekohaselt koostanud AMIF, BMVI ja ISF rakenduskavad, rahastamiskavad ja toetuse andmise tingimused. Seirekomisjoni moodustamine ja töö korraldamine on toimunud olulises osas vastavuses Euroopa Komisjoni ja siseriiklikest õigusaktidest tulenevatele nõuetega.

Auditi käigus tehti järgmised olulised⁶ tähelepanekud:

- Tähelepanek nr 1 – Toetuse taotlusi menetlevate ega nende osas otsuseid langetavate isikute huvide konflikti teemat ei ole reguleeritud korraldusasutuse töökorralduslikes dokumentides. Menetlejate konflikti puudumist ei deklareerita ega kontrollita;
- Tähelepanek nr 2 – Korraldusasutuse töökorras on topeltrahastamise riski vältimise lähenemine puudulikult kirjeldatud;
- Tähelepanek nr 4 – Seirekomisjoni liikmete sõltumatuse kinnituste andmine toimus ebamõistlikult pika aja jooksul;
- Tähelepanek nr 5 – Korraldusasutus ei ole laiendatud proportsionaalse korra kasutamise taotlemisel lähtunud EL komisjoni suunistest;
- Tähelepanek nr 6 – Korraldusasutuse tööprotseduuride kirjelduses esineb puudusi.

Auditi aruande B-osas toodud tähelepanekud vajavad reageerimist ja korraldusasutuse poolset korrigeerimist enne järgmiste põhinõuete auditeerimist auditeeriva asutuse poolt. Tähelepanekud kehtivad kõigi auditeeritud programmide ja fondide lõikes.

Audit on läbi viidud lähtuvalt rahvusvaheliste siseauditi standarditest (IIA).

Auditi tööühm tänab korraldusasutuse töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

Kinnitame lõpparuande 36 leheküljel.

Auditeeriv asutuse juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Tarmo Olgo

Siseauditi osakonna juhataja

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Mariliis Männik

Siseauditi osakonna juhtivaudiitor

III kategooria – juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib osaliselt, mistõttu on olulised parandused vajalikud;

IV kategooria – juhtimis- ja kontrollisüsteem olulises osas ei toimi.

⁵ Perioodi 2021-2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse.

⁶ Olulised tähelepanekud on tähelepanekud, mis viitavad korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad süsteemset viga), mis mõjutavad oluliselt korraldusasutuse ülesannete täitmist. Olulised tähelepanekud nõuavad kiiret reageerimist ja tähelepanekutes viidatud puuduste lahendamist.

Väheolulised tähelepanekud on tähelepanekud, mis viitavad korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad juhuslikku viga), mis ei mõjuta oluliselt korraldusasutuse ülesannete täitmist. Väheolulised tähelepanekud nõuavad korraldusasutuse reageerimist.

A - OSA

1. Kokkuvõtte auditi läbiviimisest

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 (edaspidi *ÜSM*) artikli 77 lõike 1, Perioodi 2021-2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse (edaspidi *ÜSS*) § 59 lõike 3, Siseturvalisuspoliitika fondide auditeerimise strateegia ja siseauditi osakonna 2024. aasta tööplaani alusel viis siseauditi osakond korraldusasutuses läbi juhtimis- ja kontrollisüsteemide põhinõude 2 auditi.

Auditi läbiviimisel lähtuti Euroopa Komisjoni poolt ette antud auditeerimise metoodikast „*Guidance for the Commission and Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States*”⁷

Auditi täpsema ulatuse määratlemiseks viidi läbi riskide hindamine ja moodustati valim. Auditi käigus täiendati auditi programmi järgmiste teemadega: AMIF, BMVI ja ISF rakenduskavade, rahastamiskavade ja toetuse andmise tingimuste koostamine, seirekomisjoni moodustamine ja töö korraldus ning korraldusasutuse täidetavate ülesannete kirjeldamine korraldusasutuse tööprotseduurides.

Audit toimus ajavahemikul 10.05.2024 kuni 06.12.2024. a. Auditi töörühma kuulusid Mariliis Männik (auditi juht), Tarmo Olgo (auditi eest vastutav isik).

Auditi tulemusena andsid audiitorid hinnangu AMIF, BMVI ja ISF korraldusasutuse perioodiks 2021-2027 loodud juhtimis- ja kontrollisüsteemide põhinõude 2 „Projektide asjakohased valikukriteeriumid ja -menetlused” toimimisele. Täiendavalt hinnati AMIF, BMVI ja ISF rakenduskavade, rahastamiskavade ja toetuse andmise tingimuste (edaspidi *TAT*) koostamist ning seirekomisjoni moodustamise ja töö korralduse protsesse ning korraldusasutuse täidetavate ülesannete kirjeldamist korraldusasutuse töökorralduslikes dokumentides.

Audiitorite tähelepanekud, järeldused ja soovitusel on välja toodud aruande B-osas jaotatuna kaheks alapeatükiks: I põhinõudega 2 seotud tähelepanekud ja II muud tähelepanekud seoses liikmesriigi ja korraldusasutuse ülesannete täitmisega.

Hinnangu andmiseks analüüsiti ning testiti lähtuvalt auditi ulatusest korraldusasutuse loodud AMIF, BMVI ja ISF juhtimis- ja kontrollisüsteemide vastavust põhinõude 2 hindamiskriteeriumidele (aruande lisas 1) ning ÜSM-ist ja ÜSS-ist tulenevate liikmesriigi ja korraldusasutuse ülesannete kirjeldamist tööprotseduurides ning täitmist AMIF, BMVI ja ISF rakenduskavade, rahastamiskavade ja *TAT*ide koostamise ning seirekomisjoni moodustamise ja töö korraldamise ulatuses.

Süsteemide toimimise testimiseks analüüsiti ja hinnati valimi alusel *TAT*e, *TAT*ide alusel rahastatud projekte ning erimeetmete projekte. Täpsem teave valimi moodustamise kohta on esitatud A-osa 2. peatükis.

Auditi läbiviimisel tugineti muuhulgas järgmistele õigusaktidele, juhendmaterjalidele ja korraldusasutuse dokumentidele:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1060, 24. juuni 2021, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid (*ÜSM*);

⁷ (EGESIF_14-0010; 18/12/2014).

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1147, 7. juuli 2021, millega luuakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (AMIF).
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1148, 7. juuli 2021, millega luuakse Integreeritud Piirihalduse Fondi osana piirihalduse ja viisapoliitika rahastu (BMVI).
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1149, 7. juuli 2021, millega luuakse Sisejulgeolekufond (ISF).
- Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seadus, 23.02.2022 (ÜSS);
- Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määrus nr 55, millega on kehtestatud perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused (ÜM);
- Riigi tugiteenuste Keskuse „Juhendmaterjal toetuse andmise tingimuste õigusakti koostamiseks“;
- AMIF, ISF ja BMVI rakenduskavad ja rahastamiskavad;
- AMIF, ISF ja BMVI vahearuanne;
- AMIF, ISF ja BMVI TAT-ide käskkirjad ja seletuskirjad;
- Korraldusasutuse töökord⁸ ja protseduuriireeglid⁹;
- Korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus;
- Seirekomisjoni töökord ja tööprotokollid;
- Valikumetoodika ja valikukriteeriumid;
- Abimaterjal toetuse taotlejale ja saajale.

Auditi läbiviimisel lähtuti siseauditi osakonna väljatöötatud „Siseturvalisuspoliitika fondide auditeerimise käsiraamatus“ ning sellele lisatud „Siseturvalisuspoliitika fondide juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditi käsiraamatus“ sätestatud metoodikast.

Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi analüütilised auditi toimingud, kasutades tõendusmaterjalide hankimiseks peamiselt fondide veebilehti ja Riigi Tugiteenuste keskuse (sise) veebilehti, infosüsteeme SFOS ja Delta, suulisi intervjuusid, kirjalikke päringuid ning kontrolli, analüüsi ja hindamise teotamiseks koostatud kontroll-lehti ja tööpabereid.

2. Valimi moodustamise metoodika

Korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide testimiseks moodustasid audiitorid valimi.

Valimi moodustamisel lähtuti IAASBi rahvusvahelistest auditeerimise standarditest (ISA), tulenevalt ÜSMi artikli 77 lõikest 2. ISA 530 järgi on valimi moodustamise eesmärk anda audiitorile mõistlik alus järelduste tegemiseks üldkogumi kohta, millest valim valitakse, seega valitakse valimisse objektid, millel on üldkogumile iseloomulikud tunnused.

Valim moodustati kasutades mittestatistilist juhuvaliku meetodit jaotades üldkogum kihtidesse – iga fond (AMIF, BMVI ja ISF) moodustas ühe kihi. Igast kihist valiti testimiseks vähemalt kolm ühikut, mille moodustasid TATid ja

⁸ Siseministeeriumi töökord piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi programpperioodi 2021–2027 vahendite kasutamiseks (kinnitatud ministri 13.06.2024 käskkirjaga nr 1-3/59).

⁹ Perioodi 2021-2027 Sisejulgeolekufondi, piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi erimeetmete ja erakorralise abi taotlemise protseduuriireeglid (kinnitatud siseministri 06.05.2022 käskkirjaga nr 1-3/37).

erimeetmete toetuslepingud. Auditeeritavad ühikud valiti kasutades MS Exceli RAND funktsiooni. Valimi esinduslikkuse tagamiseks moodustati eri rakenduskeemide osas eraldi valimid TATidele ja toetuslepingutele, millele genereeriti juhuslik numbrijada, järjestati suuruse järgi ning loodud järjekorra alusel võeti auditeeritavate ühikute valimisse esimesed read. Testitavad projektid valiti samuti kasutades MS Exceli RAND funktsiooni. Projektidele genereeriti sarnaselt TATidele juhuslik numbrijada ning valimisse kaasati esimesed read.

Üldkogumi moodustasid 3 fondi (AMIF, BMVI ja ISF), 20 TATi (AMIF 7, BMVI 5, ISF 8), 7 erimeedet (AMIF N/A, BMVI 4, ISF 3) ja 89 projekti (AMIF 25, BMVI 29, ISF 35). Valimisse kuulus igast fondist 2 TATi, 1 erimeede (nende olemasolul) ja 3 projekti. Lõplik valim hõlmas seega 6 TATi, 2 erimeedet ja 9 projekti. Valim katab vähemalt igast fondist ca 25% TATidest, ca 25% erimeetmetest ning ca 10% iga fondi projektidest. Valimi täpsemad andmed on esitatud lisas 2.

3. Taustinfo

Euroopa siseturvalisuspoliitika fondid toetavad ühist viisapoliitikat, piirihaldust ning kuritegevuse tõkestamist.

Eesti riik peab tagama siseturvalisuspoliitika fondide nõuetekohase rakendamise ja sihipärase kasutamise, rakendades tõhusaid juhtimis- ja kontrollisüsteeme. Auditeerival asutusel on tulenevalt ÜSMi artikli 77 lõikest 1 kohustus auditeerida toetuse andmise ja kasutamisega seotud subjektide juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimist.

EL-i siseturvalisuspoliitika fonde on perioodil 2021-2027 kolm:

- Sisejulgeolekufond (ingl. k. *Internal Security Fund (ISF)*);
- Piirihalduse ja viisapoliitika rahastu (ingl. k. *Border Management and Visa Policy Instrument (BMVI)*);
- Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifond (ingl. k. *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)*).

AMIFI vahendeid kasutatakse perioodil 2021-2027 kolme erieesmärgi täitmiseks: Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tugevdamine ja arendamine; seadusliku rände toetamine, kolmandate riikide kodanike integratsioon; ebaseadusliku rände vastu võitlemine. Aastateks 2021-2027 kinnitati siseministri 12.12.2022 käskkirja nr 1-3/96¹⁰ (edaspidi *rahastamiskavade kinnitamise käskkirj*) alusel AMIFI eesmärkide täimiseks Eestis 21 141 906 eurot, millele riik lisab kaasfinantseeringu 6 648 398 eurot¹¹. AMIFist saavad toetust nii ametiasutused kui ka vabaühendused ja rahvusvahelised organisatsioonid.

BMVI vahendeid kasutatakse perioodil 2021-2027 kahe erieesmärgi täitmiseks: välispiiridel rakendatava tõhusa Euroopa integreeritud piirihalduse toetamine ja ühise viisapoliitika toetamine, et tagada ühtlustatud lähenemisviis viisade väljastamisele ja hõlbustada õiguspärasest reisimist, aidates samal ajal ennetada rände- ja julgeolekuriske. Aastateks 2021-2027 kinnitati rahastamiskavade kinnitamise käskkirjaga BMVI eesmärkide täimiseks Eestis 36 983 404 eurot, millele riik lisab kaasfinantseeringuna 11 009 687 eurot. Lisaks korraldab Euroopa Komisjon temaatilisi voore, kust on võimalik sihtotstarbelist lisarahastust taotleda. BMVI rakendamine on riigi pädevuses, sellest saavad BMVI-st toetust Politsei- ja Piirivalveamet, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus, Välisministeerium ning Maksu- ja Tolliamet.

ISFi vahendeid kasutatakse perioodil 2021-2027 kolme erieesmärgi täitmiseks: teabevahetuse tõhustamine ja hõlbustamine pädevates asutustes ja asjaomastes liidu organites, ametites ja asutustes ning nende vahel ning

¹⁰ „Perioodi 2021-2027 Sisejulgeolekufondi, piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rahastamiskavade kinnitamine“.

¹¹ Rahandusministri 12.12.2022 nr 1-3/96 käskkirja „Perioodi 2021-2027 Sisejulgeolekufondi, piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi rahastamiskavade kinnitamine“.

asjakohasel juhul kolmandate riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega; piiriülese koostöö parandamine ja tõhustamine; liikmesriikide suutlikkuse suurendamisse toetamine kuritegevuse, terrorismi ja radikaliseerumise ennetamisel ja nende vastu võitlemisel ning julgeolekuidentide, riskide ja kriiside juhtimisel. Aastateks 2021-2027 kinnitati rahastamiskavade kinnitamise käskkirjaga ISF eesmärkide täimiseks Eestis 37 367 685 eurot, millele riik lisab kaasfinantseeringuna 28 574 447 eurot. Lisaks korraldab Euroopa Komisjon temaatilisi voore, kust on võimalik sihtotstarbelist lisarahastust taotleda.

Lisaks korraldab Euroopa Komisjon temaatilisi voore, kust on võimalik sihtotstarbelist lisarahastust taotleda. ISFist saavad toetust Politsei- ja Piirivalveamet, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus, Maksu- ja Tolliamet, Rahapesu Andmebüroo, Kaitsepolitseiamet, Sisekaitseakadeemia, Päästeamet, Justiitsministeerium, Keskkonnaamet ja Eesti Kohtuekspertiisi Instituut.

Siseturvalisuspoliitika fondide korraldusasutus on ÜSS § 48 kohaselt Siseministeerium. Korraldusasutus vastutab kõikide ÜSM artiklites 72-52 nimetatud ülesannete toitmise eest, sh ÜSM artikli 3 kohase raamatupidamise ülesannete täitmise eest. Korraldusasutuse ülesandeid täidavad välisvahendite osakond, rahandusosakond, õigusosakond ja kommunikatsiooni osakond.

Siseministeerium on koostanud perioodi 2021-2027 AMIFI, ISFi ja BMVI rakenduskavad, mis sisaldavad ülevaadet peamistest väljakutsetest AMIFI, ISFi ja BMVIga seotud poliitikavaldkondades, Euroopa Liidu tegevuskavade täitmise seisust ning riiklikest strateegiatest, mis hõlmavad AMIFI, ISFi ja BMVI eesmärkide sihte ja suundi ning rakenduskavade elluviimiseks rahastamiskavad, mis võimaldavad teostada rakenduskavade tulemuslikkuse üle seiret, aruandlust ja hindamist. Rahastamiskavade elluviimiseks on koostatud TAT õigusaktid, mis reguleerivad toetuse andmise ja kasutamise tingimusi ja korda.

Siseturvalisuspoliitika fondide programmide rakendamise ning vahe-eesmärkide ja sihtväärtuse saavutamise edenemise kontrollimiseks on siseministri käskkirjaga moodustatud seirekomisjon. Seirekomisjoni ülesanded on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2021/1060 artiklis 40 ning tööd reguleerib seirekomisjoni töökord. Seirekomisjon kinnitab oma töökorraldust reguleeriva töökorra ning kiidab mh heaks projektide valikukriteeriumid ja -metoodika.

Perioodil 2021-2027 juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisele auditeeriv asutus varasemalt hinnangut andnud ei ole. Perioodil 2014–2020 on auditeeritud juhtimis- ja kontrollisüsteemide põhinõuet 2 „Projektide sobiv valik“ 2021. aastal (audit 2021/12_C1-1, mille viis läbi Siseministeeriumi tellimusel Grant Thornton Baltic OÜ). Auditi tulemusena anti hinnang, et juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib hästi (kategooria 1).

4. Järeloimingud

Korraldusasutusel tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitusetega. Soovitude rakendamise osas teostab soovitude rakendamise üle seiret auditeeriv asutus, küsides korraldusasutuselt informatsiooni soovitude rakendamise kohta. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

Tähelepanekud

I Põhinõue 2 „Projektide asjakohased valikukriteeriumid ja -menetlused“

ÜSMi artikkel 72 sätestab korraldusasutuse ülesanded. Vastavalt ÜSMi artiklile 72 a) on korraldusasutuse ülesanne valida välja projektid kooskõlas artikliga 73. Seega peab korraldusasutus tagama, et projektide valik toimub õiglaselt ja läbipaistvalt, järgides fondide rakendamise eesmärgi ja kriteeriume, et toetada programmide üldeesmärkide saavutamist.

Audiitorid tunnustavad korraldusasutuse tegevust projektide menetlemise protsessis ning toovad auditi tulemusena esile järgmised positiivsed aspektid seoses korraldusasutuse loodud juhtimis- ja kontrollisüsteemidega, lähtudes põhinõude 2 hindamiskriteeriumides esitatud nõuetest:

1. Korraldusasutus on koostanud ja seirekomisjon kinnitanud asjakohased valikukriteeriumid ja -metoodika (hindamiskriteerium 2.1);
2. TAT õigusaktidega on kehtestatud üksikasjalikud toetuse abikõlblikkuse eeskirjad (hindamiskriteerium 2.2);
3. Taotlused registreeritakse Siseministeeriumi dokumendihaldussüsteemis Delta ja salvestatakse korraldusasutuse kasutatavas infosüsteemis SFOS, kus säilitatakse ühtlasi kogu projekti dokumentatsiooni (hindamiskriteerium 2.3);
4. TAT õigusaktide seletuskirjades on kirjeldatud toetavate tegevuste vastavust kehtivatele valikukriteeriumidele. Korraldusasutus tagab oma tegevusega, et ÜSMi artikli 73 lõike 2 punktis 15 loetletud tingimused a–j on täidetud (hindamiskriteerium 2.4);
5. Rakenduskavad kinnitab Vabariigi Valitsus ning rahastamiskavad ja TATid kinnitab käskkirjaga siseminister. Projekti kirjelduse, tegevuskava ja eelarve kinnitab välisvahendite eest vastutav asekancler, kui tegemist on Siseministeeriumi valitsemisala asutusega. Elluviijate valikut põhjendatakse TAT seletuskirjas. Toetust saanud projektide nimekirjad on avaldatud fondide veebilehtedel (hindamiskriteerium 2.5);
6. Valikukriteeriumide kohaldamist on võimalik kontrollida TAT seletuskirjades esitatud selgituste alusel (hindamiskriteerium 2.6).

Järgnevalt on esitatud tähelepanekud ja soovitused korraldusasutuse tegevuse täiustamiseks, mille audiitorid tuvastasid juhtimis- ja kontrollisüsteemide analüüsi ja hindamise tulemusena, lähtudes auditeerimisel põhinõude 2 hindamiskriteeriumides esitatud nõuetest.

Hindamiskriteerium 2.4: Taotluste hindamisel tagab korraldusasutus, et hindajatel on nõutavad teadmised ja sõltumatus, sealhulgas kohustus avaldada teave huvide konflikti puudumise kohta. Korraldusasutus kontrollib huvide konflikti puudumist valimi alusel.

1. Tähelepanek: Toetuse taotlusi menetlevate ega nende osas otsuseid langetavate isikute huvide konflikti teemat ei ole reguleeritud korraldusasutuse töökorralduslikes dokumentides. Menetlejate konflikti puudumist ei deklareerita ega kontrollita (oluline)

Kriteerium: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 2018/1046 (edaspidi *finantsmäärus*) artikli 61 järgi ei tohi finantsjuhtimises osalejad ja teised isikud, sealhulgas kõigi tasandite siseriiklikud ametiasutused, kes on seotud otsese, kaudse või jagatud eelarve täitmisega, sealhulgas seda ettevalmistavate toimingutega, ning eelarve auditeerimise või kontrolliga, astuda samme, mille tagajärjel võivad nende oma huvid sattuda vastuollu liidu huvidega. Nad võtavad ka sobivaid meetmeid, et hoida ära huvide konflikti tekkimine oma ametikohast tulenevate ülesannete täitmisel ja lahendada olukorrad, mida võib objektiivselt pidada huvide konfliktiks¹².

ÜSMi artikkel 73 lõike 1 alusel peab korraldusasutus projektide valimiseks koostama mittediskrimineerivad ja läbipaistvad kriteeriumid ja menetlused.

Euroopa Komisjoni „Suunis huvide konflikti vältimiseks ja käsitlemiseks finantsmääruse raames“¹³ laiendab finantsmäärusega käsitletavat huvide konflikt temaatikat, öeldes peatükis 3.2, et huvide konflikt võib tekkida isegi siis, kui isik ei saa olukorrast tegelikult kasu, sest piisab sellest, kui asjaolud seavad ohtu tema ülesannete objektiivse ja erapooletu täitmise. P 3.2.4. selgitab. Et huvide konflikti norme tuleks rakendada igakülgset ennetavalt, kuna nende eesmärk on eelkõige vältida olukorda, kus isik kasutab oma võimu viisil, mida mõjutavad tema huvid. Kui huvide konflikt ilmneb, tuleks sellise olukorraga viivitamata tegeleda, enne kui see võib viia õigusvastase teoni. Suunis täpsustab (p 6.3), et on oluline, et organisatsioonid kehtestaksid selged ja objektiivsed kriteeriumid huvide deklaratsioonide hindamiseks ning rakendaksid neid kriteeriume järjepidevalt. Osana töhusast kontrollist võimalike valeandmeid sisaldavate deklaratsioonide tuvastamiseks peaks asutus kõik deklaratsioonid nõuetekohaselt registreerima, neid säilitama ning kontrollima (järgides asjakohast metoodikat) neid muude teabeallikate alusel (kooskõlas kohaldatava õigusega), et teha kindlaks näiteks projektide valikumenetluses osalevate isikute ja võimalike toetusesaajate sidemed.

Eeltoodust tulenevalt peaksid taotluste menetlemise ja otsustamisega hõlmatud isikud kinnitama huvide konflikti puudumist enne protsessi kaasumist ning korraldus asutusel peaks olema protseduur deklaratsioonide kontrollimiseks.

Sarnane põhimõte on sätestatud ka auditeeritavale otseselt mitte kohalduvale, kuid kõigi teiste välistoetuste rakendamist kirjeldava Riigi Tugiteenuste Keskuse juhendi „Miinimumnõuded rakendusüksusele ja -asutusele tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks“¹⁴ (edaspidi *TKP*) p 3.2.1 „Tegevused enne toetuse määramist“ kohaselt peavad korraldusasutuse tööprotseduurid sisaldama taotluse menetleja ja taotluse suhtes otsuse tegija huvide konflikti puudumise kinnituste sisulise kontrolli läbiviimist.

¹² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL, Euratom) 2018/1046, 18. juuli 2018, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012.

¹³ Euroopa Komisjoni teatis 2021/C 121/01.

¹⁴ Auditeeriv asutus kasutas parima võimaliku analoogilina hindamisel Riigi Tugiteenuste Keskuse juhendeid „Miinimumnõuded rakendusüksusele ja -asutusele tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks“ ning „Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse maksmise ja projekti elluviimise kontrollimisele“

Riigi Tugiteenuste Keskuse juhendi „Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse maksmise ja projekti elluviimise kontrollimisele“ peatükk 3 täpsustab, et rakendusüksusel tuleb huvide konflikti puudumiste kinnitustes esitatud andmete õigsuses veendumiseks läbi viia kontrolltoimingud ning kontrolli tulemused kirjalikku taasesitamist võimaldaval moel säilitada. Kontrolli kokkuvõttest peab vähemalt selguma, kes **kontrolli läbi viis, keda ja milliste projektide osas ning millistele andmeallikatele tuginedes kontrolliti ning mida tuvastati.**

Olukord: „Siseministeeriumi töökord piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi programmiperioodi 2021–2027 vahendite kasutamiseks“¹⁵ (edaspidi Korraldusasutuse *töökord*) ei sisalda teavet projekte menetlevate ega nende osas otsuseid langetavate isikute huvide konflikti puudumise deklareerimise ega kontrollimise kohta.

Samuti ei ole tegelikkuses antud vastavasisulisi kinnitusi ega huvide konflikti puudumist kontrollitud.

Korruptsioonivastane seadus kehtestab regulaarse huvide deklareerimise küll otsustajatele (minister, kantsler ja asekancler), kuid mitte menetlemisega seotud isikutele. Siseministeeriumi sisekorraeeskiri näeb ette huvide konfliktist teavitamise konflikti olukorra tekkimise hetkel, kuid see ei sisalda huvide konflikti puudumise ennetavat teavitamist. Samuti osaleb TATide koostamises asutuse väliseid isikuid (siseministri käskkirjade alusel moodustatud töörühmad toetuse andmise tingimuste väljatöötamiseks), kelle asutuse töökorraldus huvide konfliktist teavitamisel ei laiene.

Järeldus: Korraldusasutuse töökord ei sisalda protseduuri projektide väljavalivate isikute huvide konflikti puudumise deklareerimiseks ega kontrollimiseks, mis võib põhjustada riski rahastatavate projektide väljavalimise objektiivsusele ja erapooletusele.

Risk: Huvide konflikti kontrolli puudumine suurendab korruptsiooni, erapoolikuse ja otsustusprotsessi läbipaistmatus riski, mis võib kahjustada organisatsiooni usaldusväärsust ja rahastamisotsuste õiguspärasust. Samuti võib see viia toetuste mittesihipärase kasutamiseni.

Soovitus: Soovitame lisada Korraldusasutuse töökorda selged juhised toetusi menetlevate ja toetuse andmise suhtes otsuse tegijate huvide konflikti puudumise deklareerimiseks ja sisuliseks kontrollimiseks.

Korraldusasutuse kommentaar:

Esmalt juhib korraldusasutus tähelepanu, et põhinõue 2 ja hindamiskriteeriumid on sõnastatud käesolevas auditi aruande eelnõus vääralt. ÜSM art 72 lg 1(a) paneb korraldusasutusele (KA) kohustuse välja valida tegevused kooskõlas artikliga 73 ning ÜSM lisa XI sätestab põhinõude sõnastuses: "**Tegevuste** asjakohased valikukriteeriumid ja -menetlused". Seejuures defineerib ÜSM art 2 p 4 termini „tegevus“, mida perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seadus (ÜSS) § 2 p 2 veelgi täpsustab.

Teiseks, Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) on EL ühtekuuluvuspoliitika fondide korraldusasutus, kelle suhtes on rakendatud ÜSMi art 71 lõiget 3 st on kasutatud õigust määrata ühe või mitu vahendusasutust, kes täidavad teatavaid korraldusasutuse vastutusalasse kuuluvaid ülesandeid. ÜSS § 6-8 on reguleeritud riigisisene ülesannete jagunemine ministeeriumite ja Riigikantselei kui rakendusasutuste ning täidesaatva riigivõimu asutuse või avalik-õigusliku või eraõiguslik juriidiline isiku kui rakendusüksuste vahel. Ülesannete täitjad määratakse Vabariigi Valitsuse korraldusega. ÜSM art 71 lg 3 paneb vastutuse vahendusasutuste ülesannete täitmise eest korraldusasutusele ning ÜSS § 9 lg 2 alusel saavad rakendusasutused ja rakendusüksused asuda oma ülesandeid täitma, kui korraldusasutus on hinnanud nende tööprotseduurid ÜSM lisas XI nimetatud nõuetele vastavaks. Selleks on RTK välja töötanud juhendi „Miinimumnõuded rakendusüksusele ja -asutusele

¹⁵ Kehtiv versioon kinnitatud siseministri 13.06.2024 käskkirjaga nr 1-3/59.

tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks" (edaspidi: RTK juhend), mille sissejuhatuses täpsustatakse, et juhendiga reguleeritakse **ainult RTK kui korraldusasutuse poolt** rakendusasutustele ja -üksustele **delegeeritud ülesannete täitmise kirjeldamist**, mille osas RTK korraldusasutusena eeldab tööprotseduuride kirjelduse olemasolu.

ÜSS2021_2027 § 48 kohaselt täidab Siseministeerium EL siseturvalisupoliitika fondide korraldusasutuse, rakendusasutuse ja rakendusüksuse ülesandeid st ÜSM art 71 lõikes 3 antud õigust vahendusasutuste määramiseks kasutatud ei ole. RTK juhend tööprotseduuride kirjelduste koostamiseks oma vahendusasutustele ei kohaldu EL siseturvalisupoliitika fondide korraldusasutusele. EL siseturvalisupoliitika korraldusasutus vastutab ülesannete täitmise eest õigusaktide kogumiga, mis on kehtestatud selles organisatsioonis, kus korraldusasutus paikneb so Siseministeeriumis.

Mis puudutab analoogiat RTK juhendi kohaldamisel, siis juhime tähelepanu, et Siseministeerium on EL ühtekuuluvuspoliitika fondide rakendusasutus ning on koostanud rakendusasutuse protseduuriireglid RTK juhendi kohaselt ja RTK kui korraldusasutus on need vastavaks tunnistanud. **EL siseturvalisupoliitika fondide korraldusasutuse töökord on koostatud lähtudes sarnastest põhimõtetest detailsuse ja viitamiste osas st audiitorite soovitatud analoogiat ongi kohaldatud.**

Korraldusasutus on osa Eesti riigisektorist ning korraldusasutuse ametnikel on seega seadusest tulenev kohustus täita teenistusülesandeid ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt; erapooletult, sealhulgas valima teenistusülesandeid täites igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse (**ATS § 51 lõiked 1 ja 2**). Eestis ei kinnita ametnikud üldjuhul üle, et nad täidavad kehtivaid seadusi ja õigusakte. Veelgi enam, 2012. aastal jõustunud avaliku teenistuse seaduse seletuskirjas selgitatakse ATS § 51 lõigete 1-3 kohaldamist järgnevalt: „Eelnõu kohaselt nimetatakse ametisse isik, kes suudab teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil. Ka teenistussuhte kestel peab ametnik teenistuskohustusi täitma parimal võimalikul viisil, sealhulgas täitma neid ausalt, erapooletult (sh poliitiliselt neutraalselt), asjatundlikult, hoolikalt ja lähtudes avalikust huvist. Ametnik peab tegema oma otsuse, järgides seadusi, mida kohaldatakse erapooletult kõigile, st ta peab oma otsuse tegema neutraalselt ning mittediskrimineerival moel (ehk lähtudes võrdse kohtlemise põhimõttest). Ametnik võib teha otsuse vaid küsimuses, mis kuuluvad tema pädevusse. Reeglina pole võimalik konkreetse ametikoha jaoks koostatud ametijuhendis anda ammendavat loetelu kõigist teenistusülesannetest nimetatud ametikohal ja nende täitmiseks vajalikest üksikutest toimingutest. Ametnik peab oma ametikohast lähtuvalt juhinduma ka muudest õigusaktidest, millega on reguleeritud tema teenistusvaldkond. Ametnik, kellele on delegeeritud avaliku võimu ülesannete täitmine, peab juhinduma oma tegevuses alati üldsuse heaolust ehk lähtuma avalikust huvist. Nimetatud põhimõtted on toodud välja eelnõu § 51 lõigetes 1–3.“

Siseministeeriumis kehtivad kõigile teenistujatele ühised üldised töökorralduslikud reeglid. 06.03.2023 jõustus **kantsleri käskkiri 1-5/21, mille punktides 9.6-9.7 on välja toodud teenistujate kohustused huvide konflikti vältimiseks**. Eelkõige on teenistujal kohustus viivitamatult kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teavitada oma vahetat juhti, kui tekib olukord, millega võib kaasneda huvide konflikti oht või olukord, mida võib huvide konfliktiks objektiivselt nimetada. Seletuskirjas on antud täpsemad selgitused selle organisatsioonisisese meetme rakendamise kohta: „Juhi teavitamine ja otsus koos kaalutlusega peaks olema vormistatud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Siis on hiljem võimalik tõendada ja kontrollida, et teavitamine ning kaalutlus on tehtud. Tõendamise võimekus muutub eriti oluliseks nendes juhtumites, kus võimalik huvide konflikti risk esineb Euroopa Liidu toetusega seotud tegevustes. Juhi kirjalikult vormistatud kaalutlus huvide konflikti olemasolu või puudumise kohta koos asjakohaste materjalidega tuleks saata teadmiseks ka siseauditi osakonna juhatajale, kuna tal on kohustus teha järelevalvet korruptsiooni vältimise süsteemi toimimise üle. Teavitamiskohustuse puudumise korral peaks ta küsima kord aastas Siseministeeriumi kõigilt juhtidelt, kas on olnud selliseid juhtumeid ning paluma saata info juhtumite kohta.“

EL siseturvalisuspoliitika fondide korraldusasutus selgitab, et toetuse kasutamiseks ei ole jõustunud ühtegi toetuse andmise tingimuste (TAT) õigusakti, milles toetus oleks suunatud piiramatule isikute ringile, millega kaasneks korraldusasutusele esitatavate projektitaotluste väljavalimine (menetlemine) ja rahastusotsuste tegemine. TAT määruse alusel toimuva taotlusvooru läbiviimist reguleerib Vabariigi Valitsuse 12.05.2022 määruse nr 55 (ühendmäärus, ÜM) 2. peatükk. Kõik kehtivad TAT õigusaktid on kehtestatud TAT-käskkirjadena, millega TAT-is toodud tegevustele on elluviija määratud. ÜM § 43 lõige 4 kohaselt kohaldatakse elluvijale toetuse saaja kohta sätestatut.

Kui korraldusasutus siiski peab TAT õigusakti (so määruse) alusel viima läbi taotlusvooru, siis lisaks ÜM 2. peatükile reguleerib projektitaotlusi ja nende menetlemist töökorra p 14.3.6 viitega lisale 13, kus on kirjas selgitus: "ÜSM artikkel 73 punkti 1 alusel peab toetust saavate tegevuste ja projektide valikuprotsess olema mittediskrimineeriv ja läbipaistev. **Taotluse menetleja peab vastama TAT nõuetele ja kinnitama oma erapooletust ja sõltumatust menetletavast taotlusest, taotlejast ja tema partneritest taotleja ja taotluse vastavuse kontrolli kontroll-lehtedel.** Vastavalt ÜSS2021_2027 § 11 lõikele 2 ei või taotluse menetleja (sh taotlust hindav ekspert ja hindamiskomisjoni liige) ega taotluse suhtes otsuse tegija olla isik, kes on jõustunud kohtuotsuse alusel süüdi mõistetud ametialases süüteos või karistusseadustiku §-de 209–212, 217² või 280 alusel ning kelle karistusandmeid ei ole karistusregistri seaduse alusel kustutatud ja arhiivi kantud. Taustakontroll, mille näeb ette politsei ja piirivalve seaduse §7⁵⁹ ja mis hõlmab eeltoodud karistusseadustiku sätteid, tehakse nii PPA-sse kui SiM-i või tema hallatavale riigiasutusesse praktikale, teenistusse või tööle kandideerija sobivuse hindamisel. Sama kontroll viiakse läbi ka SiM-ile teenust osutava isiku suhtes."

Lisaks näeb **korruptsioonivastase seaduse § 11 lg 5** ette, et **avalikku ülesannet täitev asutus peab oma töö korraldamisel tagama, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes.** Korraldusasutus seda sätet ka rakendab ning Siseministeeriumi kantsler kui korraldusasutuse juht, kes on ühtlasi elluviija (Insa SA) nõukogu liige, on toetuse andmise tingimuste kooskõlastamise ja kehtestamise otsustusprotsessist kõrvale jäetud. Kahjuks auditeeriva asutuse valimisse need TAT õigusaktide eelnõud ei kuulunud.

Ainsad taotlused, mida KA menetleb, on Euroopa Komisjoni (EK) temaatilise rahastu erimeetmete taotlusvoorudesse esitatavad projektitaotlused ning see protsess on sätestatud eraldi korraga (kehtestatud siseministri käskkiri 27.12.2022 nr 1-3/103). Selle **korra lisaga 3 on kehtestatud** erimeetmete ja erakorralise abi taotluse vormilise ja **abikõlblikkuse hindamise leht, millel sisalduvad nii kontrollija kui välisvahendite osakonna juhataja kinnitavad oma erapooletust ning haldusmenetluse seaduse § 10 toodud asjaolude puudumist, mis peaksid kaasa tooma enese taandamise.**

Seega ei saa korraldusasutus nõustuda audiitorite järeldusega, et korraldusasutuse töökord ei sisalda protseduuri projekte väljavalivate ametnike huvide konflikti puudumise deklareerimiseks ega kontrollimiseks. Vastupidi - töökorras, mis käsitleb taotluste menetlemist, on need sätted sees. Lisaks on huvide konflikti vältimine organisatsiooniülene meede ning seega kohustuslik ka korraldusasutuse funktsiooni täitvatele teenistujatele. Kuna **huvide konflikti vältimise meetmed on kehtestatud Siseministeeriumi töökorralduse reeglites** ja on kohalduvad kõigile teenistujatele, on huvide konflikti risk maandatud.

Audiitorite täiendav selgitus soovitude juurde:

Korrigeerisime tähelepaneku pealkirja ja täiendasime kriteeriumi sõnastust lõpparuandes.

Aruandes kasutatakse läbivalt terminit „projekt“ vastavalt Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 2 lõikele 2 (projekt – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artikli 2 punkti 4 tähenduses kindlaks määratud eesmärgi, tulemuse, eelarve ja piiritletud ajaraamiga tegevus või seotud tegevuste kogum, millele on antud iseseisev tunnuscode andmekogus.

Juhime korraldusasutuse tähelepanu asjaolule, et kuigi RTK välja töötatud juhendid siseturvalisuspoliitika fondide korraldusasutusele otseselt ei kohaldu, on auditeeriv asutus kasutanud neid hindamisel prima praktika näitena, kuivõrd Siseministeerium kui siseturvalisuspoliitika fondide korraldusasutus täidab ka rakendusasutuse ja -üksuse ülesandeid ning RTK juhendid väljendavad siseriiklikus plaanis välistoetuste menetlemise parimat praktikat.

Audiitorid ei saa nõustuda väitega, et EL siseturvalisuspoliitika fondide korraldusasutuse töökord on koostatud lähtudes sarnastest põhimõtetest detailsuse ja viitamiste osas ja et audiitorite soovitatud analoogiat on kohaldatud. Käesolevas aruandes esitatud tähelepanekud viitavad olulistele puudustele, mis vajavad täiendamist, et tõsta süsteemide läbipaistvust ja tulemuslikkust.

Küsimus ei puuduta avaliku teenistuse seaduse, korruptsioonivastase seaduse ega Siseministeeriumi töökorralduslike reeglite järgimist, vaid süsteemset selgust ja läbipaistvust.

I Rakendussüsteemi selgitamine: Kuivõrd toetust ei anta avatud taotlusvoorude kaudu, vaid TAT käskkirjade alusel, soovitame korraldusasutusel esimese sammuna selle rakendussüsteemi puhul määratleda:

- 1) kuidas mõistetakse taotlust (antud juhul täidavad audiitorite hinnangul taotluse sisu nõudeid projekte ellu viima valitud organisatsioonide esitatavad projektide kirjeldused, eelarved ja tegevuskavad),
- 2) kuidas mõistetakse taotluse menetlejat (antud juhul täidavad audiitorite hinnangul antud ülesandeid VVO ametnikud);
- 3) millist rolli täidavad TATide koostamise töörühmades osalevad isikud antud kontekstis (kuivõrd TATi koostamisse on kaasatud laiem ringkond isikuid, sh väljastpoolt Siseministeeriumi, kellele ei laiene huvide konflikti vältimise meetmed, mis on kehtestatud Siseministeeriumi töökorralduse reeglites) ning kuidas nende huvide konflikti puudumine on tagatud;
- 4) kuidas mõistetakse otsuse langetajat (TAT töörühmade moodustamised ja TAT käskkirjad kinnitab minister, projektide kirjeldused, eelarved ja tegevuskavad kinnitab välisvahendite eest vastutav asekancler).

II Huvide konflikti ennetamise ja lahendamise meetmed: Töökorras tuleks kirjeldada konkreetseid meetmeid huvide konflikti ennetamiseks ja selle ilmnemisel tegutsemiseks, koos viidetega vastavatele regulatsioonidele.

III Huvide konflikti kontrollimise protseduur: Töökorras tuleks selgitada tegevused huvide konflikti puudumise kontrollimiseks, sh valimipõhine metoodika, mis tagab korrektsuse ja usaldusväärsuse.

Hindamiskriteerium 2.4¹⁶: Hindamisprotsessiga tagatakse, et valitud projektid ei ole saanud toetust teistest fondidest või programmidest samade eelarveliste kulude katteks ja sellega välditakse topeltrahastamist.

2. Tähelepanek: Korraldusasutuse töökorras on topeltrahastamise riski vältimise korraldus puudulikult kirjeldatud (oluline)

Kriteerium: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 (ÜSM) artikli 63 lõige 9 sätestab nõude, mis käsitleb topeltrahastamise vältimist. Artikli kohaselt ei tohi finantseerida kulusid, mida juba on rahastatud mõnest liidu poliitika eesmärgil loodud fondist või mõnest liidu eelarve instrumendist, teist korda ühestki fondist.

Finantsmääruse artikli 191 lõige 3 kohaselt ei rahastata mingil juhul samu kulusid eelarvest kaks korda.

Korraldusasutusel tuleb oma juhtimis- ja kontrollisüsteemidega tagada meetmed vastavast nõudest kinnipidamiseks.

RTK juhend „Korraldusasutuse juhend toetuse andmise tingimuste õigusakti koostamiseks“ peatüki 2 järgi tuleb „TAT disainimisel hinnata topeltrahastamise riski, sh kaardistada võimalikud kattuvused ja määratleda piisavad maandustegevused. Ka Euroopa Komisjoni poolt koostatud juhise, mis käsitleb pettuse riskide hindamist, toob topeltrahastamise välja ühe olulise pettuse riskina, mida liikmesriikidel tuleb hinnata.“

Korraldusasutuse töökorra lisa 11 kohaselt tuleb TAT õigusakti seletuskirjas kirjeldada topeltrahastamise riski võimalusi, sh kaardistatakse võimalikud kattuvused ja nende olemasolul määratletakse piisavad maandustegevused.

Olukord: Korraldusasutuse töökord ei anna täpseid juhiseid ja selgitusi, kuidas analüüsida võimalike topeltrahastamise riskide allikaid ja kuidas määratleda meetmeid nende maandamiseks. Samuti puuduvad miinimumnõuded, mida vastavate tegevuste kirjeldamisel TAT seletuskirjades järgida (sh ei viidata ka vastavasisulise RTK juhendi¹⁷ järgimisele).

TAT seletuskirjades ei ole mainitud terminit „topeltrahastamine“, kuigi informatsioon võimalike kattuvate tegevuste analüüsimise ja riski maandavate tegevuste kohta on tuvastatav.

Korraldusasutus andis auditi käigus selgitusi topelfinantseerimise vältimise meetmete kohta, tuues välja TAT eelnõude kooskõlastamise eelnõude infosüsteemis ja TATides sätestatud elluviija kohustuse teavitada ministriumit, kui toetatava tegevusega samalaadsele tegevusele on taotletud toetust teistest meetmetest või muudest välisabi vahenditest.

Korraldusasutuse hinnangul on topeltrahastamise riski realiseerumine siseturvalisuspoliitika fondide puhul „äärmiselt ebatõenäoline“ ning läbiviidud riskide hindamise tulemusena saanud hinnangu „madal“. Riskide hindamise tabelis on nimetatud mitmeid meetmeid topelfinantseerimise riski maandamiseks ja tuvastamiseks.

Järeldus: Korraldusasutuse töökorras on kirjeldamata lähenemine topeltrahastamise riski analüüsimiseks ning maandamiseks.

Risk: Kui topeltrahastamise riski analüüsimise ja maandamise meetmete lähenemine on kirjeldamata, võivad vastavad riskid jääda tuvastamata ning maandamismeetmed kaardistamata, mis võib viia olukorrani, kus kulusid kaetakse erinevatest fondidest ja tuua seeläbi kaasa potentsiaalse finantskorrektsiooni.

¹⁶ Inglise keeles: "The evaluation process ensures that the selected operations have not received support from other Funds or programmes for the same budgeted expenditure and hence avoid double funding."

¹⁷ „Korraldusasutuse juhend toetuse andmise tingimuste õigusakti koostamiseks“.

Soovitus: Soovitame täiendada Korraldusasutuse töökorda, lisades konkreetsed juhised ja miinimumnõuded topeltrahastamise riski analüüsimiseks ja maandamise meetmete määratlemiseks. Selguse ja üheselt mõistetavuse tagamiseks soovitame kasutada nii töökorras kui TAT seletuskirjades mõistet „topeltrahastamine”.

Kuivõrd käesoleva perioodi TATid on juba välja töötatud, siis soovitame soovitusi arvestada tulevase perioodi dokumentatsiooni ettevalmistamisel ning käesoleval perioodil pöörata teemale süvendatud tähelepanu iga-aastase riskide hindamise käigus ning pettuse riskide hindamisel.

Korraldusasutuse kommentaar:

Esmalt juhib korraldusasutus tähelepanu, et ÜSM art 63 lg 9 sätestab "Tegevus võib saada toetust ühest või mitmest fondist või ühest või mitmest programmist ning muudest liidu vahenditest. Sellistel juhtudel ei deklareerita ühele fondidest esitatavas maksetaotluses deklareeritud kulusid toetuse saamiseks

- a) muust fondist või muust liidu vahendist;
- b) samast fondist muu programmi raames.

Fondile esitatavas maksetaotluses kajastatavate kulude summa võidakse arvutada iga fondi ning asjaomase programmi või asjaomaste programmide puhul proportsionaalselt kooskõlas toetuse tingimusi käsitleva dokumendiga." Seega ei ole põhinõude hindamiskriteerium õigesti sõnastatud. Samuti ei ole lähtutud ÜSM lisas XI sätestatud põhinõude sõnastusest hindamiskriteeriumi ja soovitude sõnastamisel.

ÜSM art 63 lg 6 kohaselt lasub topeltfinantseerimise vältimise põhirõhk kulude hüvitamise ehk maksetaotluse esitamise etapis, sest tegevuse rahastamine erinevatest allikatest on lubatud.

Topeltrahastamise riski vältimine algab juba iga-aastases riigieelarve strateegia ja riigieelarve (RES/RE) protsessis ning jätkub EL fondide rakenduskavade koostamise etapis.

Eesti riigieelarve on tegevuspõhine ning kõik allikad (nii siseriiklikud kui välisvahendid) on eelarvestatud koos. Riigieelarvega on hõlmatud ministeeriumite ja nende haldus- ja valitsemisalade eelarved, mis on omakorda seotud valdkonna arengukava ja programmidega ning see võimaldab paremini ja läbipaistvamalt jälgida valdkondade rahastamist, hoida pilti saadaval olevatest vahenditest ning vältida selliste dubleerivate toetusmeetmete väljatöötamist. Riiklike arengukavade seoseid on kirjeldatud iga fondi rakenduskavas (peatükis 1).

EL 2021-2027 perioodi rakenduskavas tuli kirjeldada sünergiaid teiste EL toetustega. Ka seda sünergiaid on samuti analüüsitud rakenduskavade peatükis 1, AMIFI puhul suisa iga fondi erieesmärgi kaupa.

Tuleb märkida, et EL siseturvalisuspoliitika fondidest toetuse saajad (elluviijad) on **enamuses riigiasutused** (TAT käskkirjade alusel elluviijad), kellele RTK osutab riigi raamatupidamise koondaruandluse teenust. Selle teenuse eesmärk on korrektne ja õigeaegne avaliku sektori finantsaruandlus. Riigi raamatupidamise koondaruandlus hõlmab ka finantsarvestuse teenust ning teenuse osutamiseks kasutatakse riigi ühtset majandusarvestustarkvara SAP ja sellega seotud toetavaid infosüsteeme. **Selliste toetuse saajate puhul on maandatud topeltfinantseerimise risk finantsaruandluse tasemel.**

Kuivõrd EL siseturvalisuspoliitika fondide rahastamine toimub valdavalt tegelike kulude alusel, on topeltrahastamise risk maandatud korraldusasutuse jaoks läbi **SFOSi riskikontrolli funktsiooni** st toetuse saaja esitatud maksetaotluses deklareeritud kulude puhul saab kontrollida, kas sama arve on juba makstud mõnest teisest projektist, mille kuludokumente SFOSi abil kontrollitakse. SFOSis menetletakse lisaks AMIFI, BMVI ja ISFi projektide kuludele ka EL ühtekuuluvusfondide, Euroopa Majanduspiirkonna Finantsmehhanismi ja Norra Finantsmehhanismi, Globaliseerumisega Kohanemise Euroopa Fondi, atmosfääriõhu kaitse seaduse § 165¹ lõikes 1 nimetatud moderniseerimisfondi, Euroopa ühendamise rahastu, maapiirkonna tasakaalustatud arengu regionaalprogrammi, taaste- ja vastupidavusrahastu, Brexitiga kohanemise reservi, keskkonnatasude

seaduse § 56 lõikes 1 nimetatud toetusprogrammi, EL programmi programm „Digitaalne Euroopa“ ning ka osade riigisiseste toetusprogrammide vahendeid. St, et **riskkontrolli ulatus on suur ja sellega on topeltrahastamise risk maandatud.**

TAT õigusaktide seletuskirjades on kirjeldatud võimalikke rahastamisallikaid, kui eelnõu koostajad on need identifitseerinud. Õigusaktide seletuskirju eraldiseisvalt ei muudeta ega täiendada, kuid kui TAT õigusaktiga rahastatavad tegevusi või sihtgruppi oluliselt muudetakse, siis on võimalik muudatust saatvas seletuskirjas selgitusi muuta. Korraldusasutus on nõus täiendama TAT seletuskirjades võimalike alternatiivsete EL rahastamisallikate analüüsi, kui TAT õigusakti muutmine toimub eeltoodud põhjustel.

Soovituse täitmise eest vastutav isik ja kuupäev:

Täitmise eest vastutavat isikut ja kuupäeva ei ole võimalik määrata, sest **rahastatavate tegevuste või sihtgrupi oluline muutmine võib aset leida kogu programmitöö vältel.**

Audiitorite täiendav selgitus soovitude juurde:

Lisasime lõpparuandesse Euroopa Komisjoni juhendist tuleneva hindamiskriteeriumi tõlke ning täiendasime kriteeriumi sõnastust, lisades viited RTK juhendile ja finantsmäärusele.

Jääme seisukohale, et Korraldusasutuse töökorda tuleb täiendada konkreetsete juhiste ja miinimumnõuetega, mis käsitlevad topeltrahastamise riski analüüsi ning selle maandamise meetmete määratlemist. Samuti soovime lisada töökorda Korraldusasutuse väljapakutud meetme, mille kohaselt analüüsitakse TAT seletuskirjades võimalikke alternatiivseid EL rahastamisallikaid juhul, kui rahastatavates tegevustes või sihtgrupis toimub olulisi muudatusi.

Topeltrahastamine tähendab muuhulgas olukorda, kus sama tegevust rahastatakse EL toetusest, kui ka riigi eelarvest. Kuigi SFOS-i riskikontroll on oluline vahend, ei hõlma see kõiki EL toetusi (nt territoriaalne koostöö INTERREG programmid), EL toetuste väliseid kulusid, riigieelarvest tehtud kulusid, ega taga seega 100% kindlustunnet. Seetõttu soovime lisada töökorda nii SFOS-i riskikontrolli kasutamise kui ka täiendavad kontrollimeetmed, mis tagavad, et topeltrahastamise riski maandamise.

Kordame ka oma soovitusi pöörata käesoleval perioodil topeltrahastamise teemale suuremat tähelepanu iga-aastase riskide hindamise ja pettuseriskide analüüsi käigus. Korraldusasutus ei ole oma vastustes seda aspekti adresseerinud, mistõttu rõhutame selle olulisust protsesside läbipaistvuse ja vastavuse tagamisel.

Hindamiskriteerium 2.5: Toetust saanud projektide nimekirjad avaldatakse fondi veebilehel, mida ajakohastatakse vähemalt iga 4 kuu järel

3. Tähelepanek: Projektide kohta avaldatava teabe nõuded ei ole Korraldusasutuse töökorras üheselt ja kõikehõlmavalt kirjeldatud. (väheoluline)

Kriteerium: ÜSMi artikli 49 lõike 3 alusel peab korraldusasutus avaldama fondi veebisaidil vähemalt ühes liidu institutsioonide ametlikus keeles fondidest toetatavate projektide loetelu ja ajakohastama seda loetelu vähemalt iga nelja kuu tagant.

ÜSMi artikli 49 lõikes 3 osutatud andmed avaldatakse lõikes 1 osutatud veebisaidil või käesoleva määruse artikli 46 punktis b osutatud ühtses veebiportaalis masinloetavat avatud vormingut kasutades, nagu on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/1024(48) artikli 5 lõikes 1, et neid saaks sortida, otsida, võrrelda ja uuesti kasutada ning neist taas väljavõtteid teha.

Õigusaktidest tulenevate nõuete rakendamine organisatsiooni tasandil tuleb kajastada ülesannete täitmise eest vastutavate osakondade töökorralduslikes juhistes ja dokumentides, mis on toimiva juhtimis- ja kontrollisüsteemi üks peamisi põhimõtteid.

Olukord: Korraldusasutus on EL toetuse nähtavuse tagamise üldpõhimõtted kirjeldanud oma töökorra III osa peatükis 13, tuues välja millised andmed kommunikatsiooniosakond fondi veebilehel avaldab. Nimetatud andmete kirjeldus ei hõlma toetatavate projektide loetelu ning vastava loetelu asjakohastamise nõuet vähemalt iga nelja kuu tagant.

Järeldus: Korraldusasutuse töökorra ei sisalda kõikehõlmavat infot fondi veebilehel avaldatava teabe nõuete kohta.

Risk: Kui projektide kohta avaldatava info nõuded ei ole üheselt töökorras kirjeldatud, võivad vastavad ülesanded jääda täitmata, mistõttu võib väheneda EL toetuste läbipaistvus ja suurendada risk, et fondide haldamine ei ole läbipaistev.

Soovitus: Täiendada Korraldusasutuse töökorra, et tagada toetatavate projektide loetelu avaldamine ja ajakohastamine vähemalt iga nelja kuu tagant.

Korraldusasutuse kommentaar:

Euroopa Liidu toimimise lepingu art 288 sätestab, et „määrust kohaldatakse üldiselt. See on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides,“ mistõttu **EL määruse sätteid riigisisestesse õigusaktidesse ei kopeerita.**

Eestis üldlevinud praktika järgi viidatakse hierarhiliselt alamal seisvates õigusaktides kõrgemal seisvatele õigusaktidele – seega korraldusasutuse töökorra ei ole dubleeri kehtivaid EL ega riigisiseseid õigusakte viitab neile.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et konkreetsete tähtaegade kehtestamine ei ole ÜSM art 49 lõikes 3 tulenev kohustus. Kõnealune säte näeb ette, et fondist toetatavate tegevuste loetelu ajakohastatakse iga nelja kuu tagant ning töökorra p 13.2.1. näeb ette andmete ajakohastamist vähemalt kolm korda aastas. Iga nelja kuu tagant on ajaline ekvivalent kolmele korrale aastas.

Lisaks on kohane silmas pidada, et konkreetse tähtpäeva kehtestamisega töökorras võib jääda ÜSMi art 49 lg 3 mõtte täies mahus täitmata. Kõnealune andmekoosseis on sätestatud TAT õigusaktis ja see on veebisaidil avaldatud. Ilma TAT õigusakti muutmiseta andmekoosseis ei muutu ja seega puuduvad andmed, mida ÜSM art 49 lg 3 järgi ajakohastama peaks. TAT õigusaktide muudatustest tulenevad ÜSM art 49 lõikes 3 viidatud andmekoosseisude muudatused avaldatakse praegu pärast TAT õigusakti jõustumist (mitte neljakuulise viitajaga). Kui audiitorite soovitus kohaselt kehtestada töökorras tähtpäev, millal veebisaiti uuendatakse, võib saabuda olukord, et TAT õigusakti muutmine vahetult pärast töökorras kehtestatud veebisaidi ajakohastamise tähtpäeva ei jõua avalikkuseni enne järgmist veebisaidi ajakohastamise tähtaega (so nelja kuu pärast).

Ajakohastamiseks **konkreetses tähtpäeva sätestamine on riigisisese täiendava regulatsiooni loomine ja see ei ole kooskõlas Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppe bürokraatia vähendamise eesmärkidega** – eelkõige just Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate nõuete riigisisese ülereguleerimise vältimisega.

Audiitorite täiendav selgitus soovitusel juurde:

Täiendasime lõpparuandes kriteeriumit täiendava viitega ÜSMist tulenevatele nõuetele.

Korraldusasutuse töökorra III osa peatüki 13 käsitus, milles on toodud andmed, mida kommunikatsiooniosakond fondi veebilehel avaldab, ei sisalda ammendavat loetelu. Seetõttu ei ole korraldusasutuse viide Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 288 antud kontekstis kohaldatav, kuna loetelu puudulikkus võib tekitada segadust ja

jätta mulje, et osa nõutud informatsioonist on välja jäetud. Audiitorite hinnangul oleks otstarbekas täiendada töökorda täieliku ja selge loeteluga avaldatavast informatsioonist, et vältida tõlgendamisriske.

Samuti juhime tähelepanu, et ÜSM artikli 49 lõike 3 kohaselt tuleb avaldatavad andmed esitada masinloetavas avatud vormingus. Soovitame seda nõuet töökorras täiendavalt rõhutada, et tagada vastavus ja protsesside selgus.

Kui konkreetse tähtpäeva kehtestamine osutub keerukaks, soovitame kaaluda alternatiivseid sõnastusi, mis tagaksid regulaarsed uuendused, luues selged ootused ja tagades nõuetele vastavuse.

II Liikmesriigi ja korraldusasutuse ülesanded

4. Tähelepanek: Seirekomisjoni liikmete sõltumatuse kinnituste andmine toimus ebamõistlikult pika aja jooksul (oluline)

Kriteerium: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 2018/1046 artikkel 61 järgi ei tohi finantsjuhtimises osalejad ja teised isikud, sealhulgas kõigi tasandite siseriiklikud ametiasutused, kes on seotud otsese, kaudse või jagatud eelarve täitmisega, sealhulgas seda ettevalmistavate toimingutega, ning eelarve auditeerimise või kontrolliga, astuda samme, mille tagajärjel võivad nende oma huvid sattuda vastuollu liidu huvidega. Nad võtavad ka sobivaid meetmeid, et hoida ära huvide konflikti tekkimine oma ametikohast tulenevate ülesannete täitmisel ja lahendada olukorrad, mida võib objektiivselt pidada huvide konfliktiks¹⁸.

ÜSMi artikli 38 lõike 2 kohaselt võtab seirekomisjon vastu oma kodukorra, mis sisaldab sätteid igasuguse huvide konflikti vältimise ja läbipaistvuse põhimõtte kohaldamise kohta.

Seirekomisjoni¹⁹ töökorra²⁰ punktis 1.5 kohaselt peavad seirekomisjoni liikmed ja nende asendusliikmed pärast liikmeks nimetamist allkirjastama kinnituse, et nad on erapooletud ja sõltumatud. Sama kehtib volitatud isikute kohta, kes esitavad kinnituse koos volikirjaga.

Olukord: Esimesel seirekomisjoni koosolekul (25.10.2022) kinnitati komisjoni töökord, mille punktid 5.3 ja 9.4 käsitlevad võimalikust huvide konfliktist teavitamist ja enese taandamist. Korra punkt 1.5 sätestab, et sõltumatust kinnitav vorm tuleb allkirjastada esimesel võimalusel.

Korraldusasutuse poolt auditi käigus antud selgituste alusel esimesel seirekomisjoni koosolekul tutvustati liikmetele töökorda ja seirekomisjoni liikmetel oli 13.03-27.03.2023 võimalus avaldada arvamust seirekomisjoni liikme ja asendusliikme erapooletuse ja sõltumatuse deklaratsiooni eelnõu kohta ning järgmisel e-posti teel otsuse vastuvõtmise protseduuri läbiviimisel menetluses allkirjastasid osalejad selle (seirekomisjoni protokoll nr 3, 14.09.2023). Korraldusasutuse selgituste kohaselt on võimalikust huvide konfliktist teavitamise ja enese taandamine ka seirekomisjoni töökorraga reguleeritud.

Kõige varasem huvide konflikti puudumise kinnitus allkirjastati ca ligi aasta pärast seirekomisjoni moodustamist. Kinnituste esitamisele eelnenud perioodil kinnitas seirekomisjon oma töökorra (25.10.2022), üldised valikukriteeriumid ja -metoodika (25.10.2022) ning AMIF, ISF ja BMVI toetatavate rakenduskavade iga-aastaste tulemusaruannete eelnõud perioodil 01.01.2021-30.03.2022 kohta (23.02.2023).

Järeldus: Erapooletuse ja sõltumatuse kinnituste viivitusega andmine ei vasta seirekomisjoni töökorra nõuetele, mille järgi peaksid kinnitused olema esitatud vahetult pärast liikmeks nimetamist. Kuigi liikmetele on töökorra kohaselt tutvustatud huvide konflikti ennetamise ja enese taandamise protseduure, viitab kinnituste hilinemine juhtimis- ja kontrollisüsteemi puudujääkidele, mis võib tekitada kahtlusi seirekomisjoni otsuste sõltumatuse ja erapooletuse osas. See seab kahtluse alla kindluse, et liikmed on asjakohaselt taandanud end huvide konflikti ohu korral.

Risk: See olukord võib kahjustada komisjoni töö usaldusväärsust ning vähendada fondide kasutamise läbipaistvust ja õiguspärasust.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL, Euratom) 2018/1046, 18. juuli 2018, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012.

¹⁹ Moodustatud siseministri 17.10.2022 käskkirja nr 1-3/75 alusel.

²⁰ Kinnitatud 25.10.2022 seirekomisjoni koosolekul.

Soovitus: Soovitame korraldusasutusel tõhustada seirekomisjoni liikmete erapooletuse ja sõltumatuse kinnituste kogumise protsessi, kaaludes kinnituse allkirjastamist enne seirekomisjoni liikmeks nimetamist.

Korraldusasutuse kommentaar:

Auditeeriv asutus ei ole arvestanud ega kajastanud aruandes asjaolu, mida korraldusasutus oma 10.09.2024 e-kirjas antud vastuses selgitas - ÜSM art 38 lõige 1 paneb liikmesriigile kohustuse kolme kuu jooksul pärast liikmesriigi rakenduskava heakskiitmise otsusest teatamise kuupäeva seirekomisjon moodustada.

Seega ei ole seirekomisjoni liikmete huvide konflikti puudumise kinnituse allkirjastamise kuupäev seotud seirekomisjoni loomise kuupäevaga ja selle ajavahemiku pikkust ei saa lugeda korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi puuduseks.

Täiendavalt selgitame, et

1. ÜSS2021_2027 § 6 ja § 48 eristavad liikmesriigi ja korraldusasutuse ülesanded ning rollide erisus on fikseeritud ka siseministri 13.06.2024 käskkirjas nr 1-3/59 „Siseministeeriumi töökord piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi programmiperioodi 2021–2027 vahendite kasutamiseks“, kus liikmesriigi ülesanded on toodud peatükis II ja korraldusasutuse ülesanded peatükis III.

2. ÜSM art 72 lõige 1 punkt c paneb korraldusasutusele ülesande toetada seirekomisjoni tööd edastades ÜSM art 75 alusel õigeaegselt kogu teabe, mis on vajalik seirekomisjoni ülesannete täitmiseks. ÜSM art 38 lõige 1 sätestab, et seirekomisjoni kodukord [Eestis kasutatakse mõistet „töökord“] peab sisaldama sätteid „igasuguse huvide konflikti vältimise ja läbipaistvuse põhimõtte kohaldamise kohta“. Seirekomisjoni töökord neid sätteid punktis 5.3. ka sisaldab. Tulenevalt sellest, et korraldusasutuse ülesanne on seirekomisjoni tema tegevuses toetada, siis oli korraldusasutusel võimalik erapooletuse ja sõltumatuse deklaratsiooni eelnõu seirekomisjoni liikmetele välja pakkuda alles pärast seirekomisjoni esimest, 25.10.2022 toimunud koosolekut, mida ka tehti.

Audiitorite soovitus auditi aruande eelnõus toodud kujul ei saa arvestada, sest ÜSM art 38 artikkel 2 sätestab, et iga seirekomisjon võtab ise vastu oma töökorra. Seega ei ole võimalik reguleerida seirekomisjoni tööd enne selle moodustamist pannes kohustuse allkirjastada liikmeks määramise etapis ja enne seirekomisjoni töö algust kuivõrd need sätted tulenevad seirekomisjoni töökorrast, mille seirekomisjon ise vastu võtab.

Soovituse täitmise eest vastutav isik ja kuupäev:

Korraldusasutus on nõus seirekomisjoni töö edasiseks toetamiseks välja pakkuma kehtiva seirekomisjoni töökorra punkti 1.5. muutmise, kuid ei saa töökorra muudatust tagada (VVO nõunik Kai Raja, 30.06.2025).

Audiitorite täiendav selgitus soovituse juurde: Audiitorite hinnangul ei takista ÜSM artikli 38 lõige 2, mille kohaselt seirekomisjon kehtestab ise oma töökorra, sealhulgas sätted huvide konflikti vältimise ja läbipaistvuse põhimõtte kohaldamise kohta, seirekomisjoni liikmete poolt sõltumatuse kinnituse allkirjastamist ennetava meetmena enne komisjoni töös osalemist.

Jääme oma soovituse juurde, et sõltumatuse kinnitused tuleks allkirjastada isiku seirekomisjoni liikmeks nimetamisel, et tagada protsessi läbipaistvus ja huvide konflikti vältimine.

5. Tähelepanek: Korraldusasutus ei ole laiendatud proportsionaalse korra kasutamise taotlemisel lähtunud EL komisjoni suunistest (oluline)

Kriteerium: ÜSMi artikli 83 alusel võib liikmesriik kohaldada programmi juhtimis- ja kontrollisüsteemi suhtes laiendatud proportsionaalset korda kui on täidetud artiklis 84 sätestatud tingimused.

ÜSMi artikli 84 järgi võib korda kohaldada, kui artikli lõikes 84 lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud aastatel 2014–2020 rakendatud sarnase programmi puhul ja kui aastate 2021–2027 programmi jaoks kehtestatud juhtimise ja kontrolli kord põhineb suures osas kõnealuse varasema programmi puhul rakendatud korral. Kui liikmesriik otsustab kohaldada artiklis 83 osutatud laiendatud proportsionaalset korda, peab ta sellest komisjoni teatama.

Olukord: Korraldusasutus on otsustanud kasutada laiendatud proportsionaalset korda ja nimetanud selle ära oma juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduse alapunktis 1.3, mis edastati komisjonile läbi komisjoni infosüsteemi SFC2021 tähtajaga 2023. aasta 30. juuni.

Auditi käigus selgitas korraldusasutus, et ÜSM artikli 84 lõige 1 ei määra kindlaks teavitamise viisi ning DG HOME pole selle kohta juhiseid andnud. Seega on korraldusasutuse hinnangul teavитamine toimunud artikli 84 lõike 3 kohase juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjelduse esitamisega komisjonile läbi SFC2021.

Alates perioodist 2021-2027 on muudetud siseturvalisuspoliitika fondide kohalduvat õigusraamistikku, rakendades ühtekuuluvusfondidele sarnaseid õigusakte ja viies siseturvalisuspoliitika fondide ühissätete määruse (ÜSMi) ja ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika (ÜSS) rakendusalasasse.

Audiitorite hinnangul on uue õigusruumi alla liikumine toonud kaasa olulise muudatuse, mistõttu ei ole üheselt selge, kas laiendatud proportsionaalse korra kasutamine on siseturvalisuspoliitika fondide puhul rakendatav rahastamisperioodi alguses.

DG HOME auditi üksuse poolt saadud teabe alusel leiab ka komisjon, et uue õigusruumi alla liikumine on toonud kaasa olulisi muudatusi süsteemis. Samuti viitas DG HOME auditi üksus, et vastavat teemat on kajastanud DG HOME fondide komitee²¹ ja selle kohaselt tuleb esitada teavitus SFC2021 programmeerimismooduli kaudu (moodulis on konkreetne dokumenditüüp nimega „EPA kasutamine“). Välja on toodud ka teave, et liikmesriigi teavitus peab toimuma SFC-s spetsiaalselt selle kirja vormi kaudu ja vastavat teavet ei saa lugeda edastatuks juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjelduse komisjonile esitamisega.

Järeldus: Laiendatud proportsionaalse korra kohaldamisest teavитamine ei ole toimunud vastavalt komisjoni antud juhistele.

Risk: Laiendatud korra rakendamine võib vähendada juhtimiskontrollide taset, mistõttu väheneb kindlus, et kaasrahastatud tooted ja teenused on tarnitud ning et projekt vastab kohaldatavatele õigus- ja toetustingimustele, tuues kaasa võimaliku finantskorrektsiooni riski.

Soovitus: Soovitame konsulteerida DG HOME-ga, et tagada korra kohaldamine vastavalt kehtivatele nõuetele ja suunistele. Otsusest korda kohaldada tuleb komisjoni teavitada läbi SFC2021 programmeerimismooduli, kasutades spetsiaalset dokumendi vormi „EPA kasutamine“.

Korraldusasutuse kommentaar:

Audiitorid toovad olukorrakirjelduses õigesti välja, et ÜSM art 84 lg 1 ei sätesta, kuidas EK-d laiendatud proportsionaalse korra kohaldamistingimustest teavitada. Korraldusasutus pidi seega lähtuma ÜSMi seletuskirjast, mis sätestab alapunktis 2.2.1.: „Prognoositavuse huvides on õigusakti üle võetud kõik üksikasjad ja teised eeskirjad, mis varem olid kehtestatud teisest õigusaktidega. Puudub määramisprotsessi algatamise

²¹ SFC support portal DG HOME Q&A (<https://sfc.ec.europa.eu/en/2021/dghome/faq>).

nõue; õigusaktiga on ette nähtud olemasolevate süsteemide kasutamise pikendamine. Programmide jaoks, millel on hästi toimiv juhtimis- ja kontrollisüsteem ning mille tulemused on olnud head, on ette nähtud lihtsustamine.“

Seega, arvestades, et EL finantsperiood algas 2021. aastal, teavitas korraldusasutus EK-d proportsionaalse korra kohaldamisest 27.06.2023 juhtimis- ja kontrollisüsteemi kirjelduse edastamisega SFC2021 kaudu.

Juhis, kuidas EK-d laiendatud proportsionaalse korra kohaldamisest teavitada, avaldati ligi kuu aega hiljem so 25.07.2023 SFC2021 Support Portal'is vastuseks ühe liikmesriigi esitatud küsimusele. Sellest portaalist ei ole võimalik teavitusi uute postituste kohta tellida. Vastupidiselt audiitorite käsutuses olevale infole HOME fondide komiteel laiendatud proportsionaalse korra kohaldamist käsitletud ei ole.

Korraldusasutus selgitas auditi käigus, et tingimused laiendatud proportsionaalse korra kohta on täidetud ÜSM art 84 lg 1 kohaselt („Liikmesriik võib kohaldada artiklis 83 osutatud laiendatud proportsionaalset korda kogu programmitöö perioodi vältel, kui komisjon on kinnitanud oma iga-aastastes tegevusaruannetes, mis on avaldatud kahe viimase aasta kohta, mis eelnevad liikmesriigi sellisele otsusele, et programmi juhtimis- ja kontrollisüsteem toimib tulemuslikult ning et mõlemal aastal on koguveamäär 2 % või alla selle.“) SFC2021 Support Portalis antud vastuses selgitab EK, et ÜSM art 84 lg 2 saab kohaldada ka perioodi 2021-2027 siseturvalisupoliitika fondide puhul ning seega pole audiitorite soovitatud täiendav konsulteerimine vajalik.

Laiendatud proportsionaalse olukorra olulisim eelis on ÜSM art 83 toodud võimalus tugineda välisasutuste tehtud kontrollidele, kui korraldusasutusel on piisavalt tõendeid nende asutuste pädevuse kohta. Selliseks väliseks asutuseks saab pidada Riigi Tugiteenuste Keskust rakendusüksuse rollis.

Soovituse täitmise eest vastutav isik ja kuupäev:

Korraldusasutus on nõus teavitama EK-d uuesti vastavalt portaalis antud juhiste. (Tairi Pallas, 30.06.2025)

Audiitorite täiendav selgitus soovituse juurde:

Audiitorid leiavad, et laiendatud proportsionaalse korral puhul esineb antud hetkel õigusselgusetus.

Jääme oma soovituse juurde konsulteerida antud küsimuses DG HOME-ga, et tagada korra kohaldamine vastavalt kehtivatele nõuetele ja suunistele ning dokumenteerida vastava konsultatsiooni tulemused.

Samuti kordame üle, et otsusest korda kohaldada tuleb Euroopa Komisjoni teavitada SFC2021 programmeerimismooduli kaudu, kasutades spetsiaalset dokumendi vormi „EPA kasutamine. Soovitame korraldusasutusel seda teha juhul, kui Euroopa Komisjoniga peetud konsultatsioonide tulemused toetavad korra kohaldamist.

6. Tähelepanek: Korraldusasutuse tööprotseduuride kirjelduses esineb puudusi (oluline)

ÜSMi artikli 72 kohaselt vastutab korraldusasutus programmi juhtimise eest, et saavutada seatud eesmärgid. Säte toob välja korraldusasutuse ülesanded ning lõike 1 punkt e täpsustab, et korraldusasutusel tuleb „elektrooniliselt salvestada ja säilitada iga tegevuse kohta andmed, mis on vajalikud seire, hindamise, finantsjuhtimise, kontrollimise ja auditite jaoks vastavalt ÜSM XVII lisale, ning tagada andmete turvalisus, terviklikkus ja konfidentsiaalsus ning kasutajate autentimine.“

Korraldusasutus peab koostama tööprotseduurid, mille nõuetele vastavust auditeeriv asutus kontrollib. Nõuetekohaste protseduurireeglite puudumine viitab süsteemsele vea võimalikkusele, mis on defineeritud ÜSM

artiklis 2 (33)²². Liikmesriigi ja korraldusasutuse ülesannete täitmise reguleerimiseks ning ülesannete korrektse ja kvaliteetse täitmise tagamiseks siseturvalisuspoliitika fondide rakendamisel on korraldusasutus koostanud töökorra „Siseministeeriumi töökord piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning Sisejulgeolekufondi programmiperioodi 2021–2027 vahendite kasutamiseks”²³.

Korraldusasutuse tööprotseduuride nõuetele vastavuse hindamiseks kasutas auditeeriv asutus parima praktikana Riigi Tugiteenuste Keskuse juhendit „Miinimumnõuded rakendusüksusele ja -asutusele tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks“ (TKP). Lisaks lähtuti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi avaliku sektori asutustele mõeldud käsiraamatust „Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat“ (edaspidi *Protsessianalüüsi käsiraamat*), mis kirjeldab protsessijuhtimise ja protsessikaardistuse parimaid praktikaid.

Audiitorid tegid järgmised tähelepanekud korraldusasutuse tööprotseduuride kohta:

6.1 Korraldusasutuse töökorras on selgelt määratlemata vastutus

Kriteerium: Protsessianalüüsi käsiraamat ja TPK toovad välja, et iga tööprotsessi kirjelduses peab olema selgelt määratud konkreetne vastutaja, st milline ametikoht on vastutav konkreetsete ülesannete täitmise eest.

Olukord: „Korraldusasutuse töökorras ei ole paljudel juhtudel täpsustatud, milline ametikoht vastutab konkreetse ülesande täitmise eest.” Sageli kasutatakse osakondade nimetusi, nagu VVO koostab, VVO korraldab, VVO esitab (nt p 4.1, 4.2, 4.4, 4.5 jne) või KO avaldab (nt p 4.3, 5.4 jne), või kasutatakse üldistavat teguvormi, nagu „vahendid planeeritakse,” „muutmisel lähtutakse” ja „aruanne tehakse” (nt p 4.12, 6.8, 8.3 jne).

Järeldus: Kuigi dokument toob enamasti välja osakonnad, kes on kaasatud tööülesannete täitmisse, puuduvad selged viited konkreetsetele ametikohtadele või isikutele, kes vastutavad iga ülesande täitmise eest. See tekitab segadust, milline ametikoht (nt VVO koordinaator) vastutab konkreetse ülesande täitmise eest, mis võib pärssida sujuvat töökorraldust ja raskendada ülesannete täitmise jälgimist.

Risk: Konkreetsete ametikohtade määratlemata jätmine tekitab riski, et ülesanded võivad jääda täitmata või täidetakse dubleeritult, vähendades protsesside tõhusust ja põhjustades segadust tööülesannete täitmisel. See mõjutab negatiivselt juhtimis- ja kontrollisüsteemi efektiivsust ning muudab auditeerimise keeruliseks, kuna protsessikirjeldused pole kolmandatele osapooltele piisavalt läbipaistvad ja jälgitavad.

Soovitus: Soovitame Korraldusasutuse töökorda täiendada nii, et iga protseduuri puhul on lisaks osakonnale täpselt määratletud vastutav ametikoht. Samuti soovitame määratleda, kes vastutab töökorra regulaarse asjakohastamise eest.

Korraldusasutuse kommentaar:

Esmalt juhib korraldusasutus tähelepanu sellele, et 7. punktis toodud tähelepanekud ei ole seotud põhinõude 2 ja selle hindamiskriteeriumite täitmisega, mistõttu jääb arusaamatuks nende tähelepanekute kvalifitseerimine „oluliseks”.

Teiseks juhib korraldusasutus tähelepanu, et punktis 7 viidatud säte (ÜM § 33 lg 6 p 2) on ebakohane, sest see reguleerib juhud, mille korral korraldusasutus võib keelata rakendusüksusel maksete tegemist või lugeda ettemaksete tegemise mittetõendatuks. Kuna ÜSS § 48 lg 3 alusel täidab korraldusasutuse ülesanded

²² „Süsteemaatiline õigusnormide rikkumine” – õigusnormide rikkumine, mis võib olla korduvat laadi, võib suure tõenäosusega toimuda sarnast liiki tegevuste puhul ja mis tuleneb tõsistest puudustest, sealhulgas käesoleva määruse ja fondispetsiifiliste normide kohaste sobivate menetluste kehtestamata jätmisest.

²³ Kehtiv versioon kinnitatud siseministri 13.06.2024 käskkirjaga nr 1-3/59.

Siseministeerium ja ei ole osasid oma ülesandeid rakendusasutustele ja rakendusüksustele delegeerinud, ei saa seda sätet kohaldada (organisatsioon ei saa ise endale keelata maksete tegemist või kohustada lugema ettemaksete tegemine mittetõendatuks).

Kolmandaks selgitame uuesti, et Siseministeeriumile kui korraldusasutusele ei kohaldu Riigi Tugiteenuste Keskuse juhend „Miinimumnõuded rakendusüksusele ja -asutusele tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks“ (TPK). RTK on korraldusasutus, kes on vastutav rakendusasutustele- ja üksustele delegeeritud ülesannete täitmise eest (mida täidetakse üldjuhul teiste avalik- ja eraõiguslikes juriidiliste isikute poolt või RTKs teises struktuuriüksuses). Põhjalikumad selgitused on korraldusasutus andnud hindamiskriteeriumi 2.4. tähelepaneku 1 kommentaarina.

Neljandaks viitame, et ametiasutused peavad kehtestama oma ametiasutuste koosseisud ja palgajuhendid vastavalt avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 108. ATS § 7 kohaselt nimetatakse ametnikud ametikohale ja töötajad võetakse tööle töökohale. Vastavalt ATS § 8 lg 1 on ameti- või töökoha ühisnimetajaks teenistuskohat. Teenistuskohatade koosseisude kehtestamise kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 08.11.2012 määrusega nr 92. Siseministeeriumi teenistuskohatade loetelus on korraldusasutuste ülesannete täitmisega seotud nõunike ametikohad välisvahendite osakonnas ja rahandusosakonnas. Selleks, et töökorra lugejal (sh audiitoril) oleks võimalik konkreetset funktsiooni täitva nõuniku ametikohta eristada, on töökorra punktis 2 defineeritud „VVO koordinaator“, „VVO kontrollija“ ja „RHO teenistuja“.

Välisvahendite osakonna (VVO) (nagu ka teiste osakondade) tööd juhib osakonnajuhataja, kes vastutab osakonna ülesannete õiguspärase, täpse ja tähtaegse täitmise eest ning peab tagama sujuva töökorralduse ka juhul, kui osakonna ametnikud on lähetuses, töövõimetud ja/või puhkusel. Seega saab funktsioone ja kohustusi seada ka osakonnale.

Soovituse täitmise eest vastutav isik ja kuupäev:

Ametnike pädevus on fikseeritud ametijuhendites ja seega ei ole mõistlik töökorras asuda tööülesandeid täiendavalt fikseerima ning tekitada seeläbi organisatsioonisene ülereguleerimise olukord, mis hakkab paindlikku töökorraldust takistama.

Audiitorite täiendav selgitus soovituse juurde:

Lõpparuandest on eemaldatud viide ÜM § 33-le.

Oleme nõus korraldusasutusega, et protseduuride olemasolu kuulub ennekõike põhinõude 1 „Asjakohane ülesannete lahusus ja vahendusasutusele delegeeritud ülesannete aruandluse, järelevalve ja seire kirjalik kord“ valdkonda (hindamiskriteerium 1.2 protseduurireeglite olemasolu), kuid audiitorite hinnangul on põhinõuet 2 auditeerides asjakohane analüüsida ka põhinõudega 2 otseselt seonduvaid protseduure.

Audiitorid jäävad oma soovituse juurde täpsustades, et nimetusi „VVO koordinaator“, „VVO kontrollija“ ja „RHO teenistuja“ jne tuleks töökorras kasutada läbivalt tähelepanekus viidatud põhjustel.

6.2 Korraldusasutuse töökorras on määratlemata tähtajad ja ajakavad

Kriteerium: Protsessianalüüsi käsiraamat ja TPK toovad välja, et protsesside tõhusaks juhtimiseks on vaja määratleda täpsed tähtajad ja ajakavad iga tegevuse jaoks, et jälgida ülesannete õigeaegset täitmist.

Olukord: Korraldusasutuse töökorras on sageli täpsustamata, millal tuleb teatud ülesandeid täita. Näiteks (loetelu ei ole ammendav, vaid toob välja näited tähelepaneku ilmestamiseks):

- Korraldusasutus hindab rakenduskava juhtimis- ja kontrollisüsteemi riske kord aastas vastavalt riskide hindamise raamistikule (ptk III), kuid hindamise täpne ajakava on määratlemata (nt kuupäev või ajavahemik TAT kinnitamisest).
- Kommunikatsiooni osakond avaldab fondi veebilehel ÜSMi artikli 49 ja ÜM²⁴ § 48 lõige 3 kohase teabe. Andmeid ajakohastatakse vähemalt 3 korda aastas (p. 13.2). Määratletud ei ole, mis on vastavad tähtajad.
- TAT õigusakti jõustumise järel hindab korraldusasutus riske vastavalt ÜSM artikkel 74 lõike 2 kohasele juhtimiskontrollide riskipõhisele metoodikale (14.2.8). Nimetatud ei ole, mis aja jooksul vastav hindamine peab olema toimunud.
- Elluvija esitab valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga või selle alusel kehtestatud vormil projekti kirjelduse, tegevuskava ja eelarve (15.1.5). Nimetatud ei ole, mis aja jooksul peab elluvija vastavad dokumendid esitama.
- Korraldusasutuse töökorra üldsätetes tuuakse välja, et töökorda ajakohastatakse vastavalt vajadusele. Selgelt on määratlemata muutmise aeg ja vastutaja.

Järeldus: Puudujäägid seoses tähtaegade ja ajakavade määratlemisega on loonud olukorra, kus ei ole teada, millal teatud ülesanded tuleb täita, mis suurendab oluliste ülesannete hilinemise või tähelepanuta jätmise riski.

Risk: Selgete tähtaegade ja ajakavade puudumine suurendab riski, et tööprotsesse ei täideta õigel ajal või jäetakse täitmata, mis vähendab korraldusasutuse võimekust täita oma õigusaktidest tulenevaid kohustusi ning järgida kehtivaid nõudeid. See omakorda võib vähendada juhtimis- ja kontrollisüsteemi tõhusust.

Soovitus: Soovitame täiendada Korraldusasutuse töökorda, lisades konkreetseid kuupäevad, mis tähtajaks ülesanded peavad olema täidetud.

Korraldusasutuse kommentaar:

Audiitorite soov sätestada konkreetseid tähtajad töökorras tekitab riski, kus korraldusasutuse tööd ei ole võimalik paindlikult korraldada ning olemasolevat ressursi mõistlikult planeerida. Välisvahendite valdkonnas on tööülesannete kuhjumine kindlasse perioodi üldteada fakt, mis tuleneb enamasti vahendite kasutamisele seatud abikõlblikkuse tähtaegadest ja EL õigusaktides seatud tähtaegadest aruannete või andmete edastamiseks.

- Näiteks, juhtimis- ja kontrollisüsteemi riskide hindamine kord aastas viiakse läbi siis, kui osalistel on selleks sobiv ajaaken. 2024. aastal oli korraldusasutuse prioriteet 2014-2020 perioodi vahendite rakendamise lõpetamine ning riskide hindamine viidi läbi kohe, kui oli lõpetatud toetuse saajate aruannete kontroll. Töökorras riskide hindamisele tähtaja kehtestamine oleks põhjendamatu ülereguleerimine. Samuti on juhtimis- ja kontrollisüsteemide riskide hindamisel süsteemiauditite tulemused olulise tähtsusega, kuid auditi lõpparuande tähtaeg ei ole korraldusasutusele teada.
- Veebilehel andmete avaldamist ÜSM art 49 lg 3 alusel on audiitorid käsitlenud põhinõude 2 hindamiskriteeriumi 2.5. 4. tähelepanekuna ning sellele tähelepanekule on korraldusasutus ka oma põhjaliku kommentaari esitanud. Siinkohal juhime täiendavalt tähelepanu, et ÜSM art 49 lg 2 näeb ette konkursikutsete ajakava uuendamist vähemalt kolm korda aastas. Kuna konkursse viiakse läbi üksnes määrusega kehtestatud toetuse andmise tingimuste korral ning käesoleva auditi läbiviimise lõpuks ei ole üheski auditeeritavas fondis kehtestatud mitte ühtegi toetuse andmise tingimuste õigusakti määрусena, siis ei ole olemas konkursikutseid, mille ajakava peaks ajakohastama. Sätestada etteulatuvalt töökorras tähtaegu tööülesannete täitmiseks, mida pole teha vaja ning mida ÜSM art 49 ega ÜM § 48 lg 3 kohustuseks ei pane, käteks endas organisatsioonisisest ülereguleerimist.
- ÜSS § 20 lg 6 sätestab, et enne auditi ja kontrolli läbiviimist ei avalikustata nende ettevalmistamise dokumente, sealhulgas kontrolli või auditi plaane, riskihinnanguid ega valimite tegemist. Töökord on avalik dokument ja seega ei saa selles dokumendis sätestada, millal korraldusasutus riskipõhist

²⁴ Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määrus nr 55, millega on kehtestatud perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused.

kontrollimetoodikat uuendab. Riskipõhiste juhtimiskontrollide metoodika, mis on ametkondlikuks kasutamiseks dokument vastavalt AvTS § 35 lg 2 p 3 ja ÜSS § 20 lg 6, esitas korraldusasutus auditi käigus 11.10.2024. Selle p 4.2. sätestab: „Riskimetoodika vaadatakse üle vähemalt kord aastas (üldjuhul märtsi lõpuks, sh võib riskifaktoreid muuta või neid täiendada).“

- Projekti kirjelduse, tegevuskava ja eelarve esitamise tähtaeg on elluviija kohustus. Nagu kõik muud toetuse kasutamise seotud kohustused kehtestatakse ka tähtajad TAT õigusaktis mitte Siseministeeriumi töökorras. Üldjuhul on elluviijale selleks tähtajaks kehtestatud 15 tööpäeva.
- Töökorra muutmiseks tähtpäevade kehtestamine on ülereguleerimine. „Vastavalt vajadusele“ tähendab seda, et vajadus võib olla tingitud muudatustest töökorra aluseks olevates õigusaktides või Siseministeeriumi kui organisatsiooni sisemise töökorra muudatustest või ka süsteemiauditi tulemustest.
- Tähtpäevade kehtestamine, millal peavad haldustoimingud olema tehtud, lihtsustab küll auditeerimist, kuid võib viia ebavajaliku bürokraatiani ja ülereguleerimiseni. Lisaks on võimalik tööülesandeid koos tähtaegadega seada ka muul viisil (nt PlanPros), mis säilitab paindlikkuse, kuid samas tagab jälgitavuse.

Audiitorite täiendav selgitus soovitude juurde:

Audiitorid soovivad rõhutada, et tähtaegade sätestamine töökorras on oluline hea haldustava osa, mis toetab efektiivset ja läbipaistvat töökorraldust. Tähtajad aitavad saavutada tasakaalu paindlikkuse ja prognoositavuse vahel, võimaldades ülesandeid tõhusamalt planeerida. Tähtaegade kehtestamine tugevdab juhtimis- ja kontrollisüsteeme ning aitab kohustusi õigeaegselt täita. Tähtaegade mõistlik ja vajaduspõhine sätestamine ei tähenda liigset bürokraatiat ega paindlikkuse kadumist, vaid vastupidi – aitab vältida oluliste tegevuste viibimist ja selgitab kõigile osapooltele kindlad ootused ning raamid, milles tegutseda. Seetõttu ei näe audiitorid tähtaegade määramises ülereguleerimist, vaid pigem vahendit, mis toetab tõhusat ja usaldusväärset töökorraldust. Kui konkreetse kuupäeva määramine ei ole võimalik, soovitame kaaluda parima võimaliku ajaraamistiku sätestamist, mis väldib ülesannete täitmise jäämist määramatusse ajaperioodi.

6.3 Korraldusasutuse töökorras puudub ühtne vormistus ja protsesside jälgitavus

Kriteerium: Töökord peab olema koostatud protsessipõhist ülesehitust järgides ja soovitatav on kasutada tabeli kujul vormingut (ptk 2). Parema ülevaate saamiseks tööprotsessidest on soovitatav koostada voodiagrammid või joonised.

Olukord: Korraldusasutuse töökord järgib suuresti protsessipõhist ülesehitust, kus iga tegevus on kirjeldatud algusest lõpuni ühe peatüki all. Siiski on informatsioon esitatud tekstipõhiselt, mitte tabeliformaadis, mistõttu puudub sarnast joont järgiv vormistus (kohati puuduvad vastutajad, tähtajad ja kontrolljälg). Samuti ei ole lisatud voodiagramme.

Järeldus: Tekstipõhine esitus ei taga vajalikku selgust vastutuse, tähtaegade ja kontrolljälgede osas. Ühtse tabeliformaadi ja visuaalsete tööriistade, nagu voodiagrammid, puudumine muudab protsesside jälgimise ja hindamise keerulisemaks.

Risk: Kui töökorda ei täiustata, on oht, et vastutused jäävad määratlemata, tähtajad ebaselgeks ning kontrollid ja kontrolljälg on puudulik. See võib põhjustada tööprotsessides vigu, viivitusi ning vähendada korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide tõhusust.

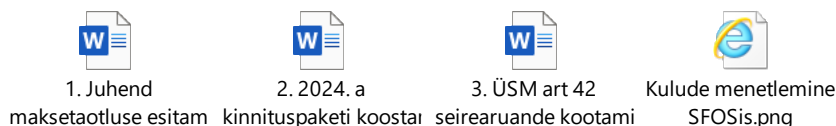
Soovitus: Töökorra ühtlustamiseks ja selguse suurendamiseks soovitame uuel perioodil kasutada Riigi Tugiteenuste Keskuse juhendis esitatud tabeliformaati.

| Nr | Vastutaja (ametikoht) | Tegevuse kirjeldus | Tähtaeg | Kontrolljälg |
|------------------------|-----------------------|---|--|--------------|
| 1.1 Taotluse esitamine | | | | |
| 1. | peaspetsialist | Avaldab info taotlusvooru väljakuulutamise kohta veebilehel (www.avalikteenistus.ee) ja vähemalt ühes üleriigilises päevalehes. | Vähemalt 45 kalendripäeva enne taotluste esitamise tähtpäeva | Kuulutus |
| 2. | jne | | | |

Korraldusasutuse kommentaar:

ÜSM preambula 63 kohaselt peaks auditeerimisasutus „/.../ auditite läbiviimisel tagama komisjonile esitatava auditiarvamuse usaldusväärsuse. Auditiarvamus tuleks anda komisjonile kinnitus kolmes küsimuses – deklareeritud kulude seaduslikkus ja korrektsus, juhtimis- ja kontrollisüsteemide tulemuslik toimimine ning raamatupidamise aastaaruande täielikkus, täpsus ja õigsus.“ Korraldusasutusele jääb selgusetuks, millises õigusaktis või juhendis on juhtimis- ja kontrollisüsteemide tulemuslik toimimine seatud sõltuvusse töökorra vormist ning tõdetud, et tekstipõhine dokument ei taga vajalikku selgust vastutuse, tähtaegade ja kontrollijälje osas. Eestis on kõik õigusaktid koostatud tekstipõhiselt ning siiani ei ole tuvastatud, et tekstipõhisuse tõttu on vastutus jäänud määratlemata, tähtajad ebaselgeks ning kontrollid puudulikuks, ning et just see tõik oleks põhjutanud tööprotsessides vigu ja viivitusi.

Korraldusasutus juhib ka tähelepanu, et SFC2021 kasutamise kohta on Euroopa Komisjon vajalikud juhised koostanud ning nende dubleerimine korraldusasutuse töökorda ei ole mõistlik. Auditeeriva Asutuse soovil oleme koostanud täiendavad juhendid kõige olulisemate tööprotsesside jaoks:



Erimeetmete taotluste menetlemise voodiagramm on olemas siseministri 27.12.2022 käskkirjas nr 1-3/103.

Auditorite täiendav selgitus soovitude juurde:

Tähelepanek töökorra vormistuse ja jälgitavuse kohta oli ajendatud asjaolust, et töökorda lugedes ei tekkinud alati terviklikku ja selget ülevaadet tööprotsessidest. Kohati jäid ebaselgeks vastutajad, tähtaegade kehtestamine ja kontrollijälg, mis raskendas protsesside jälgimist ja hindamist.

Soovitus kasutada tabeliformaati ja visuaalseid tööriistu, nagu voodiagrammid, põhineb heal praktilikal, mis aitavad tagada selgema ja süsteemsema ülevaate protsessidest. Tabeliformaat koos vastutajate, tähtaegade ja kontrollijälje esitamisega parandab protsesside jälgitavust ja arusaadavust nii korraldusasutuse töötajate kui ka väliste huvigruppide jaoks vähendades tõlgendamisruumi, ennetades viivitusi ja vigu ning suurendades juhtimis- ja kontrollisüsteemide tulemuslikkust.

Lisaks toome välja, et RTK juhendis toodud näidis on end tõestanud kui tõhus abivahend töökorralduse selgitamisel ja täpsustamisel ning soovitame korraldusasutusel sarnast lähenemist kasutada.

6.4 Korraldusasutuse töökorras on puudulikult reguleeritud kontrolljälje nõuded

Kriteerium: Protsessianalüüsi käsiraamat ja TPK rõhutavad, et iga protsessi puhul peab olema määratletud, millised andmed või dokumendid moodustavad kontrolljälje. Kontrolljäljed tagavad protsessi läbipaistvuse, terviklikkuse ja jälgitavuse. Tegevuste käigus tekkivad, kontrolljälge kandvad dokumendid või SFOSis olev elektrooniline kontrolljalg, sh logi, ajatempel, nimekiri vms, tuleb loetleda iga peatüki juures.

Olukord: Korraldusasutuse töökorras on sageli täpsustamata, milline kontrolljalg iga tegevuse käigus tekib. Näiteks (loetelu ei ole ammendav, vaid toob välja näited tähelepaneku ilmestamiseks):

- Punktis 13 on esitatud EL toetuse nähtavuse tagamise üldpõhimõtted, kuid ei ole selge, milline kontrolljalg jääb avalikustatud andmete ülevaatuses;
- Punktis on 14.2 on mh kirjeldatud TAT tööühma tegevused, kuid puudub teave, millised on minimaalsed kontrolljälje nõuded tööühma teostatud tööle;
- Punkti 15.1.5 järgi esitab elluviija projekti kirjelduse, tegevuskava ja eelarve, kuid puudub teave, milline kontrolljalg jääb projekti andmete korrektsuse ülevaatuses.

Järeldus: Korraldusasutuse töökorras puudub piisav selgus kontrolljälje nõuete osas, mis võib viia protsesside dokumenteerimise puudulikkuseni.

Risk: Puudulik kontrolljalg tekitab riski, et protsesside läbipaistvus ja jälgitavus on ebapiisav, mis võib põhjustada probleeme hilisemates auditites ja aruandluses. See võib viia olukorrani, kus fondide kasutamise korrektsust ei saa piisavalt tõendada, suurendades vigade või väärkasutuse avastamata jäämise ohtu.

Soovitus: Soovitame lisada Korraldusasutuse töökorra igasse peatükki juhised, milline kontrolljalg (dokumendid, logid, ajatemplid, nimekirjad jms) peab tekkima iga tegevuse kohta.

Korraldusasutuse kommentaar:

Korraldusasutus meenutab auditeerivale asutusele ÜSMi seletuskirja ning EK eesmärki „/.../lihtsustada juhtimis-, kontrolli- ja auditisüsteeme, mis põhjustasid seni halduslikku ebakindlust ja viivitusi [toim.: vahendite] rakendamisel. Keerukus oli omane eelkõige EL 15 riikidele, kus rahastamine oli suhteliselt väiksem, mis osutas vajadusele proportsionaalsuse järele.“ „/.../ Eesmärgiks oli luua ühised lihtsustatud ja konsolideeritud eeskirjad vähendades korraldusasutuste ja toetusesaajate halduskoormust.“

Hindamiskriteeriumi 2.4. tähelepaneku 1 all juba antud kommentaaride täiendamiseks visualiseerime lisaks tabeli kujul EL ühtekuuluvuspoliitika fondide ja EL siseturvalisuspoliitika fondide erisused:

| | EL ühtekuuluvuspoliitika fondid 2021-2027 | EL siseturvalisuspoliitika fondid 2021-2027 |
|---|---|---|
| Rakenduskava maht | 3,36 miljardit eurot | 0,086 miljardit eurot |
| Fondide rakendamisega seotud juriidiliste isikute arv | 12 | 1 |
| Täistööajale taandatud töötajate arv (FTE) kokku 2024. a (so korraldusasutus + rakendusüksus) | 217 | 11 |
| Täistööajale taandatud töötajate arv (FTE) kokku 2024. a auditeerivas asutuses | 13 | 2 |

Soovitus hakata fikseerima kontrolljälgi (kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis) Siseministeeriumi kodulehe loomise ja kaasajastamise kohta, et tõendada korraldusasutuse poolt ÜSM art 48 ja 49 nõuete täitmist, on ülereguleerimine ja bürokraatia kasv, sest ÜSMi eesmärk on tagada andmete avalikustamine mitte see, mida igal ajahetkel veebilehel täiendatud või muudetud on.

Õigusaktide loomiseks moodustatava töörühma töö tulemus on valminud õigusakti eelnõu. Siseministeeriumi asjaajamiskorra p 1.6. sätestab, et kui kirjalikus vormis dokumendi koostamine ei ole tingimata vajalik, on soovitatav asjad tõhusalt ja kiirelt lahendada läbirääkimistega, telefoni, e-posti teel või mõnel muul kiirel viisil. Sama korra p 4.1.3 kohaselt tuleb registreerida kõik kirjalikud menetlustoimingud (sealhulgas e-kirjad haldusakti andmise menetluses) ning muud kirjad ja e-kirjad, milles on oluline teave ministeeriumi seisukohtade, ülesannete täitmise, õigusaktide kehtestamise ja võimalikke vaidlusi sisalduvate teemade või küsimuste kohta. Sama korra p 4.1.8.1. kohaselt ei registreerita Deltas (dokumendihaldussüsteemis) Siseministeeriumi poolt EIS-i kooskõlastamisele esitatud eelnõudele antud teiste asutuste kooskõlastuskirju. Siseministeeriumi töökorralduse reeglite kohaselt kuulub tööalane e-posti konto, mille kaudu teenistujad infot vahetavad, Siseministeeriumile. Seega on auditeerimiseks vajalikke tõendavaid dokumente võimalik audiitoritele edastada.

Mööname, et elluviija esitatud projekti kirjelduse, tegevuskava ja eelarve sisestamisel SFOS-i võivad vead tekkida, kuid selleks välisvahendite osakonna sisese eraldi protsessi loomine ja reguleerimine ning kontroll-lehtede täitmine ei ole avaliku ressursi kasutuse seisukohalt mõistlik tegevus. Samuti ei ole see kooskõlas Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppe bürokraatia vähendamise eesmärkidega – eelkõige just Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate nõuete riigisisese ülereguleerimise vältimisega.

Audiitorite täiendav selgitus soovitude juurde:

Esitame täiendava selgituse kahes osas:

I Kontrolljälje säilitamise olulisus

Kontrolljälje säilitamine ei ole pelgalt formaalsus, vaid oluline üldprintsip, mis tagab protsesside läbipaistvuse, jälgitavuse ja vastavuse õigusaktidele. Selgelt määratletud kontrolljälg vähendab riski, et olulised protsessid jäävad dokumenteerimata või tõendamata. EL fondide rakendamisel on nõue, et rahaliste vahendite kasutamine peab olema tõendatud ja dokumenteeritud. Kuigi õigusaktid ei täpsusta alati kontrolljälje vormi, on selle olemasolu võtmetähtsusega protsesside kooskõla tagamiseks regulatsioonidega ja hilisemate tõlgendusprobleemide välistamiseks.

Audiitorite soovitus kontrolljälje täiendavaks täpsustamiseks töökorra peatükkides ei ole suunatud bürokraatia suurendamisele, vaid efektiivsuse ja protsesside terviklikkuse tagamisele. Tabelite või loetelude vormis juhiste lisamine kontrolljälje kohta aitab luua selge ja süsteemse ülevaate, mis lihtsustab igapäevatööd ja toetab fondide läbipaistvat haldamist. Kontrolljälje säilitamine on seega oluline juhtimis- ja kontrollipraktika, mis tugevdab korraldusasutuse usaldusväärsust ja aitab vältida võimalikke probleeme tulevikus.

II Korraldusasutuse töökorra täiustamise vajadus

Korraldusasutuse töökorra punkt 15.1.5 sätestab, et elluviija esitab projekti kirjelduse, tegevuskava ja eelarve. Kuid, nagu auditi aruandes märgitud, puudub töökorras teave selle kohta, milline kontrolljälg jääb projekti andmete korrektsuse ja täielikkuse ülevaatest. Samuti ei ole töökorra raames reguleeritud, kuidas ja millises ulatuses viivad VVO ametnikud läbi vastava ülevaate.

Audiitorid soovivad töökorra täiendamist, et reguleerida vastav tegevus ning tagada, et kõik olulised protsessid ja nende tõendamine oleksid üheselt mõistetavad ja nõuetekohaselt dokumenteeritud.

6.5 Korraldusasutuse töökorras puuduvad auditi järeltoimingute tegevused

Kriteerium: TPK juhendi p 3.7 sätestab ühetukuuluvusfondide järeltoimingute teostamise nõuded. Analooiliselt tuleb vastavad toimingud kirjeldada siseturvalisuspoliitika fondide puhul.

Olukord: Korraldusasutuse töökorras puudub piisavalt detailne kirjeldus auditi järeltoimingute tegevustest

Järeldus: Auditi järeltoimingute puudulik kirjeldamine võib põhjustada olukorra, kus auditi käigus avastatud puudused ei ole korralikult kõrvaldatud ja võivad korduda.

Risk: Ebapiisavad järeltoimingud võivad viia rahaliste vahendite ebaefektiivse kasutamiseni ning suurendada finantskorrektsioonide riski.

Soovitus: Soovitame lisada Korraldusasutuse töökorda auditi järeltoimingute protseduurid, mis hõlmavad projektiauditi, juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditi ning välisauditi (nt Euroopa Komisjon, Euroopa Kontrollikoda) aruannete kommenteerimist, järeltoimingute kavandamist ja elluviimist, sealhulgas abikõlbmatute kulude erimeelsuste menetlemise protseduuri.

Korraldusasutuse kommentaar:

12.11.2024 auditeeriva asutusega toimunud kohtumisel tõdeti, et korraldusasutus ei saa oma töökorras reguleerida protsessi, kui puudub teadmine, kas auditeeriv asutus võtab kasutusele SFOSi auditi mooduli, mille kesksüsteemi väljavõtted võimaldavad saada ülevaadet nii JKS kui projektiauditite tähelepanekutest ja nende täitmisest (vastavalt aruanded SF60, SF59, SF42).

Korraldusasutus saab töökorda täiendada, kui saab auditeerivalt asutuselt vajaliku info (tähtaeg töökorra täiendamiseks 30.06.2025 eeldusel, et selleks ajaks on vajalik info korraldusasutusele saadetud).

Audiitorite täiendav selgitus soovituse juurde:

Audiitoritel ei ole olnud kahtlusi SFOSi auditi mooduli kasutuselevõtmise osas ja seetõttu jääb arusaamatuks korraldusasutuse esitatud vastav väide. Auditeeriv asutus on valmis korraldusasutusele vajamineva informatsiooni edastama vastavasisulise päringu peale.

6.6 Korraldusasutuse töökorras puudub riigiabi ja vähese tähtsusega abi kontrolli kirjeldus

Kriteerium: TPK juhendi p 3.2.4 alusel tuleb taotluse menetlemise ja toetuse välja maksmise protsessi kirjelduses selgelt välja tuua, kuidas on korraldatud riigiabi ja vähese tähtsusega abi andmise tuvastamine ja nõuetele vastavuse kontroll.

Olukord: Korraldusasutuse töökorras ei ole kirjeldatud riigiabi ja vähese tähtsusega abi kontrolliprotseduure. TAT seletuskirjades on peatükk „Riigiabi,“ kus selgitatakse, kas toetus kvalifitseerub riigiabi või vähese tähtsusega abina. Enamasti on märgitud, et „eraldatav toetus ei ole riigiabi.“ Lisaks on öeldud, et kaudseteks abisaajateks võivad olla ettevõtjad, kellelt elluviijad teenuseid tellivad. Sellistel juhtudel on oluline, et teenuseosutajad on leitud hankemenetluse kaudu ja osutavad teenust turuhinnaga, vältides konkurentsieelise saavutamist.

Järeldus: Korraldusasutuse töökorra ebapiisav kirjeldus võib jätta tähelepanuta olulised protsessid, mis on vajalikud riigiabi reeglite järgimiseks ja vähese tähtsusega abi kontrollimiseks.

Risk: Ebapiisav kontroll riigiabi ja vähese tähtsusega abi osas võib põhjustada ELi õigusaktide rikkumisi ning viia finantskorrektsioonideni.

Soovitus: Lisada Korraldusasutuse töökorda selge protseduur riigiabi ja vähese tähtsusega abi tuvastamiseks ja kontrollimiseks.

Korraldusasutuse kommentaar:

Selgitame audiitoritele, et TAT käskkirjades on riigiabi analüüsitud. Seletuskirjas on vastav analüüs toodud eraldi alapunktis „Punkt 3 Riigiabi“. Kuna riigiabi konkreetset definitsiooni Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 107 lõige 1 ei anna, tuleb otsustamisel, kas tegemist on riigiabiga, lähtuda järgmistest kriteeriumidest:

- abi antakse riigi, linna või valla vahenditest;
- abimeetmel on valikuline iseloom st ta on suunatud teatud ettevõtjale, ettevõtjate grupele või mingite kindlate kaupade tootmiseks;
- abimeede annab eelise abi saajale;
- abimeede moonutab või võib moonutada konkurentsi ja kaubandust Euroopa Liidu riikide vahel.

Kui abi vastab kõigile neljale kriteeriumile, on tegemist riigiabiga. Kui abi ei vasta kõigile neljale kriteeriumile, siis ei ole tegemist riigiabiga. Kõiki neid kriteeriume on seletuskirjades analüüsitud.

Kuna riigiabi ega vähese tähtsusega abi EL siseturvalisuspoliitika fondide raames ei anta, siis ei ole vajadust ka kontrolliprotsessi välja töötada, sest seda ei ole vaja rakendada.

Audiitorite täiendav selgitus soovitude juurde:

Kuigi riigiabi ja vähese tähtsusega abi ei kohaldu EL siseturvalisuspoliitika fondide raames, leiavad audiitorid, et Korraldusasutuse töökorra täpsustamine sel teemal aitab siiski tagada läbipaistvust ja vähendada võimalikke tõlgendamisriske. Töökorras soovitame selgelt välja tuua, et riigiabi analüüs toimub TAT koostamise protsessis ning lisaks täpsustada, milline kontrolljälg selle analüüsi kohta säilitatakse.

Selline täpsustus ei loo täiendavat halduskoormust, vaid aitab paremini kaardistada olemasolevat praktikat ja tõhustada selle dokumenteerimist.

6.7 Korraldusasutuse töökorras puudub ja korraldusasutus ei teosta SFOS-i andmekvaliteedi kontrolli

Kriteerium: TPK juhendi p 3.3 järgi tuleb veenduda, et SFOSi on sisestatud kõik vajalikud andmed (st info näiteks kontrolli, tagastuse vms kohta on SFOSi sisestatud ning täidetud on kõik kohustuslikud väljad), sisestatud andmed vastavad alusdokumentatsioonile ning info on korrektne. SFOSi andmekvaliteedi kontrollikohad ja kontrollitavad andmed määrab korraldusasutus riskide alusel. Kontrollikohad vaatab korraldusasutus iga-aastaselt üle, sest riskikohad võivad ajas muutuda.

Olukord: Korraldusasutuse töökorras ei ole kajastatud SFOSi andmekvaliteedi kontrolli protseduure.

Korraldusasutuse hinnangul „Kuna EL siseturvalisuspoliitika fondide puhul ei ole erinevad ülesanded delegeeritud erinevatele asutustele vaid kõiki ülesandeid täidab korraldusasutus ise, siis puudub vajadus rakendada selliseid kontrolle nagu struktuurivahendite rakendussüsteemis korraldusasutus rakendab rakendusüksuste üle, et veenduda, kas rakendusüksused toetuse saaja esitatud andmeid piisvalt kontrollivad.“

AA leiab, et kontrollide rakendamata jätmine käesolevatel kaalutlustel ei ole põhjendatud ega vasta piisavate juhtimis- ja kontrollisüsteemide nõuetele. AA soovib korraldusasutusel välja töötada optimaalne ja toimiv lahendus, mis tagab kontrolli läbiviimise efektiivsuse ja järjepidevuse. Näiteks võib kaaluda pistelise kontrolli meetodi rakendamist, kus kindla ajaperioodi järel üks fondi koordinaator kontrollib teise fondi koordinaatori sisestatud andmeid, tagades seeläbi andmete täpsuse.

Järeldus: Korraldusasutuse töökorras puudub oluline kontrolliprotseduur, mis tagaks SFOSis olevate andmete täielikkuse ja täpsuse.

Risk: Vale või puudulik andmekvaliteet SFOSis võib viia ebaõigete aruanneteni ja kahjustada fondide haldamise usaldusväärsust.

Soovitus: Soovitame koostada ja lisada töökorda SFOSi andmekvaliteedi kontrolli protseduurid ning viia läbi regulaarseid kontrole. Andmekvaliteedi kontrollikohad ja kontrollitavad andmed tuleks määrata korraldusasutuse riskihinnangu alusel.

Korraldusasutuse kommentaar:

Korraldusasutus juhib tähelepanu, et SFOSis ei ole võimalik andmeid salvestada, kui kohustuslikud väljad ei ole korrektelt täidetud. Samuti on SFOSis kontrollväljad, mis ei lase vigaseid andmeid esitada.

Korraldusasutus on nõus kirjeldama töökorras pistelise kontrolli rakendamist, et kõrge andmekvaliteet oleks tagatud.

Soovituse täitmise eest vastutav isik ja kuupäev:

Aivi Kuivonen, 30.06.2025

6.8 Korraldusasutuse töökorras puudub info paberkandjal esitatud teavevahetuse protsessi kohta

Kriteerium: Korraldusasutus peab ÜSMi artikkel 69 lg 8 alusel võimaldama toetuse saaja selgesõnalise taotluse korral erandkorras nõustuma teavevahetusega paberkandjal ning vastavad andmed registreerima ja säilitama vastavalt artikli 72 lõike 1 punktile e.

VV 31.07.2014 määruse nr 121 „Struktuuritoetuse registri pidamise põhimäärus“ § 4 lg 4 alusel kannab andmed, mida ei ole esitatud registri kaudu, registrisse volitatud töötleja ehk korraldusasutus.

Olukord: Korraldusasutuse töökord ega Siseministeeriumi asjaajamiskord ei reguleeri paberkandjal esitatud andmete sisestamist SFOSi.

Järeldus: Praeguses Korraldusasutuse töökorras puuduvad selgesõnalised juhised paberkandjal esitatud teavevahetuse protsessi kohta, mis ei vasta ÜSMi artikli 69 lõike 8 ja struktuuritoetuse registri põhimääruse nõuetele.

Risk: Paberkandjal esitatud andmete nõuetekohase registreerimise ja säilitamise puudulikkus võib põhjustada andmete haldamise lünki, mis omakorda võivad viia dokumentide kadumise, ebatäpsuste ja järelkontrolli raskusteni.

Soovitus: Soovitame täiendada Korraldusasutuse töökorda selgete juhistega paberkandjal teavevahetuse ja andmete SFOSi sisestamise kohta.

Korraldusasutuse kommentaar:

Kordame, et korraldusasutus on osa Siseministeeriumist ning seega kohaldub ka korraldusasutusele Siseministeeriumi asjaajamiskord. Selle p 2.8. kohaselt on dokument mistahes teabekandjale jäädvustatud teave, mis on loodud või saadud asutuse või isiku tegevuse käigus ning mille sisu, vorm ja struktuur on faktide või tegevuse tõendamiseks piisav ja vajalik. Asjaajamiskorra p 4.1.3 kohaselt tuleb registreerida kõik kirjalikud menetlustoimingud (sealhulgas e-kirjad haldusakti andmise menetluses) ning muud kirjad ja e-kirjad, milles on oluline teave ministeeriumi seisukohtade, ülesannete täitmise, õigusaktide kehtestamise ja võimalikke vaidlusi sisalduvate teemade või küsimuste kohta. Lisaks sätestab asjaajamiskorra p 16.1, et kõik dokumendid, olenemata nende loomise ja saamise viisist ning teabekandjast, on asjaajamise seisukohast võrdväärsed.

Korraldusasutuse töökorras ei reguleerita uuesti üle sätteid, mis on Vabariigi Valitsuse 31.07.2014 määruse nr 121 § 4 lg 1 sätestatud (andmed, mida ei ole esitatud registri kaudu, kannab registrisse volitatud töötleja) ning Siseministeeriumi kui organisatsiooni üldiste kordadega pandud kohustusi.

Audiitorite täiendav selgitus soovitusel juurde:

Kuigi paberkandjal teabevahetuse protsessi reguleerivad üldised juhised on Siseministeeriumi asjaajamiskorras ja vastavas määruses sätestatud, leiavad audiitorid, et Korraldusasutuse töökorra täiendamine selle teemaga aitaks tagada selguse ja ühtsuse. Töökorra täpsustused tagaksid, et kõik protsessid, sealhulgas paberkandjal esitatud andmete käsitlemine ja nende sisestamine SFOS-i, oleksid üheselt mõistetavad ja kooskõlas konkreetsete rakendusnõuetega, vähendades tõlgendamis- ja rakendamisriske.

LISA 1 – JKS põhinõude 2 hindamiskriteeriumid

2.1 Korraldusasutus kehtestab seirekomisjonile kinnitamiseks asjakohase valikumeetodika ja kriteeriumid, mis:

- tagavad, et välja valitud projektid/tegevused on prioriseeritud viisil, et maksimeerida liidu rahalist osalust programmi eesmärkide saavutamisse.
- on mittediskrimineerivad ja läbipaistvad;
- tagavad puuetega inimestele juurdepääsu, tagavad soolise võrdõiguslikkuse ning võtavad arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, säästva arengu põhimõtet ja liidu keskkonnapoliitikat vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 11 ja artikli 191 lõikele 1.

2.2 Programmi täpselt määratletud ja ühemõttelised abikõlblikkuse eeskirjad on sätestatud asjakohasel riiklikul/piirkondlikul tasandil.

2.3 Kõik laekunud taotlused registreeritakse nende vastuvõtmisel ja salvestatakse korraldusasutuse elektroonilises andmevahetussüsteemis. Igale taotlejale väljastatakse kättesaamise kohta teade ja iga taotluse heakskiitmise kohta peetakse elektroonilist arvestust.

2.4 Kõiki taotlusi hinnatakse vastavalt kehtivatele kriteeriumidele. Hindamisprotsessiga tagatakse, et valitud toimingud/projektid ei ole saanud toetust teistest fondidest või programmidest samade eelarveliste kulude katteks, ja sellega välditakse topeltrahastamist.

Hindamist rakendatakse järjepidevalt ja mittediskrimineerival viisil. Kasutatavad kriteeriumid ja punktide andmise reeglid on seirekomisjoni poolt heaks kiidetud ja ära märgitud taotlusvooru teates.

Taotluste hindamisel tagab korraldusasutus, et hindajatel on nõutavad teadmised ja sõltumatus, sealhulgas kohustus avaldada teave huvide konflikti puudumise kohta. Korraldusasutus kontrollib huvide konflikti puudumist valimi alusel.

Korraldusasutus uurib konkreetselt, kas ÜSM artikli 73 lõike 2 punktis 15 loetletud tingimused a–j on täidetud.

2.5 Otsused taotluste vastuvõtmise või tagasilükkamise kohta teeb korraldusasutuses selleks nõuetekohaselt volitatud isik, tulemustest teavitatakse kirjalikult lepingu või otsusega (või sellega võrreldava dokumendiga) taotlejat ja rahuldamise / mitterahuldamise põhjendused on selgelt esitatud.

Vaidemenetlus ja sellega seotud otsused avalikustatakse.

Korraldusasutus avaldab ÜSM artikli 49 lõike 3 nõuete kohaselt toetust saama valitud toimingute/projektide nimekirja, mida ajakohastatakse vähemalt iga 4 kuu järel.

2.6 Üldise valikumenetluse ja toimingute/ projektide kinnitamise kohta on olemas asjakohane dokumentatsioon. Dokumentatsioon võimaldab kontrollida korraldusasutuse poolt valikukriteeriumide kohaldamist.

LISA 2 – Valim

AMIF

AMIF meetme 1.2 „Sotsiaalvaldkonnas kolmandate riikide kodanike, sh rahvusvahelise kaitse taotlejate ja kaitse saanute vastuvõtutingimuste tõhustamine“ toetuse andmise tingimused.

AMIF meetme nr 1.1 „Varjupaigasüsteemi, sh varjupaigamenetluse tugevdamine ja arendamine“ toetuse andmise tingimused.

Erimeetmeid ei ole.

| | | | | |
|--------------|--------------|---|---|--------------|
| 1.01.23-0002 | AMIF TAT 1.1 | Varjupaiga valdkonna IT arendused | Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus | 2 370 827,20 |
| 1.01.23-0003 | AMIF TAT 1.1 | Tõlketeenus rahvusvahelise kaitse taotlejatele ja saajatele | Politsei- ja Piirivalveamet | 288 000,00 |
| 1.01.23-0006 | AMIF TAT 1.2 | Tugiteenused rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate majutuskohades | Sotsiaalkindlustusamet | 700 000,00 |

BMVI

BMVI meetme nr 1.3 „Koolituse ja koostöö kaudu Euroopa piiri- ja rannikuvalve toetamine välispiiridel tõhusa Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamisel“ toetuse andmise tingimused.

BMVI meetme nr 1.1 „Asjakohase varustuse uuendamise ja kasutamise kaudu Euroopa piiri- ja rannikuvalve toetamine välispiiridel tõhusa Euroopa integreeritud piirihalduse rakendamisel“ toetuse andmise tingimused.

Erimeede: Maismaapiiri patrullivõimekuse tõstmine (003 Piirivalve – maismaavarustus) (BMVI.1.01.23-0023)

| | | | | |
|--------------|--------------|--|-----------------------------|--------------|
| 1.01.23-0004 | BMVI TAT 1.1 | Droonide soetamine | Politsei- ja Piirivalveamet | 191 597,04 |
| 1.01.23-0009 | BMVI TAT 1.1 | Tegevustoetus: Seiretehnika ülalpidamine ja hooldamine idapiiril | Politsei- ja Piirivalveamet | 5 078 447,00 |
| 1.01.23-0013 | BMVI TAT 1.3 | Piirihaldust tagavate ametnike koolitamine | Politsei- ja Piirivalveamet | 624 000,00 |

ISF

ISF meetme 3.3 „Kuritegevuse ennetamine ja koolituste kaudu siseturvalisuse valdkonna suutlikkuse suurendamine“ toetuse andmise tingimused.

ISF meetme 3.4 „Seadmete soetamise kaudu siseturvalisuse valdkonna suutlikkuse suurendamine“.

Erimeede: Aktsiisikuritegude vastu võitlemine Balti regioonis (ISF.1.02.23-0002)

| | | | | |
|--------------|-------------|---|----------------------|--------------|
| 1.03.23-0008 | ISF TAT 3.3 | Kohtuteenistujate ja prokuröride koolitused | Justiitsministeerium | 300 000,00 |
| 1.03.23-0002 | ISF TAT 3.4 | Pommiülikondade hankimine | Päästeamet | 1 152 000,00 |
| 1.03.23-0003 | ISF TAT 3.4 | Pommirobotite hankimine | Päästeamet | 2 850 000,00 |

| Valimi maht | TATidest | Erimeetmetest | Projektidest | Rahastusest |
|--------------|------------|---------------|--------------|-------------|
| AMIF | 29% | N/A | 12% | 10% |
| BMVI | 40% | 25% | 10% | 12% |
| ISF | 25% | 33% | 9% | 12% |
| Kokku | 30% | 29% | 10% | 13% |

LISA 3 – Koondhinnang korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemile²⁵

| Põhinõue | Kategooria I | Kategooria II | Kategooria III | Kategooria IV |
|--|--------------|---------------|----------------|---------------|
| Põhinõue 2. Projektide asjakohased valikukriteeriumid ja -menetlused | | x | | |
| Koondhinnang korraldusasutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemile | | x | | |

²⁵ „Guidance for the Commission and Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States“ (EGESIF_14-0010; 18/12/2014).