

**SISEJULGEOLEKUFONDI PROJEKTI  
“ISFB-7 PIIRIKONTROLI- JA MIGRATSIOONIJÄRELEVALVE  
VAHENDITE UUENDAMINE ”  
KULUARUANDE AUDIT  
TOETUSE SAAJA: POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMET  
VASTUTAV ASUTUS: SISEMINISTEERIUM**

**LÕPPARUANNE NR:  
4.1-1-2020/14**

**10.12.2020**



**SISEMINISTEERIUM**

## **KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST**

Auditi tulemus: audiitorid jõudsid auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel on olulises osas<sup>1</sup> vastavuses kehtivate õigusaktidega. Siiski tehti auditi käigus üks oluline tähelepanek<sup>2</sup> ning üks väheoluline tähelepanek.

**Tähelepanek 4.1 (oluline): Toetuse saaja on rikkunud RHS'i, seades ebaproportsionaalselt kõrge kvalifitseerimistingimuse. Abikõlbmatu kulu 15 602,40 eurot**

**Tähelepanek 5.1 (väheoluline): Toetuse saaja ei kasuta ühtset praktikat projektiga soetatud väheväärtusliku vara arvestamisel.**

Kuluaruande audit on läbi viidud lähtuvalt rahvusvahelistest siseauditi standarditest.

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Olulised on tähelepanekud: mille tulemusena ei järgita õigusaktides sätestatud nõudeid; mis omavad olulist finantsmõju; mille tõttu ei ole ressursse olulises osas kasutatud sihipäraselt; mis on süsteemse vead; sisekontrollisüsteemi puudused või mittevastavus, mis mõjutavad oluliselt määratud asutuste tööülesannete täitmist. Olulised tähelepanekud nõuavad vastutava asutuse/toetuse saaja juhtkonnalt asjakohast reageerimist ja lahendamist.

Väheolulised on tähelepanekud: mis ei oma olulist finantsmõju; mille tõttu ei ole ressursse kasutatud sihipäraselt väheolulises osas; mis ei ole süsteemse vead; mis ei ole vastavuses kehtivate õigusaktide või auditeeritava sisemiste protseduurireeglitega, kuid mis ei takista projekti eesmärgipäraselt rakendamist; ja mida on oluline esile tuua hea tava kontekstis. Väheolulised tähelepanekud vajavad vastutava asutuse/toetuse saaja reageerimist ja lahendamist.

## A-OSA

### ÜLEVAATLIK KOKKUVÕTE

#### 1. Auditi objekt ja auditeeritud toetus

<b>1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED</b>	
<b>1.1.1 Fond / Rahastamisvahend</b>	Sisejulgeolekufond / ISF Borders
<b>1.1.2 Projekti nimetus:</b>	ISFB-7 Piirikontrolli- ja migratsioonijärevalve vahendite uuendamine
<b>1.1.3 Toetuse saaja:</b>	Politsei- ja Piirivalveamet
<b>1.1.4 Toetuse saaja kontaktisik:</b>	Mati Voogla
<b>1.1.5 Toetuslepingu number ja kuupäev:</b>	Nr 14-8.7/15-1 19.06.2015; muudetud 14-8.7/15-2 16.08.2016; 14-8.7/15-3 25.04.2018; 14-8.7/15-4 27.03.2019
<b>1.1.6 Vastutav asutus:</b>	Siseministeerium
<b>1.1.7 Projekti koordinaator vastutavas asutuses:</b>	Aivi Kuivonen
<b>1.2 PROJEKTI AJAKAVA</b>	
<b>1.2.1 Projekti kulude abikõlblikkuse periood:</b>	01.01.2015-29.02.2020
<b>1.3 PROJEKTI KOGUEELARVE PLANEERITUD eurodes</b>	
<b>1.3.1 EL-i osalus:</b>	1 708 500,00 eurot
<b>1.3.2 Eesti avaliku sektori sihtotstarbeline finantseering:</b>	569 500,00 eurot
<b>1.3.3 PROJEKTI MAKSUMUS KOKKU:</b>	2 278 000,00 eurot
<b>1.4 PROJEKTI KOGUEELARVE TEGELIK eurodes</b>	
<b>1.4.1 EL-i osalus:</b>	1 508 571,65 eurot
<b>1.4.2 Eesti avaliku sektori sihtotstarbeline finantseering:</b>	502 857,22 eurot
<b>1.4.3 PROJEKTI MAKSUMUS KOKKU:</b>	2 011 428,87 eurot
<b>1.5 AUDITEERITUD ARUANDE KULUD</b>	
<b>1.5.1 Aruande järjekorra number ja heakskiitmise viide:</b>	Projekti lõpparuanne; 28.05.2020 nr 14-8.7/671-16
<b>1.5.2 Aruandega esitatud kulude periood:</b>	01.01.2015-29.02.2020
<b>1.5.3 Kulude üldkogum, millele auditi tulemusena hinnang antakse (eurodes):</b>	2 011 428,87 eurot
<b>1.5.4 EL-i osalus (eurodes):</b>	1 508 571,65 eurot
<b>1.5.5 Eesti avaliku sektori sihtotstarbeline finantseering (eurodes):</b>	502 857,22 eurot
<b>1.5.6 Valimi suurus (eurodes) (%):</b>	2 011 428,87 eurot 100%
<b>1.5 KULUDE ABIKÕLBIKKUS</b>	

<b>1.6.1 Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (EUR): 15 602,40 eurot, millele lisandub potentsiaalselt mitteabikõlblik kulu summas 0 eurot</b>			
	<b>EL-i osalus</b>	<b>Eesti avaliku sektori osalus</b>	<b>Kokku</b>
<b>Mitteabikõlblikuks osutunud summa:</b>	11 701,80 EUR	3 900,60 EUR	15 602,40 EUR
Potentsiaalselt mitteabikõlblik kulu kalendriaastal (referentsperioodil):	-	-	-
Potentsiaalselt mitteabikõlblik kulu tulevastel perioodidel:	-	-	-
<b>1.5.2 Projekti raames eelnevalt tuvastatud vead ja rikkumised, mis on seotud auditeeritava projektiga:<sup>3</sup></b>			-

## 2. Auditi eesmärk ja ulatus

Auditi eesmärk on 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 kriisiohje rahastamisvahendi suhtes kohalduvad üldsätted.

Auditi ulatusse kuuluvad ajavahemikul 01.01.2015-29.02.2020 a toetuse saaja poolt tehtud tegevused ja nende aluseks olevad kuludokumendid.

## 3. Auditi õiguslik alus

Audit viidi läbi vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi suhtes kohalduvad üldsätted ning sisejulgeolekufondi auditeerimise strateegiale ning 2020. aasta tööplaanile.

## 4. Auditi läbiviimise aeg ja läbiviijad

<b>Auditi läbiviijad (nimi, asutus, üksus, ametinimetus):</b>	Maarja Roose, Siseministeeriumi siseauditi osakonna juhtivauditiitor
<b>Auditi läbiviimise aeg (sh kohapealsete auditi toimingute läbiviimise aeg):</b>	08.06.2020 – 10.11.2020, kohapealsed toimingud 21.10.2020 ja 30.10.2020

## 5. Auditi käigus teostatud toimingud

Auditiitor analüüsis ja hindas toetuse saaja kulude abikõlblikkust ning projektiga seotud raamatupidamise korraldust.

Auditi läbiviimisel lähtuti Siseministeeriumi siseauditi osakonna poolt väljatöötatud AMIF ja ISF auditeerimise käsiraamatus kirjeldatud metoodikast.

<sup>3</sup> Eelnevalt läbi viidud auditite ning järelvalve käigus tuvastatud vead ja rikkumised

## **6. Valimi moodustamise metoodika**

Auditi käigus kuludokumentide kontrolliks valimeid ei moodustatud, teostati 100%-line kuludokumentide kontroll.

## **7. Piirangud**

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Auditi aruande koostamisel on lähtutud eeldusest, 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, audiitorile mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitori järeldused võinud olla teistsugused.

## **B-OSA**

### **AUDITI TÄHELEPANEKUD**

#### **1. Raamatupidamisarvestuse õigsus**

Toetuse saaja projektiga seotud raamatupidamisarvestus vastab olulises osas kehtivatele õigusaktidele, deklareeritud kulud vastavad raamatupidamisdokumentidele ja tõendavatele dokumentidele ning need andmed vastavad vastutava asutuse käsutuses olevatele tõendavatele dokumentidele.

#### **2. Kulude abikõlblikkus**

Kuluartiklid vastavad olulises osas abikõlblikkuse nõuetele, toetuslepingu tingimustele ja tegelikult tehtud töödele. Olemasolev kontroll-jälg on piisav.

#### **3. Juhtimis- ja kontrollisüsteem**

Auditi käigus ei saanud audiitorid teadlikuks millestki sellisest, mis seaks kahtluse alla projekti juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimise.

#### **4. Hangete läbiviimine**

Toetuse saaja on hanked läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele. Siiski oleme teinud ühe olulise tähelepaneku seoses riigihangete seaduse rikkumisega.

**Tähelepanek 4.1 (oluline): Toetuse saaja on rikkunud RHS'i, seades ebaproportsionaalselt kõrge kvalifitseerimistingimuse. Abikõlbmatu kulu 15 602,40 eurot**

Vastavalt sõlmitud toetuslepingule ning toetuslepingu lisana kinnitatud Sisejulgeolekufondi abikõlblikkuse reeglitele (lisa 5) on toetuse saaja asjade ja teenuste soetamisel järgima riigihangete seadust.

Hanke läbiviimisel kehtinud RHS § 100 lõige 1 punkti 4 kohaselt võib pakkuja või taotleja majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks hankija nõuda andmeid pakkuja või taotleja kogu majandustegevuse netokäibe kohta või netokäibe kohta hankelepinguga seotud valdkonnas või selle esemele vastavas osas kuni viimase kolme riigihanke algamise ajaks lõppenud majandusaasta jooksul, sõltuvalt pakkuja või taotleja asutamise või äritegevuse alguse kuupäevast ja nõutud minimaalse aastakäibe, sealhulgas hankelepingu valdkonnas nõutud minimaalse aastakäibe andmete olemasolust.

RHS § 100 lõige 3 kohaselt võib hankija nõuda pakkujal või taotlejal netokäibe olemasolu summas, mis ei või olla suurem kui kahekordne hankelepingu eeldatav maksumus. Kui hankelepingu täitmisega seotud riskide tõttu on vajalik aastakäibe nõude määramine suuremas summas, peab hankija seda riigihanke alusdokumentides põhjendama.

Kuigi Siseministeeriumi haldusala infotehnoloogiliste hangete läbiviijaks on üldjuhul SMIT, vastutab toetuse saaja riigihanke tehnilise kirjelduse koostamise ja hanke läbiviimise eest.

Riigihanke nr 194922 korraldas SMIT, hanke eest vastutas toetuse saajana PPA.

Auditi käigus tuvastati, et riigihanke nr „Migratsioonikontrolli mobiilne lahendus/ Mobile workstation solution for migration supervision“ 194922 läbiviimisel esines järgnev puudus:

Hanke korraldaja on määranud hanke üheks majandusliku ja finantsseisundi kvalifitseerimistingimuseks nõude: pakkuja kolme viimase auditeeritud (kui auditeerimisnõue on kohaldatav) majandusaasta netokäive kolme aasta peale kokku peab olema olnud vähemalt 1 000 000 eurot.

Viidatud riigihange viidi läbi alla rahvusvahelise piirmäära avatud hankemenetlusena. Esialgses hanketeates oli hankelepingu eeldatavaks maksumuseks määratud 140 000 eurot. Hanketeate muutmisega jättis hankija eeldatava maksumuse määramata. Rahvusvahelise hanke piirmäär oli hanke läbiviimise ajal 144 000 eurot. Audiitori hinnangul on seatud kvalifitseerimistingimus vastuolus riigihangete seadusega, kuna nõutav netokäibe määr ei ole proportsionaalne hankelepingu esemega ning seega on piiranud potentsiaalsete pakkujate juurdepääsu hankele. Hankija ei ole põhjendanud kvalifitseerimistingimuse nõude määramise vajalikkust riigihanke alusdokumentides.

Audiitorite hinnangul esinevad tähelepanekus toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise korra<sup>4</sup> §22 lõike 6 ja perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise korra<sup>5</sup> §22<sup>3</sup> lõige 1 punkti 4 asjaolud, mille kohaselt kohaldatakse hankelepingule kümneprotsendilist finantskorrektsiooni määra kui taotleja või pakkuja kvalifitseerimiseks, pakumuse hindamiseks, tehnilises kirjelduses või hankelepingu sõlmimise eelduseks või täitmiseks on seatud kriteerium või tingimus, mis on seotud hankelepingu esemega, kuid ei ole sellega proportsionaalne.

Audiitorite hinnangul ei esine hankes finantskorrektsioonide tegemise korra §22<sup>3</sup> lõige 2 punkti 1 asjaolusid, mistõttu ei ole kohaldatav viieprotsendiline finantskorrektsiooni määr.

Hankelepingu maksumuseks (raamlepingu esmane tellimus) oli 130 020,00 eurot, millele lisandus pöördkäibemaks summas 26 004,00 eurot. Abikõlbmatu kulu kokku 15 602,40 eurot (130 020,00\*0,10 + 26 004\*0,10)

**Risk toetuse saajale:** riigihangete seaduse rikkumine võib endaga kaasa tuua toetuse tagasinõudmise ning kulude abikõlbmatuks tunnistamise

**Soovitus toetuse saajale:** tagastada abikõlbmatuks osutunud toetus ning kaasfinantseering.

**Risk vastutavale asutusele:** juhul, kui vastutav asutus ei teosta hangete kontrolli piisava põhjalikkusega ja toetuse saajad rikuvad RHS-is toodud nõudeid, võib see viia väljamakstud toetuse osalise või täieliku tagasinõudmiseni.

**Soovitus vastutavale asutusele:** algatada osaline toetuse tagasinõudmise protsess VV 22.12.2006 määruse 278 §22 lõige 6 ja perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise korra §22<sup>3</sup> lõige 1 punkti 4 alusel ning nõuda toetuse saajalt tagasi 10% rikkumise ulatusega seotud toetusest ja kaasfinantseeringust.

**Toetuse saaja kommentaar:** Oleme tingimuse sätestanud läbimõeldult, kuid hanke alusdokumentidesse on jäänud põhjendus lisamata. Seetõttu võib ilmselt märkida, et oleme märkusega osaliselt nõus (tingimus oli kaalutletud ja vajalik, kuid jäi RHADs põhistamata).

Hanke "Migratsioonikontrolli mobiilne lahendus" 194922 tulemusel sõlmitud lepingu täitmise tähtaegsus oli hankija jaoks kriitiliselt tähtis, et tagada tema poolt pakutavate teenuste toimekindlus ja jätkusuutlikkus ning partnerina oli vajalik tagada ettevõtte, kelle käibest ei moodustaks konkreetse hanke tulemusel saadavad rahalised vahendid liiga suurt osakaalu. Kaalutlesime selliselt, et meie hanke maht oleks mitte rohkem kui 10-20% potentsiaalse täitja käibest, et oleks tagatud täitjal endal lepingu täitmiseks vajalike piisavate rahaliste vahendite ja tarnelepingute mahtude olemasolu juba lepingusse tulles. Selline hankija kaalutusõigus tuleneb RHS § 100 lg-st 3. Kahetsusväärset jäi inimliku eksimuse tõttu põhjendus lisamata riigihanke alusdokumentidesse. Oleme selle teadmiseks võtnud ning hankeid teostavatele töötajatele vastavat kohustust täiendavalt selgitanud

<sup>4</sup> Vabariigi Valitsuse 22.12.2006 määrus nr 278

<sup>5</sup> Vabariigi Valitsuse 1.09.2014 määrus nr 143

**Vastutava asutuse kommentaar:** Nõustume esitatud tähelepanekuga. Hankes kvalifitseerimistingimusena seatud netokäibe nõue ületab RHS-is lubatud kahekordse hankelepingu eeldatava maksumuse määra. Kuigi selle määra ületamine on seadusest tulenevalt teatud asjaoludel lubatud, ei ole hankija aastakäibe nõude määramist suuremas summas riigihanke alusdokumentides põhjendanud.

**Audiitorite lõplik seisukoht tähelepaneku osas:** Audiitorid jäävad oma esialgse arvamuse juurde muutmata kujul.

## 5. Muud tähelepanekud

**Tähelepanek 5.1 (väheoluline):** Toetuse saaja ei kasuta ühtset praktikat projektiga soetatud väheväärtusliku vara arvestamisel.

Toetuse saaja on projektiga seotud väheväärtusliku vara arvele võtnud varahaldusprogrammis TIIU. Auditi toimingute käigus selgus, et TIIUs ei ole arvele võetud seadmed, mida ei ole prefektuuridele välja antud ning mida kasutatakse piirikontrolliga seotud koolitustel, operatsioonidel, missioonidel, lähetustel ja ajutiselt lühiajaliselt kasutamiseks isikute poolt, kellel neid seadmeid igapäevaselt kasutusel ei ole. Samuti on need seadmed vajadusel reserviks. Viidatud TIIUs arvele võtmata seadmete olemasolu on auditi käigus kontrollitud kohapelasete toimingute käigus 21.10.2020 (B5-8).

Audiitorid soovivad ühtlustada väheväärtusliku vara arvestust ning võtta varahaldusprogrammis TIIU arvele kõik projektiga soetatud seadmed. tagamaks abikõlblikkuse reeglites toodud abikõlbliku kasutusea nõude täitmine.

**Toetuse saaja kommentaar:** Vara soetamise ajal ei näinud Politsei- ja Piirivalveameti vara haldamise ja arvestamise kord ette välisvahenditest soetatud vara, olenemata maksumusest, arvele võtmist (tegemist on alla 320 € maksva varaga). Vara on soetatud 2015 a. ja projektijuht saatis hiljem, kui tuli soovitus ka sellised varad arvele võtta, logistikabüroosse üleandmise-vastuvõtmise aktid ja vara võeti tagantjärgi arvele (kuigi kord ette ei näinud). Nende varade, mis jäid PPA kui keskasutuse kasutusse, kohta ÜVA-sid ei olnud ning neid arvele ei võetud. Täna on ka need varad arvele võetud.

Peadirektori 22.06.2020 käskkirjaga nr 66 (lisatud) muudatusega lisime korda, et välisvahenditest soetatud vara tuleb võtta alati arvele. Täna on PPA kujundanud praktika ja ka täidab seda, et kõik välisvahendid (mis ei ole kulumaterjalid) võetakse arvele.

**Kinnitame lõpparuande 8 leheküljel.**

**Auditi eest vastutav isik:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Tarmo Olgo  
Siseauditi osakond  
Osakonnajuhataja

**Auditi juht:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Maarja Roose  
Siseauditi osakond  
Juhtivaudiitor



## ***SUMMARY IN ENGLISH***

**Project audit of Internal Security Fund (ISFB-7 Renewal of border checks and migration surveillance equipment)**

**The bodies that carried out the audit:** Audit authority

**Total eligible costs of the project (approved by the RA):** EUR 2,011,428.87

**Approval reference of the final report:** 28.05.2020 nr 14-8.7/671-16

**Total costs to be audited:** EUR 2,011,428.87

**EU contribution to be audited:** EUR 1,508,571.65

**The principal findings, recommendation and conclusion of the audit with regard to the implemented project:** one significant finding was made. In one case the beneficiary has violated the Public Procurement Act by imposing a disproportionately high qualification condition. Correction rate of 10% was applied.

In addition, one insignificant observation was made in regards that the beneficiary does not use a common practice for calculating low-value assets acquired with a project.

As a result of the project audit it can be concluded that the project is in general effective and efficient and mostly in compliance with the European Council decision no 514/2014.

**The conclusion drawn from the results of the audit with regard to the effectiveness of the management and control system:** in general the project management and control system function properly.

**Financial impact of the audit findings:** ineligible cost 15,602.40 EUR (EU contribution 11,701.80 EUR) . Correct total eligible cost of the project 1,995,826.47 EUR (EU contribution 1,496,869.85 EUR)

**Indication whether any problems identified were considered to be systemic in nature and the measures taken, including a quantification of any financial corrections:** during the project audit no problems were identified that would be considered systemic in nature and no measures were taken.