



SISEMINISTEERIUM



Hr Elmar Vaher
Politsei- ja Piirivalveamet

11.12.2018 nr 14-8.7/570-3

Sisejulgeolekufondi projekti ISFP-11
"Kriminaalluure võimekuse tõstmine" toetuse
osaline tagasinõudmine

Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi ka *PPA* või *toetuse saaja*) taotles toetust Sisejulgeolekufondist (edaspidi ka *fond*) ning Siseministeeriumi kantsleri 17. juuni 2015. a käskkirjaga nr 1-5/134 „Sisejulgeolekufondi programmist toetuse saamiseks esitatud taotluste rahastamine“ kiideti PPA taotlus heaks. Sellest tulenevalt sõlmiti 2. juulil 2015. a PPA ja Siseministeeriumi vahel toetusleping nr 14-8.7/32-1 projekti ISFP-11 „Kriminaalluure võimekuse tõstmine“ (edaspidi *projekt*) rakendamiseks (edaspidi *toetusleping*).

1. Asjaolud ja põhjendus

08.08.2018-31.10.2018 viis Siseministeeriumi siseauditi osakond läbi projekti kuluaruande auditi, et anda hinnang toetuse kasutamisele vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisihje rahastamisvahendi suhtes kohalduvad üldsätted. Auditi tulemused on vormistatud auditi lõpparuandes nr 4.1-1-2018/15, mis edastati PPA-le 8. novembri 2018. a kirjaga nr 4-1/537-1.

Auditiaruandes nr 4.1-1-2018/15 tehti olulised tähelepanekud, mille kohaselt ei ole koolitajaga seotud kulud kontrollitavad ega tõendatud raamatupidamise algdokumentidega, koolitajaga seotud täiendavad transpordi ja majutuskulud ei ole põhjendatud, koolitusteenuse läbiviimisel ei ole järgitud riigihanke läbiviimise nõudeid ning koolituse läbivijatega ei ole sõlmitud kirjalikke lepinguid. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu on audiitori hinnangul 115 825,69 eurot.

Audiitor lähtus auditi tegemisel toetuslepingust, mille kohaselt toetuse saamisel kohustus PPA järgima toetuslepingu tingimusi, sh punktis 7.2.3 sätestatud kohustust lähtuda toetuse ja kaasfinantseeringu kasutamisel toetuslepingu lisas 5 toodud kulude abikõlblikkuse reeglitest (edaspidi *abikõlblikkuse reeglid*) ning täita riigisisestes õigusaktides sätestatud kohustusi, samuti punktis 7.1.7 sätestatud kohustust järgida oma tegevuses õigusaktides sätestatud riigihangete läbiviimise, raamatupidamise korraldamise /.../ põhimõtteid ning kõik erandeid põhjendama ja põhjendused dokumenteerima.

Auditiaruandes põhjendab audiitor mitteabikõlblikke kulusid põhjustavaid rikkumisi ning nendest tulenevat tagasinõuet järgnevalt:

- 1) Vastavalt abikõlblikkuse reeglitele peavad abikõlblikud kulud olema kontrollitavad ja tõendatavad ning kooskõlas asjakohaste õigusaktide, juhendmaterjalide ja toetuslepinguga. Täiendavalt on abikõlblikkuse reeglites toodud välja toetuse saaja kohustus jälgida, et kuludokumendid vastaksid raamatupidamise seaduses sätestatud raamatupidamise algdokumentidele esitatud nõuetele. Raamatupidamise seaduse § 6 lõike 4 kohaselt peab iga raamatupidamiskohustustase vara, kohustuse või omakapitali koosseisu muutev kirje raamatupidamises olema tõendatud majandustehingu toimumist tõendava algdokumentidega või algdokumentide alusel koostatud koonddokumentidega.

Koolitaja on enne koolituste läbiviimist esitanud viis arvet füüsilise isikuna ning viis arvet juriidilise isikuna. Toetuse saaja on kümne koolituse eest tasunud koolitajatele kokku 96 000 eurot ettemaksetena enne iga koolituse toimumist. Tehtud kulu on kantud otse koolitusteenuse kuluks.

Ainsateks kulusid tõendavateks dokumentideks on audiitorile esitatud ettemaksete aluseks olevad arved. Toetuse saaja ei ole esitanud allkirjastatud tehingute tegelikku toimumist (ehk koolitusteenuse toimumist) tõendavaid üleandmise-vastuvõtmise akte või muid raamatupidamise seaduse nõuetele vastavat majandustehingu toimumist tõendavaid algdokumente.

Koolitajaga seotud otsene kulu (kokku 96 000 eurot) ei ole abikõlblik, kuna kulu ei ole kontrollitav ega tõendatud nõuetekohaste algdokumentidega. Majandustehingu nõuetele mittevastava dokumenteerimise ja raamatupidamisarvestusega seotud õigusaktide eiramine toob kaasa projekti abikõlblikkuse reeglite rikkumise, mis on tagasinõudmise aluseks.

- 2) Vastavalt Sisejulgeolekufondi abikõlblikkuse reeglitele peavad abikõlblikud kulud olema põhjendatud, kontrollitavad, tõendatavad ja vajalikud projekti tegevuste elluviimiseks. Sõidu- ja lähetuskulud on otseste kuludena abikõlblikud üksnes juhul, kui need on kantud isikute eest, kes osalevad projekti tegevuses ning kelle lähetamine on projekti elluviimiseks vajalik.

Projekti raames tasuti koolitaja sõidu- ja majutuskulusid kokku summas 19 825,69 eurot. Kuna koolitajaga seotud otsene kulu ei ole nõuetekohaselt tõendatud ja koolitaja osalemine koolituse läbiviimisel ei ole kontrollitav ega dokumentaalselt tõendatud (auditi tähelepanek 1.1) ei ole audiitoritel võimalik tuvastada, et koolitaja sõidu ja majutuskulud on kantud isiku eest, kes osales projekti tegevuses ning selle tasumine projekti eelarvest ei ole põhjendatud.

Toetuse saaja on rikkunud abikõlblikkuse reegleid, mistõttu on lisaks koolitajaga seotud otsestele abikõlbmatutele kuludele abikõlbmatud ka koolitajaga seotud täiendavad kulud (sõidu- ja majutuskulud) summas 19 825,69 eurot.

- 3) Vastavalt Sisejulgeolekufondi abikõlblikkuse reeglitele peavad abikõlblikud kulud vastama usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele (ehk säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtetele) ning toetuse saaja peab kulu tegemisel järgima riigihangete seaduse (edaspidi *RHS*) nõudeid, mis tagab rahaliste vahendite läbipaistvuse, otstarbeka ja säästliku kasutamise, isikute võrdse kohtlemise ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivse ärakasutamise riigihangetel. Küsitud hinnapakumused peavad olema kirjalikud, sisaldama pakkuja nime, pakumuse hinda, pakumuse tegemise kuupäeva jms ja vastama harilikele turuhindadele. Juhul, kui seadusest tuleneval juhtudel ei ole avatud või piiratud hankemenetluse kasutamine võimalik, siis peab muu menetlusliigi valik, sealhulgas

riigihanke erandi kasutamine olema kirjalikult põhjendatud ning kinnitatud hanget korraldava asutuse juhi või tema poolt volitatud isiku haldusaktiga.

Toetuse saaja on projekti eesmärkide saavutamiseks läbi viinud 10 koolitust, mille läbiviimise eest on koolitajatele tasutud kokku summas 96 000 eurot. Läbi viidud koolituste maht vastab toetuse taotluses kavandatud mahule.

Auditi käigus ilmnas, et toetuse saaja ei ole koolitusteenuse (auditi tähelepanek 1.1 nimetatud kulu) tellimisel korraldanud hankemenetlust RHS-i kohaselt. Väidetav kokkulepe koolituse läbiviimiseks sõlmiti ühe isikuga teistelt pakkumisi küsimata. Puuduvad dokumentaalsed tõendid hankemenetluse liigi ja koolitusteenuse osutaja valiku ning hankemenetluse protsessi läbiviimise kohta. Samuti ei ole toetuse saaja kirjalikult põhjendanud riigihanke erandi kasutamist ega kinnitanud seda asutuse juhi või tema poolt volitatud isiku haldusaktiga.

Toetuse saaja on rikkunud abikõlblikkuse reegleid. Ei ole tagatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimine.

- 4) Vastavalt PPA lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korrale¹, mille eesmärgiks on tagada lepinguhalduse seaduslikkus, otstarbekus ning varaliste kohustuste alused ning tingimused, sõlmitakse varalisi kohustusi sisaldav leping kirjalikult, kui lepingu eeldatav maksumus on vähemalt 10 000 eurot (ilma käibemaksuta).

Toetuse saaja on projekti raames tellinud viis koolitust mitteresidendist füüsiliselt isikult ning viis koolitust sama eraisikuga seotud juriidiliselt isikult. Toetuse saaja ei ole koolitusteenuse pakkujatega sõlminud kirjalikke lepinguid, samuti pole toetuse saaja auditi käigus põhjendanud lepingu sõlmimata jätmise asjaolusid. Sellest tulenevalt ei ole kontrollitav koolitusteenuse ostmise tehingute seaduslikkus, otstarbekus ning varaliste kohustuste alused ning tingimused.

Toetuse saaja on rikkunud PPA lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korda, mille tulemusel ei ole täidetud abikõlblikkuse reeglites nõutud asjakohaste õigusaktide ja juhendmaterjalide järgimise ning kulude kontrollitavuse ja tõendatavuse nõuete täitmine. Puudused koolitajaga lepingu sõlmimisel ei võimalda audiitoril veenduda, et toetuse saaja on järginud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid.

Auditi käigus sai toetuse saaja esitada auditiaruandes toodud väidete osas oma seisukohad, mis on kajastatud auditi lõpparuandes nr 4.1-1-2018/15.

Audiitori hinnangul esinevad tähelepanekutes kirjeldatud puuduste osas Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2006. a määruse nr 278 „Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord“ (edaspidi *tagasinõuete määrus*) § 10 lõike 2 punkti 6 asjaolud, mille järgi nõuab otsustaja toetuse tagasi osaliselt või täielikult, kui ilmneb, et toetuse saaja ei ole täitnud toetuse taotluse rahuldamise otsuses, toetuslepingus või toetuse andmist ja kasutamist reguleerivates õigusaktides talle pandud kohustusi. Toetuse saaja on rikkunud toetuslepingu punkti 7.1.7 ning 7.2.3 kohustusi eelpoolt toodud tähelepanekute ulatuses. Vastutaval asutusel algatada toetuse

¹ Projekti rakendamisel kehtis PPA peadirektori 20.02.2014 käskkiri nr 1.1-1/63 „Lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korra kinnitamine“.

osalise tagasinõudmise protsess ning nõuda toetuse saajalt tagasi abikõlbmatu kulu 115 825,69 eurot.

Eeltoodust tulenevalt edastas Siseministeerium PPA-le 16. novembril 2018. a kirja nr 14-8.7/570-1 „Arvamuse ja vastuväidete ärakuulamine“, millega andis toetuse saajale kooskõlas haldusmenetluse seaduse § 40 lõikega 1 võimaluse esitada tuvastatud rikkumiste kohta oma asjakohased seisukohad ja vastuväited.

PPA esitas 28. novembri 2018. a vastuskirjas nr 1.1-20/21-7 selgitused ja vastuväited, mille kohaselt on koolitused dokumentaalselt tõendatud, koolituse sisu ja eesmärk vastasid toetuse andmise kriteeriumile. PPA hinnangul on koolitaja poolne allkiri koolitatutele väljastatud tunnistustel käsitletav koolitusteenuse toimumist tõendava ning teenuse üleandmise ja vastuvõtmise aktina. PPA selgitas, et juhitudi põhimõttest, et teenuse kättesaamise kohta on kinnitus antud arve kinnitamisega. Koolitaja nõudmisel tasuti arved enne koolituse toimumist ja neid tuleks käsitleda seetõttu lähtuvalt tehingu sisust ettemaksuarvetena. Seetõttu on PPA hinnangul kulude tegemine tõendatud maksekorralduste ja ettemaksuarvetega.

Kahtluse alla ei ole seatud projekti raames läbiviidud koolituse sisuline toimumine. Toetuse kasutamisel peab aga toetuse saaja hoolitsema, et tehtud kulutused on tõendatud nõuetekohasel viisil ja vormis. PPA kirjas viidatud tunnistuste näol on tegemist dokumendiga, mis antakse koolitatavale koolituse läbimise tõendamiseks, need ei ole raamatupidamise seaduse nõuetele vastavad majandustehinguid tõendavad raamatupidamise algdokumendid ega käsitatavad teenuse üleandmise-vastuvõtmise aktina. Toetuse saaja on koolitaja esitatud arved kinnitanud ja nende eest tasunud enne koolituse läbiviimist tööde üleandmise-vastuvõtmise akte koostamata.

Abikõlblikkuse reeglite kohaselt võib projekti kaudseteks kuludeks olla kindlaksmääratud protsent projekti otsestest abikõlblikest kogukuludest. Kuna projekti abikõlbmatute kulude tõttu väheneb projekti otseste abikõlblike kulude summa, tunnistab Siseministeerium osaliselt abikõlbmatuks ka projekti kaudsed kulud. Projekti ISFP-11 puhul moodustavad kaudsed kulud 1% otsestest kuludest (461 265,69 eurot – 115 825,69 eurot = 345 440 eurot, millest 1% on 3 454,40 eurot). Seetõttu tunnistatakse kaudsetest kuludest abikõlbmatuks 1 158,26 eurot (4 612,66 eurot – 3 454,40 eurot = 1 158,26 eurot).

2. Otsus

Eeltoodust lähtudes ja tuginedes tagasinõuete määruse § 10 lõike 2 punktile 6 tunnistatakse abikõlbmatuks Politsei- ja Piirivalveameti projekti ISFP-11 „Kriminaalluure võimekuse tõstmine“ koolitajaga seotud otsene kulu (kokku 96 000 eurot), koolitajaga seotud sõidu- ja majutuskulu (summas 19 825,69 eurot) ning osa kaudsetest kuludest (summas 1 158,26 eurot) kokku summas **116 983,95 eurot**, millest Euroopa Liidu toetus moodustab 87 737,96 eurot (75%) ja kaasfinantseering 29 245,99 eurot (25%).

Politsei-ja Piirivalveametil tagastada 90 kalendripäeva jooksul abikõlbmatuks tunnistatud summa järgmiselt:

Panga nimi: AS SEB PANK

Saaja nimi: Rahandusministeerium

Konto number: EE891010220034796011

Viitenumber: 2800045849

Selgitus: ISFP-11 toetusleping nr 14-8.7/32-1

Käesoleva tagasinõudmise otsuse võib vaidlustada kohtus 30 päeva jooksul Politsei-ja Piirivalveametile otsuse teatavaks tegemisest arvates halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Lugna
kantsler

Kairit Mägi 6125145
kairit.magi@siseministeerium.ee

Pikk 61 / 15065 Tallinn / 612 5008 / info@siseministeerium.ee / www.siseministeerium.ee
Registrikood 70000562