



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse kui rakendusüksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide audit

Ettevõtlustoetuste valdkond

Audit nr JKS-54/2023

Lõpparuanne

10.04.2024



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Pr Kati Kusmin, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus, rakendusüksus
Hr Tiit Riisalo, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, rakendusüksus
Pr Heidy Purga, Kultuuriministeerium, rakendusüksus
Hr Urmo Merila, Riigi Tugiteenuste Keskus, korraldusüksus
Pr Karin Viikmaa, Riigi Tugiteenuste Keskus, sertifitseerimisüksus

LÜHIÜLEVAADE

Auditi eesmärk oli hinnata Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse (edaspidi EIS) kui rakendusüksuse (edaspidi RÜ) struktuuritoetuse rakendamisega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemide (edaspidi JKS) tõhusust struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020. Auditi aruandes on toodud hinnang RÜ JKS tõhususele seoses ettevõtlustoetuste meetmetega.

Hinnangu andmisel ettevõtlustoetuse valdkonna JKS-ile tuginesid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ning käesoleva JKS auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele.

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et EIS kui ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 prioriteetsete suundade „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus”¹, „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine”² ja „COVID-19 kriisiga võitlemine”³ RÜ JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria⁴).

RÜ protseduurireeglid mittehankijate ostude RHS § 3 põhimõtetega kooskõla tuvastamiseks on olulises osas piisavad, kuid siiski tuvastasime kontrolli-kohti, mis olid katmata. Audiitorite hinnangul peab RÜ kontroll mittehankijate ostude puhul olema põhjalikum ja kontrolliulatus laiem, et tuvastada, ega ei ole eksitud pakujate võrdse kohtlemise ning ostumenetluse läbipaistvuse vastu. Selleks, et vältida auditis toodud puudusi, soovivad audiitorid kasutada tegelike kulude alusel toetuse maksmise asemel pigem lihtsustatud kuluhüvitisviise, näiteks kindlasummaline makse, mis muuhulgas vähendaks toetuse saajate halduskoormust ning lihtsustaks projektide elluviimist.

Auditi käigus tehti 5 olulist ja 1 väheoluline tähelepanek. Tuvastasime ühe juhtumi, millega kaasnesid mitteabikõlblikud kulud summas 4 418,1 eurot.

Auditi käigus tehtud soovitused on suunatud perioodi 2021-2027 juhtimis- ja kontrollisüsteemi parendamisele.

Põhinõuetele antud hinnangud on toodud aruande B-osas ning hinnangute koondtabel aruande lisas 1.

¹ meetme 2014-2020.4.4 „Ettevõtja arenguplaani toetusmeede ettevõtete arendus- ja eksporditegevustele kaasaaitamiseks ning juhtimisvõimekuse tõstmiseks” tegevused 2014-2020.4.4.1 „Arenguvajaduste välja selgitamine ja ettevõtete arendustegevused” ja 2014-2020.4.4.2 „Teadusarendus tegevuse osak”.

² meetme 2014-2020.5.1 „Ettevõtlikkuse kasvamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine” tegevused 2014-2020.5.1.5 „Turisminõudluse suurendamine”, 2014-2020.5.1.7 „Turismiettevõtete ärimudelite arendamine” ja meetme 2014-2020.5.3 „Loomemajanduse arendamine” tegevus 2014-2020.5.3.3 „Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine”.

³ meetme 2014-2020.15.3 „Majanduse elavdamine” tegevused 2014-2020.15.3.1 „Turismisektori elavdamise programm” ja 2014-2020.15.3.2 „Ettevõtjate tootearenduse toetus, ettevõtja arenguprogramm ja rakendusuuringute programm”.

⁴ I kategooria – JKS toimib hästi;
II kategooria – JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud;
III kategooria – JKS toimib osaliselt, mistõttu on olulised parandused vajalikud;
IV kategooria – JKS olulises osas ei toimi.

Auditi käigus tehti RÜ-le järgmised olulised⁵ tähelepanekud:

Oluline tähelepanek 4.1 – RÜ on aktsepteerinud võrreldavate pakkumuste mittevõtmist, kuigi toetuse saaja põhjendused pakkumuste mittevõtmiseks ei ole olnud piisavad. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 4 418,1 eurot.

Oluline tähelepanek 4.2 – Pakkumuste lähteülesandele vastavuse kontroll ei ole alati olnud piisavalt põhjalik.

Oluline tähelepanek 4.3 – RÜ ei kontrolli piisavalt seotud isikute vahelisi tehinguid meetme tegevuses 2014-2020.4.4.2 ja võimalikku huvide konflikti pakkujate ja toetuse saajaga seotud isikute vahel.

Oluline tähelepanek 4.4 – RÜ protseduurides ei ole selgelt välja toodud kontroll-kohti, kus hinnatakse, et edukat pakkujat ei ole soodsamalt koheldud kui teisi pakkujaid.

Oluline tähelepanek 4.5 – RÜ ei ole kontrollinud, kas hinnapakumused on küsitud üheaegselt, samadel alusetel, piisava esitamise tähtajaga ning millised on TS seatud hindamiskriteeriumid.

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Auditi töörühm tänab RÜ töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

Lõpparuanne on esitatud 30 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Alber

Finantskontrolli osakonna
juhataja

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Ailen Vali

Finantskontrolli osakonna
I auditi talituse juhtivaaudiitor

⁵ **Olulised tähelepanekud** on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad süsteemset viga), mis mõjutavad oluliselt RÜ ülesannete täitmist. Olulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt kiiret reageerimist ja tähelepanekutes viidatud puuduste lahendamist.

Väheolulised tähelepanekud on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad juhuslikku viga), mis ei mõjuta oluliselt RÜ ülesannete täitmist. Väheolulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt reageerimist.

SISUKORD

LÜHIÜLEVAADE	2
SISUKORD	4
A - OSA	5
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST	5
2. TAUSTINFO	7
B-OA	10
TÄHELEPANEKUD	10
<i>Oluline tähelepanek 4.1 – RÜ on aktsepteerinud võrreldavate pakkumuste mittevõtmist, kuigi toetuse saaja põhjendused pakkumuste mittevõtmiseks ei ole olnud piisavad.</i>	
<i>Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 4 418,1 eurot.</i>	10
<i>Oluline tähelepanek 4.2 – Pakkumuste lähteülesandele vastavuse kontroll ei ole alati olnud piisavalt põhjalik.</i>	13
<i>Oluline tähelepanek 4.3 – RÜ ei kontrolli piisavalt seotud isikute vahelisi tehinguid meetme tegevuses 2014-2020.4.4.2 ja võimalikku huvide konflikti pakkujate ja toetuse saajaga seotud isikute vahel.</i>	15
<i>Oluline tähelepanek 4.4 – RÜ protseduurides ei ole selgelt välja toodud kontroll-kohti, kus hinnatakse, et edukat pakkuja ei ole soodsamalt koheldud kui teisi pakkujaid.</i>	19
<i>Oluline tähelepanek 4.5 – RÜ ei ole kontrollinud, kas hinnapakumused on küsitud üheaegselt, samadel alusetel, piisava esitamise tähtajaga ning millised on TS seatud hindamiskriteeriumid.</i>	23
<i>Väheoluline tähelepanek 5.1 – RÜ kontroll-jälg tehtud kontrolliulatuses on puudulik.</i>	28
LISA 1 – KOONDHINNANG AUDITEERITAVA ASUTUSE JKS-ILE (ETTEVÕTLUSTOETUSE MEETMETE TEGEVUSED)	30

A - OSA

1. Kokkuvõte auditi läbiviimisest

Auditi läbiviimise alus	<ul style="list-style-type: none"> - Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus § 11 lõige 3; - Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna 2023. aasta tööplan.
Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulusid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna I auditi talituse juhtivaudiitor Ailen Vali (auditi juht) ja audiitorid Merit Rajamäe, Eva-Maria Vincjunaite ning II talituse audiitor Andreas Kalm. Auditi eest vastutav isik on Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna I auditi talituse juht Anu Alber.
Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit viidi läbi ajavahemikul 28.03.2023. a kuni 10.04.2024. a.
Auditi ulatus	<p>Auditi tulemusena antakse hinnang EIS-i kui RÜ JKS-i tõhususele struktuuritoetuse rakendamisel perioodil 2014-2020 ettevõtlustoetuse valdkonna meetmete tegevuste⁶ ulatuses. Hinnangu andmiseks analüüsiti ning testiti EIS-i kui RÜ JKS-i vastavust järgmistele põhinõuetele⁷:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Põhinõue 4: Piisavad juhtimise kontrollitoimingud (hindamiskriteeriumid 4.3, 4.4); - Põhinõue 5: Piisav kontroll-jälg (hindamiskriteerium 5.1). <p>Auditi ulatuses on EIS-i kui RÜ ostumenetluse kontrollimise protsess juhul, kui toetuse saaja ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses (edaspidi RHS) ehk on mittehankija.</p> <p>Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 26 lg 6 kohaselt kui toetuse saaja või partner ei pea järgima RHS-i ja teenuse, asja või ehitustöö eeldatav maksumus on ilma käibemaksuta võrdne 20 000 euroga või sellest suurem, peab ta järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid. Lähtuvalt sellest on auditi ulatuses RÜ kontrollid, mis on tehtud kuludele, mille abikõlblik maksumus ületab STS §26 lg 6 toodud tingimust.</p> <p>Põhinõudeid 4 ja 5 hinnati lähtuvalt auditi ulatusest, sh kas:</p> <ol style="list-style-type: none"> ostumenetluse läbiviimisel on järgitud RHS § 3 üldpõhimõtteid ning RÜ kontrolli piisavus selles osas; ostumenetluse tulemusel sõlmitud leping vastab ostumenetluse dokumentides ja pakkumuses toodud tingimustele ning RÜ kontrolli piisavus selles osas; ostulepingu tingimusi on täidetud, juhul kui need oli eelnevalt ostumenetluse käigus teatavaks tehtud ja RÜ kontrolli piisavus selles osas; RÜ on läbi viinud ostulepingu muutmise kontrolli; ostumenetluse kontrollimisega seotud dokumendid on säilitatud ning kontrollijalg on piisavalt tagatud.

⁶ 2014-2020.4.4.1 „Arenguvajaduste välja selgitamine ja ettevõtete arendustegevused“, 2014-2020.4.4.2 „Teadusarendus tegevuse osak“, 2014-2020.5.1.5 „Turisminõudluse suurendamine“, 2014-2020.5.1.7 „Turismiettevõtete ärimudelite arendamine“, 2014-2020.5.5.3 „Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine“, 2014-2020.15.3.1 „Turismisektori elavdamise programm“, 2014-2020.15.3.2 „Ettevõtjate tootearenduse toetus, ettevõtja arenguprogramm ja rakendusuuringute programm“.

⁷ EK määrusele 480/2014 ning EK poolt välja töötatud juhendmaterjalile „Guidance for the Commission And Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States“ (EGESIF_14-0010 18/12/2014).

<p>Läbiviidud auditi toimingud</p>	<p>Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised auditi toimingud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - põhinoüete 4 ja 5 ulatuses EIS-i protseduuriireeglite piisavuse ja tõhususe hindamine RÜ ülesannete täitmiseks ning kontrolliprotseduuriireeglite järgimise testimine. - kirjalike küsitluste läbiviimine eesmärgiga täpsustada EIS-i kui RÜ kontrollide ulatust; - struktuuritoetuse rakendamisega seonduva informatsiooni säilitamise süsteemi olemasolu hindamine ja testimine; - täiendava tõendusmaterjali olemasolu põhinoüetele 4 ja 5 vastavuse hindamiseks. <p>Auditi läbiviimisel lähtuti Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna väljatöötatud „Perioodi 2014-2020 JKS auditi käsiraamatus“ sätestatud metoodikast.</p>
<p>Valimi moodustamine</p>	<p>Auditi käigus koostati testimiseks valim, mille eesmärgiks oli anda hinnang EIS-i kui RÜ mittehankijatest toetuse saajate ostude kontrollimise tõhususele.</p> <p>Praeguses auditi aruande projektis toome välja valimi moodustamise, mis hõlmas auditi ulatuses olnud ettevõtlustoetuse meetmeid.</p> <p>Mittehankijate ostumenetluse kontrolli tõhususe testimise üldkogumi moodustasid kontrollid, mis on olnud aluseks toetuse saaja väljamaksetele perioodil 01.04.22 – 31.03.23. Testitavate üldkogumi leidmiseks välistasime esmalt meetme tegevused, kus ostude läbiviijateks olid hankijad. Seejärel tuvastasime kuluread, mille abikõlblike tegevuste summa km-ta ületab 20 000 eurot. Abikõlbliku kulu võtsime aluseks seetõttu, et sellest arvutatakse omakorda toetuse suurus. Kuna audit annab hinnangu STS §26 lõike 6 järgimisele, siis üldkogum ei sisalda alla 20 000 euro suuruseid abikõlblikke kulusid (need kuluread eemaldati). Täiendavalt grupeerisime saadud kuluread kuludokumentide väljastajate ja projektide lõikes ning üldkogumi suuruseks kujunes 223 ühe kuludokumendi väljastajaga seotud ostu seitsmest meetme tegevusest (üldkogum sisaldas kulusid järgmistest meetme tegevustest: 2014-2020.4.4.1 „Arenguvajaduste välja selgitamine ja ettevõtete arendustegevused“, 2014-2020.4.4.2 „Teadusarendus tegevuse osak“, 2014-2020.5.1.5 „Turisminõudluse suurendamine“, 2014-2020.5.1.7 „Turismiettevõtete ärimudelite arendamine“, 2014-2020.5.3.3 „Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõime arendamine“, 2014-2020.15.3.1 „Turismisektori elavdamise programm“, 2014-2020.15.3.2 „Ettevõtjate tootearenduse toetus, ettevõtja arenguprogramm ja rakendusuringute programm“.</p> <p>Lähtuvalt audiitori kutsealasest otsustusvõimest koostasime mittestatistilise testimise valimi järgmiste põhimõtete alusel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ühikuks on ühe kuludokumendi väljastajaga seotud kulu ehk ost projekti siseselt; - testimisse võetakse vähemalt üks ost igas üldkogumis olevast meetme tegevusest; - testitakse suurimate toetuse summadega seotud ostusid, sest eksimuste korral on rahaline mõju suurim; - testitakse vähemalt 5% üldkogumisse sattunud meetme tegevuse ühikutest, sh arvestatakse testitavate hulka 2023.a alustatud projektiauditeid, mille kulude hulgas on kulusid, mis kattuvad üldkogumis olevatega. <p>Lähtudes valimi moodustamise põhimõtetest on JKS käigus testitavate ühikute hulk 14 (abikõlbliku maksumusega kokku 4 035 592,9 eurot) ja mis moodustab üldkogumist 6,3%.</p>

	Sellele lisandub 1 projektaudit ⁸ , mille käigus auditeeriti ostu, mis sisaldus ka üldkogumis. Kokku moodustab testitavate hulk üldkogumist ca 6,7%.
Õiguslik raamistik ja olulisemad dokumendid, millele tugineti	<ul style="list-style-type: none"> - Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013 (edaspidi ÜSM); - Euroopa Komisjoni 14.5.2019 otsus, millega kehtestati suunised riigihanke-eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaks määramiseks. - Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus (edaspidi STS); - Riigihangete seadus (edaspidi RHS); - Vabariigi Valitsuse määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi ühendmäärus) ja ühendmääruse seletuskirjad; - KA miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele (versioonid 04.06.21, 8.12.21, 25.05.22 ja 15.11.22, edaspidi KAMIN); - Asjakohased EIS-i perioodi 2014-2020 struktuurivahendite rakendusüksuse tööprotseduurid.
Auditeerimise standardid	Rahvusvahelised siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid
Piirangud	STS § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse ülesannete täitmiseks auditeerival asutusel (edaspidi AA) õigus auditeerida RÜ-d. RÜ peab võimaldama auditi tegemist ning osutama selleks igakülgset abi. Eelnevast tulenevalt järelavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad RÜ JKS-i korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järelused võinud olla teistsugused.
Järeltoimingud	Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitusetega. Soovituste rakendamise osas annab KA tagasisidet SFOS-i vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitusete elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

2. Taustinfo

RÜ määramine	<p>Eesti riik peab tagama struktuuritoetuse nõuetekohase rakendamise ja sihipärase kasutamise, rakendades tõhusaid JKS-e. AA-l on kohustus auditeerida toetuse andmise ja kasutamise seotud subjektide JKS-ide tõhusust⁹.</p> <p>STS § 10 lõike 2 alusel andis KA juht 06.10.2014. a käskkirjaga nr 154 Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele (edaspidi EAS) ja Sihtasutusele KredEx (edaspidi KredEx) loa asuda RÜ ülesandeid täitma.</p> <p>29. aprillil 2021. a otsustas Vabariigi Valitsus EAS-i ja KredExi ühendada ja uue organisatsiooni juriidiline nimi on alates 1. jaanuarist 2022. a Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS).</p>
--------------	---

⁸ Projekt nr 2014-2020.4.04.21-2138 „Metsaveoohaagiste ja -kraanade tooteperekond“, abikõlblik kulu 48 400 eurot.

⁹ Vabariigi Valitsuse 7. augusti 2014. a määruse nr 127 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine“ § 3.

	<p>Kuna EIS on Kredexi ja EAS-i õigusjärglane (EIS-i äriregistri koodiks jäi KredExi äriregistri kood), siis KA juht EIS-i osas uut käskkirja, millega antakse luba asuda täitma RÜ ülesandeid, ei väljastanud. Samas on KA EIS-i kui RÜ ülesannete täitmiseks ettenähtud tööprotseduurid üle vaadanud ja kooskõlastanud.</p>
RÜ ülesanded meetmete rakendamisel	<p>Vabariigi Valitsuse 15.12.2022. a korraldusega nr 350 kinnitatud perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse meetmete nimekirja järgi rakendab EIS programmiperioodil prioriteetsete suundade „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus”, „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine”, „Energiaühendus” ja „COVID-19 kriisiga võitlemine” meetmeid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4.2 „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade (IKT + tervis + ressursid) arendamiseks”; - 4.4 „Ettevõtja arenguplaani toetusmeede ettevõtete arendus- ja eksporditegevustele kaasaaitamiseks ning juhtimisvõimekuse tõstmiseks” (auditi ulatuses olev meede); - 5.1 „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine”; - 5.3 „Loomemajanduse arendamine” (auditi ulatuses olev meede); - 6.1 „Energiaühenduse saavutamine elumajanduses”; - 15.3 „Majanduse elavdamine” (auditi ulatuses olev meede). <p>STS § 8 lõike 2 järgi täidab RÜ KA ülesandeid, milleks on mh menetleda maksetaotlusi ja maksta toetus välja või jätta välja maksmata, anda TS-le selgitusi toetuse andmise ja kasutamise seotud küsimustes, teha finantskorrektsiooni otsuseid ja nõuda aluseta väljamakstud toetus tagasi, välja arvatud STS § 45 lõikes 3 nimetatud juhul ning täita muid KA ülesandeid, mis on STS-ga ja selle alusel antud õigusaktidega RÜ-le pandud.</p>
Varasemad auditid	<p>EIS-is on perioodil 2014-2020 prioriteetsete suundade „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus”, „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine” ja „COVID-19 kriisiga võitlemine” osas läbi viidud üks JKS auditit, mis on seotud ostumenetluse kontrollimise protsessiga juhul, kui toetuse saaja ei ole hankija RHS tähenduses:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) mittehankijate hangete juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit (audit nr JKS-9/2017, lõpparuanne 31.07.2018). <p>Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et EAS-i kui Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine” meetme „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine” tegevuste „Turisminõudluse suurendamine” ja „Starditoetus” ja meetme „Loomemajanduse arendamine” tegevuse „Loomemajanduse valdkondades tegutsevate ettevõtete ekspordivõimekuse arendamine” ning prioriteetse suuna „Kasvuvõimeline ettevõtlus ja seda toetav teadus- ja arendustegevus” meetme „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade (IKT + tervis + ressursid) arendamiseks” tegevuse „Riigi rahastatavad koostööstruktuurid (klastrid ja tehnoloogiaarenduskeskused)” RÜ JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria). RÜ-le tehti kaks olulist tähelepanekut, mille soovitusel on rakendatud ja tähelepanekud suletud.</p> <p>Lisaks on mittehankijatest toetuse saajate ostude kontrollimise tõhusust EIS-is auditeeritud Norra finantsmehhanismi (2014-2021) JKS auditi raames (audit nr JKS-52/2022, lõpparuanne 14.02.2023). Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et EIS-i kui Norra finantsmehhanism 2014-2021 Green ICT programmi RÜ JKS toimib, kuid</p>

	<p>mõningad parandused on vajalikud (II kategooria). Auditi käigus selgusid RÜ kontrolliprotseduuride puudused:</p> <ul style="list-style-type: none"> - RÜ ei kontrolli piisavalt toetuse saaja võtmeisikute ja projektijuhtide ning toodete/teenuste pakujate omavahelisi seoseid (pettuse risk). - RÜ ei kontrolli piisavalt detailselt pakkumuste vastavust pakkumuskutses toodud tehnilisele kirjeldusele – puudub kindlustunne, kas edukaks tunnistanud pakkumus siiski vastab pakkumuskutses esitatud nõuetele. - RÜ ei jälgi hindamiskriteeriumite ja pakkumuste esitamise tähtaegade olemasolu ning nende järgimist – pakkumusi on välja valitud muudel alusel kui pakkumuskutses kirjas või on edukas pakkumus saanud peale pakkumuste esitamise tähtaega. <p>Lisaks ei olnud RÜ kontrolliprotseduurid ja kontrolljälg piisav.</p>
Auditi ulatusse kuulunud toetuse saajad	<p>Käesoleva auditi ulatuses olid eraõiguslikest juriidilistest isikutest toetuse saajad, kes ei ole hankijad, nõ mittehankijad. Mittehankijad on toetuse saajad¹⁰, kes ei pea järgima RHS-i tervikuna, kuid peavad siiski järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid. STS-i järgi¹¹ sätestatakse toetuse andmise tingimuste määruks (edaspidi TAT) mh toetuse saaja kohustused, sh vajaduse korral RHS §-s 3 nimetatud kohustuste täitmise kord.</p> <p>Auditi ulatusse kuulunud TAT-ides¹² on mh kehtestatud taotleja kohustus täita teisi STS-is ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud kohustusi. Samuti on täpsustatud, et kui tehingu summa ilma käibemaksuta on võrdne STS § 26 lõikes 6 toodud piirmäära summaga või suurem, siis tuleb esitada vähemalt kolm sõltumatut ja omavahel võrreldavat hinnapakumist. Kui kolme sõltumatut hinnapakumist ei ole võimalik esitada või kui ei valita odavaimat pakkumist, tuleb esitada sellekohane põhjendus.</p> <p>Lähtudes ülaltoodust pidi toetuse saaja esitama RÜ-le kolm pakkumist, kuid pidi seejuures järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid. RÜ pidi kontrollima, kas RHS §-s 3 sätestatud nõuded on täidetud. Kontrolli läbiviimist tõendab asjakohane kontroll-jälg. Kontrolli ja kontrollija töö hõlbustamiseks tuuakse kontroll-lehel üksikult välja kõik kohustuslikud nõuded. Asjakohaste küsimustega ning antud vastustega kontroll-leht on kontroll-jälg sellest, mida ja kuidas kontrolliti.</p>

¹⁰ STS § 26 lg 6.

¹¹ STS §14 punkt 14.

¹² Ettevõtlusministri määrus nr 2 „Ettevõtte arenguprogrammi toetusmeede” § 24; väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri määrus nr 35 „Perioodi 2014–2020 ettevõtja tootearenduse toetus” § 22; ettevõtlusministri määrus nr 131 „Innovatsiooni- ja arendusosaku toetuse andmise tingimused ja kord” § 23; ettevõtlusministri määrus nr 15 „Rahvusvahelise suursündmuse toetamise tingimused ja kord” § 27; ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri määrus nr 26 „Turismiettevõtte uue ärimudeli rakendamise toetamise tingimused ja kord” § 25; kultuuriministri määrus nr 12 „Loomemajanduse tugistruktuuride, ühisprojektide ja ekspordivõimekuse arendamise toetamise tingimused ja kord” § 26; ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri määrus nr 60 „Turismisektori tootearenduse toetuse taotlemise ja kasutamise tingimused ja kord” § 24; väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri määrus nr 97 „Ettevõtjate rakendusuuringute ja tootearenduse toetamine” § 27.

B-OSA

TÄHELEPANEKUD

Põhinõue 4 – Piisavad juhtimise kontrollitoimingud

Ettevõtlustoetuste valdkonna kontrollitoiminguteks on RÜ välja töötanud kirjalikud protseduurireeglid, mis sisaldavad mh mittehankijate ostumenetluse kontrolli. Vastavaid kontrolli viiakse läbi maksetaotluse menetlemise käigus, aga kontroll-kohti, millega antakse muuhulgas hinnang ostumenetluse kooskõlale riigihangete seaduse (edaspidi RHS) §-s 3 sätestatud põhimõtetele leiab ka vastavuskontrollist (nt meetme tegevus 2014-2020.4.4.2) ja aruannete kontrollist¹³. Kuigi olulises osas on RÜ protseduurireeglid piisavad, tuvastasime auditi käigus kontrollisüsteemis parendamist vajavad kohti, vt detailsemalt tähelepanekutes 4.3 ja 4.4 toodut. Lisaks peab audiitorite hinnangul RÜ kontroll mittehankijate ostude puhul olema sisulisem ja kontrolliulatus laiem, et tuvastada, ega ei ole eksitud pakkuja võrdse kohtlemise ning ostumenetluse läbipaistvuse vastu.

Kokkuvõtlikult on audiitorite hinnangul EIS-i ettevõtlustoetuste valdkonna JKS mittehankijate ostumenetluse kontrollimisel olulises osas toimunud. Siiski tuvastasid audiitorid RÜ kontrolliprotseduurides ja tegevuses puudusi, mistõttu on mõningad parandused vajalikud (**II kategooria**). Auditi käigus tehti viis olulist tähelepanekut. Lisaks tegime tähelepaneku nr 4.3 osas soovitusi ka Korraldusametusele. Kuna periood 2014-2020 on lõppemas, siis auditi käigus tehtud soovitused on suunatud perioodi 2021-27 juhtimis- ja kontrollisüsteemi parendamisele.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 26 lg 6 kohaselt kui toetuse saaja või partner ei pea järgima riigihangete seadust ja teenuse, asja või ehitustöö eeldatav maksumus on ilma käibemaksuta võrdne 20 000 euroga või sellest suurem, peab ta järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid. RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtete järgimise eesmärk on hanke korraldamine läbipaistvalt ja kontrollitavalt, kõiki isikuid võrdselt koheldes ja konkurentsi edendades, samuti vältides huvide konflikti ning kasutades rahalisi vahendeid säästlikult ning otstarbekalt.

Auditi käigus testitud neljateistkümnest toetuse saaja ostust tuvastasime mitteamikõlblikud kulud ühes ostus. Teiste auditi aruandes väljatoodud puuduste puhul leidsime, et vaatamata finantsmõju puudumisest, on ostumenetluste läbiviimise ja tulemuste kontrollimisel mitmeid olulisi kontroll-kohti ja protsesse, mis vajavad täiendamist või parendamist.

Oluline tähelepanek 4.1 – RÜ on aktsepteerinud võrreldavate pakumuste mittevõtmist, kuigi toetuse saaja põhjendused pakumuste mittevõtmiseks ei ole olnud piisavad. Tuvastatud mitteamikõlblik kulu 4 418,1 eurot.

Auditi testimise käigus tuvastasime ühe juhtumi¹⁴, kus toetuse saaja ei ole võrreldavaid pakumusi võtnud ning esitanud mittevõtmise kohta selgitused¹⁵, mille RÜ luges põhjendatuks. Kuigi toetuse saaja (edaspidi ka TS) on sellisel viisil käitunud lähtunud TAT-is¹⁶ toodud tingimusest, mille kohaselt toetuse saaja peab pakumuste

¹³ Aruande kontroll-lehel on mh kontroll-kohad, millega antakse hinnang valminud tööde kooskõlale lähteülesande ja hinnapakumisele; valminud tööde ettenähtud mahus tegemisele.

¹⁴ Projekt nr „2014-2020.5.01.19-1222 "I Land Sound 2021-2023", abikõlblikuks kuluks I Land Sound festivali 2022 tehniline teenindamine ja tehnika rent kogusummas **44 181€** (KM-ta). **Toetuse määr 70%.**

¹⁵ SFOS-i on lisatud toetuse saaja kommentaar: „3 pakumist antud arvele ei võetud, sest varasema 5 korraldusaastaga on saanud selgeks, et ükski teine tehniline partner pole võimeline nii suurt festivali ette võtma kui Eventech. Tõendusmaterjalina oleme küsinud kahel eelmisel aastal sama tegevusvaldkonna konkurentidelt hinnapakumisi ja saanud mõlema juhul negatiivse vastuse. Antud vastused on lisatud eelmise aastate aruannetele. See aasta puudus igasugune mõte inimeste aega raisata sama asja küsimisega kolmandat aastat järjest.“

¹⁶ Ettevõtlusministri määrus nr 15 „Rahvusvahelise suursündmuse toetamise tingimused ja kord“, § 27 lg 2 p 16 -> Toetuse saaja on kohustatud juhul, kui toetuse saaja või partner ei pea järgima riigihangete seadust ja tehingu summa käibemaksuta on võrdne struktuuritoetuse seaduse § 26 lõikes 6 nimetatud summaga või sellest suurem, esitama vähemalt kolm omavahel sõltumatut pakkuja koostatud ja sisu poolest võrreldavat hinnapakumist, välja arvatud juhul, kui hinnapakumised esitati koos taotlusega ning ostetav asi või teenus, samuti ostetava asja või teenuse hind võrreldes taotluses tooduga ei ole muutunud. Kui kolme sõltumatut hinnapakumist ei ole võimalik esitada või kui odavaimat pakumust ei valita, tuleb esitada sellekohane põhjendus.

mittevõtmist põhjendama, ei ole audiitorite hinnangul toetuse saaja põhjendus olnud piisav ega tugine objektiivsetel alustel, et aktsepteerida võrreldavate pakkumuste mittevõtmist.

RÜ on auditi käigus oma seisukohta kommenteerinud järgnevalt: „Toetuse saaja kommentaar loeti põhjendatuks, kuna käesoleva projekti esimeses maksetaotluses (MT75685) on selgitatud, et turgu on uuritud, s.h olemas on potentsiaalsete teenusepakkujate äraütlevad vastused. Samuti lähtudes toetuse saaja kommentaaris viidatud viiele varasemale korraldusaastale ja kogemusele ning vaadates üle toetuse saaja eelmise projekti (1-aastane, **2014-2020.5.01.18-0840**) juurde esitatud dokumendid, on selgelt aru saada, et toetuse saaja on turgu eelnevalt uurinud. Kaks teist Eesti suurimat pakkujat (**RGB, Eventcenter**) on varasemalt teenuse pakkumisest loobunud. Tuleb arvestada, et ühtepidi on tegemist sündmusega, mis toimub kindlas asukohas Saaremaal (mis tähendab, et tehnika ja seadmed vajavad meretransporti, mis muudab teenuse pakkumise kallimaks ja keerulisemaks) ning mille mastaapsus (mitmed esinejad, mitmel laval) on välja kujunenud. Teisalt ei ole võimalik siiski tehnika nimekirja lõplikult kinnitada väga pikka aega ette, kuna detailne tehnika nimekiri selgub alles vahetult enne sündmust (eelduseks on, et kõik esinejad on kinnitanud oma esinemised ja nõudmised vajaminevale aparatuurile; see toimub ca 1-2 kuud enne sündmuse algust). Sellest tulenevalt ei ole reaalne saada pakkumisi ka naaberriikidest – taotleja kogemus näitab, et suvisel sündmuste kõrghooajal puudub sellistel teenusepakkujatele huvi ja võimekus teenust osutada (kõrghooajal on vastav tehnika kohalikul turul aktiivses kasutuses; lisaks, kui seadmeid tuleb transportida väljastpoolt Eestit, muutub teenus veel ajakulukamaks ning oluliselt kallimaks). Seetõttu, arvestades varasemat turu-uuringut, sündmuse saarelist asukohta, kestust ja mastaapsust lugesime toetuse saaja esitatud selgituse piisavaks.“ Lisaks on RÜ lisanud, et on vaadanud taustaks ka teiste EAS-i rahvusvaheliste sündmuste meetmist toetatud sündmuste korralduskulude pakkumusi ja sellest lähtuvalt nõustunud toetuse saajaga.

Audiitorite hinnangul ei ole TS ja RÜ põhjendused piisavad järgnevatel põhjustel:

- 1) Tõendusmaterjalina on kasutatud aastate 2019 ja 2021 sama teenuse kolme võrreldava pakkumuse võtmist, kus mõlemal korral on edukaks pakkujaks osutunud **Eventech OÜ** ning teised potentsiaalsed pakkujad ei ole pakkumust esitanud. Audiitorid tutvusid viidatud aastatel esitatud pakkumusmenetlusega ning kui 2019.a Event Center OÜ ja RGB Baltic OÜ loobusid pakkumuse esitamisest, põhjendades seda asjaoluga, et ei suuda korraldada või ei ole vastavat tehnikat, siis 2021.a selgitas üks loobunud ettevõtte (Soundhouse OÜ), et **pakkumise üle arutati pikalt**, kuid leiti, et suvekuudel siiski ei ole võimekust korraldada. Teise loobuja (Protone OÜ) esindaja lisas, et pole võimalik tehnilist lahendust pakkuda, **kuid ehk saavad järgmisel aastal abiks olla**. Eduka ja ainsa pakkumuse esitas taaskord Eventech OÜ.

On positiivne, et RÜ vaatab ka laiemalt teisi neile esitatud sündmuste korralduskulude pakkumisi, kuid see ei anna kogu ülevaadet turul toimuvast, kuna taolisi sündmusi finantseeritakse ka ilma toetuse abita.

Audiitorite hinnangul on antud tõendusmaterjalist selgelt näha, et erinevatel Eesti ettevõtetel on olnud huvi antud teenust osutada, kuid varasematel aastatel on puudunud vastav võimekus või on olnud suvekuud juba broneeritud. Seega 2022.a on audiitorite hinnangul TS rikkunud TAT § 27 lg 2 p 16, jättes võtmata kolm võrreldavat pakkumist, mis läbi ei olnud teistel potentsiaalsetel huvilistel isegi võimalik kaaluda pakkumuse esitamist.

- 2) Varasematel aastatel (2019 ja 2021) võetud pakkumised ei peegelda täielikku turuolukorda aastal 2022. Seega ei saa rakendusüksus ega toetuse saaja olla kindel, et 2022.a ei olnud turul ettevõtteid, kes ei oleks olnud võimelised pakkuma vajaminevat teenust. Antud juhul kellelegi teisele võimalust pakkumuse esitamiseks ei antud, vaid võeti otse Eventech OÜ-lt.

Arvestades tänapäeval kiiresti muutuvat ärikeskkonda, siis ei ole audiitorite arvates aktuaalne põhjendada 2022. a ürituse korraldamise juures pakkumuste mittevõtmist sellega, et 2019. a ei olnud keegi võimeline tehnikat rentima. Seejuures on antud teenust osutavate ettevõtete arv arvestatav.

Lisaks toovad audiitorid välja, et kui 2022. a oli teenuse arve **44 181 eurot**, siis aastal 2021 oli sama teenus **24 854 eurot** (summad KM-ta) ehk tõus oli ca 78%. Audiitorite hinnangul esineb risk, et tegemist ei ole turuhinnaga ning kallim maksumus võis kujuneda ka osaliselt konkurentsi puudumise tõttu.

Audiitorid soovisid näha ka detailset tehnika nimekirja koos hindadega, kuid selgus, et RÜ ei ole seda kontrollinud ning vajalik oli TS-lt vastav dokument välja küsida. Nimetatud asjaolu ilmestab, et RÜ on

aktsepteerinud vaid arvet, veendumata, mis on arve sisu ja kuidas see suhestub eelmise aasta arvetega ja võrreldavate pakkumuste puudumisega.

Võttes arvesse eeltoodut, on audiitorid seisukohal, et käesoleval juhul oleks tulnud anda ettevõtetele võimalus pakkumuse esitamiseks või esitamisest loobumiseks. Antud juhul seda tehtud ei ole ning seega on toetuse saaja rikkunud temale kehtestatud kohustuslikke nõudeid.

Võttes arvesse asjaolu, et auditeeritud projekti rahastati muuhulgas Euroopa Liidu vahenditest, kaasneb taolise rikkumisega liidu finantshuvide riive, mistõttu tuleb projekti toetussummat vähendada. Toetuse vähendamiseks tehtava finantskorrektsiooni protsendimäärasid reguleerib siseriiklikult ühendmäärus¹⁷. **Eelviidatud rikkumise korral rakendub kehtiva ühendmääruse § 21 lg 2, mille kohaselt kui toetuse saaja, kes ei ole hankija RHS tähenduses, on rikkunud STS § 26 lõikes 6 nimetatud kohustust, vähendatakse lepingule eraldatavat toetust 10 protsenti. Sõltuvalt rikkumise raskusest võib kohaldada 1-, 5-, 25- või 50-protsendilist finantskorrektsiooni määra.** Audiitorite hinnangul ei esine antud juhul kergendavaid ega raskendavaid asjaolusid, mis tingiksid finantskorrektsiooni määra vähendamist ega suurendamist.

Risk:

Kohustuslike õigusnormide (sh STS-i ja TAT-i sätete) mittejärgmine ei võimalda täielikku ja õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakkujate vahel, pakkujate võrdset kohtlemist ega ressursside optimaalset kasutust, mis võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus:

1. Soovitame rakendusüksusel üle vaadata Eventech OÜ-ga seotud kulud ning kohaldada 10-protsendilist finantskorrektsiooni määra väljamakstud projekti abikõlblikele kuludele, mis on tähelepanekus nimetatud rikkumisega seotud.
2. Soovitame rakendusüksusel edaspidi tähelepanelikumalt analüüsida võrreldavate pakkumise küsimise nõuete täitmist ja põhjendusi.

RÜ kommentaar:

Nõustume auditi tähelepanekuga.

Nõustume, et antud juhul on proportsionaalne kohaldada 10%-list korrektsiooni, kuivõrd varasematel aastatel (2019 ja 2021) elluviidud projektides pakkumismenetluse korraldamine ei ole andnud loodetud tulemust, ei ole väga suure tõenäosusega, et aastal 2022 pakkumismenetluse läbiviimisel oleks konkureerivaid pakkumisi esitatud. Seetõttu võib rikkumise potentsiaalset mõju pidada vähemoluliseks.

Samuti juhime siinkohal tähelepanu, et ei saa nõustuda auditis toodud väitega, et kui 2022. a oli teenuse arve 44 181 eurot ja 2021. a oli sama teenus 24 854 eurot (summad KM-ta) ehk tõus oli ca 78%, siis esineb risk, et tegemist ei ole turuhinnaga ning kallim maksumus on seotud konkurentsi puudumisega. Esiteks toome välja, et suurte (mitmepäevaste) rahvusvaheliste (s.h esinevad rahvusvahelised artistid) korraldamise puhul on lavade helitehnika asetuse puhul kasutuses nn loovlahendused ehk tehnika rent sõltub erinevate (rahvusvaheliste) artiste vajadustest ja soovidest, lavade paigutusest ja arvust ning iga-aastane konkreetse tehnika nimekirj pannakse kokku vajaduspõhiselt. Teiseks tuleb arvestada, et 2021. a festival toimus COVID-19 pandeemia tõttu kehtinud piirangutest lähtuvalt väiksemas mahus (5 laval, väiksem arv erinevaid artiste) kui 2022. aastal (6 laval). Kolmandaks oli 2022. a väga kõrge inflatsioon (Statistikaameti andmetel tõusis tarbijahinnaindeks 2022. aastal 2021. aasta keskmisega võrreldes 19,4%), mis oli mõjutatud nii üldisest majanduslikust olukorrast kui ja asjaolust, et 2022. aasta suveperiood oli erinevate sündmuste korralduse poolest väga tihe.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Sven Pääsukene, hiljemalt 3 kuud alates auditi lõpparuande kinnitamisest (eeldatav tähtaeg 28.06.24).*

¹⁷ Vabariigi valituse 01.09.2014 määrus nr 143 "Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord".

KA kommentaar:

Nõustume tähelepanekuga.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev KA-s: Kersti Kukk, 90 päeva auditi aruande kinnitamisest.

Oluline tähelepanek 4.2 – Pakkumuste lähteülesandele vastavuse kontroll ei ole alati olnud piisavalt põhjalik.

RÜ protseduurid sisaldavad kontroll-kohta¹⁸, kus RÜ annab hinnangu hinnapakkumuste vastavusele lähteülesandes küsitule. Auditi ulatuses olnud ostude puhul oli kõikidel juhtudel vastavale küsimusele positiivselt vastatud. Vaatamata sellele tuvastasime kaks juhtumit, kus audiitorite hinnangul ei ole RÜ piisavalt põhjalikult kontrollinud, et edukas pakkumus vastas pakkumuskutses/lähteülesandes toodud tingimustele. Juhul kui hinnapäring sisaldab nõudeid näiteks tootele või teenusele, siis tuleb audiitorite hinnangul RÜ-l kontrollida ja hinnata, kas esitatud pakkumused ka neile vastasid.

4.2.1. Toetuse saaja OÜ Jundap Arendus võrdluspakkumiste teenuse ost projektis nr 2014-2020.4.04.21-1688 "Saaremaa Lihatootmise sisehukvaliteedi võrdluspakkumised", abikõlblik kulu 58 800 eurot, millest toetus 35 000 eurot.

Auditi käigus tuvastasime, et nii edukas pakkumus, aga ka hinnavõrdluseks esitatud TAT tingimustele mittevastavad¹⁹ pakkumused, ei ole kooskõlas RÜ-le esitatud lähteülesandega. Vaatamata RÜ kontrollidele²⁰ ei ole RÜ seda tuvastanud ega küsinud TS-lt täiendavat ostumenetluse läbiviimise dokumentatsiooni, näiteks kirjavahetus, millega potentsiaalsetele erasektori pakkujatele hinnapäring esitati. Lähteülesande ja esitatud pakkumuste võrdlus näitas, et pakkumused ei sisaldanud kõiki lähteülesandes toodud mõõtmisi. Audiitorite päringule saadud vastusest selgus, et TS on osadest lähteülesandes toodud mõõtmistest loobunud, sest lähevad TS põhivõimekuse hindamiseks teemast välja, on kallid või pole mõtet mõõta. Kuna TS ei olnud säilitanud kirjavahetust pakkujatega, siis puudub audiitoritel kindlus, kas RÜ-le esitatud lähteülesanne oli see, mis potentsiaalsetele pakkujatele edastati või edastati neile juba muudetud lähteülesanne.

Antud projekti puhul põhjendati TAT-i tingimustele vastavate võrreldavate pakkumuste olemasolu puudumist asjaoluga, et varasem pöördumine Eesti ülikoolide poole ei andnud tulemust, kuna ükski ülikool polnud valmis soovitud ruumide sisekliima mõõtmisi läbi viima vastavate mõõteseadmete ja varasemate analoogsete kogemuste puudumise tõttu. Ülikoolidele oli esitatud sama lähteülesanne, mille TS esitas RÜ-le. Kuna TS loobus osadest lähteülesandes toodud mõõtmistest, siis ei ole teada, kas ülikoolid oleksid muudetud lähteülesande osas suutnud pakkumust teha. Lisaks küsiti ülikoolidelt pakkumust ca 6 kuud enne erasektori poole pöördumist.

Lisaks toovad audiitorid välja, et vaid lähteülesande olemasolu ei anna tegelikku ülevaadet, millele pakkumus peab vastama. Antud projekti pakkumustes oli toodud, et mõõtmisi viiakse läbi 3-4 korda. Lähteülesanne sellist tingimust ei sisaldanud. Audiitori päringule saadud vastuses selgitati, et mõõtmiste kordade arv edastati e-kirja teel. Seega on TS esitanud täiendavaid tingimusi väljaspool lähteülesannet. See omakorda näitab, et pakkumuste ja lähteülesande sisulisem kontroll toob välja täiendavaid tingimusi, mille osas on vajalik täiendava tõendusmaterjali väljaküsimine, nagu nt e-kirjad, millega pakkujatele hinnapäring edastati.

Kuna TS oli esitanud sisult võrreldavad pakkumused ning vaatamata asjaolule, et teised pakkujad ei vastanud TAT-is toodud teenusepakkujate tingimustele ja olid kõrgemate hindadega, siis tegemist on audiitorite hinnangul finantsmõjuta rikkumisega.

¹⁸ Näiteks maksetaotluse kontroll-lehel olev kontroll-küsimus „Hinnapakkumised on vastavuses lähteülesandes küsitule”.

¹⁹ Ettevõtlusministri määrus nr 131 „Innovatsiooni- ja arendusosaku toetuse andmise tingimused ja kord” § 4 lg 7 sisustab, keda loetakse innovatsiooniteenuse pakkujaks arendusosaku raames.

²⁰ SFOS-is läbiviidud vastavuskontroll (mh kontrollküsimus nr 3.26, lisatud on II tasandi kontrollija märkus „kinnitus vastuses - pakkumine vastab lähteülesandele”) ja Maksetaotluse_KL_01.11.22-22-9.31.22 küs 5 alaosas „Hankijate ja mittehankijate kontroll (toetuse saaja ja partner)”.

4.2.2. Toetuse saaja **CybExer Technologies OÜ** tarkvaraarendajate teenuse ost **projektis nr 2014-2020.15.03.21-0216 "DeLRAP v2"**. Edukaks osutus madalaimat tunnihinnet pakkunud pakkumus (Dolm IT OÜ), abikõlblik kogukulu **201 530€**.

TS on edastanud kolmele potentsiaalsele pakkujale hinnapäringu, milles palus esitada tunnihinde kolmele arendajale, kes vastavad toetuse saaja esitatud tingimustele²¹. Kõik kolm pakkujat, kellele esitati hinnapäring, esitasid pakkumuse vastavalt 50€/h, 65€/h ja 80€/h. Pakkumused sisaldasid küll üldsõnalist viidet, et arendajad vastavad hinnapäringus toodud nõuetele, kuid täiendavat tõendust nende nõuete täitmise kohta ei esitatud.

Kuigi RÜ on kontrolli käigus andnud positiivse hinnangu nii hinnapakumuste vastavusele lähteülesandes küsitule kui ka RHS §3 sätestatud põhimõtete järgimisele²², ei ole **RÜ kontrollinud, kas edukaks osutunud pakkuja arendajad tegelikkuses ka vastasid hinnapäringus nõutud tingimustele** (3 kogemust puudutavat nõuet ja 1 kogemuse eelistus). Audiitorite hinnangul on tegemist olulise puudusega, kuna kontrollimata jätmisega ei ole teada, kas madalaima tunnihindega pakkumus vastas hinnapäringus toodud nõuetele või saadi madalam hind pakkuda tänu madalama kvalifikatsiooniga isikute kasutamisel.

RÜ on auditi käigus kommenteerinud asjaolusid järgmiselt: „*Hinnapakumus vastab lähteülesandes toodud tehnilisele kirjeldusele. Lähteülesandes ja esitatud hinnapakkumuses ei ole tuvastatud pettuse tunnuseid. Toetuse saaja on tööd aktsepteerinud vastavalt kahepoolselt allkirjastatud tööde üleandmise-vastuvõtmise aktidele. Ei ole tekkinud kahtlust, et töid teostasid vähem pädevad arendajad, kui lähteülesandes nõutud ja pakkumises välja toodud, mistõttu ei olnud vajadust küsida taotlejalt lisadokumente. Arendajate CV-d ei ole esitatud.*”

Audiitorite hinnangul on igal juhul vajalik kontrollida taolise ostumenetluse puhul pakkuja ja pakkumuse sisulist vastavust hinnapäringus nõutule, et tagada ostumenetluse läbipaistvus ning parim hinna ja kvaliteedi suhe. Lisaks ei ole antud olukorras asjakohane oodata kahtluse tekkimist arendajate pädevuse osas, vaid kui pakkumiskutses on sätestatud konkreetsete tingimused arendajatele, siis on kohustuslik veenduda, et tingimused on täidetud.

Audiitorite hinnangul on rakendusüksusel oluline kontroll jäänud tegemata.

Risk:

Pakkumuse sisulise vastavuse kontrollimata jätmine hinnapäringus sätestatud tingimustele ei võimalda täielikku ja õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakkujate vahel, pakkujate võrdset kohtlemist ega ressursside optimaalset kasutust, mis võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus:

Audiitorid soovivad tõhusamalt kontrollida pakkumuste vastavust lähteülesandele/pakkumuskutses toodud tingimustele. Lisaks soovitame kontrolliprotseduure täiendada kontrollikohaga, kus kontrollitakse pakkumuse sisulist vastavust hinnapäringus nõutud tingimustele. Vajadusel lisada kontrollijale juhised, et sisuline kontroll tähendab mh, et esitatud pakkumused on sisult samad, mida hinnapäringus/lähteülesandes küsiti ning et juhul kui pakkujatele esitati täiendavaid tingimusi, siis neid on TS ka ostumenetluse käigus kontrollinud. Ka RTK juhised toetuse saajatele perioodi 2021-27 ostumenetluse läbiviimiseks²³ (edaspidi *RTK juhised toetuse saajatele*) toob välja, et oluline

²¹ Hinnapäring sisaldas alljärgnevat infot:

Palume tunnihinde pakkumust kolmele (3) arendajale, kes **vastavad järgmistele tingimustele:**

- 12 kuud, body lease, 3 arendajat
- full stack Kotlin / Typescript
- MongoDB ja Angular framework kogemustega
- Minimaalselt 1 aasta kogemus framework tehnoloogiates.
- Tehniliste küberturbe, virtualisatsiooni ja konteinerite kogemus on eelistatud.

²² Kuluaruande kontroll-leht, täidetud I kontrollija (A.P) poolt 11.05.22 ja JRÜ spetsialisti (E.L) poolt 12.05.22.

²³ Toetuse saaja ostumenetluste läbiviimise juhised, kui toetuse saaja ei ole hankija (Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondid), 07.09.23 Riigi Tugiteenuste Keskus. <https://pilv.rtk.ee/s/DGZX2HqJTb8K6Nw>

on, et vastavalt seatud nõuetele ka pakkumusi kontrollitakse ja hinnatakse ning ei tohi seada nõudeid, mida hiljem ei kontrollita (punkt 2.14). Samuti viitab isikute võrdsele ja ühetaolisele kohtlemisele ning ostumenetluse läbipaistvusele perioodi 2021–2027 ühendmääruse²⁴ (edaspidi ÜMM) §11 lg 4 punktid 1 ja 2.

RÜ kommentaar:

Rakendusüksus kasutab KAMINA-s etteantud kontrollküsimusi. Nende hulgas ei ole otseselt sellesisulist küsimust seonduvalt pakkumuse sisulisest vastavusest lähteülesandele (näitlikult on küll küsimus lepingu vastavusest: Kui hanget/ostumenetlust ei viidud läbi RHR-is, siis sõlmiti hanke/ostumenetluse tulemusel hankeleping/leping hinnapäringus ja pakkumuses nimetatud tingimustel.)

Kui nimetatud kontroll-küsimus ei ole piisav, teeme ettepaneku täiendada korraldusasutuse etteantud küsimusi.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: -

AA täiendav kommentaar:

Audiitorid märgivad, et KAMIN-a puhul on tegemist kohustuslike miinimumnõuetega, mis ei välista RÜ-l täiendavate kontrollikohtade sisse seadmist juhul, kui KAMIN-as toodud kontrollküsimused ei ole piisavad või on üldsõnalised. RÜ kommentaaris viidatud kontrollküsimuse puhul näevad audiitorid riski, et see ei suuna kontrollijat hindama, kas pakkuja ja pakkumus ka sisuliselt vastas esitatud lähteülesandele/pakkumuskutsele. Seetõttu jääme oma esialgse soovitusel juurde ja lisaks soovime täiendavalt arvestada korraldusasutuse kommentaaris toodut.

KA kommentaar:

Nõustume sellega, et pakkumuste sisulist vastavust lähteülesandele/pakkumuskutsele tuleb kontrollida. Soovitame RÜ-l lisaks kontrollijate koolitamisele lisada kontroll-lehtedele auditi soovitusel esitatud juhised, et „sisuline kontroll tähendab mh, et esitatud pakkumused on sisult samad, mida hinnapäringus/lähteülesandes küsiti ning et juhul kui pakkuja esitati täiendavaid tingimusi, siis neid on TS ka ostumenetluse käigus kontrollitud“. RÜ võiks juhised kontrollijatele viidata ka sellele, et vajadusel korral tuleb toetuse saajalt küsida täpsustusi ja selgitusi.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev KA-s: Kersti Kukk

Oluline tähelepanek 4.3 – RÜ ei kontrolli piisavalt seotud isikute vahelisi tehinguid meetme tegevuses 2014-2020.4.4.²⁵ ja võimalikku huvide konflikti pakkuja ja toetuse saajaga seotud isikute vahel.

Auditite käigus testitud meetme tegevuse 2014-2020.4.4.2 ostude ülevaatamine tõi välja kaks nõrka kohta RÜ kontrolliprotseduurides. Esmalt ei kata meetme tegevuse 2014-2020.4.4.2 vastavuskontrolli käigus läbiviidud kontroll-kohad ära kõiki tulumaksuseaduse § 8 mõistes seotud isikute vahelisi tehinguid. Teisalt puudub kontrolliprotseduurides kontroll-koht, mis suunab kontrollijat hindama ega ei esine huvide konflikti toetuse saajaga seotud isiku ja ostumenetluse pakkuja vahel. Lisaks selgus, et antud **kontroll-koht ja kontroll-jälg puudub kõigis auditi ulatuses olnud ostumenetluse kontrollides.**

4.3.1. TAT²⁶ § 7 lg 6 kohaselt ei arvata abikõlblike kulude hulka tehinguid isikute vahel, kes on tulumaksuseaduse (edaspidi TMS) §-s 8 sätestatud tähenduses seotud isikud. TMS § 8 lg 1 kohaselt on isikud omavahel seotud, kui neil on ühine majanduslik huvi või kui ühel isikul on teise üle valitsev mõju²⁷.

Punktid 2.16. „Pärast pakkumuste saamist võib pakkujatega läbirääkimisi pidada, kuid tingimusel, et läbirääkimiste võimalus ja tingimused on kirjeldatud hinnapäringus või ostuteates.“ ja 2.17. „Hinnapäringus või ostuteates sätestatud läbirääkimiste tingimustes peab olema aru saada, mille üle toetuse saaja võib läbirääkimisi pidada.“

²⁴ Vabariigi Valitsuse määrus nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“.

²⁵ Teadusarendustegevuse osak.

²⁶ Ettevõtlusministri määrus nr 131 „Innovatsiooni- ja arendusosaku toetuse andmise tingimused ja kord“.

²⁷ Igal juhul käsitatakse seotud isikutena järgmisi isikuid:

1) abikaasad, elukaaslased või otse- või küljoones sugulased;
2) ühte kontserni kuuluvad äriühingud äriseadustiku § 6 tähenduses;

Auditi ulatuses olevate projektide **2014-2020.4.04.21-1799 "KT Arendusosak"** ja **2014-2020.4.04.21-1688 "Saaremaa Lihatootluste siseõhukvaliteedi võrdlusmõõtmised"** puhul on tegemist projektidega, kus **taotluse esitamise hetkeks** on toetuse saaja juba edastanud pakkujatele lähteülesande ja hinnapäringud ning vastu saanud vähemalt 3 võrreldavat hinnapakumist.

Audiitorid palusid RÜ-l selgitada, kus ja milliste kontrollküsimuste alusel on kontrollitud antud meetmes seotud isikute vaheliste tehingute puudumist, mille kohta RÜ edastas alljärgneva vastuse:

Huvide konflikti puudumist ning tehinguid seotud isikute vahel, kes on tulumaksuseaduse §-s 8 sätestatud tähenduses seotud isikud, on sisuliselt kontrollitud taotluse vastavuskontrolli raames SFOS-is, mida katavad ära alltoodud taotluse vastavuskontrolli küsimused:

1. „3.15 Projekti tegevustega seotud kulud on abikõlblikud vastavalt meetme tingimustele“. Kontrollimisel on lähtutud nii vastavuskontrolli küsimusest kui ka osaku määrase tingimustest. Antud küsimus katab kontrolli ära.

Lisaks on taotluse vastavuskontrolli küsimused, mis sisulisemalt väldivad tehinguid seotud isikute vahel ja huvide konflikti:

2. „3.19 Taotleja juures töölepingu või töövõtulepingu alusel töötav isik, juhtorgani liige, osanik või aktsionär ei tegutsenud projekti abikõlblikkuse perioodil ega ole ühe aasta jooksul enne projekti algust tegutsenud töö- ega töövõtulepingu alusel, juhtorgani liikmena, osanikuna või aktsionärina IOT-s või AOT-s²⁸. CV ja kinnitus taotlusvormis“.

3. „3.20 Juhul kui AOT näol on tegemist TA asutusega, ei ole taotlejas töölepingu või töövõtulepingu alusel töötav isik töötanud projekti kestuse ajal ega ühe aasta jooksul enne projekti algust vastava TA asutuse struktuuriüksuses, mis osutab taotlejale projektis kirjeldatud teenust. Vt. veebilehti ja kinnitust taotlusvormis.“ Kuigi eelmise perioodi arendusosaku meetmes (programmiperiood 2014-2020) ei ole konkreetset, täpselt üksühele sõnastusega küsimust kontroll-lehel, siis nii huvide konflikti kui ka seotud isikute kontroll on taotluse vastavuskontrolli raames teostatud taotluse menetleja poolt.

Audiitorid on RÜ vastust analüüsinud ning jõudnud järeldusele, et **kolme vastavuskontrolli raames oleva küsimuse sisu põhjal ei kontrollita piisavalt seotud isikuid**, mida nõuab TAT § 7 lg 6. Audiitorite hinnangul ei ole RÜ tegevus seotud isikute kontrollimisel käesolevast meetmest piisav järgmistel põhjustel:

- 1) SFOS vastavuskontrolli küsimus nr 3.15 on audiitorite hinnangul liialt üldine ning ei ole arusaadav, mida täpselt on seotud isikute vaatest kontrollitud, nagu RÜ väidab.
- 2) Küsimuste nr 3.19 ja 3.20 kohta on seotud isikutega tehingute **kontrollimiseks kontrollitud CV-d ja kinnitust taotlusvormis**. Audiitorite hinnangul pelgalt vaid CV kontroll või taotluse vormil kinnituse olemus ei kata ära, kas huvide konflikt/seotus esineb või mitte.

Audiitorite hinnangul ei ole RÜ seotud isikute vaheliste tehingute kontroll antud meetmes piisav, mis kataks ära TMS § 8 mõistes seotud isikud.

Üleval nimetatud kahe projekti osas kontrollisid audiitorid seoste puudumist Äriregistri põhjal, ning seoseid ei tuvastatud. Seega antud projektide puhul finantsmõjuga rikkumine puudub.

4.3.2. Käesoleva auditiga paralleelselt läbiviidud projekti nr **2014-2020.4.04.21-2138 „Metsaveohaagiste ja -kraanade tooteperekond“** projektauditi nr ERF-371/2023 käigus tuvastati, et toetuse saaja projektijuht on edukaks tunnistanud enda ainuomanduses oleva ettevõtte pakkumuse. Antud juhul on audit leidnud, et

3) juriidiline isik ja füüsiline isik, kellele kuulub vähemalt 10% selle juriidilise isiku aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või kasumi saamise õigusest;

4) isikule kuulub koos teiste temaga seotud isikutega kokku üle 50% juriidilise isiku aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või õigusest juriidilise isiku kasumile;

5) juriidilised isikud, kelle aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või kasumi saamise õigusest üle 50% kuulub ühele ja samale isikule või seotud isikutele;

6) isikud, kellele kuulub üle 25% ühe ja sama juriidilise isiku aktsia- või osakapitalist, häälte koguarvust või kasumi saamise õigusest;

7) juriidilised isikud, kelle juhatuse või juhatust asendava organi kõik liikmed on ühed ja samad isikud;

8) töandja ja tema töötaja, töötaja abikaasa, elukaaslane või otsejoones sugulane;

9) isik on juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige (§ 9), juhtimis- või kontrollorgani liikme abikaasa või otsejoones sugulane.

²⁸ IOT – innovatsiooniosak; AOT – arendusosak.

teenusepakkuja valimisel ei ole välditud huvide konflikti (RHS § 3 põhimõtte rikkumine) ning sellega kaasnesid mitteabikõlblikud kulud (50% abikõlblikest kuludest).

Kuna ka see projekt on meetme tegevusest 2014-2020.4.4.2, siis on RÜ viinud läbi SFOS-is vastavuskontrolli ning lugenud taotluse sisulise vastavuse nõuded täidetuks. Projektauditis kirjeldatud juhtumit ei ole RÜ tuvastanud, sh puudus vastav kontroll-jälg. Samuti ei sisaldanud vastavuskontrolli küsimused selget küsimust, mille all tuleb kontrollijal hinnata ega TS-ga seotud isikutel (näiteks TS projektijuht, konsultant, töötaja vms) ei ole eduka pakkuja väljavalimisel huvide konflikti või eelist, et mõjutada enda majanduslike huvidega seotud pakkumuse väljavalimist. JKS auditi käigus läbiviidud ostude testimine näitas, et vastav kontroll-koht puudus kõikide auditi ulatuses olnud meetme tegevuste kontroll-lehtedel (maksetaotluse kontroll-lehed).

Risk:

Seotud isikute vaheliste tehingute ja võimaliku huvide konflikti ebapiisav kontroll ei võimalda täielikku ja õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakkujate vahel, pakkujate võrdset kohtlemist ega ressursside optimaalset kasutust ning võib tuua kaasa toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus:

Soovitame kontrollisüsteeme täiendada:

- meetme tegevusega 2014-2020.4.4.2 sarnase ülesehitusega meetme tegevuste puhul täiendada vastavuskontrolli kontroll-lehte, et kõik TMS § 8 mõistes seotud isikute vaheliste tehingute kontroll oleks tagatud;
- lisades kontroll-koht, millega hinnatakse pakkujate kaudsemat/laiemat seost toetuse saaja ja projektiga, et tuvastada võimalik huvide konflikt. Lisaks soovitame juhtida kontrollijate tähelepanu ka alltöövõtjate ja TS seotuse kontrollimisele, näiteks ehitusprojektide või suurte IT projektide puhul.

RÜ kommentaar:

Uuel perioodil on vastavad kontrollkohad loodud:

Abikõlblike kulude hulka ei arvata tehinguid isikute vahel, kes on tulumaksuseaduse § 8 tähenduses seotud isikud. Kontrollida teenuse pakkuja seost teenusepakkujaga vastavalt JRÜ juhendile / kontrollida teenusepakkuja seost taotlejaga äriregistri B-kaardilt.

Eeltoodud kontrollküsimusega on kõik TMS § 8 mõistes seotud isikute vaheliste tehingute kontroll tagatud.

Uuel perioodil ei ole mittehankijatel kohutust järgida RHS § 3 (millest tulenes huvide konflikti vältimise põhimõte), vaid ostumenetluse tingimused on ammendavalt loetletud §-s 11. Uue perioodi meetmete kontroll-lehel on rakendusüksus kasutanud korraldusasutuse poolt etteantud sõnastusi ostumenetluse kontrollimiseks ühendmääruse § 11 nõuete osas, sh üks ühendmääruse tingimus ja sellest tulenev kontroll-küsimus seondub huvide konfliktiga:

HINNAPAKKUMISTE KONTROLL. Eduka pakkuja ja taotleja ning nende osanik, aktsionär, liige või juhtorgani liige ei oma osalust üksteise äriühingus ega kuulu üksteise juhatusse või nõukokku. Taotleja ja pakkuja vahel ei ole huvide konflikti. Kui sellised sidemed siiski eksisteerivad, peab hange olema läbi viidud nii, et igasugune pakkuja seotusest tulenev eelis (näiteks mingi informatsiooni teadmise kaudu) on täielikult välistatud. Nt kui taotleja ja pakkuja on perekondlikult või majanduslikult seotud. Taotleja ja hinnapakkuja omavahelist seotust võib kontrollida juhtorganite tasandil sõltumata hinnapakkuja õiguslikust vormist (juhatuse või nõukogu liikmed ei tohi kuuluda üksteise juhatusse või nõukogusse) ning seotust läbi omandisuhete kui hinnapakkujaks on äriühing.

Ühtlasi on rakendusüksuse poolt toetuse saajatele antud vastavasisuline juhised hinnapakumiste võtmiseks, milles on mh välja toodud projektijuhiga seonduvad asjaolud (kättesaadav: hp_votmise-juhend_2023-1.pdf (eas.ee)).

Leiame, et korraldusasutuse kontroll-küsimused on piisavad ühendmääruses ostumenetlusele seatud tingimuste kontrollimiseks.

Rakendusüksusele jääb arusaamatuks soovitus alltöövõtjate ja toetuse saaja seoste kontrollimiseks, tähelepaneku sisu ei ava selle soovitusetausta. Alltöövõtjate ja toetuse saaja vahel ei ole tehingut, mistõttu ei saa olla tegemist

ka seotud isikute tehinguga. Samuti ei ole seost huvide konfliktiga, mida tuleks hinnata ikkagi toetuse saaja poolt tehingupartneri valikul, mitte aga pakkuja poolt alltöövõtja valiku osas.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Soovitusega on arvestatud uue rahastusperioodi kontrolllehtedel vastavalt KAMINa nõuetele.*

Soovitus Korraldusasutusele:

Soovitame RTK juhust toetuse saajatele ²⁹ täiendada, tuues välja näited, kuidas konkurentsi võib kahjustada ka nn varjatud seosed toetuse saaja töötaja, projektijuhi vms ja eduka pakkuja vahel. Samuti eduka pakkuja alltöövõtja ja toetuse saaja või temaga seotud isiku vahel.

Samuti soovitame juhtida RÜ-de tähelepanu asjaolule, et lisaks otsesele seotusele pakkujate ja toetuse saaja vahel, on vajalik kontrollida pakkujate kaudsemat/laiemat seost projekti ja toetuse saaja vahel (nt projekti projektijuht või teised võtmeisikud), et tuvastada võimalik huvide konflikt.

KA kommentaar:

Nõustume, et tuleb kontrollida, et toetuse saaja omanikering, juhtkond ja töötajad ning teenuseosutajaga seotud isikud ei oleks omavahel seotud. Vähemalt peaks olema kontrollitud äriregistris ja SFOS-is projekti kohta olevad (kontakt)andmed. Kui kontrollijal tekib kahtlus, tuleks täiendavalt võimalikku seotust edasi uurida.

Täiendame juhust tuues näitena välja, et konkurentsi võib kahjustada toetuse saaja töötaja või projektijuhi ja eduka pakkuja omavaheline seotus. Palume aga AA-l soovitusel näidetega sisustada eduka pakkuja alltöövõtja ja toetuse saaja seotusest tulenevat konkurentsi kahjustavat huvide konflikti, st milliseid asjaolusid tuleks taolise seotuse korral hinnangu kujundamisel arvesse võtta. Näiteks on varasemalt esinenud olukord, kus alltöövõtja oli küll toetuse saaja töötaja abikaasa, kuid alltöövõtja osakaal lepingust oli alla 5% ning toetuse saaja töötaja ei osalenud prima pakkuja valikul – seda juhtumit rikkumisena RÜ poolt ei käsitletud ning ka audit nõustus RÜ käsitletusega. Samuti tuua näiteid võimalikest kaudsematest/laiematest seotustest projekti ja toetuse saaja vahel, mis kujutavad endast huvide konflikti.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev KA-s: *Kersti Kukk*

AA täiendav kommentaar:

Toome siinkohal välja näited olukordadest, kus konkurentsi on kahjustatud kasutades toetuse saajaga seotud alltöövõtjat:

- toetuse saaja läbiviidud ostumenetluse tulemusel on välja valitud edukas pakkuja tööde/teenuste osutamiseks. Samas tuvastatakse, et tööde/teenuste tegelikuks teostamiseks on edukas pakkuja sõlminud alltöövõtulepingu toetuse saaja tütarettevõttega. Seega vaatamata olukorrale, kus toetuse saaja ja eduka pakkuja vahel huvide konflikti ei esine, on toetuse abil elluviidud projekti tegevustest tasutud summad liikunud toetuse saajaga seotud ettevõttele. Seega on tegeliku tööde teostaja (alltöövõtja) ja toetuse saaja puhul tegemist omavahel seotud isikutega tulumaksuseaduse § 8 mõistes.
Eeltoodud juhtumi kirjeldus põhineb kaasusel: haldusasi nr 3-19-1352: Talisman Invest OÜ vs PRIA.
- toetuse saaja on ise alltöövõtjana osalenud investeringu elluviimises, kas siis tööde teostajana või materjalide müüjana. Vaata kaasust: haldusasi nr 3-22-679: JIB Consult OÜ vs PRIA.
- toetuse saaja on projekti tegevuste elluviimiseks valinud välja töö teostaja/teenuse pakkuja, kuid allhanke korras teostab neid hoopis toetuse saaja juhatuse liikme abikaasa ettevõtte. Seega on tegelik tööde teostaja /teenuse osutaja toetuse saajaga seotud isik (TMS § 8).
Eeltoodud juhtumi kirjeldus põhineb kaasusel: haldusasi 3-19-1474: Kõpu Talu OÜ vs PRIA.

²⁹ Punkt 5.12. „Väljavalitud pakumuse esitanud pakkuja ja toetuse saaja ning nende osanik, aktsionär, liige või juhtorgani liige ei tohi omada osalust üksteise äriühingus ega kuuluda üksteise juhatusse või nõukokku. Soovitav on kõikide pakkujatega vältida seoseid (perekondlikke, majanduslikke jmt) viisil, mis kahjustavad või võivad hakata kahjustama konkurentsi“.

Ülaltoodud juhtumid näitavad, et hinnates vaid toetuse saaja ja tema tehingupartneri vahelist otsest huvide konflikti/TMS § 8 kohast isikute vahelist seotust, jäävad tähelepanuta varjatud skeemid, milleks muuhulgas on ka toetuse saajaga seotud alltöövõtjate kasutamine. Selliseid skeeme kasutatakse muuhulgas toetuse saaja omafinantseeringu katmiseks. Seetõttu ei saa audiitorite hinnangul jätta RÜ tähelepanuta toetuse abil tehtud tööde/teenuste alltöövõtjate seotust toetuse saajaga. Audiitorid soovivad näiteks paikvaatlusi läbiviies vaadata alltöövõtjate ehitustööde päeviku kandeid, mis võivad anda vihjeid, kes on töid tegelikult teostanud või kellelt on materjali ostetud. Samuti soovitame avalikke andmeid kasutades uurida alltöövõtjate ja toetuse saajate omavahelist seost.

Korraldusasutus on oma kommentaaris palunud audiitoritel selgitada, et milliseid asjaolusid tuleks hinnangu kujundamisel arvesse võtta, kui tuvastatakse alltöövõtja ja toetuse saaja omavaheline seotus. Audiitorite hinnangul on iga juhtum erinev ning arvesse tuleb võtta just antud juhtumiga seotud asjaolusid, näiteks kui suur on alltöövõtu osakaal ja rahaline maht, toetuse saaja omanikering (sh ajaloolised andmed), kuidas võis olla alltöövõtja seotud ostu otsustusprotsessiga jms. Lõplikku nimekirja ei ole võimalik siinjuures anda. Audiitorid lähtuvad alltöövõtjatele täiendava tähelepanu pööramisel ÜMM § 11 lõikes 3 toodud piirmäärast, kuna alates sellest on toetuse saajal kohustus järgida mh lõikes 4 toodud põhimõtteid.

Oluline tähelepanek 4.4 – RÜ protseduurides ei ole selgelt välja toodud kontroll-kohti, kus hinnatakse, et edukat pakkujat ei ole soodsamalt koheldud kui teisi pakkujaid.

RÜ protseduurid sisaldavad kontrolle, millega muuhulgas tagatakse, et ostumenetluse läbiviimisel on järgitud RHS § 3 üldpõhimõtteid. Samas näitas auditi käigus läbiviidud testimine, et RÜ ei kontrolli ega hinda, kas RHS § 3 üldpõhimõtteid on järgitud läbiraakimiste pidamisel, kas pakkujatele avaldatud lepingu tingimused ja sõlmitud lepingu sisu on sama ning kas juhul kui lepingu tingimused on avaldatud, siis neid on ka täidetud.

RÜ protseduuride³⁰ kohaselt teostatakse hangete, mille osas hankija ei vii läbi hankemenetlust RHS tähenduses ja mille osas ei ole nõutud hankeekspertiisi, kontroll maksetaotluse menetluse käigus ning tulemus säilitatakse maksetaotluse kontroll-lehel. Samuti sisaldab aruande kontroll-leht kontroll-kohti, millega RÜ annab hinnangu valminud tööde/tegevuste kooskõlale lähteülesande ja hinnapakumusega, ettenähtud mahus tehtuga ning et valminud tööde/tegevuste eest on makstud turuhinda ja mahud ei ole ülepaisutatud.

Auditi käigus läbiviidud testimine tõi välja, et siiski on RÜ kontrolliprotseduurides puudu selged kontroll-kohad, millega hinnatakse RHS § 3 punktides 1 ja 2 toodud läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtet:

4.4.1. RÜ kontroll-lehtedel puudub selge kontroll-koht, millega RÜ annab hinnangu, kas ostumenetluse käigus peetud läbiraakimistel on järgitud RHS § 3 üldpõhimõtteid, eelkõige läbipaistvuse- ja võrdse kohtlemise põhimõtet.

Auditi käigus testitud ostudest tuvastasime kolme³¹ ostu puhul, et ostumenetluse käigus on peetud läbiraakimisi³². Märgime, et läbiraakimiste pidamine ei ole keelatud, kuid see peab olema läbiviidud läbipaistvalt ja nende pidamisel ei tohi kohelda osapooli ebavõrdselt.

Audiitoritele edastatud kontroll-lehtedel **puudus** vastav **kontroll-jälg**, mis näitaks, et RÜ on hinnanud, kas läbiviidud läbiraakimiste puhul on kõikidele pakkujatele antud sama sisend pakumuste korrigeerimiseks. Vastava kontrolli puudumisele viitas ka see, et alles auditi käigus esitasid toetuse saajad kahe ostu puhul täiendavat infot läbiraakimiste kohta³³. Eeltoodust tulenevalt puudub audiitoritel kindlus, et RÜ on

³⁰ Tööprotseduuride kirjeldus P3_EV_(Ettevõtlustoeused), alapunkt 3.2.1.

³¹ Projektid nr 2014-2020.5.01.20-1769 "Kuurordi Seminarikeskus" (pakumise kutse viitab läbiraakimistele); 2014-2020.5.01.20-1728 „Frost Boutique hotelli šungiidi spaa arendus“ (hinnapäringud ei sisaldanud infot, et võidakse pidada läbiraakimisi); 2014-2020.15.03.21-0370 „Padise Mõisa Butiikspa“ (hankekutse viitab läbiraakimiste pidamisele, täpsemaid läbiraakimiste tingimusi ei sätestatud.).

³² Siinkohal mõtleavad audiitorid läbiraakimisi, mis on toimunud peale aktepteeritavate võrreldavate pakumuste saamist.

³³ Projekti nr 2014-2020.5.01.20-1728 „Frost Boutique hotelli šungiidi spaa arendus“ RÜ 13.07.2023 saadetud vastus audiitorile; 2014-2020.15.03.21-0370 „Padise Mõisa Butiikspa“ RÜ 15.06.2023 ja 06.07.2023 saadetud vastus audiitorile.

ostumenetluse kontrolli käigus hinnanud, kas läbirääkimisi on peetud või mitte ning kui on peetud, siis kas kõiki pakkujaid on võrdselt koheldud. Auditi käigus TS-telt saadud täiendava info alusel said audiitorid tõenduse, et läbirääkimistel on olulises osas arvestatud võrdse kohtlemise põhimõttega, mistõttu mitteabikõlblikku kulu ei kaasnenu.

Vaatamata asjaolule, et auditi käigus läbiviidud testimine ei toonud välja olukordi, kus TS on ostumenetluses pakkujaid ebavõrdselt kohelnud, on audiitorite hinnangul oluline RÜ-l kontrollida juba ostumenetluse kontrolli raames läbirääkimiste pidamist. Läbi selle saab RÜ kindluse, et ostumenetluses on koheldud isikuid võrdselt ja ühetaoliselt ning ostumenetlus on viidud läbi läbipaistvalt ja kontrollitavalt (ÜMM § 11 lg 4 punktid 1 ja 2). Läbirääkimiste läbipaistvusele rõhutab ÜMM § 11 lg 4 punkt 6³⁴ ning ka RTK juhis toetuse saajatele³⁵.

- 4.4.2. RÜ kontroll-lehtedel puudub selge kontroll-koht, **sh kontroll-jälg**, millega hinnatakse, kas ostumenetluse tulemusel sõlmitud lepingu tingimused ühtivad hinnapäringus või ostumenetluse dokumentides sisalduvad tingimustega ning juhul kui on erinevusi, siis kas on tegemist oluliste erinevustega, mille tulemusel on rikutud RHS § 3 punktides 1 ja 2 toodud läbipaistvuse- ja võrdse kohtlemise põhimõtet.

Auditi ulatuses olnud ostudest (14 ostu) lõppes ostumenetlus lepinguga üheksal³⁶juhul. Nende testimine näitas, et esines ka selliseid lepinguid, kus lepingu tingimused olid muutunud võrreldes hinnapäringutes tooduga:

- **2014-2020.5.01.20-1769 „Kuurordi Seminarikeskus“**, kus sõlmiti Wasa vana osa rekonstrueerimise ja ehitustööde töövõtuleping. Lepingu tingimused erinesid hinnapäringuga kaasa pandud lepingu projektis toodust: vähenes garantiiaegse garantii ning viiviste ja leppetrahvide suurus. Samas oli potentsiaalsetele pakkujatele juba pakkumuse esitamise kutses välja toodud, et peetakse lepingu läbirääkimisi ning audiitor sai veendumuse, et need on toimunud läbipaistvalt ja võrdsel alustel.
- **2014-2020.15.03.21-0370 „Padise Mõisa Butiikspa“**, kus sõlmiti Padise Mõisa spa-hoone rekonstrueerimistööde leping. Lepingu tingimused erinesid hankekutses toodud tingimustest: muutunud on tagatise andmise tingimused (panga või kindlustusseltsi poolt väljastatud garantii on asendatud igakuistest akteerimistest arveldamata jätmisega), garantiiaegse tagatise suurus ja kehtivus on vähenenud. RÜ on vastavad selgitused küsinud TS-lt alles auditi käigus. TS on selgitanud, et pakkujatega on peetud läbirääkimisi ning kõiki pakkujaid on koheldud võrdselt, samas mööndakse, et läbirääkimiste protokoll ei ole koostatud. Seega TS selgitusi toetavat tõendusmaterjali ei ole esitada.
- **2014-2020.15.03.22-0432 „Seikluspargi rajamine Kamari puhkealale Wparki“**, kus sõlmitud töövõtulepingus on garantii pikkus suurenenud võrreldes RHR-is läbiviidud toetuse saaja ostu alusdokumentides sisalduvad tehnilises kirjelduses tooduga. Kuna lepingus on toodud rangem tingimus, siis edukat pakkujat ei ole soodsamalt koheldud.

Vaatamata asjaolule, et auditi käigus läbiviidud testimine ei toonud välja olukordi, kus edukale pakkujale on võimaldatud võrreldes esialgselt teada olnud tingimustega paremaid tingimusi, annab audiitorite hinnangul alusdokumentides avaldatud lepingu projekti ja sõlmitud lepingu kontroll kindluse, et toetuse saaja on järginud RHS § 3 toodud põhimõtteid ning ei ole pidanud eduka pakkujaga varjatud läbirääkimisi. Ka RTK

³⁴ Ostumenetluse läbiviimisel tuleb järgida järgmisi põhimõtteid: 6) riigihangete registris või selle väliselt ostu tegemise kohta avaldatud teates või hinnapäringus kirjeldatakse läbirääkimiste korda juhul, kui pärast pakkumuse esitamist peetakse pakkujaga läbirääkimisi.

³⁵ Punktid 2.16. „Pärast pakkumuste saamist võib pakkujatega läbirääkimisi pidada, kuid tingimusel, et läbirääkimiste võimalus ja tingimused on kirjeldatud hinnapäringus või ostuteates.“ ja 2.17. „Hinnapäringus või ostuteates sätestatud läbirääkimiste tingimustes peab olema aru saada, mille üle toetuse saaja võib läbirääkimisi pidada.“

³⁶ 2014-2020.4.04.21-1799 „KT Arendusosak“, leping nr 2021-06-01; 2014-2020.5.01.20-1769 „Kuurordi Seminarikeskus“ Wasa vana osa rekonstrueerimise ja ehitustööde töövõtuleping 28.12.21; 2014-2020.5.01.20-1728 „Frost Boutique hotelli šungiidi spa arendus“ Töövõtuleping 17.01.22 (pakkumuskutse ja pakkumusvorm ei sisaldanud lepinguga seotud tingimusi); 2014-2020.5.03.22-0375 „Uue ajastu ruumilise e-kaubanduse platvorm“ AVAR Töövõtuleping (lähteülesanne ja saadud pakkumused ei sisaldanud lepingu tingimusi); 2014-2020.15.03.21-0370 „Padise Mõisa Butiikspa“ Töövõtulepingu Padise Mõisa spa-hoone; 2014-2020.15.03.22-0432 „Seikluspargi rajamine Kamari puhkealale Wparki“ töövõtuleping 3park Eesti; 2014-2020.15.03.21-0238 „Ainulaadsed merereisid Läänemeres“ Memorandum of Agreement (TS on müügi kuulutuste kaudu otsinud võrreldavad pakkumused); 2014-2020.15.03.21-0177 „Rakendusuuringu läbiviimine ettevõttes GeneCode AS...“ Research and synthesis services agreement (lähteülesanne ei sisaldanud lepingu tingimusi); 2014-2020.4.04.20-1396 „Kalmistute kaardistus ja teenuste haldus“ koostööleping 2195 (lähteülesanne ei sisaldanud lepingu tingimusi).

juhis toetuse saajatele toob punktides 6.1-6.4 välja olulised tingimused, mida tuleb järgida lepingu sõlmimisel.

- 4.4.3.** RÜ kontroll-lehtedel puudub selge kontroll-koht, **sh kontroll-jälg**, millega hinnatakse lepingus kokkulepitud tingimuste täitmist ning juhul, kui lepingu tingimusi ei ole täidetud, siis ega sellega ei ole rikutud RHS § 3 üldpõhimõtteid. Antud kontroll on oluline juhul, kui lepingu projekt või tehniline kirjeldus, mis sisaldab lepingu tingimusi (nt maksetingimused, garantiid, tagatised jms), on hinnapäringu osaks.

Testitavate hulgas oli kolm ostulepingut³⁷, kus hinnapäring sisaldas mh lepingu projekti või tehnilist kirjeldust koos lepingutingimuste või garantiiajaga. Nende lepingute tingimuste täitmise puhul on olnud tegemist hoolsate toetuse saajatega ning auditi käigus audiitorid ei tuvastanud lepingu tingimuste mittetäitmist³⁸. Samas **ei sisaldanud RÜ kontroll-lehed kontroll-jälge**, mis näitaks, et RÜ on lepingu tingimuste täitmist kontrollinud. Selle kontrolli puudumist tõendas muuhulgas asjaolu, et alles auditi käigus pöördus RÜ vastavate päringutega toetuse saajate poole ning lisaks saime RÜ-lt projekti nr 2014-2020.5.01.20-1769 „Kuurordi Seminarikeskus“ ehituslepingu tingimuste täitmise kontrolli päringule³⁹ järgmise selgituse:

„Kõigile pakkujatele sai esitatud sarnane lähteülesanne ning kõik tegid sellest lähtuvalt pakkumised, seega on pakkumised võrreldavad. Kuna määrase raames on toetuse saajad mittehankijad, tuleb lähtuda riigihangete seaduse §-s 3 sätestatud põhimõtteid. Määruse seletuskirja kohaselt peab sellisel juhul toetuse saaja tõendama, et ostu maksumuse kujunemisel on järgitud RHS § 3 sätestatud nõudeid, kui selle maksumus on võrdne või suurem kui 5000 eurot ilma käibemaksuta. Eelkõige peab kulu maksumuse tekkimisel tõendama, et ostuhind kujunes konkurentsi korral erinevate erapooletute ja võrreldavate pakkumuste võrdlemise teel (mis on antud juhul tagatud, kuna nõuded olid kõigile pakkujatele samad ühtse lähteülesande alusel) ja et konkurentsi on efektiivselt ära kasutatud. Seega ei ole mittehankijate ostude puhul nõutav hankelepingu kõikide tingimuste täitmise kontroll vaid ostumenetluse läbiviimise kontroll (vt ka Halulaev haldusasi nr 3-17-2718 <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=259709952>). Arvestades asjaolu, et riigihangete rangeid tingimusi pole põhjendatud kohaldada lihtmenetlusele aga samuti mittehankijatele, ei kontrolli EIS mittehankijate ostude lepingutes garantiide täitmist“.

Audiitorite hinnangul on juhul, kui ostumenetluse käigus on lepingu tingimused pakkujatele avaldatud, oluline RÜ-l kontrollida, ega edukat pakkuja ei ole koheldud soodsamalt kui teisi pakkujaid ehk ei ole eksitud RHS § 3 punktides 1 ja 2 toodud läbipaistvuse- ja võrdse kohtlemise ning punktis 3 toodud efektiivse konkurentsi tagamise põhimõtte vastu. Juhul kui enne pakkumuste esitamist oleks kõik potentsiaalsed pakkujad teadnud, et lepingus toodud tingimuste täitmist ei nõuta, oleks võinud pakkumuste hind olla testsugune ning edukaks oleks võinud saada teine pakkuja. Lepingus kokkulepitud tingimuste järgimisele viidatakse ka RTK juhises toetuse saajatele punktis 6.5.

- 4.4.4.** RÜ kontroll-lehtedel puudub selge kontroll-koht, kus hinnatakse esialgu kokkulepitud tööde/tegevuste muudatuste sisulist vastavust RHS § 3 üldpõhimõtetega.

Auditi käigus selgitas RÜ, et juhul kui ostulepingut on muudetud, siis selle kontroll viiakse läbi aruande kontroll-lehel⁴⁰. Testitud ostulepingutest oli näiteks projekti nr 2014-2020.15.03.21-0177 „Rakendusuuringu läbiviimine ettevõttes GeneCode AS /.../“ GeneCode ja EDELRIIS vahel sõlmitud lepingus tehtud hinna muudatuste osas vastav kontroll-jälg vahearuande 3 kontroll-lehel välja toodud. Samuti oli RÜ tuvastanud projektis nr 2014-2020.15.03.21-0216 „DeLRAP v2“ tööde teostamise käigus toimunud tunnihinna muutuse

³⁷ Projektid nr 2014-2020.5.01.20-1769 „Kuurordi Seminarikeskus“ Wasa vana osa rekonstrueerimise ja ehitustööde töövõtuleping 28.12.21 (mm20221201); nr 2014-2020.15.03.21-0370 „Padise Mõisa Butiikspa“ EHITUSTÖÖDE TÖÖVÕTULEPING NR. 06.2022; nr 2014-2020.15.03.22-0432 „Seikluspargi rajamine Kamari puhkealale Wparki“ töövõtuleping 3park Eesti.

³⁸ Projekti nr 2014-2020.15.03.21-0370 „Padise Mõisa Butiikspa“ ehitustööde lepingu järgsed ehitustööd ei olnud auditi toimingute ajal veel lõppenud, mistõttu auditi käigus ei kontrollitud lepingu garantiiaegsete kohustuste täitmist.

³⁹ Audiitorid tuvastasid auditi käigus, et ostumenetluse raames sõlmitud ehituse töövõtulepingus on mitmeid erinevaid punkte, mille puhul esines kahtlus, et nende täitmist RÜ ei kontrolli. Näiteks sisaldas leping erinevaid punkte leppetrahvidest, mitmesugustest garantiidest ja kindlustustest.

⁴⁰ Kontroll-koht nr 3 „Valminud töö/tegevused (20 000€ ja enam maksva tegevuse puhul) on teostatud vastavalt lähteülesandes kirjeldatule ja hinnapakumises väljatoodule“.

ning arvestanud mitteabikõlblikuks projektis nr 2014-2020.5.01.20-1769 „Kuurordi Seminarikeskus“ täiendavad ehitustööde kulud. Seega on RÜ tuvastanud hinna -või mahumuutused, kuid audiitorite hinnangul ei suuna olemasolevad küsimused kontrollijat hindama, kas tehtud muudatus on ka sisuliselt kooskõlas RHS § 3 üldpõhimõtetega.

Auditi testimisse ei sattunud selliseid oste, kus hinnapäringu käigus pakkujatele edastatud lepingu projekt sõlmiti eduka pakkujaga sarnastel tingimustel (st, et pakkujatele ei olnud hinnapäringus teada antud, et enne lepingu sõlmist peetakse läbirääkimisi) ning seejärel on lepingu täitmise käigus hakatud lepingu tingimusi muutma. Kuna selliseid olukordi võib ette tulla, siis juhivad audiitorid tähelepanu puuduvale kontroll-kohale. Audiitorite hinnangul on oluline, et RÜ hindab lepingus või hinnapakumuses toodud tööde/tegevustele tehtud muudatuste sisulist vastavust RHS § 3 üldpõhimõtetele. Selle all peame silmas mitte vaid hinna või mahu arvulist muutust, aga ka näiteks lepingu tähtaja olulist pikendamist, täiendavalt tehtud abikõlblikke lisatööde tellimist või esialgu kokkulepitud tööde/toodete olulist vähendamist/ära jätmist või asendamist teiste tööde/toodetega jms. See kontroll on oluline juhtudel, kus ostumenetluse käigus ei näinud toetuse saaja ette läbirääkimiste pidamist ning leping on sõlmitud ostumenetluses avaldatud lepingu projekti alusel. Ka RTK juhises toetuse saajatele on toodud (p 6.6), et lepingumuudatuste korral tuleb lähtuda ÜMM §11 lõikes 4 sätestatud põhimõtetest, mida saab sisustada ka RHS §123 kaudu.

Audiitorid on teadlikud, et ka Korraldusasutuse suunised mittehankijate kontrolli ulatusest ei ole olnud perioodil 2014-20 piisavalt selged ning KAMINa ptk-st 6.5 ei tule selgelt ja üheselt välja, et RHS §-s 3 toodud üldpõhimõtete järgimist tuleb kontrollida ka lepingu tingimuste täitmisel ja lepingu muutmisel. Sellekohane tähelepanek tehti Korraldusasutusele JKS auditi Eluasemetoetuste meetme aruandes.

Risk :

Esineb risk, et RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteem ei ole piisavalt tõhus, et tuvastada toetuse saaja eksimusi RHS §-s 3 toodud üldpõhimõtete järgimisel, eelkõige pakkujate võrdne ja ühetaoline kohtlemine ning ostumenetluse läbipaistvus.

Soovitus:

Soovitame perioodi 2021-27 kontrollisüsteemidesse lisada tähelepanekus toodud puuduvad kontroll-kohad. Seda kas läbi kontroll-lehtede täiendamise, st eraldi kontroll-kohtade väljatoomise, või läbi selgete juhiste andmise kontroll-lehtede vormidel. Lisaks soovitame piisava kontroll-jälje ja kontrolli ulatuse tagamiseks lisada kontrollijale juhis (näiteks märke kontroll-küsimuse juures):

- et juhul kui kontrollija tuvastab lepingu projekti või tehnilise kirjelduse ja sõlmitud lepingu vahel vastuolu, siis tuleb muuhulgas kontrollijal hinnata, kas tegemist on väheolulise või olulise muutusega, mis oleks võinud laiendada pakkujate ringi või edukas pakkuja oleks võinud olla keegi teine. Samuti soovitame, et kontrollija sellisel juhul põhjendaks oma seisukohta kontroll-lehel;
- millega suunatakse kontrollijat üle vaatama ka reservi kasutus (enamjaolt on reservi kasutatud ehitustööde lepingutes) ja tööde/teenuste asendamised ning lisama lisaks küsimuste vastustele ka põhjendus, miks kontrollija on leidnud, et lepingu muutmine on vastavuses RHS §-s 3 toodud üldpõhimõtetega.

RÜ kommentaar:

Uue perioodi meetmete rakendamisel on kontroll-küsimused võetud KAMIN-a lisaks olevalt maksetaotluse kontroll-lehelt, mis sisaldavad ka nimetatud kontroll-kohti:

1. Küsimus „Pakkujaid on koheldud võrdselt ja ühetaoliselt“, mille selgituses on märgitud: „Ühelegi võimalikule pakkujale ei ole loodud soodsamat ostukeskkonda läbi selle, et mõnele pakkujale antakse rohkem teavet, peetakse valikuliselt läbirääkimisi pakkujaga, vms.“
2. Küsimus „Kui hanget/ostumenetlust ei viidud läbi RHR-is, siis sõlmiti hanke/ostumenetluse tulemusel hankeleping/leping hinnapäringus ja pakkumuses nimetatud tingimustel“.

Seega on viidatud kontroll-kohad uuel perioodil olemas ning soovitus rakendatud.

Mis puudutab soovitusete teist osa ehk lepingu muudatuse vastavuse hindamist, siis pöörame tähelepanu, et perioodi 2021-2027 ühendmääruse § 11 sätestatud ostumenetluse nõuded puudutavad üksnes ostumenetlust ennast (kuni lepingu sõlmimiseni) ning ei sisalda sätteid lepingu muutmise hindamise kohta. Samuti ei sisalda KAMINa lisaks olev maksetaotluse kontroll-leht vastavaid kontroll-küsimusi. Seega ei tulene mittehankijate ostude puhul selliste kontrollide teostamise nõuet õigusaktidest.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Soovitusega on arvestatud, uue rahastusperioodi kontroll-lehtedel vastavalt KAMINa nõuetele.*

AA täiendav kommentaar:

RÜ viitab KAMIN-a maksetaotluse kontroll-lehel olevatele kontrollküsimuste kasutamisele. Märkime, et RÜ kommentaarides viidatud 1. küsimuse selgitus katab küll ära tähelepaneku p 4.4.1 puuduoleva kontroll-koha, kuid audiitoritel puudub kindlus, et punktis 4.4.3 toodud kontroll-koht on väljatoodud küsimustega kaetud. Seetõttu soovime, kas täiendada KAMIN-a kontroll-küsimuste selgitust või lisada täiendav kontroll-koht. Märkime, et KAMIN-a puhul on tegemist kohustuslike miinimumnõuetega, mis ei välista RÜ-l täiendavate kontrollikohtade sisse seadmist juhul, kui KAMIN-as toodud kontrollküsimused ei ole piisavad või on üldsõnalised.

Lisaks juhime tähelepanu, et RÜ kommentaaris viidatud 2. küsimus katab ära vaid ostumenetluse, mida ei viida läbi RHR-s, aga vastav kontroll tuleb läbi viia ka RHR-is läbiviidud ostude puhul⁴¹. Seetõttu soovime RÜ-l KAMIN-as toodud kontroll-lehte kas täiendada või lisada selge juhis, mis suunaks kontrollijat ka RHR-s läbiviidud ostu puhul kontrollima, et sõlmitud lepingu tingimused ühtivad ostumenetluse dokumentides sisaldunud tingimustega.

Korraldusasutus on auditi käigus selgitanud, et 2021-2027 ühendmääruse § 11 lg 4 punktide 1 ja 2 kohaselt peab toetuse saaja kohtlema ostumenetluses isikuid võrdselt ja ühetaoliselt ning korraldama ostumenetluse läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Paratamatult mõjutab eelkirjeldatud põhimõtete täitmist ostumenetluses avaldatud tingimustest kõrvale kaldumine. Seetõttu peab Korraldusasutus ka uuel perioodil jätkuvalt vajalikuks kontrollida hankelepingute täitmist ning tehtud muudatusi. Kui hankelepingu muutmine on vastuolus isikute võrdse ja ühetaolise kohtlemisega ning läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttega, siis ei ole järelikult toetuse saaja toetuse saamise tingimusi täitnud. Finantskorrektsiooni aluseks lubamatute hankelepingute muutmiste puhul on 2021-2027 ühendmääruse § 11 lg 3 ja lg 4 punkt 1 ja/või 2, § 34 lg 1 punkt 2 ning § 35 lõige 1. Lähtuvalt korraldusasutuse selgitusest ei saa nõustuda RÜ seisukohaga, et õigusaktides puudub lepingu muudatuste hindamiseks alus.

KA kommentaar:

Nõustume, et tuleb võrrelda sõlmitud lepingut ja lepinguprojektiga või hinnapäringus olnud tingimustega ning kui tuvastatakse erisusi, siis nende aktsepteerimist kontroll-lehel põhjendada. Nõustume, et tuvastatud lepingumuudatuste kooskõla ühendmääruses toodud põhimõtetega tuleb hinnata, nt hinnata, et muudatustega pole toimunud pakujate potentsiaalselt ebavõrdset kohtlemist.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev KA-s: *Kersti Kukk*

Oluline tähelepanek 4.5 – RÜ ei ole kontrollinud, kas hinnapakumused on küsitud üheaegselt, samadel alusetel, piisava esitamise tähtajaga ning millised on TS seatud hindamiskriteeriumid.

STS § 26 lg 6 kohustab toetuse saajat, kes ei ole riigihangete seaduse kohaselt hankija, järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid, kui teenuse, asja või ehitustöö eeldatav maksumus on ilma käibemaksuta võrdne 20 000 euroga või sellest suurem.

Auditi käigus tuvastasime, et RÜ ei ole osade testimises olnud ostude puhul piisavalt kontrollinud RHS §-s 3 toodud üldpõhimõtete järgimist, eelkõige TS ostu korraldamise läbipaistvust, pakujate võrdset kohtlemist ja konkurentsiefektiivset ärakasutamist. Toome siinkohal välja järgmised ostud, mille puhul audiitorite hinnangul oleks pidanud RÜ kontrolli ulatus olema laiem:

⁴¹ Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldiste tingimuste (edaspidi 2021-2027 ühendmäärus) § 11 lg 5 kohaselt kui ostu eeldatav abikõlblik maksumus ilma käibemaksuta on 60 000 eurot või sellest suurem, viiakse ostumenetlus läbi RHR-s.

4.5.1. Projekt nr 2014-2020.4.04.20-1396 "Kalmistute kaardistus ja teenuste haldus", mille raames on toetuse saaja (edaspidi TS) 2021. a teises pooles läbi viinud ostumenetluse, et tellida tarkvaraarendustöid. TS on saatnud hinnapäringu vähemalt kolmele asjaomases valdkonnas tegutsevale ettevõtjale.

RÜ-le esitatud hinnapäring koosnes lähteülesandest, mis sisaldas ülevaadet tellitavatest arendustöödest, kuid ei kajastanud infot pakkumuste esitamise tähtaja kohta ega hindamiskriteeriumeid, mille järgi tunnistati pakkumus edukaks. Samuti on audiitorite hinnangul pakkumuses toodud hind ja töökirjeldus tegevuse kohta, mida lähteülesandes ei olnud⁴².

TS-le laekus kolm võrreldavat hinnapakumist ajavahemikus 01.09.2021 kuni 11.10.2021, mille hulgast tunnistati edukaks madalaima maksumusega Trinidad Wiseman OÜ pakkumus hinnaga 459 775€ (KM-ta). Edukaks tunnistatud pakkumus on kuupäevaga 01.09.2021, teine pakkumus täpselt kuu aega hilisem, 1.10.2021 ning kolmas pakkumus kuupäevaga 11.10.2021. Eduka pakkujaga sõlmiti koostööleping 07.03.2022.

RÜ on auditi ajal selgitanud, et menetluse käigus ei ole küsitud e-kirju, kuna pakkumiste põhjal ei tekkinud kahtlusi, mis oleks vajanud kirjavahetuse pinnalt ümberlukkamist ja juhul kui hindamiskriteeriumid hinnapäringust puuduvad, eeldatakse et valik tehakse soodsaima hinna alusel. Pakkumustes kirjeldatud tegevuse osas, mis lähteülesandes selgelt polnud välja toodud, selgitas RÜ, et ilmselt on *toetuse saaja suuliselt teenuseosutajatega täpsustanud tegevusi. Kuna lisandunud tegevus kajastub kõigis pakkumistes, siis järeldasime, et see info lisategevuse kohta on jõudnud kõigi pakkujateni ja mistõttu on pakkujad võrdselt koheldud.*

Audiitorite hinnangul ei ole antud olukorras ostumenetlus korraldatud läbipaistvalt ning puudub kindlus, et pakkujate võrdne ja ühetaoline kohtlemine oleks tagatud. Pole teada, kas pakkujatel oli pakkumuse esitamiseks võrdselt aega ja samad algandmed ning info, mille alusel TS pakkumuse edukaks tunnistab. Audiitorite hinnangul peab RÜ sellistel juhtudel kontrollima ostumenetluse läbiviimist hoolikamalt. St toetuse saajalt välja küsima vähemalt hinnapakumiste küsimise e-kirjad, mis tõendaks, kas pakkumusi on küsitud üheaegselt ning samadel alustel. Ühtlasi oleks võinud saada neist e-kirjadest infot pakkumuste esitamise tähtaja ning võimalike hindamiskriteeriumide kohta.

4.5.2. Projekt nr 2014-2020.4.04.21-1799 "KT Arendusosak", mille raames on TS tellinud olemasoleva infosüsteemi arendustöid, abikõlblik kulu 62 480 €. TS on RÜ-le esitanud 3 võrreldavat hinnapakumust, mis on koostatud ajavahemikul 09.04.2021 kuni 26.04.2021, sh on edukas pakkuja esitanud oma pakkumuse kõige varem (09.04.21) ning viimase pakkuja pakkumuses on toodud, et hinnapäring edastati talle 22.04.21 ehk 13 päeva peale eduka pakkuja pakkumuse kuupäeva. RÜ ei ole hinnapäringute küsimise e-kirju kontrolli käigus välja küsinud, kuna puudusid kahtlused või pettuse tunnusele viitavad asjaolud ning RÜ sai teiste tõenduste alusel veendumuse, et pakkujaid on võrdselt koheldud ning pakkujad osalesid menetluses samadel tingimustel⁴³.

⁴² Esitatud pakkumused sisaldasid hinda ja töökirjeldust, kuidas kavatsetakse teostada hauakividelt tekstide tuvastamine. Lähteülesanne audiitorite hinnangul sellist tegevust välja ei toonud.

⁴³ RÜ selgitused auditi käigus: Taotluse menetluse raames on hinnatud ja veendunud, et taotleja/TS on (teenuse)ostuga RHS § 3 üldpõhimõtete järgimise tagamiseks:

- Taotleja/TS on ära kasutanud tol ajal olemasolevat konkurentsi turul ning on esitanud kolm omavahel võrreldavat hinnapakumust sisse ostetavale teenusele lähteülesande alusel, mis on ühtlasi kooskõlas meetme määruses sätestatud nõudega.
- Taotluse menetlemisel on ennekõike hinnatud hinnapakumise sisu vastavalt lähteülesandele ja pakutavat teenuse hinda ning kas esitatud hinnapakumised on omavahel võrreldavad. Hinnapakumise sisu vastas lähteülesandele (tehakse seda, mis on tellijale vajalik).
- Taotleja/TS on taganud võetud hinnapakumuste võrdlemise teel parima hinna ja kvaliteedi suhte. Esitatud kolm hinnapakumist on sisult omavahel võrreldavad ja võetud üksteisest sõltumatult teenusepakkujatelt tehingu summast alates 20 000 eurot (KM-ta). Väljavalituks on osutunud soodsaim teenusepakkuja Fullstackers OÜ.
- Hinnapakumused vastavad lähteülesandes toodud tehnilisele kirjeldusele. Esitatud hinnapakumised on saadud samasuguses ajaperioodis (aprillis 2021).
- Lähteülesandes ja esitatud hinnapakumistes ei ole tuvastatud pettuse tunnuseid. Taotleja oli turgu uurinud, kolm omavahel võrreldavat hinnapakumist oli esitatud, hinnapakumised olid kehtivad taotluse esitamisel, mistõttu ei olnud vajadust küsida taotlejalt lisadokumente.

Lähteülesandes ja hinnapakumiste kuupäevades oli kontrollija jaoks loogika. Taotleja soovis tarkvaraarendust tellida. Teenuseosutaja Fullstacker OÜ on esitanud hinnapakumise eelduste kohaselt varem. Seega ei olnud teenusepakkujal hinna korrigeerimise eelist võrreldes teiste teenusepakkujatega. Võitjaks osutunud teenusepakkuja Fullstacker OÜ hind oli soodsaim, kui ülejäänud esitatud hinnapakumised. Kuna taotluse esitamise eelduseks on vähemalt kolme omavahel võrreldava hinnapakumise esitamine, oli taotlejal/TS-l vaja küsida pädevatelt teenuseosutajatelt vähemalt kolm hinnapakumist enne taotluse esitamist RÜ-le.

Audiitorite hinnangul viitab viimasena saadud pakkumuses toodud info, et pakkumused on võetud erinevatel aegadel ning esineb risk, et pakkujaid on koheldud ebavõrdselt ning pakkumuse esitamiseks ei ole jäetud võrdselt aega.

Audiitor soovis RÜ kaudu toetuse saajalt välja küsida hinnapäringuid puudutava kirjavahetuse, kuid toetuse saaja sõnusti on projekt arhiveeritud ja kirjavahetus juba kustutatud. Küll aga lisas TS, et „*Kõiki pakkujaid koheldi võrdselt ja neil oli piisavalt aega tutvuda tehnilise spetsifikatsiooniga, mis jättis pakkumuse esitamiseks mõistliku tähtaja. Taotluse esitasime EAS'ile 26. aprill 2021, aga lõplik tehniline spetsifikatsioon valmis juba märtsis, st enne projektiplaani koostamist (spetsifikatsioon oli kõige alus). Kõik pakkujad said tehnilise dokumendiga tutvuda juba varakult, lihtsalt lõplikud formaalsed päringud/pakkumised koostati erinevatel aegadel.*”

Audiitorid ei saa otseselt tõendada, et pakkujaid on ebavõrdselt koheldud, kuna TS on kirjavahetuse kustutanud, samuti ei vastanud audiitori järelepäringule viimasena pakkumuse esitanud ettevõtte. Samas jäävad siiski üles märgid ebavõrdsel kohtlemise riski osas, sest esitatud pakkumustest on näha eri kuupäevad lähteülesande saamisel. Lisaks on toetuse saaja taotluses esitanud valiku põhjenduseks madalaima hinna ning asjaolu, et antud pakkuja saab alustada töödega kõige varem. Samas RÜ-le esitatud lähteülesanne ei sisaldanud infot, mille alusel TS saadud pakkumusi hindab. Audiitori hinnangul on suurem tõenäosus varasemaks töödega alustamiseks, kui saad pakkumiskutse samuti kõige varem.

Seetõttu on audiitorite hinnangul oluline, et RÜ juba ostumenetluse kontrolli käigus küsib välja hinnapäringutega seotud kirjavahetuse, et läbi selle saada kindlus, et ostumenetluses on koheldud isikuid võrdselt ja ühetaoliselt ning ostumenetlus on viidud läbi läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Hinnapäringu samal kujul ja ajal ettevõtjatele väljasaatmist soovib ka RTK juhis toetuse saajatele⁴⁴.

Nii nagu eeltoodud kahe ostumenetluse puhul, ei sisaldanud RÜ-le esitatud lähteülesanne ka suures osas teistes testitud ostudes, kus oli võrreldavaid pakkumusi esitatud, infot hinnakriteeriumite kohta. Siinkohal toome näite auditi käigus testitud ostust, kus hinnakriteeriumit ei olnud toodud, kuid TS hindas pakkumusi mitte ainult madalama hinna, vaid ka teiste kriteeriumide alusel:

4.5.3. Projekt nr 2014-2020.4.04.21-1567 "Tyre Mould arenguplaan", mille raames on TS soetanud CNC treipingi maksumusega 487 610€ (KM-ta). Treipingi soetamiseks viidi läbi ostumenetlus, mille käigus saadeti hinnapäringud asjaomases valdkonnas tegutsevatele ettevõtjatele.

Hinnapäring sisaldas endas erinevaid nõudeid ja kriteeriumeid ostetavale treipingile, kuid hinnapäringust puudusid hindamiskriteeriumid, mille alusel lõpuks otsustatakse edukas pakkumus. Audiitorid on kursis RÜ lähenemisega, kus olukorras kui hindamiskriteeriumid hinnapäringust puuduvad, arvestatakse **vaikimisi madalaimat hinda**. Kuna hindamiskriteeriumeid ei olnud välja toodud, siis võisid pakkujad eeldada, et selleks on vaid madalaim hind.

Saadud pakkumuste hulgast jäid madalaima hinna osas sarnasele tasemele kaks pakkumist: JR-Machines OY ja Duroc Machine Tool OÜ, vastavalt **487 000€ ning 487 610€**. Viimane, ehk 610€ võrra kallim pakkumus osutus lõpuks edukaks.

RÜ on oma kontrolli käigus ka olukorra tuvastanud ning küsinud toetuse saajalt (05.12.2022), kuidas langetati otsus eduka pakkuja kasuks. Toetuse saaja vastus: „*Otsustasime Duroc Machine Tool OÜ-lt CNC pink soetada, sest hooldusettevõtte asub Eestis ning tugiteenus on eestikeelne. Varuosad pingile asuvad nii Eesti hooldusettevõttes kui ka vahelaos Saksamaal. Pingil on 2-aastane garantii, teised pakkujad pakkusid maksimaalselt 12-kuulist garantiid.*” Ehk tegelikkuses oli **hindamiskriteeriumeid kokku 3** - hind, garantii- ja hooldustingimused. Kronoloogilisest järjestusest selgub, et pakkujad ei olnud teadlikud, mis on antud ostu tegelikud hindamiskriteeriumid.

Audiitorite hinnangul ei ole antud lähenemine läbipaistev ja võrdne pakkujate suhtes, kes ei ole teadlikud tegelikest hindamiskriteeriumitest ning asjaolust, et lisaks madalaimale hinnale hindab tegelikult TS ka garantii- ja hooldustingimusi. Audiitorid on seisukohal, et garantii- ja hooldustingimusi on võimalik rahaliselt oma

⁴⁴ Punkt 4.3. Hinnapäring tuleb välja saata ettevõtjatele samal kujul ja ajal vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

pakkumuse sisse arvestada, pakkudes näiteks lisaraha eest pikemat garantiid, teades, et TS hindab sinu pakkumist sellest tulenevalt kõrgemalt.

Olles hindamiskriteeriumitest juba algselt teadlik, võib selline asjaolu oluliselt konkurentsi mõjutada.

Audiitorite hinnangul on käesoleval juhul tegemist RHS § 3 p 2 ja 5 rikkumisega, millel puudub finantsmõju, kuna valituks on osutunud sisuliselt odavaima maksumusega pakkumus, pakkudes seejuures pikemat garantiiperioodi ja paremaid hooldustingimusi. Vähetõenäoline, et teised pakkujad oleksid pakkunud samu tingimusi madalaima pakkumuse hinnaga.

Samas on audiitorite hinnangul oluline, et kõikidel pakkujatel oleks juba hinnapäringu saamise etapis teada, millistest kriteeriumitest lähtuvalt toimub pakkumuste hindamine, et esitada omapoolne konkurentsivõimeline pakkumus. Vastasel juhul jääb toetuse saajale võimalus hinnata pakkumusi endale sobivate kriteeriumite alusel, mis teeb hindamisprotsessi läbipaistmatuks ja kontrollimatuks.

Risk:

Kui RÜ ei kontrolli, kas hinnapakkumised on küsitud üheaegselt, samadel alustel ning millised on hindamiskriteeriumid ja kas TS neid pakkumuste hindamisel järgis, toob see kaasa riski, et võrreldavate pakkumuste võtmine on vaid näiline ning tegelikkuses ei ole ostumenetluses RHS § 3 põhimõtteid, eelkõige pakkujate võrdne kohtlemine ja ostumenetluse läbipaistvus, järgitud. RHS § 3 põhimõtete rikkumine võib TS-le kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Audiitorite hinnangul ei võimalda hinnapäringus hinnakriteeriumite puudumine parimate majanduspraktikate järgimist, täielikku ja õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakkujate vahel, pakkujate võrdset kohtlemist ega ressursside optimaalset kasutust.

Soovitus:

Soovitame RÜ-l täiendada kontrolliprotseduure kontroll-kohaga, mis juhataks kontrollijat veenduma, et hinnapakkumised on küsitud üheaegselt, samadel alustel, hindamiskriteeriumid on selged ja TS on neid järginud. Juhul kui lähteülesanne sisaldab vaid toote/teenuse tehnilist kirjeldust ning täiendav info pakkumuse esitamise aja ja hindamiskriteeriumite kohta puudub, siis soovitame edaspidi lisaks lähteülesandele TS-lt küsida välja ka vähemalt hinnapäringute e-kirjad.

Lisaks soovitame juhendada toetuse saajaid hinnapäringutesse hindamiskriteeriumite infot lisama ja selle alusel pakkujaid ka hindama, et tagada ostumenetluse läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine. Vajadusel edastada toetuse saajatele konkreetsed juhendmaterjalid.

RÜ kommentaar:

Lõppenud rahastusperioodil ei olnud mittehankijate ostude puhul õigusaktides ega muudes suunistes täpselt kirjeldatud, millistele nõuetele peab ostumenetlus vastama (üksnes viide RHS §-e 3 ning toetuse andmise tingimustes täpsustus, et võtta tuleb kolme omavahel sõltumatu pakkuja poolt esitatud võrreldavat pakkumist), samuti 2018 mittehankijate JKS auditi järgselt ei olnud soovitustest tulenevad protsessi täiendused sellises detailsuses. Mittehankijate ostude kontroll on rangemaks muutunud paari viimase aasta jooksul projektauditite tähelepanekute põhjal. Antud tähelepaneku raames auditeeritud projektid olid läbi viidud ajal, mil ei olnud veel täpsustatud mittehankijate ostude kontrolli.

Uuel rahastusperioodil on muutunud nii õiguslik regulatsioon kui ka kontroll-küsimused (mis tulenevad KAMINa lisaks olevalt maksetaotluse kontroll-lehelt), kus tähelepanekus toodud murekohad on kajastatud. Samuti on nii korraldusasutusel kui ka rakendusüksusel välja töötatud hinnapakkumiste võtmise juhend toetuse saajatele, mis kõikidele nendele aspektidele tähelepanu juhib.

Seega on soovitus käesoleval hetkel juba täidetud.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Soovitusega on arvestatud, uue rahastusperioodi kontroll-lehtedel vastavalt KAMINa nõuetele.*

AA täiendav kommentaar:

Audiitorid tutvusid KAMIN-a lisaks oleva maksetaotluse kontroll-lehel toodud kontroll-küsimustega (seotud perioodiga 2021-2027). Märkime, et küsimuste puhul, mis on seotud ostumenetlustega, mida ei viida läbi RHR-is, ei tule küsimuste selgitustest välja, et kontrolliljal tuleks pöörata tähelepanu mh kasutatud hindamiskriteeriumite järgimisele.

Audiitorid toovad täiendavalt välja, et juba 2020.a lõpus edastatud projektiauditi aruandes⁴⁵ juhtisime RÜ tähelepanu pakujate võrdse kohtlemise ja ostumenetluse läbipaistvuse mittejärgmisele. Seega leiame, et rakendusüksus oleks pidanud olema juba teadmine selliste kontrollide vajalikkusest. Käesoleva JKS auditi käigus testitud RÜ kontrollid olid läbi viidud alates 2022. aastast.

Audiitorid hindavad soovitusel rakendamise piisavust tähelepaneku sulgemise käigus.

KA kommentaar:

Nõustume auditi soovitustega.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev KA-s: Kersti Kukk

Põhinõue 5 – Kasutusel on tõhus süsteem tagamaks, et kõiki kulude ja audititega seotud dokumente säilitatakse, et kindlustada piisav kontrollijalg.

Auditi ulatuses olnud ostude testimine näitas, et RÜ-l olid ostumenetlustega seotud dokumendid olulise osas olemas, samuti esitati audiitoritele vastavaid kontrolle hõlmanud täidetud kontroll-lehed ning RHS § 3 põhimõtete täitmist puudutavatele küsimustele olid RÜ kontrollijad hinnangu andnud ning olulises osas olid hinnangud asjakohased. Siiski esines mõningaid puudusi kontroll-jälje tagamisel (tähelepanekus 4.3 ja 4.4 toodud puuduseid seoses kontroll-jäljega). Samuti ei olnud RÜ-l hinnapäringu küsimise e-kirju olukordades, kus RÜ-le esitatud lähteülesande ja esitatud pakkumuste vahel oli erinevus (vt tähelepanek 4.2) või kus pakkumused olid saadud erinevatel aegadel (vt tähelepanek 4.5).

Audiitorite hinnangul peab RÜ läbiviidud kontrollidest olema tagatud selge ja üheselt arusaadav kontroll-jalg, et ka asjassepuutuvatel kolmandatel osapooltel (näiteks korraldusasutuse järelevalve, auditeeriva asutuse ja Euroopa Komisjoni audiitorid) on võimalik aru saada kontrollitoimingu ulatusest ning kuidas on hinnangueni jõutud. Näiteks juhul kui kontrolli-koht on üldsõnaline ning hõlmab endas mitmete kontrollitoimingute tegemist ning kontroll-lehel on märgitud vaid kokkuvõttev hinnang ilma täiendava infota, siis ei ole kolmandale osapoolle aru saada tegelik kontrolli ulatus. Seetõttu soovitame selgema kontroll-jälje tagamiseks näiteks üldsõnalised kontroll-küsimused detailsemateks kontroll-kohtadeks jagada või tuleb kontrolliljal kontroll-lehel detailsemalt välja tuua, mida ta täpsemalt kontrollis (vt tähelepanekut 5.1).

Samuti juhime RÜ tähelepanu, et juhul kui RÜ on tegelikkuses teinud mitmeid järelepärimisi toetuse saajatele, saanud täiendavaid dokumente⁴⁶, kuid täidetud kontroll-lehtedel ei ole selle kohta mingit viidet/märget, siis jääb paratamatult RÜ kontrollitoimingute ülevaatajale selgusetuks RÜ tegelik kontrolli ulatus. Seetõttu soovitame edaspidiseks, et kontroll-lehed kajastaksid rohkem viiteid tehtud järelepärimistele, dokumentidele/kirjavahetusele, RÜ detailsemale kontrollile jms.

Eeltoodust tulenevalt on audiitorite hinnangul olulises osas kontrollijalg tagatud, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria).

⁴⁵ Audit nr ERF-318/2020 (projekt nr 2014-2020.4.04.18-0730 „OÜ Airok arenguplaan ballooni propaani automaatteenindusmoodulite juurutamiseks“), aruande projekt edastatud RÜ-le 27.10.2020, lõpparuanne 03.12.2020.

⁴⁶ Näidetena tooksime projektid nr 2014-2020.4.04.21-1567 „Tyre Mould arenguplaan“ (CNC treipingi ost), kus RÜ on audiitorile detailselt vastanud, kuidas pakkumused vastavad alusdokumentides/hinnapäringus esitatud tingimustele, kuid dokumenteeritud kontroll-jalg maksetaotluse kontroll-lehel selle kohta puudub. Nr 2014-2020.5.01.20-1769 "Kuurordi Seminarikeskus" („WASA Vana Osa“ ehitustööde teostamine), kus RÜ on audiitorile edastanud auditi ajal kirjavahetust, lisadokumente ning RÜ on uurinud ostumenetlust põhjalikumalt, kuid kuluaruande kontroll-lehel ja aruande kontroll-lehel on sellegohaste märkmeteta.

Väheoluline tähelepanek 5.1 – RÜ kontroll-jälg tehtud kontrolliulatuselt on puudulik.

Auditis läbiviidud testimise käigus tuvastasime olukordi, kus audiitorite hinnangul ei ole RÜ kontroll-jälg olnud piisav ning ei ole selgelt aru saada, mida RÜ on vastuse saamiseks tegelikult kontrollinud:

Projekti nr 2014-2020.15.03.22-0432 „Seikluspargi rajamine Kamari puhkealale Wparki“ TS viis ostu läbi riigihangete registris⁴⁷ (edaspidi RHR) ning oli seadnud mh kvalifitseerimistingimuse, mille kohaselt pidi pakkuja kolme viimase majandusaasta netokäive olema olnud vähemalt 300 000 eurot kolme aasta peale kokku. Juhul kui äriregistris ei ole viimase kolme majandusaasta netokäibe kohta infot avaldatud, siis esitab pakkuja oma väljavõtted.

Eduka pakkuja, 3park Eesti OÜ, pakkumus ei sisaldanud majandusaasta aruandeid ning pakkumuses oli toodud, et teave on kättesaadav äriregistrist. Audiitorid vaatasid äriregistris toodud majandusaasta aruandeid ning seal nähtus, et 2020. a majandusaruanne on esitatud 28.06.2021 (netokäive: 147 539 eur) ja 2021. a majandusaruanne on esitatud 21.06.2022 (netokäive: 389 255 eur). Samas on edukaks tunnistamise otsus tehtud enne 2021. a majandusaasta aruande esitamist, 31.05.2022. Seega pidi toetuse saajal olema täiendav info 2021.a netokäibe kohta, sest vastasel juhul ei oleks edukat pakkujat saanud kvalifitseerida, sest ta poleks esitatud tingimustele vastanud.

RÜ täidetud maksetaotluse kontroll-lehel on küsimusele, mis puudutab mittehankija RHS § 3 põhimõtete järgimist⁴⁸ toodud märge „*Taotleja ei ole hankija, kuid teostas läbi riigihangete registri hanke nr 250463. Selle vaatas üle Sten Silmet, kõik on sellega korras*“. Audiitori täiendava päringu peale, et kas täideti ka toetuse saaja ostu nr 250463 kontroll-leht, saime RÜ-lt tagasiside, et kuna tegemist oli mittehankijaga, siis kontroll-lehte eraldi selle kohta ei koostatud. Seega ei ole teada, kas RÜ on mh kontrollinud, mille alusel on TS saanud tõenduse, et edukaks tunnistatud pakkuja on kvalifitseerimistingimused täitnud. Puudub ka kontroll-jälg RÜ kontrollist, et edukas pakkumus vastas teistele hankes toodud tingimustele.

Sama ostu puhul selgus täiendavalt, et hanke kontrollijal on tekkinud täiendavaid kahtlusi seoses huvide konflikti järgmisega ning sel teemal on RÜ siseselt arutletud (kirjavahetus). Samas kontroll-jälg kuluaruande kontroll-lehel RÜ sisesele kirjavahetusele ei viidanud.

Risk:

Juhul kui RÜ viib läbi põhjalikke kontrole, kuid kontroll-jälg seda ei toeta/tõenda, siis esineb risk, et RÜ tegevusele hinnangu andjatel (nt auditeeriva asutuse, Euroopa Komisjoni või Euroopa Kontrollikoja audiitorid) ei ole võimalik saada kindlust, et RÜ kontrollisüsteem on tõhusalt toiminud.

Soovitus:

Soovitame täpsustada maksetaotluse kontrollitoimingute kirjeldusi selliselt, et kontrollija teostatud toimingust jääks maha selge ja üheselt arusaadav kontroll-jälg.

Arvestades perioodi 2021-27 ÜMM § 11 lõikes 5 toodud tingimust, soovime RÜ-l kaaluda eraldi kontroll-lehe koostamist juhtudel, kus mittehankijate ostumenetlus on läbi viidud RHRi-s. Vastav kontroll-leht kajastaks olulisemaid kontroll-kohti RHR-s läbiviidud menetluse kontrolliks, nt kas seatud tingimused on asjakohased ja proportsionaalsed; kas pakkumuste esitamiseks on jäetud piisav aeg lähtudes ostu sisust; kui on peetud läbirääkimisi, siis on see läbi viidud RHR-s; kas edukas pakkuja ja pakkumus vastab kõigile seatud tingimustele; kas ei esine huvide konflikti jms.

RÜ kommentaar:

Uue rahastusperioodi RHRis toimuvate ostumenetluste kohta on juba koostatud eraldi kontroll-leht, mis kajastab ühendmääruse § 11 kontroll-kohti.

⁴⁷ Toetuse saaja ost nr 250463 „Põltsamaa wakepargi seikluspargi rajamine“, hanke teade avaldatud 19.05.2022.a; pakkumuste esitamine: 27.05.2022.

⁴⁸ Kuluaruande kontroll-leht „Projekti dokument_01.08.22_11-16_22_44838“. Kontroll-koht nr 1 „Toetuse saaja, kes ei ole hankija RHS tähenduses, on järginud RHS § 3 juhul, kui ostu maksumus ilma km-ta on võrdne 20 000 euroga või sellest suurem (sh vältinud huvide konflikti) (STS § 26 lg 6).“ Täiendavalt on kriteeriumi selgituses lahti kirjutatud kõik RHS §3 toodud põhimõtted.

Samas ei nõustu rakendusüksus etteheitega, et kontroll-lehel ei ole selget kontroll-jälge seoses sellega, et sellel ei ole kajastatud päringute tegemist, dokumente/kirjavahetust. Leiame, et kontroll-leht ei ole kõikehõlmav dokument, vaid kontrollitoiminguid peaks vaatama kogumina, s.h muutuvad järelpäringud/kirjavahetused mingi küsimuse lahendamise vajaduse korral kontrolli lahutamatuks osaks, mis ka vastavalt säilitatakse. Iga kontroll-küsimuse osas kogu menetlusprotsessi refereerimine kontroll-lehel lisab täiendavat koormust, mis ei ole proportsionaalne, kuivõrd kogu vastav lisainfo on säilitatud ja kontrollide tegemiseks kättesaadav. Samuti on uue perioodi ostumenetluste kontroll-küsimused detailsemad ning seetõttu vastused ka selgemad.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Soovitusega on arvestatud, uue rahastusperioodi kontroll-lehtedel vastavalt KAMINa nõuetele.*

AA täiendav kommentaar:

Audiitorid märgivad, et RÜ nõuetekohaselt täidetud ja dokumenteeritud kontroll-lehe puhul on tegemist keskse dokumendiga, millel nähtub RÜ kontrollitoimingu ulatus ja asjaolud, mida võeti arvesse kontroll-küsimustele hinnangu andmisel. See tähendab muuhulgas, et kontroll-lehel on vähemalt viited täiendavalt tehtud RÜ analüüsidele, alakontrollidele, kirjavahetusele TS-te või RÜ teiste töötajatega jms, mis omas RÜ hinnangu andmisel sisulist tähendust. Kogu menetlusprotsessi refereerimist audiitorid ei ole eeldanud. Kokkuvõttlikult peaks kogemustega asjassepuutuvatel kolmandatel osapooltel olema võimalik RÜ kontroll-lehe ülevaatamisel selgelt ja üheselt mõista, mis tööd on järelduste toetamiseks tehtud.

KA kommentaar:

Nõustume auditi tähelepanekuga, et tagada tuleb piisav kontrolljalg, et oleks aru saada, mida RÜ on vastuse saamiseks tegelikult kontrollinud.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev KA-s: *Kersti Kukk*

LISA 1 – Koondhinnang auditeeritava asutuse JKS-ile (ettevõtlustoetuse meetmete tegevused)

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
Põhinõue 4. Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid		X		
Põhinõue 5. Piisav kontroll-jälg		X		
Koondhinnang rakendusüksuse JKS-ile ⁴⁹		X		

⁴⁹ Auditi hinnang on antud ettevõtlusmeetme tegevuste JKS-ile. Vt aruande A-osa allosa „Valimi moodustamine“.