

**Audit „AMIF ja ISF (süsteemiaudit) -  
Hinnangu andmine juhtimis- ja  
kontrollisüsteemi põhinõudele NR 9 –  
asjakohane ja täielik arvestus tasaarveldatud,  
tagasinõutud / -nõutavate ning lootusetute  
nõuete kohta”**

Audit nr 4.1-1-2021/12\_C1-4

Lõpparuanne

29.10.2021



SISEMINISTEERIUM

## **KOKKUVÖTE AUDITI TULEMUSTEST**

Auditi tulemus: auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et vastutava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteem põhinõude NR 9 osas toimib hästi (kategooria 1<sup>1</sup>).

Hindamiskriteeriumite koondtabel on esitatud aruande lisas 1.

Auditi käigus tehti kaks väheolulist tähelepanekut<sup>2</sup>:

- vastutav asutus ei ole koostanud sisemist juhendit Euroopa Komisjonile igaaastaselt esitava aruande koostamise põhimõtetest ja seotud tööprotsessidest;
- toetuse saajale pole eelmaksed tehtud selleks ette nähtud 14 kalendripäeva jooksul.

Auditi käigus ei tehtud olulisi tähelepanekuid.

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

Auditi viis ajavahemikul 07.07.2021 – 29.10.2021 läbi Grant Thornton Baltic OÜ (Kai Paalberg ja Merili Kiipus)

---

<sup>1</sup> JKS põhinõuded ja toimivuse klassifikatsioon vastavalt Komisjoni rakendusmäärusele (EL) 2017/646

<sup>2</sup> Olulised tähelepanekud on tähelepanekud, mis viitavad vastutava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad süsteemset viga), mis mõjutavad oluliselt vastutava asutuse ülesannete täitmist (Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 1042/2014 artikkel 4 määratletud ülesanded). Olulised tähelepanekud nõuavad vastutava asutuse juhtkonnalt kiiret reageerimist ja tähelepanekutes viidatud puuduste lahendamist

Väheolulised tähelepanekud on tähelepanekud, mis viitavad vastutava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele, kuid mis ei mõjuta oluliselt vastutava asutuse ülesannete täitmist. Väheolulised tähelepanekud nõuavad vastutava asutuse juhtkonnalt reageerimist.

## **A-OSA**

### **ÜLEVAATLIK KOKKUVÕTE**

#### **1. Auditi eesmärk ja ulatus**

Auditi eesmärgiks on anda hinnang vastutava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) põhinõude nr NR 9 (asjakohane ja täielik arvestus tasaarveldatud, tagasinõutud / -nõutavate ning lootusetute nõuete kohta) tõhususele. Auditi objektiks oli AMIF ja ISF vastutava asutuse (VA) JKS.

Hinnangu andmisel lähtuti järgmistest hindamiskriteeriumitest:

- 9.1. olemas on raamatupidamisarvestuse kord, mis tagab täielikud ja täpsed raamatupidamisaruanded;
- 9.2. olemas on piisavad ja asjakohased protseduurireglid tõendusmaterjali säilitamiseks programmi kulude kohta.

#### **2. Auditi õiguslik alus**

Siseauditi osakonna 2021. aasta tööplan, hankeleping nr 7-3/893-1.

#### **3. Auditi käigus teostatud toimingud**

Auditi planeerimise etapis koostasime JKS-i hindamiseks kontroll-lehe tuginedes muuhulgas valdkonda reguleerivate õigusaktide ülevaatussele ja analüüsile. Kontroll-lehel kirjeldasime põhinõude hindamiseks kasutatavad hindamiskriteeriumid.

Seejärel analüüsisime VA protseduurireeglite kirjeldusi ja sisekordasid eesmärgiga hinnata protseduurireeglite vastavust regulatsioonidele, viisime läbi intervjuud VA töötajatega eesmärgiga täpsustada protseduuriregleid ja nende täitmist praktikas.

Viisime läbi toimingute testimise, milleks moodustasime valimi auditi perioodil esitatud taotlustest ning tehtud tagasinõuetest. Testimise eesmärgiks oli hinnata protseduurireeglite täitmise vastavust protseduurireeglite kirjeldusele ning kontrolljälje olemasolu. Küsisime täpsustusi ja selgitusi VA töötajatelt testimise tulemuste valideerimiseks.

Seejärel hindasime põhinõude puhul kasutatavaid hindamiskriteeriume, määrates kindlaks, milline neljast JKS toimivuse kategooriast vastab kõige paremini igale hindamiskriteeriumile. Iga hindamiskriteeriumi liigitamisel sobivasse kategooriasse lähtusime enda professionaalsest hinnangust, võttes arvesse auditi tõendusmaterjali.

Auditi tõendusmaterjalid hõlmasid kõiki auditi käigus kogunenud teadmisi, sealhulgas süsteemikirjelduste läbivaatamisel saadud teavet, protseduuriregleid, juhtimis- ja kontrollisüsteemi toimimisega hõlmatud järelepärimisi.

Auditi teises etapis tegime põhinõuete kaupa järeldused nende hindamiskriteeriumide alusel, mida oli esimeses etapis juba eelnevalt hinnatud. Põhinõuete hindamise otsustavaks teguriks kindlustasemele oli avalduv üldine mõju. Hindasime, kuidas mõjutab konkreetse hindamiskriteeriumi või põhinõude täielik või osaline täitmatajätmine vigade või eeskirjade eiramise kindlakstegemist ning juhtimis- ja kontrollisüsteemi.

Samuti hindasime, kas puudus põhinõude täitmata jätmisel suurendab ennetamata, avastamata ja/või nõuetekohaselt kõrvaldamata jäänud eeskirjade vastaste või ebaseaduslike kulude tõenäosust.

#### 4. Valimi moodustamise meetodika

Valimi moodustamisel lähtusime siseauditi osakonna AMIF ja ISF auditeerimise käsiraamatus toodud juhistest, mille järgi süsteemide toimimise testimiseks kontrollitakse mingit valimit selle süsteemi vahendusel toimunud tegevustest ning testimise valimi suuruse otsustab auditi juht tuginedes oma professionaalsele hinnangule. Meetodika järgi peab testimine olema sedavõrd põhjalik, et tulemuseks oleks põhjendatud veendumus kontrollitavate süsteemide tõhususe, järjepidevuse ning efektiivsuse kohta.

Auditi ulatuses oli ajaperiood 2 aastat enne auditi algust, s.o 1.08.2019 – 31.07.2021. a. Olukorras, kus tehingute arv auditi ulatuses olevas perioodis oli suur, ei olnud mõistlik testida üldkogumit 100%-liselt ning sellest tulenevalt moodustasime valimi esitatud taotlustest ning nimetatud perioodil tehtud tagasinõuetest.

Valimi moodustamise esimeses etapis määrasime kaks üldkogumit. Info üldkogumite kohta esitas klient ning selleks olid auditi perioodil esitatud AMIF ja ISF toetuse taotlused<sup>3</sup> ning auditi perioodil tagasinõutud toetuse summad. Kokku teostati rikkumiste menetluste tulemusena tagasinõudeid auditi perioodil 3 AMIF projekti ja 5 ISFB projekti osas.

Valimi moodustamise teises etapis määrasime valimi parameetrid ja moodustasime valimid. Valimi suuruse määramisel lähtusime üldkogumite suurusest ning järgmisest põhimõttest:

Üldkogumi suurus	Üldkogumi suurusele vastav valimi suurus
1	1
4	2
12-50	4
50-300	10%
Rohkem kui 300	30

Valimid moodustasime kummagi fondi osas eraldi, taotluste ja tagasinõuete valimisel kasutasime juhuslikku valikut (*random* funktsiooni abil). AMIF taotlustest valisime testimiseks 1 otsetoetuse ja 2 avaliku vooru rahastatud taotluse menetlused ning ühe avaliku vooru taotluse menetluse, kus taotlust ei rahastatud. ISF taotlusest valisime testimiseks 4 rahastuse saanud taotluse menetlust. Tagasinõuete osas valisime testimiseks 2 AMIF ja 2 ISF projekti osas tehtud tagasinõuet.

<sup>3</sup> AMIF toetuse taotlused - kokku menetleti auditi perioodil 31 taotlust, neist rahastati 5 otsetoetust ning 11 avaliku vooru toetust; mitterahastamise otsuse sai 15 avaliku vooru toetuse taotlust ning ISF toetuse taotlused - kokku menetleti auditi perioodil 13 otsetoetuse taotlust, mis kõik ka rahastati.

## **5. 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 mitte esitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitori järeldused võinud olla teistsugused.

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.

## **6. Järeldused**

Vastutaval asutusel tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitusetega. Soovitude rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeldused auditeeriv asutus.

## **B-OSA**

### **AUDITI TÄHELEPANEKUD**

**Kriteerium 9.1 - Audiitorite hinnangul toimivad vastutava asutuse raamatupidamisarvestusega seotud protseduurid hästi, millest tulenevalt on tagatud täielikud ja täpsed raamatupidamisaruanded. Sisemised protseduurireeglid ja praktika seoses ettemaksete, tasaarveldatud, tagasinõutud summade ning lootusetute nõuete ja viiviste arvestamisega on piisavad ning vajavad parendamist vähesel määral (kategooria nr 1).**

**Tähelepanek 9.1.1 (väheoluline): Ei ole koostatud sisemist juhendit Euroopa Komisjonile iga-aastaselt esitava aruande koostamise põhimõtetest ja seotud tööprotsessidest.**

Komisjoni delegeeritud määruse (EL) nr 1042/2014 lisa punkt 2 (E) alusel on VA-s koostatud raamatupidamisarvestuse kord, millega tagatakse, et aastaaruanded on täielikud ja täpsed ja need esitatakse õigel ajal ning, et kõik vead ja puudujäägid avastatakse ja korrigeeritakse eelkõige korrapärase kontrolli ja võrdlemise teel. Vastavalt AMIF ja ISF protseduurireeglite punktile 12.2, esitab VVO igal aastal EK-le aruande, milles kajastatakse info ja dokumendid vastavalt EK määrusele nr 2018/1046 (artikkel 63 lg 5, 6, 7).

Auditi käigus viidi läbi erinevaid intervjuusid eesmärgiga saada ülevaadet, millised on EK-le iga-aastaselt esitatava aruande koostamise põhimõtted, töötajate vastutusala, ülesanded, kontrollkohad ning samuti, millistele dokumentidele, väljavõtetele jm infole toetudes aruanne koostatakse. Töötajate tagasiside kohaselt on isikud, kes aruandesse infot sisestavad, teinud seda juba aastaid ning üksteise töö ristkontrollimise põhimõtted ning seotud tegevused on teada ja tööprotsessid välja kujunenud. Saadud selgituse kohaselt ei ole koostatud eraldi juhendit, milles oleksid kogu EK aruande koostamise, sellele eelneva info kogumise, kontrollimise jms tegevused kirjeldatud. Audiitorid on seisukohal, et kuna tegemist on detailiderohke protsessiga, mis omab erinevaid tegevusi ja kontrollikohti, mille kaardistamiseks tuli ülevaate ja selguse saamiseks vestelda mitme inimesega, oleks asjakohane seotud põhimõtted kirjalikult ühes dokumendis fikseerida.

**Risk vastutavale asutusele:** Protseduuri kirjelduse puudumine võib tekitada olukorra, kus aruande täitmisel tekivad vead, töötajate vahetumisel puudub kirjalikult fikseeritud juhend, millele töö käigus toetuda.

**Soovitus vastutavale asutusele:** Koostada kokkuvõtlik protsessi kirjeldus EK-le esitatava aruande koostamise põhimõtetest, töötajate vastutusala, tegevustest, kontrollikohtadest jm tagamaks, et aruande koostamisel ei tekiks vigu ning kõik protsessis osalevad osapooled oleksid oma rollist ja ülesannete ulatusest teadlikud.

#### **Vastutava asutuse kommentaar:**

Soovime veelkord selgitada, et vastutav asutus toetub EK-le aruannete koostamisel määrusega sätestatud vormist. Aruande koostamiseks vajaminev teave on selge ja kergelt leitav. Näitena saame tuua hiljutise kogemuse: uuel ISFP eest vastutaval teenistujal, kes asus ametisse alles 01.09.2021, piisas vaid ühekordsest selgitusest, millist infot ja kust seda saab, et aruanne suures osas mõne tunni ära täita. Arvestades, et periood 2014-2020 hakkab lõppema ning suure tõenäosusega ei lahu kõik EK aruandluse eest vastutavad teenistujad SiMist korraga, on

vastutava asutuse hinnangul täiendava juhendi koostamine ebaproportsionaalne ja ebamõistlik. EK on välja töötanud üldise kontroll-lehe, millele toetume, et kontrollida, kas kogu nõutud info on täielikult SFCs esitatud. Lisaks toome veel välja, et seoses sellega, et siseturvalisuspoliitika fondid liituvad perioodil 2021-2027 Ühissätete määrusega ning liiguvad SFOS-i, muutub oluliselt ka nende fondide rakendamine, sh aruandlus EK-le.

**Audiitori täiendav kommentaar:**

Audiitorid on nõus VA kommentaariga, et olemasoleva programmiperioodi osas ei ole täiendava juhendmaterjali koostamine enam asjakohane ega otstarbekas. Samas soovime uuel programmiperioodil kirjeldada sisekorras peamised aruandlusega seotud protseduurid nii andmete ettevalmistamise, sisestamise kui ka kontrollikohtadega seonduvatest aspektidest lähtuvalt. Koostatud juhise eesmärgiks ei ole tagada protsessi kirjeldus olukordadeks, kus kõik töötajad samaaegselt lahkuvad, kuivõrd see, et kõik aruandlusega seotud osapooled teeksid seotud tegevusi samade põhimõtete alusel.

**Tähelepanek 9.1.2 (väheoluline): Toetuse saajale pole eelmaksed tehtud selleks ette nähtud 14 kalendripäeva jooksul.**

Toetuse saajaga sõlmitud toetuslepingus ning AMIF ja ISF protseduurireeglite peatükis 18 on muuhulgas kirjeldatud toetuse väljamaksmisega seonduvad põhimõtted. Üheks kriteeriumiks on, et eelmakse tehakse toetuse saajale 14 kalendripäeva jooksul pärast toetuslepingu allkirjastamist mõlema poole poolt.

Kontrolliprotseduuride läbiviimise käigus testisime muuhulgas lepingu alusel teostatud eelmaksete maksmist toetuse saajale. Projekti AMIF2021-6 ja ISFB-37 toetuslepingute kohaselt tehakse toetuse saajale eelmakse 14 kalendripäeva jooksul alates lepingu sõlmimisest. Toetusleping projekti AMIF2021-6 raames sõlmiti 16.06.2021 ning eelmakse tehti toetuse saajale 02.07.2021, ehk 16 päeva peale lepingu allkirjastamist. Toetusleping projekti ISFB-37 raames sõlmiti 18.02.2020 ning eelmakse tehti toetuse saajale 06.03.2020, ehk 17 päeva peale lepingu allkirjastamist.

**Risk vastutavale asutusele:** Vastuolu lepingus toodud tingimustega.

**Soovitus vastutavale asutusele:** Tagada, et toetuse saajale oleksid väljamaksed tehtud vastavalt toetuslepingus toodud tingimustele.

**Vastutava asutuse kommentaar:**

Nõustume soovitusega. Kõik maksed saavad tehtud vastavalt lepingule.

**Kriteerium 9.2 - Audiitorite hinnangul on vastutava asutuse protseduurid tõendusmaterjalide säilitamise osas tõhusad, tagatud on tõendusmaterjalide säilimine programmi kulude kohta (kategooria nr 1). Tähelepanekuid ei tehtud.**

## Lisa 1

### AMIF

JKS Põhinõue	Kategooria <sup>4</sup> 1	Kategooria 2	Kategooria 3	Kategooria 4
<b>Põhinõue nr 9 – Asjakohane ja täielik arvestus tasaarveldatud, tagasinõutud / -nõutavate ning lootusetute nõuete kohta</b>	X			
Hindamiskriteerium nr 9.1 – Olemas on raamatupidamisarvestuse kord, mis tagab täielikud ja täpsed raamatupidamisaruanded	X			
Hindamiskriteerium nr 9.2 – Olemas on piisavad ja asjakohased protseduurireeglid tõendusmaterjali säilitamiseks programmi kulude kohta	X			

### ISF

JKS Põhinõue	Kategooria 1	Kategooria 2	Kategooria 3	Kategooria 4
<b>Põhinõue nr 9 – Asjakohane ja täielik arvestus tasaarveldatud, tagasinõutud / -nõutavate ning lootusetute nõuete kohta</b>	X			
Hindamiskriteerium nr 9.1 – Olemas on raamatupidamisarvestuse kord, mis tagab täielikud ja täpsed raamatupidamisaruanded	X			
Hindamiskriteerium nr 9.2 – Olemas on piisavad ja asjakohased protseduurireeglid tõendusmaterjali säilitamiseks programmi kulude kohta	X			

<sup>4</sup> 1. kategooria - Toimib hästi. Ei vaja parandamist või vajab seda vähesel määral. Puudusi ei ole tuvastatud või need on vähetähtsad. Neil puudustel puudub või on väike mõju hinnatud põhinõuete või süsteemi toimimisele

2. kategooria - Toimib, kuid vajab mõningast parandamist. On tuvastatud mõned puudused. Puuduste mõju hinnatud põhinõuete, asutuste või süsteemi toimimisele on mõõdukas. On antud soovitused, mida auditeeritav peab rakendama.

3. kategooria - Toimib osaliselt, kuid vajab olulist parandamist. On tuvastatud suured puudused, mis seavad fondid silmitsi eeskirjade eiramise ohuga. Mõju põhinõuete või süsteemi toimimise tõhususele on märkimisväärne.

4. kategooria - Sisuliselt ei toimi. On tuvastatud arvukad tõsised ja/või ulatuslikud puudused, mis seavad fondid silmitsi eeskirjade eiramise ohuga. Mõju põhinõuete või süsteemi toimimise tõhususele on märkimisväärne – hinnatud põhinõuded või süsteemid toimivad vaevu või ei toimi üldse.



## Lisa 2

### ***SUMMARY IN ENGLISH***

**Audit opinion:** As a result of the audit work performed, the audit team concluded that the Responsible Authority's management and control system for key requirement 9 (procedures for debts) is working well (category 1).

#### **Summary of main findings:**

##### **The audit made two minor observations:**

- There is no internal guidance or written procedures of the main principles and related workflows for the annual report to the European Commission;
- The prepayments have not been made to the beneficiary within the prescribed 14 calendar days.

**The audit made no significant observations.**

#### **Kinnitame lõpparuande 9 leheküljel.**

##### **Auditi eest vastutav isik:**

Kai Paalberg

Riskijuhtimise valdkonna juht  
Grant Thornton Baltic OÜ  
(allkirjastatud digitaalselt)

##### **Auditi juht:**

Merili Kiipus

Riskijuhtimise valdkonna nõustaja  
Grant Thornton Baltic OÜ  
(allkirjastatud digitaalselt)