

**SISEJULGEOLEKUFONDI PROJEKTI**  
**“ISFP-11 KRIMINAALLUURE VÕIMEKUSE TÕSTMINE”**  
**KULUARUANDE AUDIT**  
**TOETUSE SAAJA: POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMET**  
**VASTUTAV ASUTUS: SISEMINISTEERIUM**

**LÕPPARUANNE NR:**  
**4.1-1-2018/15**

**08.11.2018**



**SISEMINISTEERIUM**

## KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus: auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel on olulises osas<sup>1</sup> vastavuses kehtivate õigusaktidega. Siiski tuvastati auditi käigus puuduseid, millega kaasnesid finantsmõjuga tähelepanekud ning tuvastati mitteabikõlblikke kulusid.

Auditi käigus toetuse saajale tehtud olulised tähelepanekud<sup>2</sup>:

***1.1. koolitajaga seotud kulud ei ole kontrollitavad ega ole tõendatud raamatupidamise algdokumentidega – mitteabikõlblik kulu 96 000 eurot;***

***2.1. koolitajaga seotud täiendavad transpordi ja majutuskulud ei ole põhjendatud – mitteabikõlblik kulu 19 825,69 eurot;***

***3.1. koolitusteenuse ostmisel ei ole järgitud riigihanke läbiviimise nõudeid;***

***4.1. koolituse läbiviijatega ei ole sõlmitud kirjalikke lepinguid.***

Kuluaruande audit on läbi viidud lähtuvalt rahvusvahelise siseauditi standardist.

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:** mis omavad või võivad omada finantsmõju (sh mitteabikõlblikud kulutused); kui esineb oluline mittevastavus kehtivate õigusaktidega ja mis takistavad või võivad takistada projekti eesmärgipärast rakendamist; juhul, kui esineb süsteemse iseloomuga viga; 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 finantsmõju; mis ei ole vastavuses kehtivate õigusaktide või auditeeritava sisemiste protseduuri reeglitega, kuid mis ei takista projekti eesmärgipärast 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, ISFP ISFP 75%, Riiklik kaasfinantseering 25%			
<b>1.1.2 Projekti nimetus:</b>	ISFP-11 Kriminaalluure võimekuse tõstmine			
<b>1.1.3 Toetuse saaja:</b>	PPA			
<b>1.1.4 Toetuse saaja kontaktisik:</b>	Rene Kanniste			
<b>1.1.5 Toetuslepingu number:</b>	14-8.7/32-1 01.07.2015			
<b>1.1.6 Vastutav asutus:</b>	Siseministeerium			
<b>1.1.7 Projekti koordinaator vastutavas asutuses:</b>	Aile Peris			
<b>1.2 PROJEKTI AJAKAVA</b>				
<b>1.2.1 Projekti kulude abikõlblikkuse periood:</b>	09.12.2014 – 31.12.2017			
<b>1.3 PROJEKTI KOGUEELARVE <i>PLANEERITUD</i> eurodes</b>				
<b>1.3.1 EL-i osalus:</b>	375 000 EUR			
<b>1.3.2 Eesti avaliku sektori sihtotstarbeline finantseering:</b>	125 000 EUR			
<b>1.3.3 PROJEKTI MAKSUMUS KOKKU:</b>	500 000 EUR			
<b>1.4 AUDITEERITUD KULUARUANDE KULUD</b>				
<b>1.4.1 Vahearuanne järjekorra number ja heakskiitmise viide:</b>	Lõpparuanne, aruandlusperioodi 09.12.2014-31.12.2017 kulud; 14-8.7/463-11 27.03.2018			
<b>1.4.2 Aruandega esitatud kulude periood:</b>	09.12.2014 – 31.12.2017			
<b>1.4.3 Kulude üldkogum, millele auditi tulemusena hinnang antakse (eurodes):</b>	465 878,35 EUR			
<b>1.4.4 EL-i osalus (eurodes):</b>	349 408,76 EUR			
<b>1.4.5 Eesti avaliku sektori sihtotstarbeline finantseering (eurodes):</b>	116 469,59 EUR			
<b>1.4.6 Valimi suurus (eurodes) (%):</b>	EUR 387 209,80 (83 %)			
<b>1.5 KULUDE ABIKÕLBLIKKUS</b>				
<b>1.5.1 Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (EUR): 115 825,69 eurot, millele lisandub potentsiaalselt mitteabikõlblik kulu summas 0 eurot</b>				
	<table><tr><td>EL-i osalus</td><td>Eesti avaliku sektori osalus</td><td>Kokku</td></tr></table>	EL-i osalus	Eesti avaliku sektori osalus	Kokku
EL-i osalus	Eesti avaliku sektori osalus	Kokku		

<b>Mitteabikõlblikuks osutunud summa:</b>	86 869,27	28 956,42	<b>115 825,69</b>
<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 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 lõpparuandega heaks kiidetud ja ajavahemikul 09.12.2014 – 31.12.2017 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 AMIF ja ISF auditeerimise strateegiale ning 2018. aasta siseauditi osakonna tööplaanile.

## 4. Auditi läbiviimise aeg ja läbiviijad

<b>Auditi läbiviijad (nimi, asutus, üksus, ametinimetus):</b>	Maarja Roose (auditi juht)
<b>Auditi läbiviimise aeg:</b>	08.08.2018 - 31.10.2018

## 5. Auditi käigus teostatud toimingud

Audiitor analüüsis ja hindas kulude abikõlblikkust, projektiga seotud raamatupidamise korraldust.

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

## 6. Valimi moodustamise metoodika

Kuludokumentide kontrollimiseks moodustati valim. Juhuvaimid moodustati lõpparuandega esitatud kulugruppide kaupa. Esialgsesse valimisse sattus 27% tööjõukuludest, 48% lähetuskuludest, 100% EL avalikustamise kulust, 100% IKT kulust ning 25% muudest kuludest. Auditi käigus laiendati valimit muude kulude osas ning selle kulugrupi lõplik valim moodustas 78% lõpparuandega esitatud kuludest. Valimi täpne moodustumine on kirjeldatud auditi valimi tööpaberis ning kulude kontrolli tööpaberis. Kokku auditeeriti 83% projekti kogu kulust.

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

## **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.

## **8. Järeldoimingud**

Toetuse saajal tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega.

Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeldoiminguid vastutav asutus.

Auditeeriv asutus koondab vastutavalt asutuselt saadud informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

## **B-OSA**

### **AUDITI TÄHELEPANEKUD**

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

Toetuse saajal esines puuduseid majandustehingute nõuetekohase tõendatavuse ja kontrollitavuse ning raamatupidamisarvestuse õigusaktidele vastavuse osas. Tehti üks oluline ning üks väheoluline tähelepanek.

##### ***1.1 Tähelepanek – koolitajaga seotud kulud ei ole kontrollitavad ega tõendatud raamatupidamise algdokumentidega – mitteabikõlblik kulu 96 000 eurot (Oluline).***

Vastavalt Sisejulgeolekufondi 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 algdokumendile esitatud nõuetele. Raamatupidamise seaduse § 6 lõige 4 kohaselt peab iga raamatupidamiskohustuslase vara, kohustuse või omakapitali koosseisu muutev kirje raamatupidamises olema tõendatud majandustehingu toimumist tõendava algdokumendiga.

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.

***Risk toetuse saajale*** – majandustehingu nõuetele mittevastava dokumenteerimise ja raamatupidamisarvestusega seotud õigusaktide eiramine toob kaasa projekti abikõlblikkuse reeglite rikkumise, mis on toetuse tagasinõudmise aluseks.

***Soovitus toetuse saajale*** – soovitame toetuse saajal teha tagasimakse mitteabikõlbliku koolitusteenuse toetuse ja kaasfinantseeringu osa ulatuses.

***Toetuse saaja kommentaar*** – Tasumine toimus teenuse pakkuja poolt saadetud arve alusel ja õigus viseerida sellises mahus arve art 600 eelarvest oli kehtestatud kordade alusel KKP juhil. Koolitustel osalenud ametnikud said koolituse lõppedes tunnistuse, millel on ka teenusepakkuja allkiri. DELTAs on projekti ISFP-11 kaustas iga koolituse kohta lõpptulemuste nimekiri ametnikest koondina. Kõik koolitusel osalenud ametnikud võivad kinnitada, et koolitus oli läbi viidud mainitud teenusepakkuja poolt nagu dokumentides kirjeldatud. Lisaks toimusid projekti ajal ka projekti üle järelevalvet teostavate ametnike poolt paikvaatlused. Projekti materjalide juures on ka koolitatud ametnike tagasiside lehed, kus antakse muuhulgas hinnang ka koolitaja kohta. Kulu on kontrollitav ning oli seda ka vastutava asutuse arvates, kes kontrollis seda vahearuannete ja lõpparuande esitamise ajal.

***Audiitorite täiendav kommentaar*** – jääme oma esialgse seisukoha juurde. Toetuse kasutamisel peab toetuse saaja hoolitsema, et tehtud kulutused on tõendatud nõuetekohasel viisil ja vormis.

Toetuse saaja kommentaaris viidatud koolituse toimumist tõendavad täiendavad dokumendid ei ole raamatupidamise seaduse nõetele vastavad majandustehinguid tõendavad raamatupidamise algdokumendid. Esmatasandi kontrollil avastamata jäänud puudus (kümnest arvest sattus esmatasandi kontrolli valimisse üks) ei muuda auditi käigus tehtud tähelepanekut ega toetuse saaja vastutust toetuslepingus sätestatud kohustuste täitmisel.

**Risk vastutavale asutusele** – juhul kui vastutav asutus järelevalve käigus ei kontrolli piisava põhjalikkusega toetuse saaja poolt esitatud kuludokumentide vastavust nõuetele ning toetuse saajad rikuvad abikõlblikkuse reegleid võib see kaasa tuua abikõlbmatute kulude heakskiitmist ning hilisemaid toetuse tagasinõudmisi.

**Soovitus vastutavale asutusele** – soovitame vastutaval asutusel analüüsida läbiviidavate kontrolliprotseduuride piisavust, vajadusel parandada kontrolliprotseduure ning põhjalikumalt kontrollida kuludokumentide vastavust esitatud nõuetele ning algtada mitteabikõlblike kulude osas toetuse ja kaasfinantseeringu tagasinõudmise protsess.

**Vastutava asutuse kommentaar** – Projekti abikõlblikkuse periood algas 09.12.2014. Toetuse saaja tehtud kulusid kontrollis vastutav asutus 2015., 2016. ja 2017. aastal. 2015. a oli kõnealune kulu valimis, 2016. ja 2017. a läbiviidud kontrollide valimis mitte. 2015. a ja 2016. a kulude kontrollimise ajal kehtisid kontroll-lehed, mis olid kinnitatud siseministri 26.03.2015 käskkirjaga nr 1-3/82. Vastutav asutus analüüsib pidevalt kontroll-lehtede ja kontrolli kohtade piisavust ning on neid alates fondi rakendamise ajast täiendanud. 2016. aastal täpsustati kontroll-lehtedel olevaid küsimusi ning fikseeriti täiendavad kontrollikohad (siseministri 28.07.2016 käskkiri nr 1-3/101). Näiteks lisati välisvahendite osakonna (VVO) teenistuja poolt täidetavale kontroll-lehele eraldi hangetega seotud küsimuste plokk, sh küsimused hanke menetlusliigi valiku põhjendamise ja erandi kasutamise kohta, samuti toodi välja loetelud dokumentidest, mida toetuse saaja erinevate kulude puhul esitama peab. 2018. aastal tõsteti kontrollikohtade arvu – vastutav asutus peab valimist sõltumata kontrollima kõiki lihthanke piirmäära ületavaid hankeid (siseministri 29.05.2018 käskkiri nr 1-3/56) ning selleks, et kontroll-lehtede täiendamine saaks edaspidi toimuda operatiivselt, anti VVO juhatajale õigus kehtestada kontroll-lehed oma otsusega. VVO juhataja 15.06.2018 otsusega nr 1-24/121 kehtestatud aruande kontroll-lehtedel täpsustati mh hangetega seotud kontrolli kohti veelgi. Kuna kohapealse kontrolli aeg on piiratud, siis edaspidi palume toetuse saajal kontrolliga seotud dokumendid Siseministeeriumisse saata sõltumata dokumendile kehtestatud juurdepääsupiirangust. See annab järelevalve teostajale rohkem aega dokumendiga tutvumiseks ja komplitseeritumatel juhtudel võimaluse kaasata teisi pädevaid osakondi. Järgmise meetmena täiendame finantskontrolli lehte (eraldi kontroll-küsimus toetuse saaja tehtud ettemaksete ja kapitaliseerimise piirmäära ületamise kohta).

## **1.2 Tähelepanek – toetuse saaja ei ole ettemaksete kajastamisel järginud õigusaktide nõudeid – (Väheoluline).**

Koolitajale ettemaksu tegemisel ning selle koheselt majandustehingu toimumist tõendava algdokumendita kuludesse kandmisel ei ole toetuse saaja järginud avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhendi<sup>4</sup> nõudeid. Juhendi § 15 lõige 8 kohaselt võimaluse korral ettemaksete tasumist välditakse. Juhul kui ettemakse tegemine on vältimatu, siis võib ettemaksu ehk tulevaste perioodide kulu koheselt kuluks kanda juhul kui arvel kajastatud ettemakse summa on väiksem põhivara kapitaliseerimise alampiirist (kuni 2016. aasta lõpuni 2000 eurot ja alates 2017. aastast 5000 eurot).

<sup>4</sup> Rahandusministri 11.12.2003 määrus nr 105

Juhendis toodud ettemaksu kajastamise nõuete rikkumise tõttu jäi koostamata majandustehingu tegelikku toimumist tõendavad raamatupidamise algdokumendid, mistõttu tehtud kulu ei ole abikõlblik. Auditi käigus ei selgunud, millistel põhjustel oli ettemaksete tegemine vältimatu ning koolituse toimumise tõendamiseks jäeti koostamata tööde üleandmise-vastuvõtmise aktid.

**Risk toetuse saajale** – raamatupidamisarvestusega seotud õigusaktide eiramine toob kaasa projekti abikõlblikkuse reeglite rikkumise, mis on toetuse tagasinõudmise aluseks.

**Toetuse saaja kommentaar** – Nõustume esitatud tähelepanekuga. Vaatame üle tööprotsessid vältimaks sarnaste vigade tekkimist.

## **2. Kulude abikõlblikkus**

Toetuse saajal esines puuduseid seoses kuluartiklite abikõlblikkuse nõuetele vastavuses. Tehti üks oluline tähelepanek.

### **2.1. Tähelepanek – koolitajaga seotud täiendavad transpordi ja majutuskulud ei ole põhjendatud – mitteabikõlblik kulu 19 825,69 eurot (Oluline).**

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 (tähelepanek 1.1), ei ole audiitoritel võimalik tuvastada, et koolitaja sõidu ja majutuskulud on kantud isiku eest, kes osales projekti tegevuses.

Lisaks tähelepanekus 1.1 viidatud abikõlbmatutele kuludele on koolitajaga seotud sõidu- ja majutuskulud summas 19 825,69 eurot abikõlbmatu kulu ning selle tasumine projekti eelarvest ei ole põhjendatud.

**Risk toetuse saajale** – abikõlblikkuse reeglites toodud kulude põhjendatavuse, kontrollitavuse ja tõendatavuse nõuete eiramine toob kaasa abikõlblikkuse reeglite rikkumise, mille tulemusel muutuvad täiendavad kulud abikõlbmatuks ning toetus ning kaasfinantseering tuleb tagasi maksta.

**Soovitus toetuse saajale** – soovitame toetuse saajal teha tagasimakse mitteabikõlbliku koolitajaga seotud sõidu- ja majutuskulude toetuse ja kaasfinantseeringu ulatuses (kokku 19 825,69 eurot).

**Toetuse saaja kommentaar** – Koolituse toimumine on PPA hinnangul dokumentaalselt tõendatud. Kõik koolitusel osalenud ametnikud võivad kinnitada, et koolitus oli läbi viidud mainitud teenusepakkuja poolt nagu dokumentides kirjeldatud. Koolitustel osalenud ametnikud said koolituse lõppedes tunnistuse, millel on ka teenusepakkuja allkiri. DELTAs on projekti ISFP-11 kaustas iga koolituse kohta lõpptulemuste nimekiri ametnikest koondina. Lisaks toimusid projekti ajal ka projekti üle järelevalvet teostavate ametnike poolt paikvaatlused. Projekti materjalide juures on ka koolitatud ametnike tagasiside lehed, kus antakse muuhulgas hinnang ka koolitaja kohta. Asjaolu, et kulud on tehtud isiku eest, kes osales projekti tegevuses,



on kontrollitav ning oli seda ka vastutava asutuse arvates, kes kontrollis seda vahearuannete ja lõpparuande esitamise ajal.

**Audiitorite täiendav kommentaar** – jääme oma esialgse seisukoha juurde. Toetuse kasutamisel peab toetuse saaja hoolitsema, et tehtud kulutused on tõendatud nõuetekohasel viisil ja vormis. Toetuse saaja kommentaaris viidatud koolituse toimumist tõendavad täiendavad dokumendid ei ole raamatupidamise seaduse nõetele vastavad majandustehinguid tõendavad raamatupidamise algdokumendid. Esmatasandi kontrollil avastamata jäänud puudus ei muuda auditi käigus tehtud tähelepanekut ega toetuse saaja vastutust toetuslepingu sätestatud kohustuste täitmisel.

**Risk vastutavale asutusele** – juhul kui vastutav asutus järelevalve käigus ei kontrolli piisava põhjalikkusega toetuse saaja poolt esitatud kuludokumentide vastavust nõuetele ning toetuse saajad rikuvad abikõlblikkuse reegleid võib see kaasa tuua abikõlbmatute kulude heakskiitmist ning hilisemaid tagasinõudeid.

**Soovitus vastutavale asutusele** – soovitame vastutaval asutusel analüüsida läbiviidavate kontrolliprotseduuride piisavust, vajadusel parandada kontrolliprotseduure ning põhjalikumalt kontrollida kuludokumentide vastavust esitatud nõuetele ning alata mitteabikõlblike kulude osas toetuse ja kaasfinantseeringu tagasinõudmise protsess.

**Vastutava asutuse kommentaar** – Kuigi koolitajaga seotud otsene kulu ei ole nõuetekohaselt tõendatud (puuduvad nõuetekohased raamatupidamise algdokumendid), on koolituse toimumine ja koolitaja osalemine projekti tegevustes leidnud siiski tõendamist st on olnud faktiliselt kontrollitud vähemalt ühel juhul. Vastutav asutus viis 18.11.2015 toetuse saaja juures läbi projekti raames toimunud koolituse kohapealse kontrolli, millega veenduti koolituse läbiviimises ja koolitaja osalemises projekti tegevustes. Kohapealse kontrolli tulemused on fikseeritud kontroll-lehel nr 14-8.7/75-7, 18.11.2015. Nagu viidatud punkti 1.1 juures antud kommentaaris, on kavas kontroll-lehtede täiendamine ning kontrollikohtade lisamine.

### **3. Hangete läbiviimine**

Toetuse saajal esines puudusi hangete läbiviimisel. Tehti üks oluline tähelepanek.

#### **3.1. Tähelepanek - koolitusteenuse<sup>5</sup> ostmisel ei ole järgitud riigihanke läbiviimise nõudeid (Oluline).**

Vastavalt Sisejulgeolekufondi abikõlblikkuse reeglitele peavad abikõlblikud kulud vastama usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele (ehk säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtetele) ning toetuse saaja peab kulu tegemisel järgima RHS nõudeid, mis tagab rahaliste vahendite läbipaistvuse, otstarbeka ja säästliku kasutamise, isikute võrdse kohtlemise ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivse ärakasutamise riigihangetel. Küsitud hinnapakkumused peavad olema kirjalikud, sisaldama pakkuja nime, pakkumuse hinda, pakkumuse 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.

---

<sup>5</sup> Tähelepanekus 1.1 käsitletud kulu

Auditi käigus ilmnas, et toetuse saaja ei ole koolitusteenuse tellimisel korraldanud hankemenetlust riigihangete seaduse kohaselt. Nõuetekohast hanget läbi ei viidud. 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 Sisejulgeolekufondi abikõlblikkuse reegleid. Ei ole tagatud usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete järgimine.

**Risk toetuse saajale** – riigihanke läbiviimise nõuete eiramisel on oht, et rahaliste vahendite kasutamine ei ole läbipaistev, otstarbekas ja säästlik, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivse ärakasutamine ei ole tagatud ning rikutakse abikõlblikkuse reegleid, mistõttu võidakse toetus osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

**Soovitus toetuse saajale** – tagada nõuetekohane hangete läbiviimine.

**Toetuse saaja kommentaar** – Koolitaja leidmiseks hanget läbi ei viidud, kuna käsitlesime iga läbiviidud koolitust eraldiseisva koolitusena. Kokku viidi läbi 10 eraldiseisvat koolitust (algselt oli koolitusi planeeritud 8). Koolituse korraldamine toimus vastavalt vajadusele ja eelnevate koolituste tulemusi hinnates. Iga uut koolitust planeerides arvestasime mitmete erinevate teguritega. Näiteks kui palju on ametnikke juba koolitatud, kui palju ametnikke on läbinud koolituse edukalt ning kas edukalt koolituse läbinud ametnikud töötavad juba SKT valdkonnas või soovivad SKT valdkonda tööle asuda. Tuli arvestada, kas prefektuurides SKT valdkonna eest vastutavad isikud tahavad just neid ametnikke tööle värvata. Selgitati välja kui suur hulk ametnikke tuleks veel koolitada, et sellest piisaks uue SKT mudeli tööle rakendamiseks. Samuti hinnati seda, kas koolitatakse ja meie meeskond oli rahul koolitajaga, kas järgmisel koolitusel on vajalik/võimalik sama koolitaja kasutamine või mitte. Ilmneda oleks võinud ka olukord, kus 10 SKT baaskoolituse asemel oleks olnud vaja teha erinevaid SKT valdkonna koolitusi ja sellisel juhul ei oleks sama koolitaja kasutamine olnud võimalik. Pakkumisi koolituse läbiviimiseks ei võetud, kuna enamuse projekti sisust sh. ka koolitusega seonduv oli „piiratud“ tasemega riigisaladus RSVKK § 6 lg 1 p 5 ja lg 2 mõttes ning pakkumiste küsimine oleks andnud kolmandatele osapooltele liigselt informatsiooni, milliseid võimekusi PPA omab ja arendab. Samal põhjusel toimus ka arvete tasumine art 600 eelarvest ja kehtestatud kordade alusel. Antud ekspert on koolitajaks valitud põhjusel, et ta on varasemalt kahe aasta jooksul osalenud Leedu kriminaalpolitsei analoogses projektis. Kulu oli abikõlblik ka vastutava asutuse arvates, kes kontrollis seda vahearuanete ja lõpparuande esitamise ajal.

**Audiitorite täiendav kommentaar** – jääme oma esialgse seisukoha juurde. Täiendavalt soovime ära märkida, et vastavalt RHS<sup>6</sup> §23 lõige 1 kohaselt ei või hankija jaotada riigihanget osadeks riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud teenused. Toetuse saaja planeeris projekti eesmärgi saavutamiseks läbi viia koolituste seeria ning seetõttu ei nõustu audiitorid toetuse saaja seisukohaga käsitleda koolitusi eraldiseisvatena, kuna läbi viidud koolitused täitsid kõik ühte eesmärki. Riigihanke erandi alusel läbiviimine ei ole toetuse saajal dokumenteeritud, kontrolljälg puudub. Esmatasandi kontrollil avastamata jäänud puudus ei muuda auditi käigus tehtud tähelepanekut ega toetuse saaja vastutust toetuslepingu sätestatud kohustuste täitmisel.

---

<sup>6</sup> Projekti perioodil kehtinud RHS redaktsioon

**Risk vastutavale asutusele** – juhul kui vastutav asutus ei kontrolli järelevalve käigus hangete läbiviimist piisava põhjalikkusega ning toetuse saajad rikuvad hangete läbiviimise nõudeid, võib see põhjustada abikõlbmatute kulude heakskiitmist ning hilisemaid tagasinõudeid.

**Soovitus vastutavale asutusele** – soovitage vastutaval asutusel analüüsida läbiviidavate kontrolliprotseduuride piisavust, vajadusel parandada kontrolliprotseduure ning järelevalve käigus põhjalikumalt kontrollida hangete korrektsust ning vastavust nõuetele.

**Vastutava asutuse kommentaar** – Nagu viidatud punkti 1.1 juures antud kommentaaris, on VVO kontroll-lehti hankeid puudutavas osas juba täiendatud ning kontrollikohti on lisatud.

#### **4. Juhtimis- ja kontrollisüsteem**

Auditi käigus tuvastati puuduseid toetuse saaja juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimisel. Auditi käigus tehti üks oluline ning üks väheoluline tähelepanek.

##### **4.1 Tähelepanek - koolituse läbiviijatega<sup>7</sup> ei ole sõlmitud kirjalikke lepinguid (Oluline).**

Vastavalt Politsei- ja Piirivalveameti lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korrale<sup>8</sup>, 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 Politsei- ja Piirivalveameti lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korda, mille tulemuse ei ole täidetud Sisejulgeolekufondi 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.

**Risk toetuse saajale** – lepingute sõlmimise kohustuse mittetäitmisel ei ole tagatud varaliste kohustuste seaduslikkus ning otstarbekus. Samuti esineb oht, et rikutakse toetuse abikõlblikkuse reegleid kulude kontrollitavuse ning tõendatavuse osas, mis võib kaasa tuua toetuse tagasinõudmise.

**Soovitus toetuse saajale** – tagada lepingute sõlmimine vastavalt Politsei- ja Piirivalveameti sisemistele kordadele.

**Toetuse saaja kommentaar** – Enamus projekti sisust sh. ka koolitusega seonduv oli „piiratud“ tasemega riigisaladus RSVKK § 6 lg 1 p 5 ja lg 2 mõttes, toimus ka arvete tasumine art 600 eelarvest ja kehtestatud kordade alusel. Riigisaladusega seotud eelarvevahenditest rahastatavate lepingute sõlmimise kord reguleerib riigisaladusega seotud eelarvevahenditest rahastatavate enam kui 10000 EUR maksumusega lepingute koostamist, kooskõlastamist ja sõlmimist. Kui summa on 10000 eurot või väiksem ei ole vastavalt kehtivatele kordadele kirjalik leping nõutav. Nõustume, et 5 füüsilise isiku poolt esitatud arve osas oleksime pidanud arvestama

<sup>7</sup> Tähelepanekus 1.1 käsitletud kulu

<sup>8</sup> Projekti rakendamisel kehtiv kord 20.02.2014 nr 1.1-1/63

tööjõumaksudega ja sellisel juhul oleks ka nimetatud kordade alusel pidanud vormistama lepingu. Vaatame üle tööprotsessid vältimaks sarnaste vigade tekkimist.

**Audiitorite täiendav kommentaar** – jääme oma esialgse seisukoha juurde. Audiitori hinnangul on toetuse saaja jaotanud hanke osadeks, mistõttu iga koolituse käsitlemine eraldiseisva tehinguna ei ole asjakohane.

**Risk vastutavale asutusele** – juhul kui vastutav asutus ei kontrolli järelevalve käigus piisava põhjalikkusega toetuse saaja kohustusi sisemiste kordade täitmisel, võib see põhjustada abikõlbmatute kulude heakskiitmist ning hilisemaid tagasinõudeid.

**Soovitus vastutavale asutusele** – soovitame vastutaval asutusel analüüsida läbiviidavaid kontrolliprotseduure ning järelevalve käigus põhjalikumalt kontrollida toetuse saaja kohustusi järgida sisemisi kordasid. Kaaluda abikõlblikkuse reeglite täiendamist lepingute sõlmimise kohustuse osas.

**Vastutava asutuse kommentaar** – Vastutav asutus täpsustab kontroll-lehel asutusesiseste kordade kontrolli kohta, aga kuna üldine ressursisäästlik lähenemine on see, et toetuse saajal peab olema võimalikult lihtne ja ilma täiendava halduskoormuseta kasutada ELi vahendeid, ei pea vastutav asutus mõistlikuks kitsendavate tingimuste seadmist, st kindla piirmäära kehtestamist kirjalike lepingute sõlmimiseks, vaid lähtume RHSist ja asutusesisestest kordades sätestatust. Nagu viidatud punkti 1.1 juures antud kommentaaris, on kavas kontroll-lehtede täiendamine ning kontrollikohtade lisamine.

#### **4.2 Tähelepanek – IT süsteemi analüüsi tellimisel ei ole sõlmitud kirjalikku lepingut (väheluline).**

Vastavalt Sisejulgeolekufondi abikõlblikkuse reeglitele peavad abikõlblikud kulud olema kontrollitavad ja tõendatavad, olema kooskõlas asjakohaste õigusaktide, juhendmaterjalide ja toetuslepinguga.

Vastavalt Politsei- ja Piirivalveameti lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korrale, 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). Riigisaladusega seotud eelarvest (eelarveklassifikaator 600) rahastatavate lepingute koostamine, kooskõlastamine ja sõlmimine on reguleeritud peadirektori käskkirjaga kinnitatud riigisaladusega seotud eelarvevahenditest rahastatavate lepingute sõlmimise korras<sup>9</sup>.

Auditi läbiviimisel ilmnas, et toetuse saaja ei ole projekti raames IT süsteemi analüüsi tellimisel sõlminud teenusepakujaga kirjalikku lepingut (arve maksumus käibemaksuta 11 400 eurot). Analüüsi tellimisel lähtuti eelnevalt tellitud lähteülesande kalkulatsioonile ning projekti juhtrühma protokollitud otsusele.

Toetuse saaja on rikkunud Politsei- ja Piirivalveameti lepingute sõlmimise, muutmise ja lõpetamise korda ning Politsei- ja Piirivalveameti riigisaladusega seotud eelarvevahenditest rahastatavate lepingute sõlmimise korda

---

<sup>9</sup> PPA peadirektori 14.04.2010 käskkiri 187, muudetud 30.09.2014 peadirektori käskkirjaga nr 1.1-1/290

**Risk toetuse saajale** – lepingute sõlmimise kohustuse mittetäitmisel ei ole tagatud varaliste kohustuste seaduslikkus ning otstarbekus. Samuti esineb oht, et rikutakse toetuse abikõlblikkuse reegleid, mis võib kaasa tuua toetuse tagasi nõudmise.

**Soovitus toetuse saajale** – tagada lepingute sõlmimine vastavalt Politsei- ja Piirivalveameti sisemistele kordadele.

**Toetuse saaja kommentaar** – Kuna enamuse projekti sisust oli „piiratud“ tasemega riigisaladus RSVKK § 6 lg 1 p 5 ja lg 2 mõttes, toimus ka arvete tasumine art 600 eelarvest ja kehtestatud kordade alusel. Riigisaladusega seotud eelarvevahenditest rahastatavate lepingute sõlmimise kord reguleerib riigisaladusega seotud eelarvevahenditest rahastatavate enam kui 10000 EUR maksumusega lepingute koostamist, kooskõlastamist ja sõlmimist. Kui summa on 10000 eurot või väiksem ei ole vastavalt kehtivatele kordadele kirjalik leping nõutav. Kui toimusid läbirääkimised teenusepakkujaga, saime esialgsest pakkumisest aru, et töö maksumus jääb alla 10000 euro piiri. Töö osutus aga oodatust mahukamaks, mis on põhjustas ka antud olukorra.

**Audiitorite täiendav kommentaar** – jääme oma esialgse seisukoha juurde. Juhime toetuse saaja tähelepanu asjaolule, et kirjaliku hankelepingu sõlmimise nõude eesmärgiks ongi töö sisu ja maksumuse kokkuleppimine vältimaks olukorda, kus lepingu täitmisel tekivad hiljem osalistel erinevad arusaamad.

## **5. Muud tähelepanekud**

Projekt viidi ellu Politsei- ja Piirivalveameti allüksuse Keskkriminaalpolitsei poolt, mille raamatupidamine on korraldatud asutuse üldisest raamatupidamisest eraldi. Projekti meeskond koosnes erinevatest organiseeritud kuritegude büroo ametnikest, kellel puudus eelnev spetsiifiline kogemus erinevate Euroopa Liidu toetuste rakendamisel.

Auditi B-osa punktides 1 kuni 4 kirjeldatud riskide maandamiseks soovivad audiitorid Politsei- ja Piirivalveametil analüüsida oma sisemist töökorraldust välisvahendite kasutamise osas ning võimalusel kaasata projektide rakendamisele täiendavat administratiivpersonali, et parandada projekti juhtimise võimekust.

Täiendavalt soovivad audiitorid Politsei- ja Piirivalveametil analüüsida projekti ISFP-11 rakendamise eest vastutava üksuse raamatupidamise ning lepingute menetlemise juhtimis- ja kontrollisüsteemide korraldust ning toimimist. Läbiviidud auditi ulatus hõlmas vaid projektiga seotud perioodi ning kulusid, kuid auditi käigus tehtud tähelepanekud viitavad süsteemsetele puudustele antud üksuses.

**Toetuse saaja kommentaar** – Parandame raamatupidamisarvestuse kvaliteeti ja tööprotsesse vältimaks sarnaste vigade tekkimist. Välisvahenditest rahastatud projektide haldamise korralduse hindamiseks PPA-s tervikuna viiakse läbi audit.

**Koondhinnang:**

Audiitori hinnangul esinevad tähelepanekutes kirjeldatud puuduste osas tagasimaksete määruse<sup>10</sup> §10 lõige 2 punkt 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<sup>11</sup> punkti 7.1.7 ning 7.2.3 kohustusi eelpoolt toodud tähelepanekute ulatuses. Vastutaval asutusel algatada toetuse osalise tagasinõudmise protsess ning nõuda toetuse saajalt tagasi abikõlbmatu kulu 115 825,69 eurot

**Kinnitame lõpparuande 14 leheküljel.**

**Auditi eest vastutav isik:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

**Tarmo Olgo**  
Siseauditi osakond  
Osakonnajuhataja

**Auditi juht:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

**Maarja Roose**  
Siseauditi osakond  
Juhtivaudiitor

---

<sup>10</sup> Vabariigi Valitsuse 22.12.2006 määrus nr 278

<sup>11</sup> 14-8.7/32-1 01.07.2015

## *SUMMARY IN ENGLISH*

**Financial audit of Internal Security Fund project:** ISFP-11 „Improvement of criminal intelligence efficiency“

**The bodies that carried out the audit:** Audit Authority (Internal Audit Department, Ministry of the Interior)

**Total eligible costs of the project:** 465 878,35 EUR

**Approval reference of report:** 14-8.7/463-11 27.03.2018

**Costs to be audited:** 387 209,80 EUR (83%)

**The principal findings, recommendation and conclusion of the audit with regard to the implemented project:** as a result of the audit, it can be concluded that the project is in general effective and mostly in compliance with the European Council decision no 514/2014. However the audit made four significant findings regarding training services purchased during the project.

- The cost of training (EUR 96 000) is not eligible because service is not verifiable with accounting documents at the required level. The beneficiary has paid for the services with advance payments on the basis of invoices. The delivery of the training service is not confirmed with receipts.
- The Beneficiary has not conducted a procurement procedure in accordance with the Public Procurement Act when ordering training services.
- The beneficiary has not signed written agreements with the providers of training services, therefore, the legality, expediency and the bases and conditions of the obligations are not verifiable.
- The travel and accommodation costs associated with the training service are not eligible (EUR 19,825.69), as the training service is not verifiable and documented at the required level, additional training costs are not justified.

**The conclusion drawn from the results of the audit with regard to the effectiveness of the management and control system:** based on the procedures performed, nothing has come to the auditor's attention to cause the auditor to believe that there are any deficiencies in the functioning of project management and control system besides what is described in the audit findings.

**Financial impact of the audit findings:** Total ineligible expenditure is 115 825,69 EUR (EU contribution 86 869,27 EUR), for which the AA proposes the RA to initiate the recovery process.