

Piirihalduse ja viisapoliitika rahastu
projekti nr BMVI.1.01.22-0001
„BMVI/2021-2022/SA/1.2.1/003 - Autonoomse ja mobiilse
kaugseire võimekuse tõstmine“
projekti audit

Toetuse saaja: Politsei- ja Piirivalveamet
Korraldusasutus: Siseministeerium

Auditi aruanne nr 4.1-1-2025/16

02.12.2025



SISEMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel on olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Siiski tehti üks tähelepanek, kuna projekti väljundnäitaja sihttase on muutunud, kuid ei ole vormistatud toetuslepingu muudatust. Tähelepanek² on detailsemalt kirjeldatud aruande B-osas.

Märge SFOS-is: märkustega, olulised tähelepanekud.

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

Tähelepanek nr 1.1 – toetuslepingu muudatust ei ole vormistatud, kuigi projekti väljundnäitaja sihttase on muutunud (Oluline)

Projekti audit on läbi viidud kooskõlas rahvusvaheliste siseauditi standarditega.

Täname auditeeritavat auditi läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulelikkuse ja koostöö eest.

A - OSA

Auditi objekt ja auditeeritud kulud

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
Rakenduskava	BMVI 2021-2027
Prioriteetne suund	BMVI.1 Tugeva ja tõhusa Euroopa integreeritud piirihalduse tagamine välispiiridel
Meede	BMVI.1.1 Euroopa piiri- ja rannikuvalve toetamine välispiiridel rakendatava Euroopa integreeritud piirihalduseelluviimisel
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	BMVI.1.01.22-0001
Projekti nimetus	BMVI/2021-2022/SA/1.2.1/003 - Autonoomse ja mobiilse kaugseire võimekuse tõstmine
Toetuse saaja ja partner(id):	Politsei- ja Piirivalveamet
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja	Toetusleping 02.01.2023 nr 14-13.510-1

¹ Auditi töörühm on teostanud auditi toimingud asjatundlikult ja nõutava ametialase hoolsusega. Auditi tulemusena antakse auditeeritud objekti kohta põhjendatud kindlustunne, võttes arvesse võimalikku auditi riski, et isegi suhteliselt olulised ebatäpsused võivad jääda avastamata.

² **Olulised tähelepanekud** on leiud, mis omavad või võivad omada finantsmõju (st mitteabikõlblikud kulud). **Väheolulised tähelepanekud** on leiud, mis ei oma finantsmõju, kuid mille lahendamine aitab toetuse saajal vähendada riske projekti edukal elluviimisel.

kuupäev	
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	01.01.2023 - 31.12.2025
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2021/1060; Siseturvalisuspoliitika fondide auditeerimise strateegia; Siseministeeriumi siseauditi osakonna 2025. aasta tööplan.
Eesmärk	Auditi eesmärk oli anda hinnang toetuse kasutamisele vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2021/1060.
Auditi läbiviija(d)	Elis Kõrvek, Siseministeeriumi siseauditi osakonna juhtivaudiitor (auditi juht); Mariliis Männik, Siseministeeriumi siseauditi osakonna juhtivaudiitor (auditi eest vastutav isik); Tarmo Olgo, Siseministeeriumi siseaudit osakonna juhataja (auditeeriva asutuse juht).
Auditi läbiviimise aeg	08.09. – 02.12.2025 Kohapealsed toimingud viidi läbi 22.09.2025.
Metoodika	Siseministeeriumi siseauditi osakonna Siseturvalisuspoliitika fondide projektiauditi käsiraamat
Auditi toimingud	Projektiauditi käigus analüüsiti ja hinnati: a) toetuse eesmärgipärast kasutamist; b) raamatupidamisarvestuse õigsust; c) kulude abikõlblikkust; d) projekti tegelikku teostamist ja dokumentatsiooni olemasolu; f) makstud toetuse mahu ja ajastuse õigsust.
Valimi metoodika (kui kohaldub)	n/a
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)	
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS-i nr PO39984; 10.04.2025; 13 628,15 eurot
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	BMVI toetus 12 265,34 eurot; 90% Riiklik kaasfinantseering 1 362,82 eurot; 10%
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) ³	13 628,15 eurot; 100%
Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 0 eurot	

³ Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks väljamaksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%.

Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Toetuse saaja kohustatud andma audiitori kasutusse tema nõutavad andmed ja dokumendid ning võimaldama audiitoril viibida projektiga seotud ruumides ja territooriumil. Eelnevalt tulenevalt järeldavast audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad projekti raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad projektidele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

Järeltegevused

Toetuse saajal tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret auditeeriv asutus, küsides toetuse saajalt informatsiooni soovitude rakendamise kohta. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Toetuse eesmärgipärane kasutamine

Toetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele. Siiski tehti üks tähelepanek, kuna projekti väljundnäitaja sihttase on muutunud, kuid ei ole vormistatud toetuslepingu muudatust.

Tähelepanek nr 1.1 – toetuslepingu muudatust ei ole vormistatud, kuigi projekti väljundnäitaja sihttase on muutunud (Oluline)

Hindamiskriteerium: ÜM⁴ § 10 lg 1 p. 7 kohaselt peab toetuse saaja teavitama rakendusüksust viivitamata e-toetuse keskkonnas kirjalikult või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis taotluses esitatud või projektiga seotud andmete muutumisest.

ÜM § 12 lg 2 järgi vormistatakse taotluse rahuldamise otsuse muutmise otsusena juhul, kui taotluse rahuldamise otsuses nimetatud projekti eesmärk ei muutu ja kui muudetakse vähemalt ühte järgnevat:

- 1) toetatavat tegevust või selle ulatust või jäetakse tegevus ära või lisatakse täiendav tegevus;
- 2) väljund- või tulemusnäitajat või projekti spetsiifilist näitajat või selle sihttaset;
- 3) abikõlblike kulude või toetuse summat või toetuse osakaalu abikõlblikest kuludest;
- 4) projekti abikõlblikkuse perioodi;
- 5) kestuse nõude täitmisega seotud asjaolusid;
- 6) toetuse andmise tingimuste määrase kohaselt taotluse rahuldamise otsuses nimetatud muud asjaolu.

ÜM § 12 lg 1 järgi võib taotluse rahuldamise otsuse muutmise algatada rakendusüksus või toetuse saaja.

Toetuslepingu nr 14-13.510-1 punkti 9.2.13. kohaselt on toetuse saaja kohustatud viivitamatult teavitama ministrium kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis projekti elluviimisel esinevatest probleemidest, mis võivad mõjutada tulemuse saavutamist; ning punkti 9.2.15. kohaselt viivitamatult kirjalikult, kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis või elektrooniliselt informeerima ministriumit kõikidest toetuse saaja andmetes toimunud muudatustest või asjaoludest, mis mõjutavad või võivad mõjutada toetuse saajat oma kohustuste täitmisel.

Toetuslepingu nr 14-13.510-1 punkti 11.5. kohaselt kui ilmneb vajadus projekti tegevusi, tulemusi, eelarvet, näitajaid või abikõlblikkuse perioodi muuta, esitab toetuse saaja ministriumile põhjendatud taotluse.

Seisund: PPA esitas projektitaotluse/kirjelduse nr 1.13-2.1310-1, allkirjastatud 16.01.2023, mille kohaselt on projekti väljundnäitaja: Piiripunktide jaoks ostetud/renditud seadmete arv – 4. Projekti raames hangitakse 4 uuenduslikku kaugseire seadmekomplekti. 02.01.2023 on sõlmitud toetusleping projekti tegevuste elluviimiseks. Projekti väljundnäitaja on kirjeldatud p. 3.2.1: Piiripunktide jaoks ostetud/renditud seadmete arv – 4. Seirearuande nr 5 (seisuga 31.05.2025) järgi viidi läbi hanked 3 raadiosidetuvastaja soetamiseks (viitenumber 288232, lihthange) ning 3 haagise soetamiseks (riigihanke viitenumber 270054, piiratud hankemenetlus).

⁴ 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)
<https://www.riigiteataja.ee/akt/117052022013?leiaKehtiv>

Põhjus: Toetuslepingu muudatust ei ole vormistatud, kuigi väljundnäitaja sihttase on muutunud projekti käigus – 4 asemel hangiti 3 kaugseire seadmekomplekti. Toetuse saaja on toetuste infosüsteemis esitanud projekti seirearuandes nr 3 (seisuga 31.05.2024) selgituse, et turu-uuringu tulemusena veenduti, et 4 seadet soetada ei saa hindade kallinemise tõttu. Samas ei ole toetuse saaja esitanud eraldiseisvat selgesõnalist teavitust projektiga seotud andmete (sh väljundnäitaja sihttaseme) muutumisest ning taotlenud taotluse rahuldamise otsuse muutmist.

Järeldus: Kui ÜM⁵ § 10 lg 1 p. 7 toetuse saamisega seotud kohustust või nõuet ei täideta osaliselt või täielikult ja see mõjutab kulu abikõlblikkust, tuleb otsustajal toetuse saajalt toetuse osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Risk toetuse saajale: Toetuse saamisega seotud kohustustuste või nõuete mittetäitmine võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame toetuse saajal alata taotluse rahuldamise otsuse muutmise, et projekti toetuslepingus toodud väljundnäitajad vastaksid tegelikule olukorrale ja saavutatud tulemustele. Edaspidi soovitame tagada toetuse andmist ja kasutamist reguleerivates õigusaktides toetuse saajale pandud kohustustest kinnipidamine.

Toetuse saaja kommentaar:

10.08.2023 esitasime rakendusasutusele küsimuse, mis oli seotud turu-uuringu tulemustega (kirjavahetus audiitorile esitatud, toetuse saaja e-kiri 10.08.2023 teema „BMVI/2021-2022/SA/1.2.1/003 - Autonoomse ja mobiilse kaugseire võimekuse tõstmine“ turu-uuringu tulemused). Turu-uuring näitas, et seiresüsteemide hinnad on tõusnud ja soovitud kogust eelarvesse planeeritud vahenditega soetada ei ole enam võimalik. Rakendusasutuse juhiste kohaselt selgitasime olukorda, millest tuleneval projekti väljundnäitaja sihtaset ei saavutata, aruandluse raames.

Risk korraldusasutusele: Juhul, kui korraldusasutus ei ole vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist kontrollinud, esineb risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ning toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Soovitus korraldusasutusele: Soovitame alata taotluse rahuldamise otsuse muutmise, kui toetuse saaja esitab vastavasistulise taotluse, et projekti toetuslepingus toodud väljundnäitajad vastaksid tegelikule olukorrale ja saavutatud tulemustele. Edaspidi jälgida hoolsamalt, et kui taotluses esitatud ning toetuslepingus kokkulepitud tingimused on projekti käigus muutunud, vormistatakse nõuetekohaselt toetuslepingu või taotluse rahuldamise otsuse muudatus projekti abikõlblikkuse perioodi jooksul.

Korraldusasutuse kommentaar:

Audititoimingute läbiviimise ajal korraldusasutuse (KA) poole selgituste saamiseks ei pöördutud. Seega esitab KA tõendavad dokumendid ja selgitab, et erimeetmed on piirihalduse ja viisapoliitika rahastu (BMVI) temaatilise rahastu komponendid, mida rakendatakse vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2021/1148 (nn BMVI määrus) artiklile 8. See tähendab, et erimeetme taotlusvooru esitatud taotluse puhul teeb rahastamisotsuse Euroopa Komisjon (EK), mille alusel lisatakse sihtotstarbeline raha liikmesriigi BMVI rakenduskavasse selle muutmise teel. Erimeetme taotluse esitamise protsess kuni rahastamisotsuse tegemiseni on selgitatud siseministri 27.12.2022 käskkirja nr 1-3/103 „Perioodi 2021-2027 Sisejulgeolekufondi, piirihalduse ja viisapoliitika rahastu, Varjupaiga-, Rände ja Integratsioonifondi erimeetmete ja erakorralise abi taotlemise ning toetuslepingu sõlmimise protseduurireeglid“ lisa 1.

⁵ 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)
<https://www.riigiteataja.ee/akt/117052022013?leiaKehtiv>

Erimeetme taotlusvooru kaudu saadud toetuse kasutuselevõtuks sõlmib Siseministeerium toetuse saajaga toetuslepingu, kus sätestatakse muu hulgas ka taotluses esitatud ning rakenduskavasse lisatud näitajad.

Vabariigi Valitsuse 12.05.2022 määruse nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“ (ÜM) 4. peatükk (§ 12-14) saab kohalduda vaid olukorras, kus on toimunud ÜM 2. peatüki (§ 2-9) kohane taotluse menetlemine ja taotluse rahuldamise otsuse tegemine. ÜMi seletuskirjas (kättesaadav <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1ca03421-9c1e-4b4e-b662-88ec3b5dd5bc>) on selgitatud, et „2. peatükk reguleerib toetuse taotlemist, mis kohaldub määruse alusel toetuse taotlemisel. Käskkirja ja halduslepingu alusel ei toimu üldjuhul taotlemist, vaid toetus määratakse isikule. Seetõttu kohaldub peatükk üksnes TAT määruse alusel toetuse taotlemisele.“

Toetuse saaja täitis oma kohustuse ja teavitas 10.08.2023 e-kirja teel ning e-toetuste süsteemi kaudu 11.01.2024 esitatud vahearuandes KA-d, et eelarve võimaldab soetada vähem süsteeme. KA teavitas sellest EK-d BMVI 2024. a tulemusaruandes (esitatud EK-le 14.02.2024 SFCs). KA on raporteerinud EK-le, et inflatsiooni tõttu on võimalik erimeetme eelarvest soetada 4 süsteemi asemel 3.

Projektide sihttasemed on seotud tulemusraamistikuga (vt rahastamiskava faili alamlehte „Performance FW“), mis on osa rakenduskavast. Tulemus- ja väljundindikaatorite sihttasemed on indikaatiivsed, kuna enamik neist tuleb prognoosida juba rakenduskava programmeerimise hetkel. Sihttasemete saavutamata jätmine või ületamine ei ole finantskorrektsiooni tegemise aluseks. Sihttasemeid saab muuta rakenduskava muudatusega ja ka siis vaid piiratud põhjustel, nt metoodika muutumisel või arvutusvea parandamiseks.

06.09.2024 konsulteeris KA rakenduskava muudatuse ettevalmistamise ajal EK-ga võimaluse kohta muuta seiresüsteemide indikaatori sihttasest. EK vastus oli, et algselt määratud sihttase peab jääma samaks ja erinevust tuleb selgitada projekti lõpus (kirjavahetus audiitorile esitatud, KA e-kiri EK-le 06.09.2024 „Kirjavahetus EK-ga näitaja sihtvaartuse muutmise kohta“). KA konsulteeris teistkordselt EK-ga rakenduskava muutmise ettevalmistamisel juulis 2025 ning seiresüsteemide sihttasemeks jäi endiselt 4 (kirjavahetus audiitorile esitatud, e-kiri 02.07.2025: „RE: BMVI programme“ ning väljavõtet selle kirjaga kaasas olnud faili leheküljest 17). Auditiaruande eelnõule vastuse koostamiseks esitas KA EK-le täiendava päringu näitajate sihttaseme muutmise põhimõtete kohta. EK 01.10.2025 vastus kinnitab veelkord arusaama, et näitajate sihttasest ei saa muuta põhjusel, et sihttasest ei ole võimalik saavutada (kirjavahetus audiitorile esitatud, e-kiri 01.10.2025: „EK seisukoht sihtväärtuste muutmise kohta“). Juhime ka tähelepanu, et HOME fondide puhul tulemus- ja väljundnäitajate mittesaavutamisel sanktsioonid puuduvad.

Eeltoodust tulenevalt ei ole KA-l võimalik muuta toetuslepingus sätestatud sihtväärtust isegi siis, kui toetuse saaja selleks ametliku taotluse esitab.

Kinnitame, et KA on teadlik kõikidest oma kohustustest, toetuslepingu muutmata jätmine ei ole tingitud hooletusest ning auditi aruande eelnõus viidatud riski seega ei esine.

Audiitorite täiendav selgitus:

Audiitorid on tutvunud toetuse saaja ning korraldusasutuse kommentaaridega auditi aruande eelnõule, kuid jäävad tähelepanekus esitatud seisukohale, et toetuslepingu muutmine on vajalik kui projektitaotluses ning sõlmitud toetuslepingus (soetada 4 uuenduslikku kaugseire seadmekomplekti) seatud eesmärki ei saavutata. Toetuse saaja kohustus on tagada, et projekti eesmärkide saavutamiseks kavandatud tegevused on ellu viidud ning toetuslepingus määratletud tulemused saavutatud. Euroopa Komisjon eraldab riigile rakenduskavaga vahendid rakenduskava eesmärkide saavutamiseks, mida mõõdetakse väljund- ja tulemusnäitajatega ning kumulatiivselt on selle eelduseks iga üksikprojekti eesmärkide ja tulemuste saavutamine. Seega on oluline, et projektiga lubatud tulemused saavutatakse, st toetuslepingus sätestatud väljundnäitaja sihttase saavutatakse.

Audiitorid juhivad tähelepanu, et aruandes viidatud § 10 ja 12 asuvad ÜMi 3. ja 4. peatükis, mistõttu ei ole korraldusasutuse kommentaarides toodud ÜMi seletuskirja 2. peatüki viide ja selgitus kohaldamisala kohta asjakohane. Auditeeriv asutus ei nõustu korraldusasutuse väitega, et HOME fondide puhul tulemus- ja väljundnäitajate mittedaavutamisel sanktsioonid puuduvad, kuna ÜM § 34 lg 1 punkti 2 kohaselt kui toetuse saamisega seotud kohustust või nõuet ei täideta osaliselt või täielikult, p. 3 või toetuse saaja ei saavuta kokkulepitud tulemust, on alus finantskorrektsiooni otsuse tegemiseks.

Auditeeriv asutus konsulteeris EK audiitoritega ning nende seisukoht on järgmine: toetuslepingu muutmine on vajalik kui sõlmitud toetuslepingus seatud eesmärgi, väljundindikaatorite sihttasemeid ei saavutata. Rakenduskavas väljundindikaatorite sihttasemeid muutmata ei pea, kuid tuleb esitada selgitus väljundindikaatorite sihttasemete saavutamata jätmise kohta rakenduskava tulemusaruandes.

Kokkuvõtvalt jääb auditeeriv asutus aruandes toodud soovitusel juurde: algatada taotluse rahuldamise otsuse muutmine esimesel võimalusel, et projekti toetuslepingus toodud väljundnäitajad vastaksid tegelikule olukorrale ja saavutatud tulemustele. Juhime tähelepanu, et projekti abikõlblikkuse periood lõpeb **31.12.2025**. Rakenduskavas väljundindikaatorite sihttasemeid muutmata ei pea, kuid tuleb esitada selgitus väljundindikaatorite sihttasemete saavutamata jätmise kohta rakenduskava tulemusaruandes.

2. Raamatupidamises kajastamine

Auditi ulatuses olevad kulud vastavad olulises osas toetuse saaja raamatupidamise andmetele.

3. Toetuse maht ning ajastus

Toetuse andmine on toimunud olulises osas ettenähtud mahus ja õigeaegselt ning omafinantseering on tagatud.

4. Hange läbiviimine

Auditi ulatuses ei olnud hankeid.

5. Riigiabi andmine

Projekt ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

6. Teavitamine ja avalikustamine

Toetuse saaja on toetuse kasutamisest teavitamisel ning avalikustamisel järginud olulises osas kehtivaid õigusakte.

Kinnitame lõpparuande 8 leheküljel.

Auditi juht:
(allkirjastatud digitaalselt)

Elis Kõrvek
juhtivaaudiitor

Auditi eest vastutav isik:
(allkirjastatud digitaalselt)

Mariliis Männik, CGAP
juhtivaaudiitor

Auditeeriva asutuse juht:
(allkirjastatud digitaalselt)

Tarmo Olgo
siseauditi osakonna juhataja