



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Ühtekuuluvusfondi projekti 2014-2020.6.03.18-0120

“Põlva valla tänavavalgustuse taristu renoveerimine”

PROJEKTIAUDIT

toetuse saaja: Põlva Vallavalitsus
rakendusüksus: Sihtasutus
Keskonnainvesteeringute Keskus

Lõpparuanne

CF-208/2024

16.01.2025



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel ei ole olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Puudusi esines struktuuritoetuse eesmärgipärasel kasutamisel, projekti tulemus- ja väljundnäitajate saavutamise tõendamisel ja riigihanke läbiviimisel. Viimase osas on rakendusüksus teinud finantskorrektsiooni, kuid audiitorite hinnangul on eksitud õigusliku alusega ja finantskorrektsioonimääraga.

Märke struktuuritoetuse registris²:

- märkustega, olulised tähelepanekud.

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

Tähelepanek nr 1.1 – Toetuse saaja on abikõlblikuks lugenud ehitustööde kulu, mida tegelikkuses ei tehtud. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 1 698,46 eurot, sh toetus summas 1 222,89 eurot (72,00%).

Tähelepanek nr 1.2 – Toetuse saaja tõendusmaterjal projekti tulemuste saavutamisest on puudulik või vastuoluline, mistõttu ei saa tulemusi lugeda usaldusväärseks.

Olulised tähelepanekud rakendusüksusele:

Tähelepanek nr 7.1 – RÜ on tuvastanud, et hankija sõlmis hankelepingu riigihanke alusdokumentides sätestatud erinevatel tingimustel, kuid tehtud finantskorrektsiooni otsuses on eksitud õigusliku alusega ja finantskorrektsioonimääraga, millest tulenevalt on mitteabikõlblik kulu ebapiisav. Tuvastatud täiendav mitteabikõlblik kulu on 16 541,71 eurot, sh toetus summas 11 910,03 eurot (72,00%).

Projektaudit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Projektauditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

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.

A - OSA

1. Auditi objekt ja auditeeritud kulud

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
Rakenduskava	Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020
Prioriteetne suund	2014-2020.6 Energiatõhusus
Meede	2014-2020.6.3 Energiasäästu ja taastuvenergia osakaalu suurendamine
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi <i>SFOS</i>)	2014-2020.6.03.18-0120
Projekti nimetus	Põlva valla tänavavalgustuse taristu renoveerimine
Toetuse saaja:	Põlva vallavalitsus
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	Taotluse rahuldamise otsus nr 1-25/127, 28.01.2019. Muudatused: 1. Muudatus nr 1-25/2218, 16.08.2021; 2. Muudatus nr 1-25/2809, 29.11.2021; 3. Muudatus nr 1-25/804, 29.07.2022.
Rakendusüksus	Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	01.03.2019 - 31.07.2022
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 11 lg 3 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna struktuuritoetuse auditeerimise 2024. a tööplan ³ .
Eesmärk	Hinnang struktuuritoetuse eesmärgipärasele ja õiguspärasele kasutamisele vastavalt Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine” § 4 lõikele 1.
Auditi läbiviija(d)	Marten Janno, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, juhtivaudiitor (auditi juht); Ailen Vali, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, talituse juhataja (auditi eest vastutav isik).
Auditi läbiviimise aeg	14.08.2024 – 16.01.2025
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna “Projekti auditi käsiraamat”.

³ Tööplan koostatakse lähtuvalt statistilise valimi moodustamise metoodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda.

Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus projekti rakendamisega seotud isikute intervjuerimine ning järgneva analüüs ja hindamine: <ul style="list-style-type: none"> • projekti tegelik teostamine, • projekti rakendamist kajastav dokumentatsioon, • kulude abikõlblikkus, • projektiga seotud raamatupidamise korraldus, • omafinantseeringu olemasolu, • struktuurifondide sümboolika kasutamine. 				
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)					
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS nr PO10978, 09.11.2022, 204 716,70 eurot				
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	Toetus: 72% Omafinantseering: 28%				
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) ⁴	204 716,70 eurot, 100%				
Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 18 240,17 eurot (tähelepanekud nr 1.1 ja 7.1).					
Väljamaksetaotluse number: SFOS nr PO10978	TOETUS			OMA-FINANTSEERING	KOKKU
	Kokku	EL fond	riiklik toetus		
Mitteabikõlblik summa auditeeritud kuludes (eurodes)	13 132,93	13 132,93	0,00	5 107,24	18 240,17
Leitud vea määr (%) ⁵	8,91%				

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 24 punkti 10 alusel on toetuse saaja kohustatud andma audiitori kasutusse tema nõutavad andmed ja dokumendid ning võimaldama audiitoril viibida projektiga seotud ruumides ja territooriumil. Eelnevalt tulenevalt järeldavad 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

⁴ Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks väljamaksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%.

⁵ Mitteabikõlblike kulude osakaal tegelikult auditeeritud kuludest (%). Kui auditeeriti valimi alusel, siis mitteabikõlblike kulude osakaal valimi mahust.

projektidele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

3. Järeltegevused

Toetuse saajal tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi rakendusüksus. Järeltegevuste tulemustest annab rakendusüksus tagasisidet SFOS-i vahendusel.

Auditeeriv asutus koondab korraldusasutuselt, sertifitseerimisasutuselt, rakendusasutuselt ja rakendusüksuselt saadud informatsiooni soovituste rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Struktuuritoetuse eesmärgipärane kasutamine

Struktuuritoetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele. Vaatamata sellele leiti puudusi kulude abikõlblikkuse arvestuses ja projekti tulemuste tõendamisel.

Oluline tähelepanek 1.1 – Toetuse saaja on abikõlblikuks lugenud ehitustööde kulu, mida tegelikkuses ei tehtud. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 1 698,46 eurot, sh toetus summas 1 222,89 eurot (72,00%).

Tänavavalgustuse taristu renoveerimise toetamise tingimuste (edaspidi TAT)⁶ § 7 lg 1 sätestab mh, et abikõlblikuks loetakse kulud, mis vastavad ühendmääruse⁷ §-s 2 sätestatule. Ühendmääruse § 2 lg-d 1 ja 4 sätestavad koosmõjus, et abikõlblikuks loetakse kulu mh siis, kui kulu aluseks olev töö on vastu võetud või teenus kätte saadud. Lisaks selgitab lg 5, et tegelik kulu on makstud, kui see on tasutud projekti abikõlblikkuse perioodil või 45 kalendripäeva jooksul pärast projekti abikõlblikkuse perioodi.

Toetuse saaja korraldas Põlva valla tänavavalgustuse taristu renoveerimiseks riigihanke nr 244489. Hankemenetluse tulemusena sõlmitud hankelepingu p 4.1 kohaselt hõlmas Töö kogumaksumus, milleks oli käibemaksuta 174 078,83 eurot (käibemaksuga 208 894,60 eurot), endas kõiki Töövõtja poolt Töö teostamiseks ja projektdokumentatsiooni valmistamiseks vajalikke kulutusi. Punkti 4.2 kohaselt tasutakse Töövõtjale Töö teostamise eest Töö üleandmisvastuvõtmisaktide ja arvete alusel.

Viimaselt tööde aktilt⁸ nähtub, et tehtud on mahaarvamisi kogumaksumuses 1 759,08 eurot⁹. Samas tehti lisatöid 8 633,17 euro väärtuses, mis kaeti ärajäänud tööde ning tellija reservi¹⁰ arvelt. Kokku on teostatud töid kogumaksumusega 172 663,45 eurot (käibemaksuta). Küll aga akteeriti aktil ja arvetel tööde kogumaksumuseks 174 078,83 eurot, millest 1 415,38 eurot (174 078,83 - 172 663,45) on akteeritud alusetult. Eeltoodust tulenevalt maksti Töövõtjale alusetult käibemaksuga 1 698,46 eurot ((174 078,83 - 172 663,45)*1,2), mille ulatuses ei ole töid tehtud.

Selline teguviis on audiitorite hinnangul vastuolus eelnimetatud hankelepingu punktiga, mille kohaselt töö maksumus hõlmas töö teostamiseks tehtud kulutusi. Eeltoodust tulenevalt aga tööde maksumusest 1 415,38 euro ulatuses kulutusi ei tehtud. Tulenevalt sellest on toetuse saaja eksinud ühendmääruse § 2 lg-s 4 nimetatud kulude

⁶ Majandus- ja taristuministri määrus nr 48 "Tänavavalgustuse taristu renoveerimise toetamise tingimused", saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/125072023007>.

⁷ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord, saadaval <https://www.riigiteataja.ee/akt/103082024005>.

⁸ Teostatud tööde vaheakt/rahaline akt nr 3. Aruande periood: juuli 2022.

⁹ Grossi poe piirkonnas jäeti ära töö „Valgustusti paigaldus olemasolevale mastile“ summas 740,59 eurot; lisaks jäeti ära järgmised tööd: „Maakaabli paigaldus lahtisesse kaevikusse koos tagasitaitmisega“ summas 346,18 eurot, „Jalandite, metallmastide ja maanduse paigaldus koos valgustitega“ summas 405,06 eurot, „Ol.olevate mastide demontaažitööd“ summas 178,17 eurot ja „Taastamistööd“ summas 89,08 eurot. Kogusummaks on 1 759,08 eurot (740,59+346,18+405,06+178,17+89,08) käibemaksuta.

¹⁰ Tellija reserv 5% tööde maksumusest (165 789,36) summas 8289,47 eurot (käibemaksuta).

abikõlblikuks lugemise põhimõtte vastu, mille kohaselt kulu aluseks olev töö peab olema vastu võetud või teenus kätte saadud. Antud juhul ei ole toetuse saaja aktiiv ja arvetel kajastatud 1 415,38 euro ulatuses töid saanud, millest tulenevalt ei saa antud summat koos käibemaksuga abikõlblikuks lugeda.

Nii rakendusüksus kui ka ehitustööde järelevalve tuvastas samuti, et tööde maksumuse summeerimisel on tehtud viga. Toetuse saaja lubas 14.04.2023 teha Töövõtjale nimetatud summas tagasinõude. Auditeerimise hetkel 03.12.2024 selgitas toetuse saaja, et tagasinõuet tehtud ei ole, vaid Töövõtja on teostanud selle summa ulatuses hankijale ehitatud tänavavalgustuse taristu juhtimissüsteemi hooldustöid. Nimetatud töid aga auditeeritav projekt ei hõlma, kuivõrd abikõlblikkuse periood lõppes 31.07.2022 ja toetuse saaja selgitustest nähtuvalt teostati kõnealune tasaarveldus hooldustöödest peale nimetatud perioodi.

Rakendusüksus selgitas, et kontrollijal on eelnimetatud summa jäänud ekslikult mitteabikõlblikuks lugemata.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 45 lg 1 p 1 alusel tehakse finantskorrektsiooni otsus toetuse vähendamiseks mh juhul kui kulu ei ole abikõlblik. Antud juhul ei saa lugeda abikõlblikuks kuluks Töövõtjale alusetult makstud 1 698,46 eurot, sh toetus (72%) 1 222,89 eurot ja mitteabikõlblik omafinantseering (28%) 475,57 eurot.

Risk toetuse saajale: Kui toetuse saaja ei järgi kulude abikõlblikuks lugemise reegleid, eksisteerib risk, et toetuse saaja peab mitteabikõlbliku kulu ulatuses toetuse osaliselt või täielikult tagasi maksma.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame toetuse saajal teha auditi ulatusse jäävate mitteabikõlblike kulude osas täiendav toetuse tagasimakse summas 1 222,89 eurot (72%) ja mitteabikõlblik omafinantseering summas 475,57 eurot (28%) projekti abikõlblikust omafinantseeringust maha arvata ning tagada edaspidi toetuse saamisega seotud kohustustest kinnipidamine.

Toetuse saaja kommentaar:

Üldine vastuväide:

Koostatud auditis on küll nimetatud riskid, kuid ei ole antud hinnangut nende riskide realiseerumise tõenäosusele.

Rahvusvahelise auditeerimise standardi (ISA) 315 kohaselt peab audiitor tuvastama ja hindama olulise väärkajastamise riske, sealhulgas nende realiseerumise tõenäosust. Auditist peaksid nähtuma riskihindamise protseduurid, dokumentatsioon aga samuti ka kvalitatiivne ja kvantitatiivne hindamine.

Eelviidatud asjaolusid auditist ei nähtu.

Punkti 1.1. tähelepanek:

Auditi tulemustest ei nähtu viidet lepingu punktile, läbiviidud hanget ja selle tulemusena sõlmitud töövõtulepingut on tõlgendatud põhjendamatult kitsendavalt. Eesmärgiks oli saavutada hanke tulemusena nii tänavavalgustuse projekteerimise, ehitus- ja ümberehitustööd. Põlva Vallavalitsus on selgitanud, milleks kasutamata summa on kulunud. Toetuse saaja on teenuse saanud ja selle eest tasu maksnud. Tegemist on auditi läbiviijate subjektiivse hinnanguga mida ei ole piisavalt põhjendatud.

Auditorite täiendav kommentaar:

Toetuse saaja üldise vastuväite osas märgime, et projektauditite tegemisel lähetume Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna „Projektauditi käsiraamatust“, mis on kooskõlas IIA (Institute of Internal Auditors) rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega. Projektauditite aruandes välja toodud tähelepanekute puhul on risk defineeritud järgmiselt: „sündmuse toimumise oht, mis võib mõjutada eesmärkide saavutamist. Juhul, kui risk on juba realiseerunud (nt mitteabikõlblik kulu tekkinud), ei pea tähelepanekus riski välja tooma ning piisab vaid tuvastatud asjaolude mõju kirjeldamisest.“ Näiteks praeguse aruande tähelepanekutes 1.1 ja 7.1 on audit mitteabikõlbliku kulu tuvastanud (summad on toodud tähelepaneku pealkirjades), mistõttu oli audiitori otsustada, kas risk eraldi välja tuua või mitte. Audiitor on otsustanud riski sõnastada, et juhtida auditeeritava tähelepanu ohtudele, mis

võivad kaasneda, kui ei järgita toetuse abikõlblikkuse reegleid. Tähelepaneku 1.2 puhul mitteabikõlblikku kulu ei tekkinud, kuid kuna toetuse saaja ei ole auditi aruande koostamise ajaks usaldusväärset tõendusmaterjali esitanud, siis oht, et projekti tulemusi ei saa usaldusväärseks pidada, on realiseerunud (auditi lõpparuande esitamise ajal).

Seoses punktiga 1.1, ei ole audiitorite hinnangul toetuse saaja kommentaarid toodud väited asjakohased. Nagu tähelepanekus on kirjeldatud, siis tööde aktil märgitud perioodil ei teostatud tasaarveldust. Nimetatud tasaarveldus hooldustöödest teostati tagantjärele abikõlblikkuse perioodi lõppu. Selliseid kulusid, mida ei teostata abikõlblikkuse perioodil, ei saa abikõlblikuks lugeda, olenemata sellest, et need olid sõlmitud hankelepinguga seotud.

Risk rakendusüksusele: Kui rakendusüksus ei kontrolli vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist, esineb risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ning toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Soovitus rakendusüksusele: Soovitame RÜ-l algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse osalise tagasinõudmise protsess. Lisaks soovitame rakendusüksusel edaspidi tõhusamalt kontrollida kulude abikõlblikkuse reeglite täitmist.

Rakendusüksuse kommentaar: Rakendusüksus algatab mitteabikõlblike kulude osas toetuse tagasinõudmise menetluse.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Gunnar Vaikmaa, 3 kuud lõpparuande saamisest.

Korraldusasutuse kommentaar: Nõustume auditi soovitusel.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev korraldusasutuses: Mairi Uusen, 90 päeva alates lõpparuande kinnitamisest

Oluline tähelepanek 1.2 – Toetuse saaja tõendusmaterjal projekti tulemuste saavutamisest on puudulik või vastuoluline, mistõttu ei saa tulemusi lugeda usaldusväärseks.

Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (edaspidi STS) § 24 punkti 1 kohaselt on toetuse saaja kohustatud tagama projektiga kavandatud tulemuste saavutamise ja punkti 6 kohaselt nimetatud tulemuste saavutamist ka tõendama.

Toetuse saaja märkis projekti taotlusesse mh järgmised tulemus- ja väljundnäitajad ning nende sihtväärtused:

- Renoveeritud tänavavalgustuspunktide arv, sihtväärtus 419 tk;
- Eeldatav keskmine valgustuspunkti installeeritud elektriline võimsus, sihtväärtus 37,20 W;
- Arvestuslik elektrienergia tarbimise vähenemine tänavavalgustuses, sihtväärtus 210,40 MWh/a;
- Arvestuslik CO₂ vähenemine aastas, sihtväärtus 229,34 t CO₂ ekv/a.

Viimase taotluse rahuldamise otsuse (edaspidi TRO) muudatusega tõsteti nimetatud näitajate sihtväärtusi vastavalt 622 tk-ni, 51,89 W-ni, 308,38 MWh/a-ni ja 336,14 CO₂ ekv/a-ni.

Projekti lõpparuandes on näitajatele:

- „Renoveeritud tänavavalgustuspunktide arv“ märgitud projekti lõpuks saavutatud väärtuseks 616 tk.

- “Eeldatav keskmine valgustuspunkti installeeritud elektriline võimsus” märgitud projekti lõpuks saavutatud väärtuseks 46,26 W.
- “Arvestuslik elektrienergia tarbimise vähenemine tänavavalgustuses” saavutatud väärtuseks märgitud 0, kuivõrd tegemist on arvestusliku näitajaga, mida prognoositi enne projekti valmimist, plaanitava töödema alusel. Tegelikku elektrienergia tarbimist on võimalik mõõta alles peale projekti lõppemist, kuid kohustust selleks toetuse saajal ei ole.
- “Arvestuslik CO2 vähenemine aastas” siht- ja saavutatud väärtuseks märgitud 336,14 tCO2 ekv/a, mis tuleneb eelnimetatud elektrienergia tarbimise vähenemise näitaja väärtusest (308,38 MWh/a). Nimelt lähtutakse arvutamisel sellest, et projekti piirkonnas tänavavalgustuspunktide tarbitud elektrienergia on 1 MWh = 1,09 tCO2. Tegemist on samuti arvestusliku näitajaga, mille tegelikku saavutustaset on võimalik kinnitada üksnes läbi elektrienergia tarbimise mõõtmise.

Toetuse saaja on lõpparuandes kirjeldanud üldiselt näitaja “Eeldatav keskmine valgustuspunkti installeeritud elektriline võimsus” saavutatud väärtuse 46,26 W aluseks olevat infot. Tõendeid ja arvutuskäiku, mis on nimetatud väärtuse arvutamise aluseks, lõpparuandega esitatud ei ole. Samuti on jäänud ebaselgeks, milliste tõendite alusel arvutati näitaja “Arvestuslik elektrienergia tarbimise vähenemine tänavavalgustuses” tõstetud arvestuslik sihtväärtus 308,38 MWh/a.

Audiitorid pöördusid alusandmete ja arvutuskäigu saamiseks rakendusüksuse ning toetuse saaja poole. Rakendusüksus ei esitanud tõendeid ega arvutuskäiku, mis annaks selguse eelnimetatud saavutatud väärtuse ja arvestuslike väärtuste kujunemisest. Mh esitas rakendusüksus projekti taotlusega esitatud välisvalgustuse taristu tehnilise info koondi faili. Küll aga ei ole selle alusel võimalik arvutada lõplikke sihtväärtuseid, kuna viimaseid tõsteti peale taotlemist.

Rakendusüksus viitas veel, et seatud sihtväärtused hindas tehniline ekspert adekvaatseteks, kuid nimetatud eksperdi hinnanguid vms aruandeid auditi päringu peale ei esitatud.

Toetuse saaja selgitas, et praeguseks on kõik projekti aruandlusega tegelenud isikud Põlva Vallavalitsusest lahkunud ja sellest tulenevalt ei ole täpselt teada, milliseid dokumente lõpparuandes kirjeldatud saavutatud määrade arvutuse aluseks võeti. Sellegipoolest teostas toetuse saaja olemasolevate dokumentide alusel uued arvutused ja esitas need audiitoritele. Uue arvutuse kohaselt oli näitaja “Eeldatav keskmine valgustuspunkti installeeritud elektriline võimsus” saavutatud väärtuseks 42,94 W. Küll aga on see arvutatud 618 renoveeritud valgustuspunkti alusel, mis ei ühti näitaja „Renoveeritud tänavavalgustuspunktide arv” lõpparuandes toodud saavutusmääraga 616 ega selle aluseks oleva tõendusmaterjaliga¹¹. Seega ei saa lõpparuandes toodud renoveeritud tänavavalgustuspunktide arvu pidada usaldusväärseks.

Näitaja “Arvestuslik elektrienergia tarbimise vähenemine tänavavalgustuses” arvestusliku sihtväärtuse alusandmed ja täpne arvutuskäik on samuti ebaselge. Projektitaotluses on üldiselt kirjeldatud esialgse sihtväärtuse arvutamist (210,4 MWh/a). Küll aga ei ole täpselt teada, kuidas ja milliste dokumentide alusel jõuti lõpliku sihtväärtuseni 308,38 MWh/a, mis kehtestati TRO muudatusega. Toetuse saaja ei ole nimetatud dokumente esitanud. Seejuures on tõendamata ka näitaja “Arvestuslik CO2 vähenemine aastas” arvestuslik sihtväärtus, kuivõrd selle arvutamise aluseks on omakorda arvestusliku elektrienergia tarbimise vähenemine.

Eeltoodust tulenevalt puudub audiitoritel kindlus, et rakenduskavaga¹² seonduvatesse väljund- ja tulemusnäitajatesse sisendit andvate näitajate „Renoveeritud tänavavalgustuspunktide arv”, “Eeldatav keskmine valgustuspunkti installeeritud elektriline võimsus” ja „Arvestuslik CO2 vähenemine aastas” saavutusmäärad on usaldusväärsed.

¹¹ Erinevused on osa 1 ja 2 renoveeritud tänavavalgustuspunktide arvus. Ühe tõendi alusel renoveeriti I osas 55 valgustit, teise tõendi alusel 54. Ühe tõendi alusel renoveeriti II osas 132 valgustit, teise tõendi alusel 135.

¹² Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020.

Risk toetuse saajale: Kui toetuse saaja ei tõenda tulemus- ja väljundnäitajate sihtväärtuste saavutamist, siis esineb risk, et projekti tulemused ei ole usaldusväärsed.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame toetuse saajal edaspidi kõik tulemus- ja väljundnäitajate saavutusmäärade aluseks olevad tõendid ja arvutuskäigud piisavas ulatuses ning arusaadavalt säilitada.

Toetuse saaja kommentaar: Vaata toetuse saaja sama dokumendi eelnevat kommentaari.

Auditorite täiendav kommentaar: *Jääme tähelepanekus toodud seisukohtadele kindlaks.*

Risk rakendusüksusele: Kui rakendusüksus ei kontrolli projekti aruannetes kajastatud info aluseks olevaid tõendeid, siis on oht, et aruannetes esitataks ebaõiget teavet. Lisaks esineb oht, et rakenduskava seirearuanne ei kajasta tegelikku ülevaadet saavutatud tulemustest ning tehtavad järelused on ekslikud.

Soovitus rakendusüksusele: Soovitame rakendusüksusel:

- küsida toetuse saajalt usaldusväärsed andmed projekti saavutusmäärade tõenduseks ning vastavalt sellele korrigeerida SFOS-is projekti saavutusmäärasid. Juhul kui neid ei õnnestu saada, siis ei saa korraldusasutuse esitatav rakenduskava seirearuanne vastava projekti saavutusmäärasid sisaldada.
- edaspidi kontrollida põhjalikumalt projekti aruannetes kajastatud teabe aluseks olevaid tõendeid.

Rakendusüksuse kommentaar: Nõustume auditi soovitusel küsida toetuse saajalt täiendavaid andmeid näitajate saavutusmäärade tõendamiseks. Vaatame esitatud andmed üle ja lähtuvalt sellest ka SFOSis projekti saavutusmäärad.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Tiiu Noormaa, 3 kuud lõpparuande saamisest.

Korraldusasutuse kommentaar: Nõustume auditi soovitusel küsida toetuse saajalt täiendavaid andmeid näitajate saavutusmäärade tõendamiseks ning edaspidi kontrollida põhjalikumalt projekti aruannetes kajastatud teabe aluseks olevaid tõendeid. Vastavalt KAMINas sätestatud nõuetele, on rakendusüksuse kohustuseks kontrollida projekti aruannetes näitajate sihttasemete täitmist veendudes, et kõik projektile määratud näitajad on näitajate metoodika kohaselt ja õigel ajahetkel ning tõendatult raporteeritud. Rakendusüksusel peab olema näitajate täitmise kohta kontrolljälg. See võimaldab tagada, et rakenduskava seires esitatavad andmed on õiged ja usaldusväärsed. Näitajaid saab arvestada mahus, mille ulatuses need on kontrollitavad ja seega olemas veendumus andmete korrektsuses. Palume näitajate saavutustasemed üle kontrollida ning viia vajadusel sisse parandused SFOS andmetesse hiljemalt 90 päeva jooksul ning teavitada korraldusasutust paranduste tegemisest. Arvestame parandustega ka perioodi 2014-2020 lõpparuande koostamisel, mis hetkel on koostamisel.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev korraldusasutuses: Anu Altermann/Kairi Nisamedtinov, 90 päeva auditi lõpparuande kinnitamisest

2. Raamatupidamises kajastamine

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

3. Struktuuritoetuse maht ning ajastus

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

4. Hangete läbiviimine

Struktuuritoetuse saaja ei ole hankeid läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele. Nimelt sõlmis toetuse saaja hankelepingu riigihanke alusdokumentides sätestatud erinevatel tingimustel. Rakendusüksus tegi antud rikkumisele finantskorrektsiooni otsuse, kuid audiitorite hinnangul on eksitud õigusliku alusega ja finantskorrektsioonimääraga. (vt tähelepanekut nr 7.1)

5. Riigiabi andmine

Projekt ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

6. Teavitamine ja avalikustamine

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

7. Rakendusüksusele suunatud tähelepanekud

Oluline tähelepanek 7.1 – RÜ on tuvastanud, et hankija sõlmis hankelepingu riigihanke alusdokumentides sätestatud erinevatel tingimustel, kuid tehtud finantskorrektsiooni otsuses on eksitud õigusliku alusega ja finantskorrektsioonimääraga, millest tulenevalt on mitteabikõlblik kulu ebapiisav. Tuvastatud täiendav mitteabikõlblik kulu on 16 541,71 eurot, sh toetus summas 11 910,03 eurot (72,00%).

Tänavavalgustuse taristu renoveerimise toetamise tingimuste (edaspidi TAT) § 26 lg 1 p 4 kohaselt järgib toetuse saaja projektiga seotud hangete läbiviimisel riigihangete seadust (edaspidi RHS). RHS § 120 lg 1 sätestab, et hankeleping sõlmitakse riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel ja vastavuses edukaks tunnistatud pakkumusega.

Toetuse saaja korraldas Põlva valla tänavavalgustuse taristu renoveerimiseks IV osa riigihanke nr 244489, mille üheks alusdokumendiks oli hankelepingu projekt. Lepingu projektis sätestati töövõtjale mh järgmised kohustused:

1. Sõlmida hiljemalt viie päeva jooksul pärast ehitustöödega alustamist ehituse koguriskikindlustuse (CAR) ja tsiviilvastutuskindlustuse lepingud (hankelepingu projekti p 7);
2. Andma tellijale ehitusaegse tagatise summas 10% lepingu hinnast koos käibemaksuga ja garantiiaegse tagatise summas 2% lepingu hinnast koos käibemaksuga (hankelepingu projekti p 8);
3. Teostada garantiiajal ülevaatusi 1 kord aastas (hankelepingu projekti p 9.4).

Riigihankemenetluse tulemusena sõlmitud hankelepingust on eelnimetatud punktid välja jäetud, millest tulenevalt ei ole hankija täitnud RHS § 120 lg-s 1 sätestatud kohustust sõlmida hankeleping riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel.

Rakendusüksus Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK) on antud rikkumisele koostanud finantskorrektsiooni otsuse, rakendades korrektsioonimäära aluseks Ühendmääruse¹³ § 21 lg-t 1 ja jõudnud järeldusele, et proportsionaalne on kohaldada madalaimat korrektsioonimäära 2%. KIK põhjendas 2%-lise määra rakendamist kokkuvõtvalt järgmiste asjaoludega (vt finantskorrektsiooni otsuse punktid 9, 11, 13, 31, 32, 33):

- Konkurents hankes oli tugev, kuna esitati 6 pakkumust;
- Toetuse saaja ülevaade nende poolt korraldatud nelja hanke osas, kus pakkujad on suures ulatuses olnud samad ja seda sõltumata hankelepingu projekti tingimustest;
- Edukal pakkujal oli olemas üldine vabatahtlik vastutuskindlustus;
- Toetuse saaja väitis, et VÕS-i sätetest saab järeldada, et lepingu tõlgendamisel on võimalik lähtuda ka hankedokumentides toodud asjaoludest. Sellest tulenevalt oli toetuse saaja arvates õigus hankelepingu täitmisel nõuda lepingu projektis märgitud kindlustuste ja tagatiste esitamist, olenemata asjaolust, et sõlmitud hankelepingus sellist kohustust ei sätestatud;
- Toetuse saaja väide, et leping sisaldas muid tingimusi, mis maandasid piisavalt riske;
- Toetuse saaja väide, et sõlmitud hankelepingust jäeti nimetatud kohustused välja inimliku eksituse tõttu.

Audiitorid ei nõustu rakendusüksuse (edaspidi RÜ) rakendatud finantskorrektsiooni õigusliku aluse ega määraga.

Audiitorite hinnangul ei välista laiema pakkujate ringi võimalust toetuse saaja argument, et hankele laekus 6 pakkumust ja ülevaade neljast tänavavalgustuse hankest, kus pakkujad olid, olenemata hankelepingu projekti tingimustest, suures ulatuses samad. Nimelt kolmes eelnevas Põlva valla tänavavalgustuse ümberehitamise hankes ei sisaldanud hankelepingu projektid eelnimetatud tagatiste, kindlustuste ja garantiiaegsete kontrollide kohustusi ning hangetele on esitatud rohkem pakkumusi – kahel juhul oli 9 pakkumust ja ühel juhul 8 pakkumust.

Järelikult eelnimetatud lepingutingimuste välja jätmise juba riigihanke alusdokumentidest, oleks audiitorite hinnangul võimaldanud pakkumuse esitada ka nendel ettevõtetel, kellel ei olnud mingil põhjusel võimalik kindlustust sõlmida ja/või tagatist esitada. Koosmõjus eelnevaga oleks võinud pakkujate ringi laiendada ka garantiiaegse kontrollkohustuse välja jätmise riigihanke alusdokumentidest.

Seoses vastutuskindlustusega juhvad audiitorid tähelepanu, et eduka pakkuja ELTAM OÜ vastutuskindlustuspoliisi märgitud kindlustusperiood ei hõlma hankelepingu täitmise perioodi. Nimelt hankeleping sõlmiti märtsis 2022 ja lepingus märgitud täitmise tähtaeg jäi juulisse 2022, millal tööd ka lõpetati. Poliisi kohaselt algas kindlustusperiood aga detsembris 2022. Järelikult ei saa nimetatud kindlustuspoliisi antud kaasuses arvesse võtta kui finantskorrektsioonimäära alandavat asjaolu, sest see ei kinnita, et asjaomasel perioodil oli vastutuskindlustus Töövõtjal olemas.

Sobiv ei ole ka toetuse saaja väide, et võlaõigusseaduse sätetest tulenevalt on hankelepingu tõlgendamisel võimalik lähtuda riigihanke alusdokumentides toodust ja sellest tulenevalt oli toetuse saajal õigus kindlustusi ja tagatise nõuda ka hankelepingu projekti alusel. Esmalt, teadaolevalt ei ole toetuse saaja töövõtjalt hankelepingu projektis sätestatud kindlustusi ja tagatise nõudnud. Teiseks, hankelepingule küll kohaldatakse võlaõigusseaduses sätestatud, kuid tingimusel, et riigihangete seaduses ei ole sätestatud teisiti. Ehk riigihangete seaduses sätestatud erisused hankelepingule kohaldumisel on ülimuslikumad võlaõigusseaduses sätestatust. Hankelepingu tingimuste sisustamisel peab hankija järgima mh riigihangete üldpõhimõtteid¹⁴. Üldpõhimõtete, eelkõige võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtete, teenimiseks on loodud ka RHS § 120 lg-s 1 nimetatud kohustus – **sõlmida hankeleping alusdokumentides sätestatud tingimustel**. Kohustuse eesmärk on ära hoida kindla pakkuja eelistamist ning hankija tegevuse meelevaldsust.¹⁵ Järelikult, olenemata võlaõigusseaduses sätestatust, löi hankija edukale pakkujale

¹³ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord.

¹⁴ M.A. Simovart, M.Parind „Riigihangete seadus kommenteeritud väljaanne“, 2019, § 8 kommentaar 32.

¹⁵ M.A. Simovart, M.Parind „Riigihangete seadus kommenteeritud väljaanne“, 2019, § 120 kommentaarid 1, 2 ja 5.

soodsamad tingimused võrreldes ülejäänud pakkujatega, mis on vastuolus riigihangete võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtetega. Audiitorite hinnangul ei sisalda hankeleping ka muid selliseid tellija riske maandavaid tingimusi, mida saaks võrdsustada hankelepingu projektis kirjeldatud kindlustustega, tagatistega ja garantiiaja kontrollkohustusega.

Ringkonnakohus on asunud seisukohale, et olukorras, kus hankeleping on sõlmitud alusdokumentides sätestatud tingimustest erinevalt, **tuleb eeldada**, et osapooled on pidanud läbirääkimisi.¹⁶ Kuna ainuüksi alusdokumentidest erinevalt sõlmitud hankeleping on riigihankeõiguslikult eelduseks, et läbirääkimised toimusid, siis ei oma tähendust ka toetuse saaja väide, et tegemist oli inimliku eksitusega. Samuti on see väide tõendamata.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28.06.2023 otsuse nr 5-23-3 kohaselt tuleb õigusliku aluse määramisel juhendada toetuse saaja taotluse rahuldamise otsuse kuupäevast. Taotluse rahuldamise otsus käesolevas projektis tehti 28.01.2019, millest tulenevalt peab finantskorrektsiooni määramise aluseks võtma alates 21.09.2018 jõustunud ühendmääruse.

Vastavalt sellel ajal kehtinud ühendmääruse § 22 lg 11 punktile 15 rakendatakse 25 protsendilist finantskorrektsioonimäära kui avatud või piiratud hankemenetluses on peetud läbirääkimisi, millega on kahjustatud riigihanke korraldamise üldisi põhimõtteid. Sama paragrahvi lg 12 kohaselt võib sõltuvalt rikkumise raskusest kohaldada 5- või 10 protsendilist finantskorrektsioonimäära. Seega ei ole KIKi poolt rakendatud 2%-line korrektsioonimäär õigusaktiga kooskõlas.

Audiitorite hinnangul oleks ebaproportsionaalne kohaldada kõrgeimat 25 protsendilist määra, kuivõrd tegemist on lepingus sätestatud kõrvalkohustustega, mis üksnes tagavad põhikohustuste täitmist. Teisalt ei ole põhjendatud ka madalaima korrektsioonimäära rakendamine, kuivõrd potentsiaalne efektiivse konkurentsi riive ja pakkujate ebavõrdne kohtlemine leidis aset. Järelikult on audiitorite hinnangul õiglane rakendada 10 protsendilist finantskorrektsiooni määra arvestades, et lepinguprojektis sätestatud kohustustel oli rahaline mõju ning nende välja jätmise sõlmitud lepingust andis töövõtjale eelise.

Arvestades eespool kirjeldatud asjaolusid, on audiitorite hinnangul ka pärast RÜ poolt 2-protsendilist kulude vähendamist ning tähelepanekus 1.1 toodud mitteabikõlblike kulude mahaarvamist, auditi ulatuses olevates projekti kuludes mitteabikõlblike kulusid summas 16 541,71¹⁷ eurot, sh toetus (72%) 11 910,03 eurot ja mitteabikõlblik omafinantseering (28%) 4 631,68 eurot. Audiitorite hinnangul tuleb RÜ-l rakendatud finantskorrektsiooni määra korrigeerida ning teha täiendav tagasinõude otsus.

Toetuse saaja kommentaar:

Punkti 7.1. tähelepanek: KIK 04.07.2023 otsus nr 1-25/1061 on jõustunud ja seda ei ole vaidlustatud.

Audiitorite hinnang selle kohta, et hankes oleks võinud osaleda ka need ettevõtted, kellel ei olnud mingil põhjusel võimalik kindlustust sõlmida ja/või tagatist esitada. Auditist ei nähtu ühtegi konkreetset ettevõtet (auditis ei ole ettevõtet nimetatud) kes oleks tegutsenud antud valdkonnas, ettevõttel puudus vabatahtlik kindlustus ja oleks saanud/võinud hankes osaleda.

Toetuse saaja on viidanud asjaolule, et kokku neljas hankes osales 13 ettevõtet ja üldteada on asjaolu, et ehitusettevõtetel on sõlmitud vabatahtlik kindlustusleping. Põlva Vallavalitsus rõhutab, et üldteada on asjaolu, et riigihangetel osalevatel ehitusettevõtetel on sõlmitud vabatahtlik kindlustusleping. Põlva Vallavalitsus ei nõustu auditis väljendatud seisukohaga, et hankes osalenud ja lepingu poolel ELTAM OÜ-l ei olnud lepingu kehtivuse perioodil kehtivat vastutuskindlustuse lepingut. Oleme teavitanud rakendusüksust 14.04.2023, et edukas pakkuja ei ole saanud eelist võrreldes teiste pakkujatega, kuna on pidanud tegema kulutusi kindlustustele ja olime valmis vastavad kindlustused vajadusel esitama. Põlva Vallavalitsus esitab käesoleva auditi juurde poliisid, mis näitavad, et tegelikult siiski ELTAM OÜ-l kindlustus oli ja kehtis ka töövõtulepingu kehtivuse ajal.

¹⁶ TlnRko 01.06.2015, 3-14-50324, p 15 ja 16.

¹⁷ (208 894,60 – 1 698,56)*10% - FKO-ga maha arvanud 2% ehk 4 177,90 eurot = 16 541,71.

Põlva Vallavalitsus ei nõustu ka selle järeldusega, et tähtsust ei oma asjaolu, et lepingu sõlmimisel oli tegemist inimliku eksitusega ja et see väide on tõendamata. Auditist ei nähtu milliste andmetega oleks/peaks vald eelviidatud väiteid tõendama ja kas neid võimalikke tõendeid on auditi käigus ka küsitud. Samuti järeldus, et – pooled on eeldatavasti pidanud läbirääkimisi- on oletuslik väide. Auditist ei ole selle väite tõendamiseks esitatud mitte ühtegi faktiväidet ega muud asjaolu, millest saaks seda järeldada. Viide ringkonnakohtu otsusele ei ole antud juhul sellise järelduse tegemiseks piisav. Seega on auditi järeldused selgelt subjektiivsed.

Ei selgu ka milles seisnes ikkagi antud juhul ELTAM OÜ eelistamine. Auditist ei ole hinnatud ELTAM OÜ eelnevat ja hankelepingule järgnevat tegevusi ehk siis ei nähtu, kas esinesid sellised asjaolud, mis oleks pidanud ELTAM OÜ-le eelistusi looma. Avalikest andmetest lähtuvalt on viidatud osaühing tegutsenud alates 08.03.1999. aastast, krediidiskoor on usaldusväärne, 2024. aasta käive oli 1 449 686 eurot. Auditist ei nähtu, miks oleks/peaks sellist ettevõtet kuidagi eelistama.

Audiitorite täiendav kommentaar: *Toetuse saaja täiendavalt esitatud vastutuskindlustuse poliis hõlmab küll lepingu täitmise perioodi, kuid on sõlmitud summale 32 000 eurot. Hankelepingu projektis aga nõuti hüvitamise piirmäära vähemalt lepingu summas koos käibemaksuga, milleks oli 208 894,60 eurot. Järelikult ei vastanud olemasolev vastutuskindlustus hankelepingu projektis nõutule, millest lähtusid kõik pakkujad. Lisaks nõuti hankelepingu projektis lisaks vastutuskindlustusele ka ehituse koguriskikindlustust ja täitmistagatist, mida edukal pakkujal ei olnud. Samuti on sõlmitud hankelepingust välja jäetud Töövõtja kohustus teostada garantiiajal ülevaatusi 1 kord aastas.*

Kokkuvõttes ei muuda mittevastava vastutuskindlustuse olemasolu ega toetuse saaja kommentaarid toodud väited audiitorite seisukohti.

Risk rakendusüksusele: Kui rakendusüksus ei kohalda toetuse tagasinõudmisel korrektsiooni piisavas määras, st ei võta arvesse õigusnormide rikkumise olemust ja raskusastet, on oht, et Euroopa Komisjonile deklareeritakse mitteabikõlblikke kulusid.

Soovitus rakendusüksusele:

1. Soovitame RÜ-l algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse osaline tagasinõudmise protsess ja vastavalt ühendmäärusele toetus (72% CF toetus) tagasi nõuda ning mitteabikõlblik omafinantseering (28%) projekti abikõlblikust omafinantseeringust maha arvata.
2. Soovitame rakendusüksusel edaspidi analoogsete rikkumiste puhul rakendada asjakohast korrektsioonimäära.

Rakendusüksuse kommentaar: Rakendusüksus selgitab, miks toetuse saajale tehtud finantskorrektsiooniotsuses ei ole toetuse saajale tehtud etteheidet, et on läbirääkimisi peetud. RÜ on jätkuvalt sellel seisukohal.

KIK on FKO koostamisel lähtunud Ringkonnakohtu värskemast otsusest so TlnRko 4. mai 2023 otsus nr 3-21-1711, RTK vs Kohila vald, kus olid vaidluse all sarnased asjaolud. On oluline täpsustada, et 2015. a ringkonnakohtu otsuses, millele viitas AA, toetuse saaja mõonis, et pidas läbirääkimisi. Eesti kohtupraktika eeldab läbivalt kokkuleppe olemasolu hankelepingu muutmiseks. Käesolevas rikkumises on toetuse saaja selgitanud, et tegemist oli inimliku eksitusega, kus lepingu vormistamisel ei võetud aluseks hankedokumentide juures asuvat hankelepingu projekti, vaid sellega sarnane lepingupõhi, kus punktid 7. Kindlustus, 8. Tagatised ja punkt 9.4. olid välja jäänud. Toetuse saajal polnud soovi esitatud nõudmistest taganeda ja nõudmised olid kahtlemata kohased ja proportsionaalsed. Eeltoodud selgituse peale ja kehtivat kohtupraktikat arvestades polnud KIKil alust asuda seisukohale, et toetuse saaja on pidanud läbirääkimisi. Läbirääkimisi ei saa pidada nõnda, et läbirääkijad ise ei tea, et nad peavad läbirääkimisi. KIK ei saa toetuse saajale ette heita, et on läbirääkimisi peetud, kui puuduvad igasugused kaudsed ja otsesed tõendid, mis viitavad läbirääkimiste pidamisele ja teadlikule soovile hankelepingust välja jätta mõned punktid. Tõendamiskoormus on antud olukorradel süüdistaval poolel, ehk tuleks tõendada, et antud juhul oli TSi tegevus teadlik ja tahtlik. Seda polnud võimalik tõendada. Seega sellises olukorras ei jää muud üle, kui lugeda TSi

väited usutavateks. Heaks juhuks lisame, et ka kohtupraktikas on tavapärase lugeda mingeid asjaolusid usutavateks arvestades laiemalt nt kaasuse asjaolusid, selmet alati tugineda konkreetse küsimuses kindlale tõendile. Viitame TlnRko 4. mai 2023 otsuse punkti 15-le, mille kohaselt eeldatakse mõlema poole tahteavaldust hankelepingu muutmiseks. Punktis 16 tuuakse välja, et vaikimist või tegevusetust ei saa lugeda tahteavalduseks. Käesoleval juhul KIKil puuduvad tõendid, et toetuse saaja või töövõtja oleksid avaldanud soovi pidada läbirääkimisi hankelepingu muutmiseks ehk ei ole tuvastatav ükski tahteavaldus hankelepingu muutmiseks. (sarnaseid lahendeid on veel, nt Tln HKo 3-19-304, TlnRko 2-19-10964).

Audiitorite viidatud riigikohtu põhiseaduslikku järelevalve kolleegiumi 28.06.2023 otsuse resolutsioon ütleb: Tunnistada Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2014. a määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ § 25 lõige 5 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, millega nähakse ette, et § 22³ kohaldub toetustaotluste puhul, mis rahuldati enne 9. oktoobrit 2020. Kuna KIK ei ole toetuse saajale etteheidet teinud läbirääkimiste pidamise osas, polnud KIKil vajadust lähtuda kolleegiumi seisukohast ja kohaldada teist ühendmäärust. KIK on tuvastatud rikkumisele rakendanud ÜM § 21 lg 1 ehk kehtivat redaktsiooni.

KIK selgitab, et kaalutusõigus piirduv sellega, kas hankes on tagatud arvestatav konkurents või mitte. Kaalutluse eesmärgiks pole hinnata, kas hüpoteetiliselt oleks saanud pakkujate ring olla suurem. Siinkohal ei ole põhjust tugineda TSi varasemale hankele, kus oli ilma käsitletavate nõueteta 1-2 pakkumust rohkem. Tegelikult me ei tea, miks pakkumusi oli pisut enam. Tegemist on audiitori oletusega. Lisame, et põhjuseid võis olla erinevaid, nagu nt pakkujatel oli vähem tööd sellel perioodil. Küsitavust võiks tekitada olukord, kus varasemalt oli sarnastes hangetes nt 6-8 pakkumust ja siis järsku kukub pakkumuste arv 1-2le. Seega 6 pakkumust on veenev arvestatava konkurentsi olemasolu tuvastamiseks, seega, see on fakt, et hankes oli arvestatav konkurents.

Asjaolu, et ühendmääruse § 25 lg 5 tunnistati põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, millega nähti ette, et ühendmääruse § 22³ kohaldub toetustaotluste puhul, mis rahuldati enne 09.10.2020, ei mõjuta teisi ÜM sätteid ja see nähtub selgelt ka ÜM-st, ning selle on kirja pannud ka Tallinna Ringkonnakohtus haldusasjas number 3-23-647 tehtud otsuses.

Seega KIKi tehtud finantskorrektsiooniotsus on RHS rikkumise küsimuses õiguspärane, st on tehtud õigetele faktilistele ja juriidilistele asjaoludele tuginedes ning KIK on rakendanud kohalduvat ÜMi redaktsiooni.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Gunnar Vaikmaa, 3 kuud lõpparuande saamisest.

Audiitorite täiendav kommentaar: Audiitorite hinnangul ei ole asjakohane antud kaasuses tugineda kohtupraktikale, mis käsitleb hankelepingu muutmise aluseks olevaid lepingupoolte kokkuleppeid. Hankelepingu muudatusega on tegemist siis, kui muudetakse juba sõlmitud hankelepingut. Käesoleval juhul aga sõlmitud hankelepingu tingimusi ei muudetud, vaid hankeleping sõlmiti riigihanke alusdokumendiks olevast lepingu projektist erinevatel tingimustel.

Audiitorite hinnangul hõlmab tähelepanekus viidatud Ringkonnakohtu seisukoht ka olukordi, kus osapooled ei ole möönnud läbirääkimiste pidamist. Nimelt tuleneb kohtu sõnastusest, et läbirääkimiste pidamist **peab eeldama**, kui hankeleping sõlmitakse alusdokumentides toodust erinevatel tingimustel. Ringkonnakohtu sõnastusest ei nähtu, et läbirääkimiste toimumist saab eeldada üksnes siis, kui seda on võimalik otseselt tõendada. Audiitorid märgivad, et sisuliselt samadele järeldustele on jõudnud ka Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond¹⁸.

Kaalutusõiguse seisukohalt ei saa audiitorite hinnangul kõrvale jätta hüpoteetilist konkurentsikahju, seda eriti olukorras, kus varasemates Põlva valla tänavavalgustuse hangetes, milles ära jäetud tingimusi hankedokumentid ei sisaldanud, laekus 2-3 pakkumust rohkem.

¹⁸ Riigihangete korduma kippuvad küsimused, 03.12.2024, rubriik „Riigihangete alusdokumendid“ vastus küsimusele nr 8.

Tulenevalt eeltoodust jäävad audiitorid kindlaks tähelepanekus toodud seisukohtadele, korrektsioonimäärade ja selle õiguslikule alusele.

Soovitus korraldusasutusele:

Vaatamata RÜ finantskorrektsiooni otsusega vähendatud abikõlblikele kuludele, on auditi ulatuses täiendav mitteabikõlblik kulu 16 541,71 eurot (72% CF toetuse summa 11 910,03 eurot ja 28% omafinantseeringu summa 4 631,68 eurot), mida Euroopa Komisjonile sertifitseerimiseks esitada ei saa ning korraldusasutusel tuleb nimetatud mitteabikõlblikud kulud Euroopa Komisjonile esitatavast raamatupidamise aastaaruandest eemaldada.

Korraldusasutuse kommentaar: Asjaolusid kogumis hinnates nõustub korraldusasutus, et esinevad läbirääkimiste tunnused, kuna sõlmitud hankeleping erineb kolme peatüki osas suuresti hankelepingu projektist. Kuna osapooled on teistsugustel tingimustel lepingu allkirjastanud, on poolte tahe saanud sellega ka kinnitatud ning ei ole esitatud tõendust, et tegemist oli inimliku eksitusega. Samuti selgub auditi aruandest, et lepingu täitmise käigus neid punkte ka realselt ei täidetud – järelkult avaldub hankelepingu projektist erinevatel tingimustel hankelepingu sõlmimise tahe muu hulgas poolte tegelikus käitumises hankelepingu täitmise ajal.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28.06.2023 otsuse nr 5-23-2 kohaselt tuleb õigusliku aluse määramisel juhinduda toetuse saaja taotluse rahuldamise otsuse kuupäevast. Tegemist on Riigikohtu väljendatud üldise printsiibiga, mille järgi toetuse saaja võib toetuse taotlemisel mõistuspäraselt eeldada, et EL riigihanke reeglite võimaliku rikkumisega kaasnevad riskid ei ole suuremad ja tagajärjed koormavamad, kui toetuse määramise ajal kehtivate õigusnormidega sätestatud. Järelkult kohaldub see printsiip ühendmääruses kehtestatud tagasinõuete regulatsioonile tervikuna ning ei ole piiritletud üksnes kohtuasjas nr 5-23-2 vaidluse all olnud sättega.

Antud juhul on toetuse saaja taotluse rahuldamise otsus nr 1-25/127 tehtud 28.01.2019. Seega tuleb riigihanke nr 244489 rikkumise osas tehtavale finantskorrektsiooniotsusele kohaldada ühendmääruse kuni 08.10.2020 kehtivat redaktsiooni, mille rikkumisele kohaldatavad finantskorrektsioonimäärad ja kaalutusõiguse ulatus võrreldes hetkel kehtiva ühendmääruse redaktsiooniga on toetuse saajale soodsamad. Seega on korraldusasutuse hinnangul korrektne kasutada õigusliku alusena ühendmääruse § 22 lg 11 p 15 koosmõjus lg-ga 12, mille kohaselt tuli hankelepingule eraldatavat toetust vähendada 25 protsenti ning mida sai sõltuvalt rikkumise raskusest vähendada 10-le või 5-le protsendile.

Põhjusel, et rakendusüksus on kohaldanud ebaõiget õiguslikku alust, ei ole antud rikkumisele õigustatud 2-protsendilise korrektsioonimäära kohaldamine. Tulenevalt eeltoodud ühendmääruse redaktsiooni ja selle § 22 lg 11 p-st 15 ja lõikest 12 on rakendusüksuse kaalutusruum piiratud 25-, 10- ja 5-protsendilise korrektsioonimäära valikuga. Vastavalt õigusaktidele (HMS, STS ja ühendmäärus) on rakendusüksusele omistatud finantskorrektsiooni otsuse tegemisel kaalutusõigus, mis tähendab, et korraldusasutus saab kaalutusõiguse teostamisse sekkuda üksnes piiratud ulatuses. Laialdasele Riigikohtu kohtupraktikale tuginedes on korraldusasutusel võimalik üksnes kontrollida, et kaalutusõiguse teostamisel ei oleks kõrvale kaldutud etteantud reeglitest ja elementaarsest põhjendamiskohustusest. Korraldusasutus ei saa rakendusüksuse eest otsustada, kas kohaldada tuleks 25-, 10- või 5-protsendilist korrektsioonimäära, kohus saab üksnes kontrollida, kas rakendusüksus on erinevate määrade kohaldamist kaalunud ja valitud määra põhjendanud.

Korraldusasutus nõustub auditiga, et finantskorrektsiooni otsuse tegemine on otsuses toodud asjaoludel põhjendatud, seda enam, et toetuse saaja ja KIKi poolt viidatud vastutuskindlustus ei kata hankelepingu perioodi. Siiski ei ole ka korraldusasutuse hinnangul asjakohane rakendada kõige rangemat 25%-list määra. Esmalt on asjakohane rakendusüksuse viide, et hankes esitati 6 pakkumust, mistõttu oli tagatud konkurents. Teiseks ei ole kõnealuste tingimuste näol tegemist selliste piiravate tingimustega, mis potentsiaalseid pakkujaid võinuks diskrimineerival viisil kohelda ning olulises osas muuta pakkujate ringi. Rikkumine puudutab lepingu kõrvalkohustust, mis võrreldes põhikohustusega ei oma sarnases ulatuses mõju ega tähendust hanke tulemustele. Samuti märgib korraldusasutus, et vaatamata eelpool nimetatud tingimuste eemaldamisest kehtivad hankelepingule võlaõigusseadusest tulenevad õiguskaitsevahendid, mis siiski osaliselt tagavad riskide maandamise. Kokkuvõtvalt

leiab korraldusasutus, et proportsionaalse korrektsioonimäära antud juhtumi osas saab kaalutleda rakendusüksus, arvestades kõiki eelpool toodud ja talle teadaolevaid asjaolusid.

Lähtuvalt ebaõige õigusliku aluse kasutamisest tuleb rakendusüksusel antud kaasuses teha uus kaalutus finantskorrektsioonimäära osas. Siiski märgib korraldusasutus, et toetuse saajale juba tehtud ja jõustunud finantskorrektsiooni otsuste muutmine ehk lisaotsuse koostamine ei pruugi olla põhjendatud, kui selleks ei esine kaalukaid põhjuseid (näiteks kõrgendatud avalik huvi, ilmnenud uued rikkumise sisulised asjaolusid) ning see riivaks oluliselt toetuse saaja õigustatud ootust eelnevalt koostatud otsuste kehtima jäämisele.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev korraldusasutuses: Mairi Uusen, 90 päeva alates auditi lõpparuande kinnitamisest.

Auditorite täiendav kommentaar: *Auditiitorid jäävad tähelepanekus toodud korrektsioonimäära ja esitatud soovitusete juurde.*

Kinnitame lõpparuande 17 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Ailen Vali
I auditi talituse juhataja
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Marten Janno
I auditi talituse juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 16.01.2025