



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse kui rakendusüksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemide audit

Meetme tegevused 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3

Audit nr JKS-54/2023

Lõpparuanne

29.02.2024



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Pr Kati Kusmin, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus, rakendusüksus

Hr Kristen Michal, Kлимaministeerium, rakendusüksus

Hr Urmo Merila, Riigi Tugiteenuste Keskus, korraldusasutus

Pr Karin Viikmaa, Riigi Tugiteenuste Keskus, sertifitseerimisasutus

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 meetme tegevustega 2014-2020.6.1.1 „Korterelamute rekonstrueerimise toetamine” ja 2014-2020.15.3.3 „Korterelamute rekonstrueerimise toetamine”.

Hinnangu andmisel meetme tegevuste 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3 JKS-ile tuginesid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ning käesoleva JKS auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele. Lisaks arvestasime 2021-2023. a läbiviidud projektiauditite¹ tulemusi.

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et EIS kui ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 prioriteetsete suundade „Energiaühendus²” ja „COVID-19 kriisiga võitlemine³” RÜ JKS **toimis osaliselt, mistõttu on olulised parandused vajalikud (III kategooria⁴)**.

Tulenevalt leitud korduvatest samatüübilistest vigadest puudub audiitoritel kindlustunne, et perioodi 2014-2020 juba väljamakstud rekonstrueerimistööde hangetega seotud kulud ei sisalda laiemalt süsteemiauditis ja viimastes projektiauditites leitud puudustega sarnaseid mitteabikõlblikke kulusid. Olukorra tõsidust ilmestab, et kui enamike audiitorite kontrollitud rekonstrueerimistööde hangete puhul oleme tuvastanud rikkumisi, siis RÜ kontrollid ei ole samas kogu perioodi jooksul ise leidnud ühtegi hankerikkumist.

Positiivsena toome välja, et auditi läbiviimise ajal on RÜ asunud perioodi 2021-27 kontrollisüsteemi parendama.

Audiitorid soovivad korterelamute rekonstrueerimise toetamise meetmete rakendamisel kaaluda lihtsustatud kuluhüvitamisviiside kasutamist, eeskätt „kuludest sõltumatut rahastamist”. See lihtsustaks projektide elluviimist, vähendaks toetuse saajate halduskoormust ning mis kõige olulisem – jätab võimaluse hankeid korraldada ja riigisest kontrolli rakendada, kuid kaotab ära EK juhendi hankerikkumistest tulenevad finantskorrektsioonid.

Audiitorite hinnangul ei ole RÜ väljatöötatud protseduure korterelamute rekonstrueerimiseks läbiviidud hangete kontrollimiseks piisavalt järgitud eduka pakkuja kontrollimisel. Samuti puudusid auditile eelnenud ajal RÜ kontrolliprotseduurid lepingu projekti ja sõlmitud lepingu vastavuse, lepingu täitmise ja muutmise osas.

Käesoleva süsteemiauditi ning 2021-2023. aastal läbi viidud projektiauditite käigus on ilmnenud olulisi finantsmõjuga puuduseid 7 korral 11 kontrollitud rekonstrueerimistööde hankest, so ligikaudu 64%-l.

¹ Vt projektiauditite käigus auditeeritud projekte ja nende tulemusi aruande A-osast „Varasemad auditid”.

² meetme 2014-2020.6.1 „Energiaühenduse saavutamine elamumajanduses” tegevus 2014-2020.6.1.1 „Korterelamute rekonstrueerimise toetamine”.

³ meetme 2014-2020.15.3 „Majanduse elavdamine” tegevus 2014-2020.15.3.3 „Korterelamute rekonstrueerimise toetamine”.

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.

EIS-i tuvastamata jäänud juhtumid liigituvad valdavalt kolmeks:

- a) RÜ ei ole korduvalt tuvastanud, et edukaks on tunnistatud pakkuja, kes ei vasta kehtestatud tingimustele;
- b) RÜ ei ole korduvalt tuvastanud, et lepingu sõlmimisel on sealt välja jäetud olulisi tingimusi, mis olid hanke käigus nõutud;
- c) RÜ ei ole korduvalt tuvastanud, et hanke käigus avaldatud lepinguprojekt sisaldab piiravaid lepingutingimusi.

Lisaks tuvastasime puudusi kontrollide kvaliteedis ja põhjalikkuses, mistõttu puudub audiitoritel kindlustunne, et RÜ lähtus rekonstrueerimistööde hangete kontrollimisel riigihangete seaduse § 3 üldpõhimõtetest. Samuti oli puudusi kontroll-jälje tagamisel. Audiitoritel ei olnud selgelt tuvastatav, kuidas hanke rikkumise korral on RÜ on jõudnud kontroll-küsimusele vastates positiivse tulemuseni, viited täiendavatele tõendusmaterjalidele ei olnud välja toodud.

JKS auditi käigus tehti viis olulist koondtähelepanekut, mitteabikõlblikke kulusid tuvastati kokku summas **413 665,32 eurot**. Kokku testiti 4 rekonstrueerimistööde hanget ning kõigis tuvastasid audiitorid rikkumisi, sh kolmes finantsmõjuga rikkumisi. Vaatamata väiksele testimise ulatusele osutab audiitorite hinnangul 100%-line vigade sagedus olulisele kontrollisüsteemi nõrkusele arvestades, et lisaks on auditeeriv asutus tuvastanud mitteabikõlblikke kulusid korterelamute rekonstrueerimistööde hangetes ka projektiauditite käigus. 2021-2023. aastal läbiviidud 7 projektiauditit⁵ käigus on leitud 4 puhul hankega seotud finantsmõjuga rikkumisi.

Arvestades, et täiendavate järelkontrollide läbiviimine on ressursi- ja ajamahukas ning struktuuritoetuste rakendamisperiood 2014-2020 on sulgemisel, soovivad audiitorid ühtse korrektsioonimäära kasutamist meetme tegevustes 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3 sisalduvatele rekonstrueerimistööde kuludele. Audiitorite hinnangul on rikkumistega seotud kulude meetmest eemaldamiseks põhjendatud ja proportsionaalne rakendada ühtset korrektsioonimäära (vähemalt) 5% ulatuses, mis on võrreldavas suurusjärgus perioodil 2021-2023 läbiviidud auditite käigus tuvastatud mitteabikõlblike kuludega ulatusega – keskmiselt 6,8% projekti kohta.

RÜ-l soovitame tugevdada perioodi 2021-27 juhtimis- ja kontrollisüsteemi ning Korraldusasutusel soovitame läbi viia perioodi 2021-27 RÜ teostatud kontrollitoimingutele järelkontrollid, saamaks kindlustunne RÜ kontrollide piisavusest ja asjakohasusest.

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

Auditi käigus tehti RÜ-le järgmised olulised⁶ tähelepanekud:

[Tähelepanek nr 4.1 – RÜ ei ole tuvastanud lepingu projekti ja sõlmitud lepingu tingimuste erinevust \(tuvastatud mitteabikõlblikud kulud kokku 79 199,04 eurot\).](#)

[Tähelepanek nr 4.2 – RÜ ei ole rekonstrueerimistööde hangete kontrollimisel tuvastanud piiravaid lepingutingimusi.](#)

[Tähelepanek nr 4.3 – RÜ ei ole rekonstrueerimistööde hangete kontrollimisel tuvastanud, et edukas pakkuja ei vasta esitatud tingimustele \(tuvastatud mitteabikõlblikud kulud kokku 334 466,28 eurot\).](#)

[Tähelepanek nr 4.4 – RÜ rekonstrueerimistööde hangete läbiviimise kontrollid ei ole olnud piisavalt põhjalikud ja kvaliteetsed, mistõttu ei ole RÜ tuvastanud olulisi vigu.](#)

[Tähelepanek nr 4.5 – RÜ protseduurides puudusid olulised kontroll-kohad.](#)

⁵ Nende hulka ei ole arvestatud projektiauditit, mille rekonstrueerimistööde hange oli JKS auditi ulatuses.

⁶ **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.

Lisaks on aruande B-osas toodud oluline tähelepanek Korraldusasutusele:

[Korraldusasutuse suunised mittehankijate kontrolli ulatusest ei ole olnud piisavalt selged, et ära hoida oluliste puuduste esinemist.](#)

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

Lõpparuanne on esitatud 37 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Anu Alber

Finantskontrolli osakonna

I auditi talituse juht

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Ailen Vali

Finantskontrolli osakonna

I auditi talituse juhtivaudiitor

SISUKORD

LÜHIÜLEVAADE	2
SISUKORD	5
A - OSA	6
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST	6
2. TAUSTINFO	8
B-OOSA	11
TÄHELEPANEKUD	11
<i>Oluline tähelepanek 4.1 – RÜ ei ole tuvastanud lepingu projekti ja sõlmitud lepingu tingimuste erinevust (tuvastatud mitteabikõlblikud kulud kokku 79 199,04 eurot)</i>	12
<i>Oluline tähelepanek 4.2 – RÜ ei ole rekonstrueerimistööde hangete kontrollimisel tuvastanud piiravaid lepingutingimusi</i>	17
<i>Oluline tähelepanek 4.3 – RÜ ei ole rekonstrueerimistööde hangete kontrollimisel tuvastanud, et edukas pakkuja ei vasta esitatud tingimustele (tuvastatud mitteabikõlblikud kulud kokku 334 466,28 eurot)</i>	21
<i>Oluline tähelepanek 4.4 – RÜ rekonstrueerimistööde hangete läbiviimise kontrollid ei ole olnud piisavalt põhjalikud ja kvaliteetsed, mistõttu ei ole RÜ tuvastanud olulisi vigu.</i>	27
<i>Oluline tähelepanek 4.5 – RÜ protseduurides puudusid olulised kontroll-kohad</i>	30
<i>Oluline tähelepanek – Korraldusasutuse suunised mittehankijate kontrolli ulatusest ei ole olnud piisavalt selged, et ära hoida oluliste puuduste esinemist</i>	36
LISA 1 – KOONDHINNANG AUDITEERITAVA ASUTUSE JKS-ILE (MEETME TEGEVUSED 2014-2020.6.1.1 JA 2014-2020.15.3.3)	37

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 tööplaan.
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 29.02.2024. a.
Auditi ulatus	<p>Auditi tulemusena antakse hinnang EIS-i kui RÜ JKS-i tõhususele struktuuritoetuse rakendamisel perioodil 2014-2020 meetme tegevuste 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3 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 § 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, mis omakorda oli piiritletud RÜ rekonstrueerimistööde hangete (edaspidi hange) kontrollide läbiviimise hindamisega sh kas:</p> <ol style="list-style-type: none"> hanke alusdokumendid, sh hankelepingu projekt, on kooskõlas RHS § 3 üldpõhimõttega ning RÜ kontrolli piisavus ses osas; edukas pakkuja ja pakkumus vastavad seatud tingimustele ning RÜ kontrolli piisavus ses osas; hankelepingute tingimusi on täidetud ja RÜ kontrolli piisavus ses osas; RÜ on läbi viinud hankelepingu muutmise kontrolli; hangete kontrollimisega seotud dokumendid on säilitatud ning kontrollijälj tagatud.
Läbiviidud auditi toimingud	<p>Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised auditi toimingud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - põhinõuete 4 ja 5 ulatuses EIS-i protseduurireeglite piisavuse ja tõhususe

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>hindamine RÜ ülesannete täitmiseks ning kontrolliprotseduurireeglite järgimise testimine.</p> <ul style="list-style-type: none"> - kirjalike intervjuude läbiviimine eesmärgiga täpsustada EIS-i kui RÜ protseduure ja protsesse; - struktuuritoetuse rakendamisega seonduva informatsiooni säilitamise süsteemi olemasolu hindamine ja testimine; - täiendava tõendusmaterjali olemasolu põhinõuetele 4 ja 5 vastavuse hindamiseks. <p>Auditi läbiviimisel lähtuti Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna väljatöötatud „Perioodi 2014-2020 JKS auditi käsiraamatus“ sätestatud meetodikast.</p>
Valimi moodustamine	<p>Auditi käigus koostati testimiseks valim, mille eesmärgiks oli anda hinnang EIS-i kui RÜ mittehankijatest toetuse saajate ostude kontrollimise tõhususele.</p> <p><u>Praeguses auditi aruandes toome välja valimi moodustamise, mis hõlmas korterelamute rekonstrueerimise meetmeid (meetme tegevused 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3).</u> Selles osas oli auditi ulatus piiritletud ostumenetlustega, mis on läbiviidud elektroonilises keskkonnas (rekonstrueerimistööde hanked).</p> <p>Testimise üldkogumi moodustasid RÜ kontrollid, mis on olnud aluseks toetuse saaja väljamaksetele perioodil 01.04.22–31.03.23. Testitavate üldkogumi leidmiseks 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 abikõlblike kulusid (need kuluread eemaldati). Täiendavalt grupeerisime saadud kuluread kuludokumentide väljastajate ja projektide lõikes ning üldkogumi suuruseks kujunes 108 ühe kuludokumendi väljastajaga seotud kulu. Üldkogumist oli näha, et suurimad väljamaksed olid seotud riigihangete registris (edaspidi RHR) läbiviidud rekonstrueerimistööde hangetega. Lähtuvalt sellest täiendasime saadud andmeid RÜ kontrollidega, mis mh sisaldasid hinnangut rekonstrueerimistööde hangete õiguspärasusele. Testitavate kontrollide valikul võtsime arvesse RÜ kontrolli läbiviimise aega.</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; - testitakse suurimate toetuse summadega seotud kulusid, sest eksimuste korral on rahaline mõju suurim, sh testitakse nii meetme tegevust 2014-2020.6.1.1 kui ka 2014-2020.15.3.3. - reeglina võetakse testimisse oste, mille puhul on RÜ RHR-s läbiviidud ostumenetluse kontrolli teostanud alates 01.01.2022.a. Samas arvestatakse eelnevate projektauditite käigus tuvastatud riske. - testitakse vähemalt 5% üldkogumi arvust, sh arvestatakse testitavate hulka 2023. a alustatud projektauditeid, mille abikõlblike kulude hulgas on kulusid, mis kattuvad üldkogumis olevatega. <p>Lähtudes valimi moodustamise põhimõtetest on JKS käigus testitavate ühikute hulk 4, mis moodustab üldkogumist 3,7%, sellele lisandub 3 projektauditit, mille käigus auditeeritakse oste, mis sisaldasid ka üldkogumis. Kokku moodustab testitavate hulk üldkogumist ca 6,48%.</p>

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 (edaspidi EK juhised). - 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); - EIS-i tööprotseduur P2EA-P4EA (kehtib alates 04.01.2022); - Sihtasutus KredEx töökord „Perioodi 2014-2020 struktuurivahendite rakendusüksuse tööprotseduuride kirjeldus“ (kinnitatud 15.06.2020.a.), millest tuli lähtuda meetme tegevuse 15.3.3 projektide menetlustoimingute tegemisel.
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 korrektset 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. Soovitusete rakendamise osas annab KA tagasisidet SFOS-i vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitusete elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

2. Taustinfo

RÜ määramine

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 tõhusust⁸.

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.

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).

Kuna EIS on Kredexi ja EAS-i õigusjärglane (EIS-i äriregistri koodiks jäi KredExi äriregistri

⁸ Vabariigi Valitsuse 7. augusti 2014. a määruse nr 127 "Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine" § 3.

	<p>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 programmperioodil 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"> - 2014-2020.4.2 „TA&I süsteemi kohaliku sotsiaalmajandusliku mõju suurendamine ja nutikas spetsialiseerumine kasvualade (IKT + tervis + ressursid) arendamiseks”; - 2014-2020.4.4 „Ettevõtja arenguplaani toetusmeede ettevõtete arendus- ja eksporditegevustele kaasaaitamiseks ning juhtimisvõimekuse tõstmiseks”; - 2014-2020.5.1 „Ettevõtlikkuse kasvatamine, ettevõtluse kasvu soodustamine, ettevõtluskeskkonna arendamine”; - 2014-2020.5.3 „Loomemajanduse arendamine”; - 2014-2020.6.1 „Energiaühenduse saavutamine elamumajanduses” (<u>auditi ulatuses olev meede</u>); - 2014-2020.15.3 „Majanduse elavdamine” (<u>auditi ulatuses olev meede</u>). <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 kasutamisega 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> <p>STS § 26 lõike 6 järgi 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. Sellest tulenevalt kontrollib RÜ mittehankija puhul RHS § 3 nõuetele vastavust, kui maksetaotlus sisaldab mittehankija hanke tulemusel tekkinud kulusid.</p> <p>EIS töökorra⁹ p 3.2 kohaselt lähtutakse juhul, kui toetuse saaja ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses tema kohustuse täitmise kontrollimisel muuhulgas STS 2014-2020 § 26 lg 6 toodust.</p>
Varasemad auditid	<p>EIS-is on perioodil 2014-2020 prioriteetsete suundade „Energiaühendus” 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"> - Sihtasutuse KredEx kui rakendusüksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit (audit nr JKS-9/2017, lõpparuanne 01.03.2018). <p>Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et KredEx kui rakenduskava prioriteetse suuna „Energiaühendus” meetme „Energiaühenduse saavutamine elamumajanduses” RÜ JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria). RÜ-le tehti kolm olulist tähelepanekut, mille soovitusel on rakendatud ja tähelepanekud suletud.</p> <p>Peale JKS auditit muudeti rekonstrueerimistööde hankimise korda. 04.04.2019.a vastu võetud ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri määrus nr 24 (meetme tegevust 2014-2020.6.1.1 reguleeriv õigusakti) sätestas, et toetuse saaja on kohustatud teostama</p>

⁹ P2 EA – P4 EA, versioon 1, kehtib alates: 04.01.2022.

rekonstrueerimistööde jaoks pakkumuste võtmise menetluse läbi riigihangete registri ning hanke läbiviimisel tuleb lähtuda riigihangete seaduse §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest. Eeltoodud nõue oli sätestatud ka meetme tegevuse 2014-2020.15.3.3 tingimustes¹⁰.

Auditeeriv asutus viis 2021.-22. aastal läbi järgmiste projektide auditid, mille abikõlblikud kulud sisaldasid mh muudetud korra alusel hangitud rekonstrueerimistöid:

- Projekt nr 2014-2020.6.01.19-0507 „Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Oja tn 37, Pärnu linn“. Auditi tulemus: **märkustega, olulised tähelepanekud. Toetuse saaja ei ole järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.**
- Projekt nr 2014-2020.6.01.19-0488 „Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Lembitu tn 4, Rakvere“. Auditi tulemus: märkusteta.
- Projekt nr 2014-2020.15.03.21-0114 „Korteriühistu Rapla Metsapargi 6“. Auditi tulemus: **märkustega, olulised tähelepanekud. Toetuse saaja ei ole järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.**
- Projekt nr 2014-2020.6.01.19-0493 „Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Pärnu mnt 37, Sindi“. Auditi tulemus: märkusteta.

2023. aastal läbiviidud projektiauditid ning nende tulemused:

- Projekt nr 2014-2020.6.01.20-0602 „Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Reinu tee 19A, Viljandi“. Auditi tulemus: **märkustega, oluline tähelepanek rakendusüksusele. RÜ on andnud toetuse saajatele mitmeti mõistetavaid juhiseid ja ei ole piisavalt põhjalikult kontrollinud toetuse saaja pakkumismenetluse läbiviimist.**
- Projekt nr 2014-2020.6.01.20-0728 „Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Siili tn 21-1, Tallinn“. Auditi tulemus: **märkustega, olulised tähelepanekud. TS ei ole hanke nr 246325 läbiviimisel ei järginud riigihangete seaduse § 3 üldpõhimõtteid. RÜ ei ole piisavalt põhjalikult kontrollinud toetuse saaja pakkumismenetluse läbiviimist.**
- Projekt nr 2014-2020.15.03.21-0031 „Rapla vald, Alu alevik. Pargi tn 1 korteriühistu“. Antud projekt on ka JKS auditi ulatuses. Auditi tulemus: **märkustega, olulised tähelepanekud. Toetuse saaja ei ole järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid. RÜ kontrollid ei ole olnud piisavad, et tuvastada olulisi puudusi RHS § 3 üldpõhimõtete järgimisel.**
- Projekt nr 2014-2020.15.03.21-0144 „Saue vald, Ääsmäe küla, Kasesalu tn 22 korteriühistu“. Auditi tulemus: **märkustega, olulised tähelepanekud. Toetuse saaja ei ole järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid. RÜ kontrollid ei ole tuvastanud puudusi toetuse saaja hanke läbiviimises ja lepingu täitmises ning RÜ ei ole hinnanud lepingu muudatuste RHS § 3-le vastavust.**

¹⁰ Majandus- ja taristuministri määrus nr 28 „COVID-19 kriisist tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord“, vastu võetud 27.05.2020. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128052020001>

B-OSA

TÄHELEPANEKUD

Põhinõue 4 – Piisavad juhtimise kontrollitoimingud

Meetme tegevuste 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3 kontrollitoiminguteks on RÜ välja töötanud kirjalikud protseduurireeglid, sh kontroll-lehed rekonstrueerimistööde hangete menetlemiseks. Mõlema meetme tegevuse toetuse andmise tingimused (edaspidi TAT) sisaldavad määruse lisa (jõustunud 22.08.2021), millega on kehtestatud toetuse saajatele rekonstrueerimishangete tingimused, et ennetavalt suunata toetuse saajaid kasutama vaid selliseid tingimusi, mis on kooskõlas riigihangete seaduse (edaspidi RHS) §-s 3 sätestatud põhimõtetega. Vaatamata sellele selgus, et RÜ kehtestatud protseduurireeglid ei ole olnud piisavad ning kontrollimisel kasutatud kontroll-lehed ei sisaldanud kontroll-kohti, et tuvastada olulisi vigu. Näiteks puudusid kontroll-kohad rekonstrueerimistööde lepingu projekti ja sõlmitud lepingu vastavuse, lepingu täitmise ja lepingu muutmise hindamiseks. Ka puudus selge kontroll-koht eduka pakkuja/pakkumuse kontrolliks. Rekonstrueerimistööde hangete kontrolli protsessi sisse seatud ennetav meede, et tuvastada puudusi hankemenetluse alguses, ei töötanud nii nagu planeeritud. Samuti tuvastasime puudusi RÜ kontrolli kvaliteedis.

Audiitorite hinnangul on tegemist oluliste puudustega, mis mõjutavad RÜ ülesannete täitmist, mistõttu on olulised **parandused vajalikud (III kategooria)**. Auditi käigus tehti viis olulist tähelepanekut. Lisaks tehti oluline tähelepanek Korraldusasutusele, kuna puudusid selged juhised, mis ulatuses tuleb lepingute kontrolli teostada.

RÜ on perioodi 2021-27 eluasemevaldkonna protseduuridesse auditi ajal teinud või planeerinud veel täiendavalt teha parandusi, et auditis toodud puudusi kontrollisüsteemist eemaldada. Samuti on Korraldusasutus teinud parandusi kontrolliulatusse täpsustamisel seoses perioodiga 2021-27. Samas puudub audiitoritel kindlus, et perioodi 2014-2020 väljamakstud rekonstrueerimistööde hangetega seotud kulud ei sisalda tulenevalt auditis leitud puudustest mitteabikõlblikke kulusid.

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.

Kõigi auditi käigus testitud projektide TAT-de¹¹ kohaselt kohustub toetuse saaja rekonstrueerimistööde hanke läbiviimisel järgima RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.

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 testiti nelja toetuse saaja läbiviidud rekonstrueerimistööde hanget. **Kõigis neljas tuvastati olulisi RHS § 3 põhimõtete järgimise rikkumisi ning puudusi RÜ läbiviidud kontrollides, sh kontrolljaljes.** Alljärgnevas tabelis on antud ülevaade olulistest vigadest. Rikkumise kirjeldus ja tuvastatud puudused on esitatud vastavate tähelepanekute juures.

¹¹ Meetme tegevus 2014-2020.6.1.1: Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 04.04.2019. a määrus nr 24 „Korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord“ § 28 lõige 1.

Meetme tegevus 2014-2020.15.3.3 : Majandus- ja taristuministri 27.05.2020. a määrus nr 28 „COVID-19 kriisist tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord“ § 25 lg 1.

Tabel 1

Projekti nr	TS ostu nr RHR-s	Lepingu tingimusi on muudetud	Korrekt-sioonimäär %	Ebaproportsio-naalsed, konkurentsi piiravad tingimused	Korrekt-sioonimäär %	Edukas pakkuja ei vasta kvalif. tingimustele	Korrekt-sioonimäär %	Puudused kontroll-lehel ja kontrollijäljes
2014-2020.15.03.21-0157	241780			X	0%			X
2014-2020.15.03.21-0031	231336	X	5%	X	5%	X	10%	X
2014-2020.6.01.20-0730	246342	X	5%	X	5%			X
2014-2020.6.01.20-0679	246044					X	10%	X

Oluline tähelepanek 4.1 – RÜ ei ole tuvastanud lepingu projekti ja sõlmitud lepingu tingimuste erinevust (tuvastatud mitteabikõlblikud kulud kokku 79 199,04 eurot)

Audiitorid tuvastasid kahes testitud rekonstrueerimistööde hankes, et allkirjastatud töövõtuleping sisaldab toetuse saaja ostu alusdokumentides esitatud lepingu projektist erinevaid tingimusi. Sama puudus toodi välja ka projekti nr 2014-2020.6.01.20-0728 auditi aruandes. Lepingu projekti ja sõlmitud lepingu vastavuse kontrolli RÜ protseduurid ei sisalda, vt ka tähelepanekut 4.5.1.

4.1.1 Toetuse saaja ostu nr **231336** rekonstrueerimistööde hanke alusdokumentides sisaldunud lepingu projekt sisaldas tingimust, mille kohaselt tuleb töövõtjal esitada tellijale täitmistagatisena Eesti Vabariigis tegevusluba omava krediidasutuse poolt väljastatud *first demand* klausliga garantiikiri 5 (viie) protsendi ulatuses Lepingu Hinnast, mis tagab Töövõtja Lepingust tulenevate kohustuste täitmist. Täitmistagatis tuleb Tellijale esitada 10 päeva jooksul alates Lepingu sõlmimisest. Täitmistagatis peab kehtima 60 päeva kauem, kui Lepingu järgne Töö lõpptähtaeg. Juhul kui Töövõtja hilineb Töö valmimisega peab Töövõtja pikendama täitmistagatise kehtivusest selliselt, et garantiikiri kehtiks vähemalt 30 päeva kauem kui Töö eeldatav lõpptähtaeg.

Allkirjastatud töövõtulepingust oli eeltoodud tingimus välja jäetud.

Alusdokumentides ei ole lepingu tingimuste üle läbirääkimiste pidamist kirjeldatud, nt pakkumuse esitamise ettepaneku punktis 7.1.1 viidatakse vaid pakkumuse maksumuse läbirääkimistele.

4.1.2 Toetuse saaja ostu nr **246342** rekonstrueerimistööde hanke alusdokumentides sisaldus sama tingimus, mis on toodud alapunktis 4.1.1. Allkirjastatud töövõtuleping antud tingimust enam ei sisaldanud. Lisaks on allkirjastatud töövõtulepingus pikendatud töövõtja esitatavate ajagraafikute ja kindlustuse¹² tähtaegasid võrreldes lepingu projektis tooduga.

Alusdokumentides sisaldunud "Pakkumuse_esitamise_ettepaneku_vorm_0" toob välja, et peale pakkumuste esitamise tähtaega on lubatav pidada läbirääkimisi üksnes hanke hinna osas.

Kuna lepingu projekti erineb sõlmitud lepingust, siis on oht, et on peetud läbirääkimisi eduka pakkuja ja toetuse saaja vahel. Sarnasele järeldusele on jõutud ka riigihangetega seotud koduma kippuvate küsimustes¹³. Selline

¹² Alusdokumentides esitatud lepingu projektis oli täpsustatud ajagraafiku koostamise tähtaeg 5 tööpäeva / allkirjastatud lepingus 14 tööpäeva alates lepingu jõustumisest (TVL punkt 3.4), tööde detailse ajagraafiku koostamise ja kooskõlastamise tähtaeg 14 päeva / allkirjastatud lepingus 21 päeva lepingu jõustumisest (TVL punkt 5.1.3) ja CAR kindlustuse lepingu esitamise tähtaeg hiljemalt 5 tööpäeva / allkirjastatud lepingus 14 tööpäeva pärast TVL sõlmimist (TVL punkt 9.2).

olukord, kus pärast pakkumuste esitamist hakatakse eduka pakkujaga tingimuste üle läbi rääkima, kuigi seda võimalust hanke dokumendid ette ei näe, ning lepitakse kokku pakkujale algse pakkumusega võrreldes soodsamates tingimustes (näiteks 5%-lise täitmistagatise ära jätmine), on vastuolus RHS §-ga 3. Audiitorite hinnangul on vastuolu RHS § 3 punktides 1 ja 2 toodud läbipaistvuse -ja võrdse kohtlemise põhimõttega¹⁴. Kui enne pakkumuste esitamist oleks kõik potentsiaalsed pakkujad teadnud, et lepingus ei nõuta täitmistagatist, oleks pakkujate ring võinud olla teine (nt pakkumuse võinuks esitada ka need ettevõtted, kellel ei ole võimalust saada krediitiasutusest garantiikirja, kuna täitmistagatise nõudmine on pakkujale finantsmõju avaldav kohustus, mida vastavalt ettevõtte finantsvõimekusele ei pruugi kõik potentsiaalsed pakkujad olla võimelised täitma) või esitatud pakkumuste hind oleks võinud olla soodsam.

Eelviidatud rikkumise korral rakendub kehtiva ühendmääruse § 21 lõikes 2 toodud asjaolud, mille tõttu kui toetuse saaja (edaspidi TS) või partner, kes ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses, on rikkunud struktuuri toetuse seaduse § 26 lõikes 6 nimetatud kohustust, vähendatakse lepingule eraldatavat toetust 10 protsenti. Sõltuvalt rikkumise raskusest võib kohaldada 1-, 5-, 25- või 50-protsendilist finantskorrektsiooni määra.

Lisaks tuleb finantskorrektsiooni määra suuruse puhul arvestada, et Euroopa Komisjon on välja andnud hangete finantskorrektsiooni juhendi¹⁵ (edaspidi EK juhise) ja antud juhendi suuniseid kohaldatakse ka juhul, kui siseriiklike õigusnormide kohaselt on sõnaselgelt nõutav, et EL-i rahaliste vahendite saajad peavad järgima siseriiklike riigihanke-eeskirju või samalaadseid õigusnorme, isegi kui need TS-d ei ole avaliku sektori hankijad. Auditeeritud projektides oli TS-l kohustus järgida RHS-i üldpõhimõtteid (so RHS § 3), seega analoogia alusel eespool kirjeldatud rikkumiste korral kohaldatakse EK juhise ptk 2.2 punkti 17, mille kohaselt juhul kui peetakse hankemenetluse hindamisetapis mis tahes pakkuja(te)ga läbirääkimisi, mille tulemusel tehakse lepingus olulisi muudatusi võrreldes hanketeates või tehnilises kirjelduses avaldatud esialgsete tingimustega, tuleb kohaldada 25%-list korrektsioonimäära.

Vaatamata EK juhendis toodud korrektsioonimääradele, on audiitorid lähtuvalt rakendusüksuse ja korraldusasutuse kommentaaridest (vt täpsemalt tähelepaneku 4.1 lõpust) täiendavalt kaalutlenud EK juhendi ptk 2.2 punktis 17 toodud korrektsioonimäära kohaldavust lähtudes auditeeritud projektidest. Seetõttu leiame, et olukorras, kus toetuse saaja on lepingusse minnes võimaldanud töövõtjale soodsamad tingimused, kui olid teada esialgu kõigile potentsiaalsetele pakkujatele, on audiitorite hinnangul asjakohane kohaldada 5%-list korrektsioonimäära.

Seisuga 18.10.2023. a oli toetuse saaja ostuga nr **246342** seotud abikõlblikke kulusid projektis nr 2014-2020.6.01.20-0730 deklareeritud summas 1 583 980,75 eurot, millest 5% ehk **79 199,04 eurot on mitteabikõlblik**.

Toetuse saaja ostus nr **231336** on auditi käigus tuvastatud ka teisi olulisi rikkumisi, millele kohaldub suurem finantskorrektsiooni määr, seega on **lõplik mitteabikõlblik kulu välja toodud tähelepanekus nr 4.3.2**.

Risk:

Juhul kui RÜ kontrollisüsteemis puuduvad kontrollkohad, millega hinnatakse lepingu projekti ja sõlmitud lepingu vastavust, siis esineb risk, et juhtimis- ja kontrollisüsteem ei ole piisavalt tõhus, et tuvastada toetuse saaja

¹³ <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused>, alaosa „Riigihanke alusdokumendid“ küs. 8, milles on toodud, et //...Lisaks oleks hankelepingu sõlmimine riigihanke alusdokumentides sätestatust erinevatel tingimustel käsitletav ka lubamatute läbirääkimiste pidamisena. Näiteks tuleneb juba RHS § 52 lg-st 4 ja § 56 lg-st 2, et hankijal on avatud ja piiratud hankemenetluses läbirääkimiste pidamine keelatud ning läbirääkimiste pidamine menetlustes, milles seda ei ole ette nähtud, rikub võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtet. Eeltoodud järeldusele on jõudnud ka Tallinna ringkonnakohus, kes on leidnud, et olukorras, kus hankija ja pakkuja on sõlminud riigihanke tulemusena hankelepingu, mille tingimused erinevad riigihanke korraldamisel hankedokumentides ja hanketeates sisaldunud tingimustest, tuleb eeldada, et hankija ja pakkuja on pidanud läbirääkimisi (vt. TlnRKo 01.06.2015, nr 3-14-50324, p-d 15-16). /.../.

¹⁴ Riigihangete seaduse kommentaarid väljanne, M.A.Simovart, M.Parind, 2019. §3 kommentaar 29: „Läbipaistvusnõude täitmiseks peab hankija enda seatud hanketingimustest täpselt kinni pidama“ ning kommentaari punkt 43: „Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt tuleb hankijal pidada täpselt kinni enda poolt riigihankes seatud kriteeriumidest. Riigihankest huvitatud ettevõtja peab saama olla kindel selles, et samad nõuded kehtivad kõikide konkurentide kohta“.

¹⁵ Euroopa Komisjoni 14.05.2019 otsuse [C(2019) 3452 final] lisa, millega kehtestatakse suunised kohaldatavate riigihanke-eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks.

eksimusi RHS §-s 3 toodud üldpõhimõtete järgimisel. Olulised puudused RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteemis võivad viia Euroopa Komisjoni maksete peatamiseni.

Soovitus:

Soovitame alustada rikkumismenetlustega tuvastatud puuduste osas ja nõuda mitteabikõlblik toetuse summa tagasi.

Lisaks vt tähelepanekut 4.5 ja seal toodud soovitus.

RÜ kommentaar:

Auditi ulatuses olid kaks toetusmeedet, milles mõlemas tuli vastavalt TATides toodule, toetuse saaja ja eduka pakkuja sõlmitud ehitustööde leping esitada rakendusüksusele toetuse väljamakse faasis, sh sai toetuse saaja ise valida kas ta taotleb toetuse väljamakset osaliselt või ühekordset toetuse makset (nn lõppmakse, mil ehitustööd on juba 100% ulatuses teostatud). Tulenevalt TATist oli lepingute kontroll korraldatud läbi maksetaotluse kontrolli, kus vaadeldi nii RHS § 3 üldpõhimõtete järgimist üldiselt kui ka tööde teostajate nõuetekohasust. Lepingu täitmise kontrolli mahtu ja spetsiifilisi osi ei ole varasemates auditites ega tollal kehtinud juhendites selgelt ja üheselt RÜ kontrolli kohustusena fikseeritud ning tollal (st. valmis olevate ostumenetluste kontrollimise ajal) puudusid selged juhised selle kontrolli teostamiseks. Oluline on välja tuua, et vaadeldud toetusmeetmetes esitati rakendusüksusele ehitustööde leping ajal, mil omafinantseeringu osa (pangalaen) oli juba teostatud tööde eest täies ulatuses välja makstud ja tööd olid suures ulatuses tehtud ehk risk, mille maandamiseks täitmisgarantiid kasutatakse, ei olnud realiseerunud. Tegemist on antud meetmete eripäraga, kuna toetus kuulub väljamaksmisele vaid juhul, kui omafinantseeringu osas on toetuse saaja teostatud tegevuste eest juba kulu kandnud ja toetatavate tegevuste teostamine on tõendatud.

Nõustume, et lepingu muutmine selliselt, mis oleks võinud mõjutada pakkuja ringi, on lubamatu ning sellise rikkumise tuvastamisel oleksime nõudnud lepingu projektis toodud tingimuse täitmist. Toome kontrollisüsteemi hindamise mõttes välja, et tulenevalt TATist esitati rakendusüksusele maksetaotlus ja sellega koos sõlmitud ehitustööde leping alles siis, kui tööd olid olulises mahus (vähemalt 70% ulatuses tööde kogumahust) teostatud, seega ei olnud täitmistagatise puudumine tööde teostamise kontekstis enam olulise mõjuga ehk sisulise kontrolli vajadus ei olnud kriitiline. RHS § 3 kontekstis oli kontroll jätkuvalt oluline ja meie poolt teostatud, kuid nagu varem kirjeldatud, ei olnud garantiide kontrolli olulisus ja maht tolles ajahetkes nii selgelt väljendatud nagu käesolevas ajahetkes, kus auditit läbi viiakse. Küll aga saame jätkuvalt kinnitada, et lepingut kontrolliti muudes küsimustes, sh on maksetaotluse kontrollis kontrollitud toetuse saaja kohustuste täitmist RHS § 3 üldpõhimõtete järgimisel üldiselt. Vastavasisuline kontroll- küsimus on mõlema vaadeldud toetusmeetme kontroll-lehel olemas ning rakendusüksus on seda maksetaotluse kontrollis ka igakordselt käsitlenud (maksetaotluse kontroll-lehe küsimus nr 6).

Lisaks eeltoodule on igakordsel maksetaotluse kontroll-lehel olnud ka küsimus tööde teostajate nõuetekohasuse kohta, välistamaks lepingu muudatused, mille raames asuvad töid teostama isikud, kes ei vastava kehtivas õiguses toodud nõuetele. Ehk kuigi täitmistagatise eraldiseisvat erikontrolli erinevatel objektiivsetel põhjustel ei toimunud, teostati RHS § 3 kontrolli raames ka osaline lepingute kontroll.

Rakendusüksus nõustub, et toetuse saaja ja eduka pakkuja vahelises lepingus toodud muudatused on lubatavad vaid juhul, kui selleks esineb objektiivne põhjus ning lepingu tingimuste meelevaldne muutmine ei ole lubatav. Eeltoodust tulenevalt on rakendusüksus loonud perioodil 2021-2027 ka täiendava preventatiivse kontroll-koha, kohustades toetuse saajaid teavitama rakendusüksust hiljemalt 5 tööpäeva jooksul arvates rekonstrueerimistööde lepingu sõlmimisest, vastava lepingu sõlmimise asjaolust. Samuti on muutmisel lepingu sõlmimise protsess ning rakendusüksus peab vajalikuks kohustada toetuse saajaid sõlmima rakendusüksuse digitempliga lepingu versiooni, mis vastab alati hankes esitatud lepingu projektile. Nimetatu võimaldab rakendusüksusel kontrollida oluliselt varem kui maksetaotluse saamisel, et kõik rekonstrueerimislepingus ja toetuse saaja ostumenetluses, mis korraldati vastava lepingu sõlmimiseks, nimetatud tagatised, garantiid ja muud samaväärsed kohustused on täidetud teenust osutava eduka pakkuja poolt tähtaegselt. Lisaks eeltoodule on rakendusüksus täiendavalt sätestanud, et toetuse saaja peab esitama kõik tõendid tagatiste, garantiide ja muude samaväärse sisuga kohustuste täitmise kohta rakendusüksusele hiljemalt 30 tööpäeva jooksul arvates ajast, mil need on eduka

pakkuja poolt toetuse saajale antud või täidetud, arvestades, et edukas pakkuja peab tagama vastavate tagatiste, garantiide või muude samaväärsete kohustuste andmise või täitmise tähtaegselt.

Rakendusüksus leiab, et ehkki toetuse saaja kohustuste täitmise täiendav kontroll lepingus toodud tagatiste ja garantiide tähenduses on vastavalt praktikas ilmnenule igati põhjendatud, ja rakendusüksus seda ka perioodil 2021-2027 täiendavalt kohaldab, ei ole proportsionaalne hinnang, kus perioodil 2014-2020 lisakontrolli puudumine käsitletud eriosas loetakse igasuguse kontrolli puudumiseks. Lähtudes KAMINA lisaks olnud maksetaotluse kontrolli-lehe vormist, on maksetaotluse kontrollis rakendusüksuse kontrollkohad () olnud lepingu ja selle võimalike muudatuste kontrolli raames suunatud ennekõike sellele, et tööde teostaja suhtes on olnud tagatud vastavad pädevused ning ei ole riivatud ka muid, kehtivast õigusest tulenevaid kohustusi, mis seaks ehitustööde nõuetekohasuse lepingu muudatuse tulemusel kahtluse alla.

Kokkuvõttes nõustume, et kontrollkohti on võimalik parandada ning lepingute kontrolli osas on vajalikud mõningad parandused ja rakendusüksus on seda juba perioodi 2021-2027 rakendamisel ka teinud. Siiski, kontrolli on teostatud lepingu täitmise kontrolli faasis muudatuste osas ka varasemal perioodil, ent tollal ei ole esmajärjekorras prioriteetne olnud lepingu täitmise ja muudatuste kontroll täitmistagatise kohustuse jätkuvuse osas, seda ühelt poolt ka sisulisel põhjusel, sest lepingu kontrolli ajaks ei ole täitmistagatist olnud enam olulises osas relevantne (toetuse maksetaotluse esitamise ajaks on ehitustööd olulises osas valmis), kuid teisalt, olulisemana ja võttes arvesse rikkumise mõju võimalikule pakkujate ringile, on puudunud selged juhised ja nõudmised lepingute kontrolli sisu ja mahu osas, mis nüüdseks on olemas.

Järgnevalt vastab rakendusüksus kokkuvõtlikult ka tähelepanekus nr 4.1 viidatud projektidega seotud kommentaaridele:

Toetuse saaja ostu nr **231336** (Pargi tn 1) puhul on toetuse andmise tingimused kehtestatud ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna „COVID-19 kriisiga võitlemine“ meetme „Majanduse elavdamine“ tegevuse „Korterelamute rekonstrueerimise toetamine“ eesmärkide elluviimiseks ehk tegu on Covid-19 eriolukorrast tuleneva korterelamute rekonstrueerimistoetusega (eriolukorra mõjude leevendamiseks ehitussektoris). Lähtuvalt toetuse andmise tingimustest esitatakse RÜ-le ehitus- või töövõtuleping alles maksetaotluse esitamisel st. ajal, mil vastu on võetud vähemalt 70 protsenti rekonstrueerimistööde kogumahust ja tegelikud kulud on omafinantseeringu ulatuses makstud. Seega lepingu projekti ja sõlmitud lepingu vastavust oli võimalik hinnata alles projekti lõppfaasis.

Toetuse saaja ostu nr 231336 kohta on RÜ esitanud auditile selgitused 14.12.2023.

RÜ nõustub auditi tähelepanekuga, et toetuse saaja ja eduka pakkuja sõlmitud lepingus on täitmistagatist reguleerivad punktid mõnevõrra muutunud (st puudub nt p 5.8 eelnimetatud sõnastuses) Sõlmitud lepingus on olemas selgelt p 1.1.3 mis ütleb, et täitmistagatist lisatakse vastavalt lepingus sätestatule ning lisaks on lepingus sees tellija õigusi kaitsev p 12.1.2, mille kohaselt on poolel õigus leping üles öelda ning oluliseks lepingurikkumiseks loetakse olukord, kus töövõtja ei esita tellijale kokkulepitut täitmistagatist või kindlustuspoliisi. Kuigi tegemist võib olla rikkumisega, on toetuse saajal säilinud lepinguline õigus tagatist nõuda.

Toetuse saaja ostu nr 246342 kohta on RÜ esitanud auditile selgitused 14.12.2023.

RÜ nõustub audiitori tähelepanekuga, et toetuse saaja on sõlminud ehituse peatöövõtu lepingu, jättes sealt välja toetuse saaja ostumenetluses avaldatud täitmistagatise punktid, ennekõike p 10.11, mis sisustas selle, millises mahus tuleb täitmistagatist anda ja mis ajaks. Sellise rikkumise tuvastamisel oleksime nõudnud lepingu projektis toodud tingimuse täitmist. Kui hinnata toetuse saaja võimalust täitmistagatist kasutada, siis sõlmitud ehitusleping jaatab täitmistagatise esinemist, kuna lepingust ei ole eemaldatud p 1.2.5, mis viitab täitmistagatisele kui lepingu lisale. Ühtlasi viitab sõlmitud leping (p 1.2.1) üheselt toetuse saaja ostumenetlusele viitenumbriga 246342, sh on sätestatud, et lepingu juurde kuuluvad hanke alusdokumendid, sh lisad.

Asjaolu, et tellija (täpsemalt: tellijat esindav tehniline konsultant) ei ole täitmistagatist kontrollinud ja nõudnud, on tellija poolne risk. Ükski pakkuja ei saanud eeldada, et tellija sellise riski võtab. Antud juhtumite puhul ei ole risk realiseerunud ja seega ei ole võimalik ka tõendada, milliseks oleks kujunenud tellija õiguslik positsioon, kui oleks olnud vajalik täitmistagatist rakendada, aga seda formaalselt tellijale esitatud ei ole, kuid see on ostu alusdokumentides siiski ette nähtud olnud ja seega on tellija olnud selle saamiseks ka õigustatud.

Lisaks eeltoodule rõhutab rakendusüksus, et viidatud projektidega seotud finantskorrektsiooni määrad ei ole proportsionaalsed ning nende kohaldamine toetuse saajate suhtes ei ole põhjendatud. Juhul, kui toetusest kuulub mingi osa rikkumismenetluse tulemusel tagastamisele, peab vastav tagasinõutav toetus olema määras, mis oleks proportsionaalne ja kooskõlas ka toetuse saaja poolt toimepandud rikkumisega (juhu, kui sellisel rikkumisel on finantsmõju). Eeltoodust tulenevalt palub rakendusüksus muuta soovitus toodud finantskorrektsiooni määrasid madalamaks, juhul kui audiitorid jäävad seisukohale, et viidatud toetuse saaja tegevusel on olnud finantsmõju.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Annelii Ausmees, 90 päeva auditi aruande kinnitamisest.*

KA kommentaar:

Seoses sellega, et allkirjastatud töövõtulepingute tingimusi on muudetud võrreldes töövõtulepingute projektidega, toome välja järgmise tähelepaneku. Tallinna Halduskohtu 22.03.2019 otsuses haldusasjas number 3-19-304 (p 22) on kohus leidnud, et olukorras, kus hankelepingu muutmise vajadus selgub pärast pakkumuste esitamist, kuid enne hankelepingu sõlmimist, on kohaldatav RHS § 123 lõikes 1 sätestatud üldreegel, mille kohaselt on hankijal õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui hankelepingu üldist olemust, näiteks hankelepingu eset, ei muudeta ja muudatuse väärtus ei ületa RHS § 14 lg-tes 3 või 4 sätestatud rv piirmäära ning muudatuste väärtus kokku ei ületa 10% asjade või teenuste või 15% ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest või 10% kontsessioonilepingu algsest maksumusest. Täitmisaegse garantii esitamise kohustus on lepingu kõrvalkohustus, mistõttu tingimuse muutmine või ärajätmine ei muuda lepingu üldist olemust ega hankelepingu eset. Sõltuvalt juba tehtud muudatustest, võib 5%-suurune täitmisaegne garantii mahtuda RHS § 123 lg 1 p-is 1 toodud määra sisse ära. Seega analoogselt hankijatele kohalduva regulatsiooniga ja tulenevalt eelnimetatud kohtulahendist vajab võimaliku rikkumise finantsmõju põhjalikumat analüüsimist.

Finantskorrektsiooni määraga seoses juhime tähelepanu, et ühendmäärus ei näe ette analoogia kasutamist hankijatele ja mittehankijatele ettenähtud korrektsioonimäärade vahel. Nagu kohtupraktikas on korduvalt viidatud (vt Riigikohtu lahendis asjades nr 3-20-2402 ja 5-23-2), ei ole EK juhendil õigusjõudu toetuse saajatele korrektsioonide tegemisel ning korrektsiooni tegemisel juhendile tugineda ei saa. Seega tuleb mittehankijast toetuse saajale korrektsiooni tegemisel juhendada ühendmääruse § 21 lõikest 2. Korrektsioonimäära leidmisel tuleb igakülgselt kaalutleda rikkumise asjaolusid, selle olemust ja raskust. Ühtlasi tuleb määra kaalumisel arvesse võtta seda, et tegemist on mittehankijaga, mistõttu tema tegevuse suhtes ei tohiks RHS § 3 nõudeid sisustada niivõrd rangelt, kui seda tehakse hankijate puhul, kelle tegevusele on oluliselt kõrgemad nõuded lähtuvalt suuremast avalikust huvist. Kuna antud juhul on korrektsioonide mõju suur, tuleb võimalikku finantsmõju kirjeldada ja põhjalikumalt kaalutleda ning üksnes analoogia EK juhendiga tugineda pole piisav.

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

AA täiendav kommentaar:

Audiitorid selgitavad, et nii STS-i kui ka auditi ulatuses olnud TAT-de kohaselt on toetuse saaja kohustuseks järgida RHS § 3 toodud põhimõtteid, mistõttu on oluline, et RÜ oma kontrollide käigus hindaks, kas toetuse saaja on seda teinud. Juhul kui RÜ kontroll on ebapiisav, on oht, et toetuse saajad kasutavad RÜ kontrollinõrkust ära ning RHS § 3 toodud põhimõtetest **sisuliselt** ei lähtuta, vaid toimub näiline järgimine. RÜ kommentaaris viidatud maksetaotluse kontroll-lehel toodud kontroll-kohad ei ole kahjuks olnud piisavad, et tuvastada olulisi puudusi lepingu sõlmimisel ja täitmisel.

Auditi testimine näitas, et täitmistagatise välja jätmine lepingustest ei ole üksikjuhtum, vaid seda esineb mitmetes toetuse saaja ostudes. Lisaks tähelepanekus toodud juhtumitele, tuvastasime täiendavalt, et ka projektis nr 2014-2020.6.01.20-0729 „Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Siili tn 21_2, Tallinn“ on sarnaselt käsitatud. Seega isegi kui tegemist on toetuse saaja kaitseks oleva tingimusega ning risk, et täitmistagatise puudumine ei ole kaasa toonud tööde teostamise kontekstis olulist mõju, tuleb antud tingimuse puhul arvestada, et tegemist on finantskohustusega, mille täitmine on olnud edukale pakkujale piisavalt keeruline, et seda lepingusse mitte lisada. Samas on sellel tingimusel pakkujate ringi piirav mõju, sest need pakkujad, kes teadsid, et neil ei ole võimekust lepingu tingimuste täitmiseks krediitiasutusest täitmistagatist saada, ei esitanud oma pakumust. Lisaks näevad audiitorid riski, et toetuse saajal või toetuse saajat esindaval tehnilisel konsultandil on võimalus suunata edukaks

pakkujaks endale sobiv ehitaja, kuna esmalt on pakkujate ringi piiratud ning teiseks toob täiendav finantskohustus kaasa ka kõrgema pakkumuse maksumuse, samas kui mõni pakkuja võib olla teadlik, et toodud tingimust ei ole vaja täita ja saab pakkuda madalamat hinda.

Vaatamata RÜ kommendaaris välja toodud kaudsetele lepingu punktidele, mille alusel toetuse saajal oleks olnud võimalik täitmistagatist nõuda, näitasid nii JKS auditi kui ka projektauditite käigus tehtud järelepärimised, et toetuse saajad ei olnud tegelikkuses lepingust välja jäetud täitmistagatisega arvestanud.

Lähtuvalt korraldusasutuse kommentaarist tegime täiendava järelepärimise Riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonnale (edaspidi RORO), küsimusega, mis puudutas lepingu muutmise aluseid. RORO selgitas, et RHS § 120 lg 1 näeb ette, et hankeleping sõlmitakse riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel ja vastavuses edukaks tunnistatud pakkumusega. Hankelepingu muutmise alused on sätestatud RHS § 123 lg-s 1 ning seda tuleb tõlgendada nii, et see reguleerib sõlmitud hankelepingu muutmist. Seetõttu ei saa enne lepingu sõlmimist tehtud muudatusi käsitleda lepingu muudatustena. Samuti on RORO riigihangete korduma kippuvate küsimustes¹⁶ toonud välja, et *tulenevalt RHS-ist ja selle aluseks olevatest riigihankedirektiividest kohaldatakse hankelepingu muutmise sätteid sõlmitud lepingute muutmiseks. Seega ei saa hankija tugineda RHS §-s 123 sätestatud võimalustele ega kohaldada nende analoogiat, kui hankelepingut sõlmitud ei ole*. Lisaks tuuakse välja, et *olukorras, kus hankija ja pakkuja on sõlminud riigihanke tulemusena hankelepingu, mille tingimused erinevad riigihanke korraldamisel hankedokumentides ja hanketeates sisaldunud tingimustest, tuleb eeldada, et hankija ja pakkuja on pidanud läbirääkimisi (vt. TlnRKO 01.06.2015, nr 3-14-50324, p-d 15-16)*. Seega ei saa auditiirid nõustuda korraldusasutuse seisukohaga, et 5%-lise täitmistagatise nõude ärajätmise puhul saab seda tingimust panna rahalisse vääringsusse ning seeläbi kasutada RHS § 123 lõikes 1 punktis 1 toodud võrdlust.

Auditiirid kaalusid täiendavalt finantskorrektsiooni määra suurust ning leiame, et asjakohane on rakendada 5%-list finantskorrektsioonimäära. Tegime vastava muudatuse ka tähelepanekus.

Oluline tähelepanek 4.2 – RÜ ei ole rekonstrueerimistöode hangete kontrollimisel tuvastanud piiravaid lepingutingimusi

RHS § 3 p 2 sätestab mh, et kõik hankija poolt isikutele seatavad piirangud peavad olema eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Hanketingimus on proportsionaalne, kui see on kohane ja vajalik. Tingimus on kohane, kui see soodustab sellele seatud eesmärgi saavutamist, ning vajalik, kui eesmärki ei saa saavutada mõne teise, vähem koormava, kuid vähemalt sama efektiivse abinõu või tingimusega.

RHS § 3 p 3 kohaselt peab hankija riigihanke läbiviimisel tagama konkurentsi efektiivse ärakasutamise. RHS § 3 p 5 kohaselt peab hankija viima riigihanke läbi säästlikult ja otstarbekalt ning parima hinna ja kvaliteedi suhtega.

Auditiirid tuvastasid kolmes auditi käigus testitud rekonstrueerimistöode hankes piiravaid lepingutingimusi, mida RÜ ei ole läbiviidud kontrollides tuvastanud. Sarnane rikkumine on tuvastatud ka kolmes projektauditis¹⁷. RÜ kontrolli-lehtedel puudus kontroll-koht, kus RÜ hindab ega toetuse saaja ostu alusdokumendid, sh lepingu projekt, ei sisalda piiravaid ja ebaproportsionaalseid tingimusi.

4.2.1. Toetuse saaja ostude nr **246342** ja **231336** rekonstrueerimistöode hangete alusdokumentides sisaldunud lepingu projektides oli nõutud, et töövõtjal tuleb esitada tellijale:

- täitmistagatisena Eesti Vabariigis tegevusluba omava krediidasutuse poolt väljastatud *first demand* klausliga garantiikiri viie (5) protsendi ulatuses Lepingu Hinnast.
- garantiaegse tagatisena Eesti Vabariigis tegevusluba omava krediidasutuse poolt väljastatud *first demand* klausliga garantiikiri kahe (2) protsendi ulatuses Lepingu Hinnast.

4.2.2. Toetuse saaja ostu nr **241780** rekonstrueerimistöode hanke alusdokumentides sisaldunud lepingu projektis ja tehnilises kirjelduses oli nõutud, et töövõtjal tuleb esitada tellijale:

¹⁶ Korduma kippuvad küsimused 01.09.2017 jõustunud RHS kohta (KKK koondfail 13.06.2023) -> Küs 8 „Kuidas käituda siis, kui enne hankelepingu sõlmimist selgub, et lepingut ei ole võimalik alusdokumentides sätestatud tingimustel täita?“

¹⁷ Projektid nr 2014-2020.15.03.21-0114; nr 2014-2020.6.01.20-0728; nr 2014-2020.15.03.21-0144.

- garantiaegse tagatisena Eesti või muu välisriigi krediidasutuse tagasivõtmatu ning tingimusteta, väljamaksekohustusega esimesel nõudmisel (*on first demand*) garantiikiri summas, mis vastab 3% Lepingu hinnast.

Audiitorid märgivad, et nii täitmistagatise kui ka garantiaegse tagatise nõue on ülaltoodud hangete alusdokumentides seatud piiraval viisil, võimaldades tagatiste esitamist vaid krediidasutustelt. Audiitorite hinnangul ei ole põhjendatud üksnes krediidasutuste poolt väljastatud garantii nõudmine. Lubatud peaks olema ka teiste Finantsinspektsiooni tegevusloaga finantseerimisasutuste kasutamine või summa deponeerimine. Ka Kredexi kodulehel toodud Ehituse töövõtulepingu üldtingimused¹⁸ sisaldavad erinevaid võimalusi töövõtja garantiiaja tagatiste esitamiseks, vt punktid 6.1.1 ja 6.2.1: nt esitab krediidi- või finantseerimisasutuse või kindlustusandja garantiikirja või deponeerib tagatissumma.

RÜ selgitas, et hindab piirangut teoreetiliseks, sest arvestades hanke summat ei ole tõenäoline/ usutav, et garantii väljastab asutus, kes ei ole krediidasutus või isegi kui väljastaks, siis need tingimused oleksid ebasoodsad. RÜ arvestab nõude hindamisel ka maja suurst, hanke mahtu ja garantii väljastamist võimalikult parimal viisil (maja seisukohast).

Samas selgus, et toetuse saaja ostude nr **246342** ja **231336** tulemusel sõlmitud töövõtulepingutest on täitmistagatise esitamise nõue välja jäetud, vt detailsemalt tähelepanek nr 4.1, ning ostu nr **241780** puhul ei ole töövõtja suutnud garantiaegset tagatist garantiikirjana esitada, vaid on kasutanud alternatiivseid võimalusi (deponeerimine), vt tähelepanek nr 4.5 alapunkt 4.5.2. Seega on tegelikkuses näited, kus liigselt piiravatest tingimustest hiljem loobutakse või ei suudeta neid ettenähtud viisil täita.

Kuivõrd lepingu täitmiseks on seatud põhjendamatult piiravad tingimused, tuleb sellist olukorda pidada RHS § 3 p 2 rikkumiseks. Nimelt esineb võimalus, et mõni potentsiaalne pakkuja, kelle pakkumus oleks võinud olla soodsama hinnaga, loobus pakkumuse tegemisest, sest tal ei olnud võimalik krediidasutusest garantiid saada. Võttes arvesse asjaolu, et auditeeritud projekte rahastati muuhulgas EL vahenditest, kaasneb taoliste hankereeglite rikkumisega EL finantshuvide riive, mistõttu tuleb projekti toetussummat vähendada.

Samas arvestavad audiitorid, et kuigi garantiaegsete tagatiste küsimisel piirav tingimus esines, ei olnud sellel pakkujatele heidutavat mõju, mistõttu finantsmõju puudub.

Täitmistagatise nõude piiraval viisil seadmise rikkumise korral rakendub kehtiva ühendmääruse § 21 lõikes 2 toodud asjaolud, mille tõttu kui TS või partner, kes ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses, on rikkunud struktuuritoetuse seaduse § 26 lõikes 6 nimetatud kohustust, vähendatakse lepingule eraldatavat toetust 10 protsenti. Sõltuvalt rikkumise raskusest võib kohaldada 1-, 5-, 25- või 50-protsendilist finantskorrektsiooni määra.

Arvestades siinjuures EK juhises toodut, siis juhise ptk 2.1 punkt 11 loeb rikkumiseks selliste lepingu täitmise tingimuste kasutamist, mis ei ole teiste juhendis nimetatud õigusnormi rikkumise liigi tähenduses diskrimineerivad, kuid on ikkagi ettevõtjate juurdepääsu piiravad. Juhul kui vaatamata piiravate tingimuste olemasolule oli minimaalne konkurents siiski tagatud, näeb juhise ette 5%-list finantskorrektsiooni määra. Kuna toetuse saaja ostu hangetes nr 246342 ja 231336 esitati vähemalt 3 pakkumust, mis võeti vastu ja mis vastasid alusdokumentidele, siis on audiitorite hinnangul asjakohane vähendada finantskorrektsiooni määra 5-protsendile.

Toetuse saaja ostudes nr **246342** ja **231336** on auditi käigus tuvastatud ka teisi olulisi rikkumisi, millele kohaldub kas sama või suurem finantskorrektsiooni määr, seega on ostu nr **246342** lõplik mitteabikõlblik kulu välja toodud **tähelepanekus nr 4.1** ning ostu nr **231336** puhul **tähelepanekus nr 4.3.2**.

RÜ hinnangul on perioodi 2021-27 vaates tänaseks tähelepanekus toodud probleem lahendatud - perioodi 2021-2027 toetuse andmise tingimuste lisas on toodud toetuse saaja ostumenetluse tingimused, mis on kohustuslikud, muid tingimusi ei ole lubatud kasutada. Välja tootatud tingimused on proportsionaalsed ning järelikult neid

¹⁸ <https://www.kredex.ee/et/teenused/elamistingimuste-parandamiseks/rekonstrueerimistoetus-react-eu> (seotud meetme tegevuse 15.3.3); <https://www.kredex.ee/et/teenused/ku-ja-kov/rekonstrueerimistoetus-2020> (seotud meetme tegevusega 6.1.1).

tingimusi kasutades saab asuda seisukohale, et kasutakse juba vaikimisi proportsionaalseid tingimusi (selline loogika on väljatöötamisel olnud poliitikakujundaja poolt.)

Auditorite hinnangul on seeläbi ennetatud osaliselt piiravate tingimuste vältimine, sest TAT lisa puudutab kvalifitseerimistingimusi. Samas ei ole välistatud, et alusdokumentide hulgas sisalduv lepingu projekt ei sisalda eba-proportsionaalseid, asjakohatud ja põhjendamatult piiravaid tingimusi.

Risk:

Juhul kui RÜ kontrollisüsteemis puudub kontrollkoht lepingu projektis sisalduvate piiravate tingimuste hindamiseks, siis esineb risk, et RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteem ei ole olnud piisavalt tõhus, et tuvastada toetuse saaja eksimusi RHS §-s 3 toodud üldpõhimõtete järgimisel.

Soovitus:

Soovitame täiendada perioodi 2021-27 protseduure kontroll-kohaga, mis suunab kontrollijat hindama, kas toetuse saaja ostu alusdokumendid, sh lepingu projektis olevad lepingu täitmise tingimused, on proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

Lisaks soovitame alustada rikkumismenetlustega tuvastatud puuduste osas ja nõuda mitteabikõlblik toetuse summa tagasi.

RÜ kommentaar:

Krediidiasutuse tagatis ja finantseerimisasutuse tagatis/garantiikiri ei ole korteriühistu seisukohalt samaväärsed, samuti ei saa neid pidada konkureerivateks toodeteks. Krediidiasutusel on kapitalinõuded, järelevalve ja muud nõuded, mida reguleerivad nii rahvusvahelised kui ka siseriiklikud õigusaktid seaduse tasandil. Nende nõuete eesmärgiks on, et krediidiasutus, kes on finantseerimisasutusest oluliselt suurema järelevalve all, suudaks oma kohustusi kindlalt täita. Eeltoodust tulenevalt on ka korteriühistel igati õiguspärane soovida, et tagatise annaks just krediidiasutus ehk pank. Lisaks eeltoodule, ka garantiideposiit või ükskõik milline muu tagatis võib olla korteriühistule keerukam administreerida kui pangagarantii, mille on andnud seesama pank, kes annab ka ehitustöödele laenu.

Ennekõike eeltoodut arvesse võttes ei saa rakendusüksus esitatud tähelepanekuga nõustuda. Nagu oleme juba viidatud projektiauditites välja toonud, on toetuse saaja ostumenetlused viidud läbi ajal, mil ehitusturul ning finantssektoris üldiselt valitses erinevate kriiside tõttu erakordselt keerukas seis. Turul ei ole teada finantseerimisasutusi, kes väljastanuks ehitustöödega seotud tagatise mahtudes, mis puudutavad vaadeldud konkreetseid objekte, tervikliku rekonstrueerimise ehituslepingutega seotud tagatise andsid ja annavad reeglina krediidiasutused, kellel on olemas vastav kapitaliseeritus. Konkurentsi piiramisest saab rääkida siis, kui takistatud on samaväärse pakkuja võimalus teenust pakkuja. Võttes arvesse nii teenuse pakkuja finantsilist kui ka õiguslikku erinevust, konkreetset ajahetket eksisteerinud riski realiseerumise tõenäosust ja mõju, oli põhjendatud nõuda riskile vastavat krediidiasutuse tagatist.

Perioodi 2021-2027 TAT lisas on korterelamute rekonstrueerimismeetmes ette nähtud võimalus nõuda ka finantseerimisasutuse tagatist, ning tuleviku praktika näitab, kas turul saab olema finantseerimisasutusi, kes korterelamute tervikrekonstrueerimisele ehitusaegseid tagatise väljastada saaks.

Kuna krediidi- ja finantseerimisasutuse samastamine ei ole olnud auditi raames vaadeldud perioodil eraldiseisev aspekt, mille kontrollimise kohustus oleks olnud mõistlikult eeldatav ega vajalik, ei ole rakendusüksuse kontroll-leht vastavat küsimust ka kajastanud. Meelevaldne on järeldus, et kui rakendusüksus ei ole konkreetset tingimust piiravaks hinnanud, ei ole toimunud ka tingimuste kontrolli.

Lisaks eeltoodule, rakendusüksuse kodulehel avaldatud lepingu vorm (ETÜ 2013) ei ole ühelgi ajahetkel olnud toetuse saaja ostumenetlustes kohustuslik, tegemist on indikatiivse vormiga, mida toetuse saaja võib, kuid ei pea kasutama. Ka toetuse saaja ostumenetluste juhendid või toetuse määruse lisad ei ole kõnealuste ostumenetluste ajal näinud ette, et toetuse saaja peaks kaaluma lisaks krediidiasutusele ka muu finantseerimisasutuse tagatise võimaldamist.

Lisaks eeltoodule juhib rakendusüksus veelkord (olles seda teinud ka projektiauditite raames) tähelepanu, et kõnealuste toetusmeetmete eripäraks on see, et toetuse saajad tagavad ehitustöödeks vajaliku omafinantseeringu

suuremahulise pangalaenu. Pank väljastab laenu ehitustöödeks vaid juhul, kui valitud edukas pakkuja on panga hinnangul riskivaba (tuginedes krediidiriski hinnangule) ning ehitustööde teostajal puuduvad piirangud, mis takistaksid tal saada vajalikke tagatise ja garantiisid oma kohustuste tagamiseks. Eeltoodust tulenevalt ei ole relevantne ega tõendamist leidnud, et toetuse saaja ostumenetluses seatud tingimus, mille kohaselt peab tagatis olema esitatud krediidasutuse poolt, oleks põhjendamatult konkurentsi piirav, kuna kõik ehitustööde teostajad, kelle valiku tulemusel saab toetuse saaja omafinantseeringu, hinnatakse panga ehk krediidasutuse poolt sobivaks, vastasel juhul ei ole võimalik toetatavat projekti ellu viia. Seega ei esine auditi järelduses toodud võimalust, et mõni potentsiaalne pakkuja, kelle pakkumus oleks võinud olla soodsama hinnaga, loobus pakkumuse tegemisest, sest tal ei olnud võimalik krediidasutusest garantiid saada. Kui pakkuja ei saaks krediidasutusest garantiid, ei saaks ühistu ka sellise ettevõtte ostumenetluse võitmise korral krediidasutusest laenu, mis on vajalik omafinantseeringu osa katmiseks. Juhime veelkord tähelepanu, et antud meetmetes on tegemist nii toetuse kui finantstoote kombineeritud lahendusega.

Isegi kui teoreetiliselt väita, et krediidi- ja finantseerimisasutus on samaväärsed (mida nad ei ole ka finantsturu praktika ega kehtiva õiguse kohaselt, vt nt krediidasutuste seadus), on teatud mahus konkurentsi piiramine õigustatud juhul, kui selleks esineb põhjendatud alus (vt nt riigihangete regulatsioon avatud hankemenetluse ebaõnnestumise kohta ning millised on võimalused hankelepingu sõlmimiseks peale esmase avatud menetluse ebaõnnestumist). Vaadeldud toetuse saaja ostudes ei ole toimunud praktilist konkurentsi piiramist, kuna kõik potentsiaalsed pakkujad peavad olema edukaks osutumisel sobivad ka krediidasutusele ehk pangale ning nendele väljastatakse ka vajalikud tagatised.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Annelii Ausmees, 90 päeva auditi aruande kinnitamisest.*

KA kommentaar:

Auditi aruandes ei ole välja toodud toetuse saajate selgitusi ja kaalutlusi, miks konkreetsetel juhtudel oli põhjendatud ja proportsionaalne nõuda üksnes krediidasutuste väljastatud garantiikirjade esitamist. Eeldusel, et taolised põhjendused ka sisuliselt puuduvad, nõustume, et üksnes krediidasutuse garantiikirja esitamise kohustus on olnud piirav lepingutingimus (RHS § 3 p 2) kõikides toetuse saaja ostudes.

Siiski juhime punktis 4.2.2 nimetatud garantiiaegase tagatise puudumise osas tähelepanu Auditeeriva Asutuse 21.02.2023 ja 02.03.2023 e-kirjades toodud seisukohale, et kui lepingujärgne garantii on olemas ja puudu on vaid pangagarantii e tagatis, siis tegemist ei ole olulise muudatusega, mis toob kaasa 25%-lise finantskorrektsiooni. AA selgitas, et kui garantiiaegse tagatise pidi väljastama Eesti krediidasutus ja kui garantiikirja puudumise võib lugeda mitteoluliseks, siis ei oma ka garantiikirja väljastaja piiravalt määratlemine hanke alusdokumentides finantsmõju. Seega leiame, et kuigi toetuse saaja ostu nr 241780 puhul on garantiiaegse tagatise nõue seatud ostumenetluse alusdokumentides piiraval viisil, ei oma nimetatud rikkumine finantsmõju. Garantiiaegse tagatisega seonduvat selgitame täiendavalt tähelepaneku 4.5 kommentaaris.

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

AA täiendav kommentaar:

Arvestasime korraldusasutuse kommentaaris viidatud auditeeriva asutuse eelnevalt esitatud seisukohtadega ning muutsime vastavalt tähelepanekut. Seega, kui garantiiaegne tagatis on küll hanke alusdokumentides sätestatud piiraval viisil, aga siiski on tingimus ühel või teisel viisil täidetud, ei ole audiitorite hinnangul sellel pakkujatele heidutavat mõju, mistõttu finantsmõju puudub. Sama ei saa aga öelda täitmistagatise kohta, mis tuleb töövõtjal esitada enamjaolt juba lepingu alguses (nt nii hanke nr 246342 kui ka nr 231336 lepingu projektis oli ette nähtud täitmistagatise esitamine 10 päeva jooksul alates lepingu sõlmimisest). Lisaks ei saa audiitorite hinnangul arvestada olukordades, kus esialgu lepingu projektis nõutud piiravast tingimusest lepingusse minnes loobutakse või tegelikkuses aktsepteeritakse teisiti täitmist, et tegemist on toetuse saajate jaoks põhjendatud ja proportsionaalse tingimusega. Seetõttu jäävad audiitorid tähelepanekus toodud seisukohtade juurde, mis on seotud toetuse saaja ostudes nr 246342 ja 231336 toodud täitmistagatise piiraval viisil nõudmisega.

Audiitorid on teadlikud, et rekonstrueerimistööde rahastamiseks on toetuse saajal vajalik omafinantseeringu katmiseks võtta pangalaen ning et pangal on võimalik edukaks tunnistatud pakkuja tagasi lükata. Samas ei saa audiitorite hinnangul sellega põhjendada, miks on aktsepteeritav täitmistagatise tingimuse piiraval viisil nõudmine.

Näiteks ei olnud varasemalt auditeeritud projektides (nr 2014-2020.6.01.19-0488 "Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Lembitu tn 4, Rakvere", nr 2014-2020.6.01.19-0507 "Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Oja tn 37, Pärnu linn", nr 2014-2020.6.01.19-0493 "Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Pärnu mnt 37, Sindi") täitmistagatist nõutud ning rekonstrueerimistöödeks on sellele vaatamata laenu saadud ja pank on väljavalitud ehitajaga nõustunud. Samuti on auditites olnud lepinguid, kus täitmistagatise nõue on esitatud vähempiiravamal viisil, nt projektides nr 2014-2020.15.03.21-0157 "Viljandi vald, Viiratsi alevik, Sõpruse tn 22 korteriühistu" (täiendavalt toome välja, et vaatamata tingimusele, et täitmistagatis peab olema krediidasutuse või garantiandja garantiikirjana, on tegelikkuses töövõtja kasutanud kolmandat viisi ehk deponeerinud nõutud summa) ja nr 2014-2020.6.01.20-0602 "Korterelamu rekonstrueerimine aadressil Reinu tee 19A, Viljandi" ning omafinantseeringuga pole probleeme tekkinud.

Audiitorid märgivad, et tagatise väljastajate ring on praktikas oluliselt laiem kui üksnes krediidasutused. Tagatisi väljastavad samaväärselt lisaks krediidasutustele ka finantseerimisasutused ja kindlustusandjad. Kusjuures tagatiste andja juriidiline vorm, ärisuund ega pakutavate teenuste fookus ei saa muuta neid kolme tagatise andjat üksteisest sisuliselt paremaks või halvemaks. Isegi kui argumenteerida, et mõni finantseerimisasutus pole praktikas ühel või teisel põhjusel kõige usaldusväärsem, siis kindlasti ei ole õiguspärane välistada kindlustusandjaid. Mitme Eestiski tegutseva suure ja laitmatu reputatsiooniga kindlustusandja kõrvaltegevus seostub justnimelt tagatistehingutega, mistõttu on nende tagatised turul reaalset kasutatavad. Pole võimalik väita, et näiteks ca 70 miljoni euro suuruse omakapitaliga ERGO kindlustus ei oleks tagatiste väljastamiseks piisavalt stabiilne või usaldusväärne.

Oluline tähelepanek 4.3 – RÜ ei ole rekonstrueerimistööde hangete kontrollimisel tuvastanud, et edukas pakkuja ei vasta esitatud tingimustele (tuvastatud mittemaksumatuse kulud kokku 334 466,28 eurot)

Audiitorid tuvastasid kahes auditi käigus testitud rekonstrueerimistööde hankes, et edukaks tunnistatud pakkuja ei vasta toetuse saaja ostu alusdokumentides sätestatud kvalifitseerimistingimustele. Sarnane rikkumine on tuvastatud ka kahes projektauditis¹⁹. Lisaks kvalifitseerimistingimustele mittevastamisele on kahe projektauditi²⁰ käigus selgunud, et toetuse saaja on eduka pakkuja väljavalimisel jätnud kontrollimata kõigi kohustuslike kõrvaldamise aluste puudumist.

4.3.1 Toetuse saaja ostu nr **246044** kvalifitseerimistingimused näevad mh ette tingimuse, et sarnaseks ehitustööks loetakse ehitustööde või rekonstrueerimistööde teostamist peatöövõtjana²¹. Edukaks tunnistatud pakkuja, MHE OÜ, pakumuses on referentsidena esitatud kokku seitse objekti, millest vaid kahe puhul vastavad netopind ja maksumused kvalifitseerimistingimustes nõutule (vähemalt kahte oligi nõutud). Neist kahest aga üks ei vasta nõudele, et pakkuja on teostanud töid peatöövõtjana - nimelt aadressiga Rakvere, Piiri 8, asub Rakvere Ametikooli õpilaselamu, mille peatöövõtjaks oli Merko Ehitus, kes tellis sellele objektile MHE OÜ-lt ehitustöid.

Auditi käigus selgitas RÜ, et kõnealust referentsi on võimalik lugeda samaväärseks, kuna toetatavate tegevustega seotud ehitustööd on uusarenduse puhul teostatud eduka pakkuja poolt samaväärses mahus, nagu need oleksid olnud rekonstrueerimistöö puhul, kus edukas pakkuja on formaalselt peatöövõtjaks. Ehitustööde puhul esineb praktikas uusarendustega tegelevate ettevõtjate piiratuse tõttu näiteid, kus

¹⁹ Projektid nr 2014-2020.15.03.21-0114, nr 2014-2020.15.03.21-0144.

²⁰ Projektid nr 2014-2020.6.01.20-060, nr 2014-2020.15.03.21-0144.

²¹ Toetuse saaja ostu nr 246044 kvalifitseerimistingimused näevad mh ette tingimuse, et pakkuja peab olema hanketeate elektroonilises riigihangete registris avaldamise kuupäevale eelneva 60 kuu jooksul teostanud vähemalt 2 sarnase ehitustöö igaühe ehitusmaksumusega vähemalt 850 000 (kaheksasada viiskümmend tuhat) eurot, ilma käibemaksuta. Sarnaseks ehitustööks loetakse 1500 (üks tuhat viissada) m² või suurema suletud netopinnaga sisekliima tagamisega hoone (korterelamu, büroo, kool, lasteaed, hoolekandeaustus, ühiselamu jms) või hoonete kompleksi ehitustööde või rekonstrueerimistööde teostamist peatöövõtjana, mille puhul on teostatud kogu hoone mahus mh vähemalt järgnevad ehitustööd: hoone kande- ja välispiirete ehitamine või rekonstrueerimine, avatäidete paigaldamine või rekonstrueerimine, uue soojustagastusega sundventilatsiooni rajamine, küttesüsteemi rajamine või rekonstrueerimine.

praktiliselt peatöövõtjana tegutsev ettevõtja on vormistatud alltöövõtjana. Seda asjaolu ei saa ettevõtja enam tagantjärele muuta ning seega tuleb igakordselt kaaluda, juhul kui toetuse saaja on pidanud vajalikuks märkida, et tööde teostamine peaks olema toimunud peatöövõtjana, kas tema võimekus on vastav toetatava projekti elluviimiseks vajalikule ehk tema kogemust on võimalik lugeda tavapäraste tervikrekonstrueerimise peatöövõttudega samaväärseks. Antud juhul on tegemist ettevõtjaga, kes osaleb aktiivselt korterelamute rekonstrueerimisturul ja tema samaväärse kogemuse puhul puudub kahtlus. RÜ, lisaks toetuse saajale, kontrollib selliste näidete puhul ennekõike ettevõtja võimekust tööd teostada toetusmeetme määrides toodud mahus, sama teeb RÜ-ga samaväärselt ka krediitdiasutus oma riskihinnangus, kes tagab toetatava projekti omafinantseeringu. Leiame, et antud juhul on referents nõuetele vastav olnud ning toetuse saajal ei ole olnud põhjust edukat pakkujat eemaldada.

Audiitorid ei saa RÜ antud selgitusega nõustada, kuna hankedokumentides on selgelt nõutud pakkuja varasemalt tehtud töid peatöövõtjana.

Audiitorite hinnangul esineb vastuolu RHS § 3 punktis 2 toodud võrdse kohtlemise põhimõttega. Põhimõte tähendab seda, et toetuse saaja ei tohi luua ühelegi võimalikule pakkuja soodsamat olukorda, nt jättes eksimust arvestamata. Võrdse kohtlemise põhimõte eeldab, et samadel asjaoludel koheldakse isikuid ühte moodi, ühtsete tingimuste alusel ning objektiivselt. Antud olukorras võis mõni potentsiaalne pakkuja, kelle pakkumus oleks võinud olla soodsama hinnaga, loobuda pakkumuse tegemisest, kuna ei suutnud täita alusdokumentides olnud varasema kogemuse nõuet peatöövõtjana.

Audiitorite hinnangul esineb ka vastuolu RHS § 3 punktis 1 toodud läbipaistvuse põhimõttega. Hanketingimused peavad olema sõnastatud selgelt ja täpselt, et kõik võimalikud pakkujad saaksid tingimustest ühtmoodi aru ning TS-l ei jääks ruumi ebaselgusi omal äranägemisel sisustada. Audiitorite hinnangul näitas antud olukord, et varasema kogemuse nõue peatöövõtjana ei olnud huvilistele üheselt mõistetav ja pakkujate ring oleks võinud olla teine, kui kõigile hankest huvitatud isikutele oleks olnud teada, et TS pakkumusi kontrollides seda oluliseks ei pea.

Samas toetuse saaja ostus on ka teine kvalifitseerimistingimus, mis audiitorite hinnangul ei ole edukal pakkujal pakkumuses esitatud infost lähtuvalt täidetud. Nimelt on kvalifitseerimistingimustes toodud nimekirja pädevatest isikutest, kes peavad olema pakkuja meeskonnas²² ja tööde teostamist ka faktiliselt juhtima. Pakkumusega koos tuli esitada vastavate spetsialistide CV-d. See tähendab, et esitatakse muuhulgas ka CV-d, mis näitaks ära, kes vastutab ventilatsiooni- ja küttesüsteemide ning kes veevarustuse- ja kanalisatsioonisüsteemide tööde teostamise eest. Edukaks osutunud pakkuja esitas pakkumusega 2 CV-d, milles on toodud isikud, kes täidavad projektijuhi ja objektijuhi ülesandeid. Seda, et üks neist vastutab ka ventilatsiooni- ja küttesüsteemide ning veevarustuse- ja kanalisatsioonisüsteemide tööde teostamise eest, neist CV-dest välja ei loe. Seetõttu ei ole audiitorite hinnangul edukas pakkuja vastanud esitatud tingimustele. Riigihangete registris oleva info alusel ei ole näha, et toetuse saaja on pakkujalt täiendavaid selgitusi küsinud, näiteks kes vastutab ventilatsiooni- ja küttesüsteemide ning veevarustuse- ja kanalisatsioonisüsteemide tööde teostamise eest.

RÜ selgitas auditi käigus, et *projektijuhina/objektijuhina toodud isik omab kõiki nõutud kutsetunnistusi, sh ka neid, mis olid nõutud ventilatsiooni- ja küttesüsteemide ning veevarustuse- ja kanalisatsioonisüsteemide tööde spetsialistidelt, siis järelikult on ta pädev katma ka kõiki funktsioone. RÜ ei sea siinkohal lisakriteeriume, oluline on, et kõik nõutud pädevused oleks olemas, olenemata kas need on ühel isikul või isikute grupil.*

²² Pakkuja meeskonnas peavad hanke objektiks oleva rekonstrueerimise elluviimiseks olema järgnevad pädevust omavad isikud, kes hiljem ka tööde teostamist faktiliselt juhivad: - Projektijuht, - Objektijuht, - Ventilatsiooni- ja küttesüsteemide spetsialist; - Veevarustuse- ja kanalisatsioonisüsteemide tööde teostamisel on vajalik spetsialist.

Audiitorid ei saa nõustuda RÜ lähenemisega, kus RÜ eeldab, et pakkumuses objektijuhi/projektijuhina näidatud isik juhib faktiliselt ka neid töid, mille kohta ta ei ole kinnitust andnud. Audiitorite hinnangul ei saa RÜ ise määratleda pakkuja meeskonna pädevate isikute tööülesandeid. Seega puudub kindlus, kas eeltoodud spetsialistide kohustusi täitsid isikud, kellel oli vastavateks töödeks kvalifitseerimistingimustes toodud pädevus.

Audiitorite hinnangul esineb praeguse info alusel samuti vastuolu RHS § 3 punktides 1 ja 2 toodud läbipaistvuse- ja võrdse kohtlemise põhimõttega.

Võttes arvesse asjaolu, et auditeeritud projekti rahastati muuhulgas EL vahenditest, kaasneb taoliste hankereeglite rikkumisega EL finantshuvide riive, mistõttu tuleb projekti toetussummat vähendada.

Eelviidatud rikkumise korral rakendub kehtiva ühendmääruse § 21 lõikes 2 toodud asjaolud, mille tõttu kui TS või partner, kes ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses, on rikkunud struktuuritoetuse seaduse § 26 lõikes 6 nimetatud kohustust, vähendatakse lepingule eraldatavat toetust 10 protsenti. Sõltuvalt rikkumise raskusest võib kohaldada 1-, 5-, 25- või 50-protsendilist finantskorrektsiooni määra. EK juhise ptk 2.2 p-i 14²³ järgi on korrektsoonimääraks 25% kui kvalifitseerimistingimusi on pärast pakkumuste avamist muudetud või valesti kohaldatud. Samas vaatamata EK juhendis toodud korrektsoonimääradele, on audiitorid täiendavalt kaalutlenud EK juhendi ptk 2.2 punktis 14 toodud korrektsoonimäära kohaldavust lähtudes auditeeritud projektist. Seetõttu leiame, et antud projekti puhul olukorras, kus toetuse saaja ei ole eduka pakkuja väljavalimisel järginud enda kehtestatud kvalifitseerimistingimustest, on asjakohane kohaldada 10%-list korrektsoonimäära.

Seisuga 18.10.2023. a oli toetuse saaja ostuga nr **226044** seotud abikõlblikke kulusid projektis nr 2014-2020.6.01.20-0679 deklareeritud summas 1 481 737,81 eurot, millest 10% ehk **148 173,78 eurot on mitteabikõlblik**.

4.3.2 Toetuse saaja ostu nr **231336** kvalifitseerimistingimuste kohaselt peab pakkuja meeskonnas olema projektijuht, kellel on vähemalt kutsekvalifikatsioon ehitusinsener tase 6 allerialaga hoonete ehitus ja spetsialiseerumisega ehitustegevuse juhtimine. Toetuse saaja on tunnistanud edukaks pakkuja, kes esitas projektijuhina isiku (A.K.), kellel ei olnud vastavat kvalifikatsiooni. Läbi RHR-i kvalifitseerimistingimuste tõendamiseks esitatud kutsetunnistus näitab, et A.K-le on väljastatud kutse: ehitusjuht, tase 6.

RÜ on selgitanud, et *ehitiste ehitustööde juhtimise osas on Ehitusjuht 6 ja Ehitusinsener 6 sama pädevuse ulatusega. Ehitusinsener 6 kutse sisaldab lisaks ehitistele ka rajatisi, geotehnilisi töid ja teede-platside ehitamist. Korterelamu rekonstrueerimise osas on kutsete pädevused samaväärsed. Erinevused tulevad sisse töödes, mis korterelamute rekonstrueerimist ei puuduta. Seega võiks kutsenõuded sätendada nii, et kvalifitseerimiseks tohib esitada ka nimekirjas loetlemata kutseid, mis annavad korterelamute rekonstrueerimiseks (arvestades konkreetse hoone suurusest tulenevaid võimalikke piiranguid) vajaliku pädevuse.*

Audiitorid on varasemate auditite käigus küsinud kommentaare Eesti Ehitusettevõtjate Liidult (edaspidi EEEL) ja Eesti Ehitusinseneride Liidult (edaspidi EEIL) ning mõlema asutuse kokkuvõttev sõnum oli, et kui hanketingimustes oli nõutud ehitusinsener tase 6 kutset, siis pidi kvalifitseerumisenõude täitmiseks ka sellise kutsetunnistusega isik olema kaasatud²⁴. Kui toetuse saaja ja RÜ hakkavad hankes toodud selget

²³ Kvalifitseerimise tingimusi kohaldati valikuetapis valesti, mille tulemusena võeti vastu edukas pakkumus, mida ei oleks tulnud vastu võtta, kui avaldatud kvalifitseerimise tingimusi oleks järgitud.

²⁴ Väljavõte varasemalt läbiviidud projektiauditi lõpparuandest: Audiitorid pöördusid pärast RÜ-lt kommentaaride saamist Eesti Ehitusettevõtjate Liidu (edaspidi EEEL) ja Eesti Ehitusinseneride Liidu (edaspidi EEIL) poole. EEEL on seisukohal, et kuna ehitusinsener, tase 6, alleriala „hoonete ehitus“, ametialal „ehitustegevuse juhtimine“ hõlmab ehitustegevuse juhtimise õigust samas ulatuses nagu on määratletud ehitusjuht, tase 6 kutsestandardis, siis nimetatud kutsed on ehitustööde juhtimiseks samaväärsed. Kuid EEEL lisas, kui hankija kehtestas hanketingimuse, et pakkuja meeskonnas peab olema projektijuht, kellel on vähemalt kutsekvalifikatsioon - ehitusinsener, tase 6 alleriala

tingimust peale pakkumuste esitamist laiemalt tõlgendama, siis sellega minnakse vastuollu RHS § 3 punktidega 1 ja 2 läbipaistvuse -ja võrdse kohtlemise kohustuse täitmine. Audiitorite hinnangul oleks võinud pakkujate ring olla teine kui kõigile hankest huvitatud isikutele oleks selgelt teada antud, et aktsepteeritakse projektijuhi osas ka kutsekvalifikatsiooni – ehitusjuht, tase 6.

Eelviidatud rikkumise korral rakendub kehtiva ühendmääruse § 21 lõikes 2 toodud asjaolud, mille tõttu kui TS või partner, kes ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses, on rikkunud struktuuritoetuse seaduse § 26 lõikes 6 nimetatud kohustust, vähendatakse lepingule eraldatavat toetust 10 protsenti. Sõltuvalt rikkumise raskusest võib kohaldada 1-, 5-, 25- või 50-protsendilist finantskorrektsiooni määra. Nagu punktis 4.3.1 on viidatud, siis EK juhise kohaselt juhul kui kvalifitseerimistingimusi on pärast pakkumuste avamist muudetud või valesti kohaldatud, kohaldatakse korrektsoonimäära 25%. Projekti audit nr ERF-369/2023 käigus selgitas RÜ, et edukal pakkujal on olemas pädevad spetsialistid²⁵ ning audiitorid veendusid, et viidatud isikud olid majandustegevuse registris toodud ka pakkumuse esitamise ajal. Samas ei ole edukas pakkuja neid isikuid pakkumuses ei projektijuhina ega ka teiste nõutud meeskonna liikmetena esitanud.

Audiitorid täiendavalt kaalutlenud EK juhendi ptk 2.2 punktis 14 toodud korrektsoonimäära kohaldavust lähtudes auditeeritud projektist. Seetõttu leiame, et antud projekti puhul olukorras, kus toetuse saaja ei ole eduka pakkuja väljavalimisel järginud enda kehtestatud kvalifitseerimistingimustest, on asjakohane kohaldada 10%-list korrektsoonimäära.

Seisuga 18.10.2023. a oli toetuse saaja ostuga nr **231336** seotud abikõlblikke kulusid projektis nr 2014-2020.15.03.21-0031 deklareeritud summas 1 862 925,00 eurot, millest 10% ehk **186 292,50 eurot on mitteabikõlblik**.

Lisaks toovad audiitorid välja, et auditi käigus ülevaadatud kontroll-lehtedel ei olnud toodud selgelt välja kontroll-küsimust, mis suunaks kontrollijat hindama eduka pakkuja/pakkumuse vastavust toetuse saaja rekonstrueerimistööde hankes etteantud tingimustele, sh kvalifitseerimistingimused ja kõrvaldamise alused. Kontroll-lehel puudus ka täiendav kontroll-jälg, sh viide kontrolli toetavale tõendusmaterjalile (kirjavahetus, majandustegevuse registri väljavõtted jms), mis näitaks, et kasvõi teiste kontroll-kohtade juures, mis otseselt ei viidanud eduka pakkuja kontrollile, on RÜ vastuolu tuvastanud ning andnud hinnangu, miks vaatamata sellele on edukas pakkuja/pakkumus vastanud tingimustele. Viimase olukorra näitlikustamiseks on toetuse saaja ostu nr 231336 RÜ kontrolli tulemusel tekkinud juhtum, kus kontroll-lehel puudus mingigi viide, et esialgu andis RÜ toetuse saajale teada, et ei aktsepteeri väljavalitud edukat pakkujat, sest tal puuduvad nõutud referentsid, kuid peale toetuse saaja täiendavate tõenduste esitamist oli RÜ väljavalitud pakkujaga nõus.

Auditi ajal esitas RÜ perioodi 2021-27 eluaseme ja energiatõhususe valdkonda puudutavad kontrolliprotseduurid ja kontroll-lehed. Kontroll-lehe vormil „Lisa 2 taotluse kõrvaltingimuste kontroll-leht“ enam eelmises lõigus toodud puudust ei esine.

Vaatamata RÜ parendatud protseduuridele, ei ole audiitoritel kindlust, et perioodi 2014-2020 teistes rekonstrueerimistööde hangetega seotud ostudes ei esine juhtumeid, kus edukas pakkuja ei vasta toetuse saaja seatud tingimustele. Seda riski suurendab ka selge küsimuse puudumine kasutuses olnud kontroll-lehe vormidel ning RÜ auditi käigus esitatud seisukohad.

„hoonete ehitus“, ametialaga „ehitustegevuse juhtimine“ ja ei näe ette sellega samaväärse kvalifikatsiooni võimaldamist, siis selline hanketingimus oli vastuolus RHSi põhimõtetega. EEIL-i arvates, kui hanketingimustes oli nõutud ehitusinsener tase 6 (hoonete ehitus ja spetsialiseerumisega ehitustegevuse juhtimine) kutset, siis pidi kvalifitseerumisenõude täitmiseks ka sellise kutsetunnistusega isik olema kaasatud. Ehitusjuht tase 6 ja ehitusinsener tase 6 kutsed on küll mõlemad 6 taseme kutsed, kuid neid väljastatakse erinevate kutsestandardite alusel. Ehitusinsener tase 6 kutse on kõrgharidust eeldav inseneri kutse, kuid ehitusjuht tase 6 kutse hariduseeldustes pole tingimata nõutud kõrghariduse olemasolu.

²⁵ I.A (ehitusinsener, tase 6; spetsialiseerumisega hoonete ehitus, ehitustegevuse juhtimine) ja M.K. (Diplomeeritud ehitusinsener, tase 7; spetsialiseerumisega hoonete ehitus, ehitustegevuse juhtimine).

Risk :

Juhul, kui RÜ ei ole vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist kontrollinud, eksisteerib risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb osaliselt tagasi nõuda. Samuti eksisteerib risk, et ka teistes perioodi 2014-2020 rekonstrueerimistööde hangetega seotud ostudes esineb juhtumeid, kus edukas pakkuja ei vasta toetuse saaja seatud tingimustele.

Soovitus:

Soovitame alustada rikkumismenetlustega tuvastatud puuduste osas ja nõuda mitteabikõlblik toetuse summa tagasi.

Soovitame RÜ-l tõhusamalt kontrollida RHS §-st 3 tulenevate nõuete täitmist sh edukaks saanud pakkumuse detailset vastavust toetuse saaja seatud tingimustes toodud nõuetele, et tagada õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakujate vahel, rekonstrueerimistööde hanke läbipaistvust ja osalejate võrdset kohtlemist. Vajadusel küsida nõu Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonnalt või Korraldusasutusest.

Lisaks soovitame RÜ-l koostöös Korraldusasutusega läbi viia järelkontrollid meetme tegevuste 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3 rekonstrueerimistööde hangetele, et tuvastada tähelepanekus toodud rikkumise ulatus meetmete veel auditeerimata projektides.

RÜ kommentaar:

Rakendusüksusele on tähelepaneku nr 4.3 raames heidetud ette, et tuvastatud ei ole eduka pakkuja mittevastavust toetuse saaja seatud tingimustele. Rakendusüksus on vastanud esitatud etteheitele sisuliselt juba projektiauditi raames, sh on tõendanud ja selgitanud, et viidatud kutsed on samaväärsed (ostu nr 231336 näitel) ning pakkumises meeskonna liikmena nimetamata, kuid pakkuja juhatuse liikmena projektis vajalikes rollides osalenud isikul olid vastavad pädevused olemas.

Ka eduka pakkuja meeskonnaliikmete pädevuse kohta laiemalt on rakendusüksus varasema projektiauditi raames selgituse andnud ning rõhutab veelkord, et juhul kui eduka pakkuja meeskonnaliikmete koosseis selgub kogumis esitatud pakkumusest ning avalikest registritest, oli mõistlikult põhjendatud lugeda meeskonnaliikmete pädevuse nõuded ka täidetuks. Toetuse saaja ostudes ei ole ühelgi ajahetkel kehtinud nõuet, et kõiki kvalifitseerimistingimuste all sätestatud pädevusi peavad täitma erinevad isikud ja kõiki pädevusi tuleb pakkumuses tõendada, vastupidi, üks isik võib omada mitmeid pädevusi ning kui selle kohta ei ole infot pakkumuses endas, peab see selguma avalikest registritest (nt kutseregister, majandustegevuse register). Teisiti öeldes- pakkumuses näidatud isik(ud), kes osaleb/osalevad lepingu täitmises, peab/peavad omama kõiki kvalifitseerimistingimustes toodud pädevusi. Eeltoodu kehtib ka juhul, kui pakkumuses on märgitud meeskonnaliikmeks nt vaid 1 isik (nt objektijuht) kuid nimetatud isik omab avalike registrite kohaselt kõiki meeskonnaliikmetele esitatud pädevusi.

Lisaks on rakendusüksus selgitanud ostu nr 246044 näitel, millest tulenevalt on aktsepteeritud edukaks osutunud pakkuja, kes ei olnud ühes referentsobjektina näidatud tegevuses olnud formaalne peatöövõtja. Rakendusüksus, olles nimetatud asjaolu tuvastanud, on siiski asunud seisukohale, et toetuse saaja on tunnistanud edukaks pakkuja, kes formaalselt täidab olulises ulatuses ka nimetatud referentsi esitamisega ära pakkuja esitatud nõude, kuna edukas pakkuja (MHE) teostas viidatud objektil peatöövõtuga samaväärseid ehitustöid. Peatöövõtja nõue on olnud sisuline mitte formaalne ning selliselt tuleb seda ka tõlgendada, nõude eesmärgiks on tagada, et edukas pakkuja omaks piisavalt kogemust, mis tagaks kvaliteetse töö. Kui edukas pakkuja on teostanud viidatud objektil peatöövõtuga samaväärseid ehitustöid, siis on nõue just sisuliselt täidetud ning sellest on rakendusüksus ka lähtunud. Erimeelsust ei ole selles osas, kas formaalselt on nõue täidetud või mitte, küll aga jääb arusaamatuks väide, mille kohaselt on sisuliselt nõude täitmisel tekkinud EL finantshuvide riive. Selline hinnang ei pruugi meie hinnangul olla proportsionaalne. Lisaks on rakendusüksuse seisukoht tuginenud asjaolule, et nimetatud ehitustööde teostaja on varasemalt osalenud edukalt korterelamute rekonstrueerimises ehk tema pädevus on laiemalt tõendatud. Rakendusüksuse hinnangul ei ole antud juhul olnud põhjendatud toetuse vähendamine või toetuse saaja suunamine uue ostumenetluse tegemiseks.

Arvestada tuleb siinkohal ostumenetluse nr 246044 näitel ka, et nimetatud ostus oli pakkumuste esitamise tähtaeg 17.02.2022.a. Toetuse saaja suunamine uue ostumenetluse korraldamiseks oleks pannud toetuse saaja olukorda,

kus ehitustööde teostajat oleks pidanud otsima hakkama olukorras, kus Venemaa sissetung Ukrainasse oli alanud ning ehitusturul toimusid väga kiired ja ootamatud muudatused. Kuna kõnealuse projekti abikõlblikkuse tähtaeg oli 2023.a, oleks toetuse saaja uude ehitusostu suunamine tekitanud sisuliselt olukorra, kus ehitaja leidmine oleks osutunud kas võimatuks või oluliselt kallimaks ja korterelamu rekonstrueerimine oleks ära jäänud. Eeltoodut arvestades, rakendusüksus on võtnud toetatava projekti puhul konkreetset ajahetke arvestades seisukoha, võttes arvesse muuhulgas teadmist, et edukal pakkujal on sisuline kogemus olemas ning seetõttu ei ole toetuse saajale teostatud toetuse vähendamist ega suunatud teda ka uut ostumenetlust tegema, kuna nimetatud sanktsioneerimised oleksid olnud ebaproportsionaalsed ja põhjendamatud. Eeltoodut arvestades ei saa nõustuda auditi viidatuga, et rakendusüksuse seisukoht võiks suurendada riski, et toetuse saajad on tunnistanud edukaks pakkujaid, kes ei ole olnud sobivad.

Rakendusüksus on selles kontekstis tõendanud, et temapoolsed kontrollid iseenesest toimivad ning konkreetne tavapärastest erinev olukord on tuvastatud, seda on eraldi analüüsitud ning kujundatud konkreetne seisukoht. Seega ei pruugi õigustatud olla meiepoolse seisukoha sobimatusel teha järeldust, et kontrollid tervikuna ei ole tõhusad ning rakendusüksus ei kontrolli pakkumuse detailset vastavust toetuse saaja seatud tingimustes toodud nõuetele. Vastupidi, meie poolt auditi käigus esitatud materjalidest nähtub, et rakendusüksus on kontrollinud pakkumuste vastavust ning on väga hoolsalt seda hinnanud. Rakendusüksusele saab ette heita, et piiripealsete ja erinevat tõlgendust võimaldavate asjaolude korral on rakendusüksus rakendanud toetuse saajale soodsamat tõlgendust. Samas rõhutame, et seda tehes on rakendusüksus lähtunud haldusõiguse ühest olulisimast põhimõttest.

Markeerime, et pidev koostöö on toimunud riigihangete valdkonna vastutajatega ja korraldusasutusega, nii sisulisel kui tehnilisel tasandil.

Järelduskontrollide osas lepatakse täpne kontrolli valim, toimingute tegemise kontroll-kohad/ ulatus Korraldusasutusega kokku ja kooskõlastatakse auditi läbiviijatega.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Annelii Ausmees, 90 päeva auditi aruande kinnitamisest.*

KA kommentaar:

Auditi aruandes oleva info põhjal nõustume tähelepaneku sisuga.

RÜ-ga koostöös koostame järelduskontrollide valimi ja kontroll-lehe ning teeme kokkulepitud tegevuskava alusel rekonstrueerimistööde hangete järelduskontrollid.

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

AA täiendav kommentaar:

Audiitorid selgitavad täiendavalt, et juhul kui toetuse saaja on rekonstrueerimistööde hankes seadnud selged tingimused, siis nendest ka potentsiaalsed pakkujad lähtuvad. Juhul kui pakkuja ei suuda ettetoodud tingimusi täita, siis ta loobub pakkumuse esitamisest. Ei saa eeldada, et potentsiaalsed pakkujad peavad aimama, et tegelikkuses ei nõuta hankes toodud tingimuste täitmist ning on olemas laiem tõlgendamisruum (näiteks erinevate kutsete samaväärseks lugemine, kuigi alusdokumentides ei ole selle viidatud, või peatöövõtjana on aktsepteeritav mh ehitustööde tegija, kes on teinud peatöövõtuga samaväärseid ehitustöid). Sellisel juhul peavad hanke alusdokumendid vastava võimaluse ka välja tooma. Vaid seeläbi tagatakse, et RHS § 3 põhimõtteid, eelkõige hanke läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine, on järgitud. Seetõttu ei nõustu audiitorid RÜ kommentaarides esitatud seisukohtadega. Lisaks näeme, et juhul kui RÜ aktsepteerib toetuse saaja laiemaid tõlgendusi eduka pakkuja väljavalimisel, kaasneb sellega pettuse risk, kuna tingimustele vastavad pakkujad pakuvad suuremat hinda ning madalama hinna saab esitada pakkuja, kes on teadlik tingimuste laiemast tõlgendamisest, kuid kellel ei ole nt nõutud kvalifikatsiooniga isikuid pakkumuse ajal esitada.

Samuti märgime, et RÜ teostatud kontrollist peab olema tagatud kontroll-jälg, mis näitab, et RÜ on mittevastavuse tuvastanud (nt märkides kontroll-lehel vastavale kontroll-küsimusele „ei“) ning seejärel analüüsinud antud olukorda ning kujundanud oma seisukoha. Kui RÜ täidetud kontroll-lehed ei viita mingilgi viisil (nt märkused kommentaaride lahtris), et RÜ on toetuse saaja eksimuse tuvastanud, siis puudub audiitoritel ka kindlus ja tõendus, et RÜ on kontrolli tõhusalt läbi viinud.

Audiitorid on täiendavalt kaalunud tähelepanekus toodud mõlema juhtumi puhul finantskorrektsiooni määra suurust ning korrigeerisime tähelepanekutes toodud määrasid madalamaks.

Arvestades, et täiendavate järelkontrollide läbiviimine on ressursi- ja ajamahukas ning struktuuritoetuste rakendamisperiood 2014-2020 on sulgemisel, soovivad audiitorid ühtse korrektsoonimäära kasutamist meetme tegevustes 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3 sisalduvatele rekonstrueerimistööde kuludele.

Oluline tähelepanek 4.4 – RÜ rekonstrueerimistööde hangete läbiviimise kontrollid ei ole olnud piisavalt põhjalikud ja kvaliteetsed, mistõttu ei ole RÜ tuvastanud olulisi vigu.

RÜ protseduurid sisaldasid kontrole ja ennetavaid meetmeid, millega muuhulgas tagatakse, et rekonstrueerimistööde hangete läbiviimisel on järgitud RHS § 3 üldpõhimõtteid. Samas näitas auditi käigus läbiviidud testimine, et RÜ ei ole kontrollide läbiviimisel lähtunud RHS § 3 põhimõtetest ning protseduurides toodud ennetav meede ei ole töötanud. RÜ on perioodi 2021-27 protseduurides ennetava meetme protsessi üle vaadanud, kuid audiitoritel puudub praegu kindlus, kas see tegelikkuses ka töötab.

4.4.1 RÜ protseduuride²⁶ kohaselt kontrollib haldur, et edukas pakkuja vastab hankes sätestatud tingimustele. Auditi käigus tuvastasime 2 rekonstrueerimistööde hanget, kus edukaks tunnistatud pakkuja ei vastanud RHR-s avaldatud toetuse saaja ostu kvalifitseerimistingimustele, vt tähelepanek 4.3.

4.4.2 RÜ seisukohad toetuse saaja tingimuste kontrollimisel on ekslikud ning võivad tuua kaasa mitteabikõlblikud kulud.

Auditi käigus on RÜ andnud tõlgendusi, mis audiitorite hinnangul tekitavad kahtlusi, kas RÜ mõtestab ja kontrollib toetuse saaja tingimuste täitmist lähtuvalt RHS § 3 üldpõhimõtetest. Näiteks:

- RÜ selgitustest, mis on toodud nii tähelepanekus 4.3 kirjeldatud juhtumite kui ka auditi käigus esialgu probleemseks tuvastatud olukorra²⁷ puhul nähtub, et RÜ on kontrollimisel eelistanud RHS § 3 toodud põhimõtete järgimisele pakkuja pädevust/võimekust laiemalt, arvestades väljaspool pakkumust esitatud infoga ning tõlgendanud sätestatud tingimuste täitmist eduka pakkuja kasuks. Audiitorite hinnangul ei ole RÜ sel viisil käitudes lähtunud RHS § 3 punktis 1 ja 2 toodud läbipaistvuse- ja võrdse kohtlemise põhimõtetest. Lisaks näevad audiitorid riski, et juhul kui RÜ kontroll ei too välja vastuolusid eduka pakkumuse ja esitatud tingimuste vahel ning see info ei jõua läbi toetuse saajate muuhulgas ka tehniliste konsultantideni, siis ka edaspidi on rekonstrueerimistööde hangetes tingimused, mis küll piiritlevad pakkujate ringi ning mõjutavad pakkumuste hindu, kuid mille täitmist tegelikult toetuse saaja ega RÜ ei nõua.
- hankija asukohajärgse kohaliku maksu maksuvõla kontrolli puudumise ühe põhjusena tõi RÜ välja, et alates 01.06.2022 muutus RHS § 95 lg 4 p 1 kehtetuks. Samas viidi toetuse saaja ostud nr 241780 ja nr 246044 RHR-s läbi ja lepingud on sõlmitud ajal, kus viidatud punkt veel kehtis ning tegemist oli seadusemuudatusega, mis ei olnud tagasiulatuva jõuga, vaid kehtima hakkamisest edaspidiseks arvestamiseks. Audiitorid juhivad tähelepanu, et RÜ peab kontrolli teostamisel lähtuma

²⁶ Ptk 3.2.

²⁷ Toetuse saaja ostu (edaspidi TSO) nr 246342 kvalifitseerimistingimused nõudsid mh pädevusega objektijuhti, kes peab olema Pakkuja koosseisuline töötaja. Edukaks tunnistatud pakkuja Riser Ehitus OÜ pakkumuses on objektijuhina esitatud isik, kes pakkumuses esitatud CV andmete järgi ei ole pakkuja koosseisuline töötaja. RÜ selgitas auditi käigus, et nõue on täidetud, sest kuigi pakkumuses oli esitatud teine objektijuht, siis tegelikkuses oli pakkuja meeskonnas isik H. S., kes vastab alusdokumentides seatud kvalifitseerimistingimustele. H.S-l on olemas nõutud kvalifikatsioon (diplomeeritud ehitusinsener, tase 7 spetsialiseerumisega hoonete ehitusele (valitud kompetentsid: ehitustegevuse juhtimine ja ehitusmaksumuse hindamine)), kes katab ka objektijuhi rolli, pakkumine sisaldas projektimeeskonda, kelle kutseregistri väljavõtte on RÜ-l olemas. Audiitorid ei saa RÜ seisukohaga nõustuda, sest pakkuja on esitanud objektijuhi CV näol selge info, et objektijuhi ülesandeid täidab B.G., kes ei ole pakkuja koosseisuline töötaja. Audiitorite hinnangul ei ole korrektne projektijuhina esitatud spetsialisti kutsetunnistustele tugineda objektijuhi ülesannetes, kui pakkuja ei ole seda pakkumises ette näinud. Lõpuks tuvastasid audiitorid, et TSO alusdokumentide hulgas olnud Pakkumuse esitamise ettepaneku punkt 1.16 kirjeldab, mis tuleb esitada, kui pakkuja soovib meeskonna liikmena kasutada isikuid, kes ei ole pakkuja töötajad ning seetõttu ei olnud tegemist piirava tingimusega. RÜ oma selgitustes sellele dokumendile ei viidanud.

hankemenetluse ajal menetlusele kehtivatest õigusaktidest, isegi kui need hiljem, teatud ajast alates, on kehtetuks tunnistatud.

- juhtumi puhul, kus toetuse saaja oli sätestanud rekonstrueerimistööde hankes rangema nõude (näiteks peab projektijuht/objektijuht olema koosseisuline töötaja, toetuse saaja ost nr 246342) kui toetuse andmise tingimuste (TAT) lisas toodud tingimused, siis RÜ selgitas, et *selguse huvides lisame, et isegi juhul kui toetuse saaja on oma hanke tingimustes kasutanud ideed, et tegemist peab olema pakkuja koosseisulise töötajaga, on kehtivas õiguses, st toetuse määruks, mille lahutamatu lisa on toetuse saaja ostumenetluse tingimused, toodud laiem võimalus ning seda on korrektselt rakendatud*. Audiitorid juhivad RÜ tähelepanu asjaolule, et struktuuritoetuse seaduse (§ 26 lg 3) ja auditi ulatuses olevate TAT-ide (meede 2014-2020.6.1.1 § 28 lg 1 ja meede 2014-2020.15.3.3 § 25 lg 1) kohaselt kohustub toetuse saaja järgima RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtteid ning juhul kui toetuse saaja seab teistsugused tingimused kui TAT lisas toodud, siis vaatamata sellele ei tohi toetuse saaja tingimused olla piiravad ehk vastuolus RHS § 3 punktidega 2 ja 3. Potentsiaalsed pakkujad lähtuvad pakumust tehes RHR-s toodud hanketingimustest, ega ole kohustatud lisaks juurde vaatama ja arvestama TAT lisas toodut.

4.4.3 *Auditi käigus selgitas RÜ, et korterelamute rekonstrueerimistoetuste puhul on nähtud kõik need tingimused, mis sisustavad ära RHS § 3 toodud nõuded, ette korterelamute rekonstrueerimistoetuse määruks lisas. Ning nagu ütleb ka vastav määruks/selle lisa, tohib toetuse saaja rekonstrueerimisostus kasutada üksnes neid tingimusi ja kriteeriume, mis on toetuse määruks lisas ette nähtud. Eeltoodu tähendab, et toetuse saaja ei saa ise lisada tingimusi ehk mõelda välja muid kriteeriume, mis tema arvates vastaksid RHS § 3 nõuetele ja mida RÜ peaks täiendavalt igakordselt hindama, kujundamaks seisukoha kas ikka vastavad. /.../ RÜ menetlejad ei anna seega igakordseid hinnanguid, kas toetuse saaja valitud tingimused on nõuetekohased, vaid kontrollivad konkreetset seda, kas toetuse saaja on kasutanud oma rekonstrueerimisostus toetuse määruks lisas toodut. RÜ protseduurid sisaldavad kontroll-kohta, millega nii I kui II taseme kontrollija annavad hinnangu, et toetuse saaja on hanke läbiviimisel kasutanud rakendusüksuse kodulehel avaldatud kvalifitseerimistingimusi ja hindamiskriteeriume (audiitori märkus: tegemist on samade tingimuste ja kriteeriumidega, mis on toodud määruks lisas). Lisaks on RÜ protseduurides ennetava meetmena toodud, et haldur kontrollib, et toetuse saaja kasutaks vaid RÜ kodulehel toodud tingimusi ning juhul kui ta seda pole teinud, siis haldur juhib vastavale asjaolule viivitamatult, kuid mitte hiljem kui 2 tp jooksul, tähelepanu.*

Audiitorite hinnangul on RÜ rekonstrueerimistöödega seotud protseduuride koostamisel mõelnud läbi, kuidas ennetada ja tagada, et RHS § 3 üldpõhimõtted oleks hanke läbiviimisel järgitud. Samas näitas auditi testimine, et **tegelikult ei kasuta toetuse saajad vaid TAT lisas toodud tingimusi ning riske maandav ennetusmeede ei toimi**. Vaatamata sellele ei ole RÜ sellisel juhul kontrolli käigus hinnanud, kas seatud tingimus on proportsionaalne võrreldes läbiviidava rekonstrueerimishankega.

Vastuolusid TAT lisas/Kredexi kodulehel avaldatud tingimuste ja tegelike hanke tingimuste vahel tuvastasime kõigis testitud rekonstrueerimistööde hanges. Samuti on selliseid olukordi välja toonud kolm projektiauditit²⁸. JKS auditi ulatuses olnud juhtumite puhul ei olnud RÜ ise hinnanud toetuse saaja seatud tingimuse proportsionaalsust. Auditi käigus tuvastatud olukorrad on edastatud RÜ-le auditi aruande projekti kommenteerimise käigus. Kahe toetuse saaja ostu (RHR nr 241780 ja 246044) puhul oli RHR-st näha, et RÜ esindaja oli lisatud hanke juurde vaatlejaks samal päeval kui toetuse saaja ost oli avaldatud RHR-s. Kuid vaatamata sellele, ei olnud RÜ lasknud vastuolulisi tingimusi toetuse saajal korrastada. RÜ selgitas, et toetuse saaja ei olnud RÜ-d teavitanud hanke avaldamisest ning automaatselt RHR-st hanke avaldamise kohta osapoolele, kes ei ole hankija, ei tule (tehniliselt ei ole võimalik selliseid teavitusi saada). RÜ-le on vastav info hanke kohta tulnud ajal, mil hange oli juba läbi viidud ning uue hanke korraldamine oleks olnud ebaproportsionaalne. Audiitorite hinnangul näitab see, et protseduurides paika pandud ennetusmeede sel kujul ei toimi.

²⁸ Projektid nr 2014-2020.6.01.20-0602, nr 2014-2020.15.03.21-0144, nr 2014-2020.6.01.20-0728.

Risk:

Juhul, kui RÜ kontrollitegevustes on puudujääke või RÜ tõlgendab rekonstrueerimistööde hangetes seatud tingimuste täitmist mõõndustega, siis eksisteerib risk, et ei ole tagatud ostumenetluses isikute võrdne ja ühetaoline kohtlemine ning ostumenetluse läbipaistvuse põhimõtet on rikutud ning toetus tuleb osaliselt tagasi nõuda.

Soovitus:

Soovitame RÜ-l jälgida, kas perioodi 2021-27 ennetav meede tegelikkuses ka toimib, nt küsides tagasisidet halduritelt, tehes pistelist ülevaatuset ennetusmeetme toimimisest jms. Audiitorite hinnangul oleks mitmed auditi aruandes toodud tähelepanekud olnud välditavad, kui eelkontroll oleks toimunud.

Samuti soovitame koolitada rekonstrueerimistööde hangete kontrollimisega seotud töötajaid, et tagada RHS § 3 üldpõhimõtete järgimine. RHS § 3 üldpõhimõtete sisustamisel paluda abi Korraldusasutuselt.

Juhul kui toetuse saaja ei ole kasutanud TAT lisas toodud nõudeid, soovitame RÜ-l hinnata TS seatud tingimuste proportsionaalsust võrreldes rekonstrueerimistööde hankega ning vastavast kontrollist piisava kontroll-jälje tagamiseks, soovitame kontroll-lehtedel välja tuua RÜ selgitused/põhjendused, sh viited täiendavale tõendusmaterjalile, mis näitavad, mille alusel RÜ oma hinnangu on jõudnud.

RÜ kommentaar:

Rakendusüksus nõustub, et erinevaid kontrollprotseduure on võimalik alati parandada ning nagu on ka audit osundanud, on rakendusüksus, tuginedes perioodi 2014-2020 praktikale, täiendanud perioodi 2021-2027 toetusmeetmetes kontroll-kohti nendes küsimuste aspektides, mis on seotud lepingute täitmise, muutmise ja kontrolliga. Lisaks vaadatakse antud ajahetkel üle uuesti antud meetme kontrollimisega seotud toimeloogika.

Siiski, rakendusüksus peab oluliseks märkida, et sisulised vastused on antud osundatud tähelepanekutele ka käesoleva aruande punktides 4.1 ning 4.3 ning rakendusüksus ei saa täielikult nõustuda audiitorite etteheidetega ega pakutud kategooriaga. Nimetatu põhjuseks on juba ainuüksi see, et toetusmeetme eripära, sh toetuse andmise aluseks olevas määruuses toodud tingimused näevad konkreetset ette, millises faasis, st ajal, mil ehitustööd on olulises mahus teostatud, saab rakendusüksus teadlikuks sõlmitud ehitustööde lepingu tingimusest.

Lisaks, rakendusüksus on kasutanud oma tööprotseduurides varasemas, ka käesolevas auditi aruandes viidatud JKS auditi tulemusel sisseviidud parandusprotseduure ning on kasutanud süsteemi üleselt (KAMINA lisad) olevaid kontroll-lehti ning lähtunud antud juhistest. Seega ei ole olnud tegemist rakendusüksuse meelevaldse tegevusega, otsustamaks, mida kontrollida ja mida mitte, vaid lähtutud on süsteemis vaadeldud perioodil heaks kiidetud kontroll-kohtadest.

Täpsemad viited, kuidas ja millistest sisemistest dokumentidest on lähtutud on toodud punktis 4.5.

Rakendusüksus arvestab käesolevas alapunktis toodud auditi soovitusi ning rakendab lisaks tsentraalsetele kontrollkohtadele, mis tulenevad KAMIN juhistest lisaks täiendavaid kontroll-kohti perioodil 2021-2027 kontrollkohti.

RÜ-s tehtud ja plaanitavad tegevused 2021+ perioodi osas:

1. (Eel-)kontrolli ja muude asjakohaste kontrolltoimingute teostamine valideeritakse uuesti ja räägitakse osapooltega läbi, selliselt et kontrolli tõhusus oleks tagatud maksimaalselt, kaasatakse järelevalve II kaitseliinis olevad üksused ja vajadusel Siseaudit;
2. Toimunud on uue perioodi (2021-2027) kontroll-lehtede täitmist tutvustav koosolek (nn kontroll-lehe täitmise infotund), mille osas on koolitatud ja antud juhised piisava kontroll-jälje tagamise osas;
3. Toimunud on sisekoolitus uue SF rahastusperioodi (2021-2027) mittehankijate ostude teemal (toimumise aeg 30.05.2023, koolitaja Terje Kleemann);
4. Täiendavad töökohad suurendamiseks ostumenetlusega seotud oskuste ja kontrollide tõhustust
5. Riskipõhised lisakontrollid II kaitseliinis, kontrollimaks süsteemi toimimist (testimine);
6. Koolitused- ettepanekute tegemine tsentraalse koolituse korraldamise osas (käesoleval ajal ei ole valdkonna spetsiifilist koolitust RHS §3 osas teostatud, teostatud sisekoolitusi).

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Annelii Ausmees, 90 päeva auditi aruande kinnitamisest.*

KA kommentaar:

Nõustume AA soovitustega.

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

AA täiendav kommentaar:

RÜ on selgitanud, millest lähtuvalt oli perioodi 2014-2020 juhtimis- ja kontrollisüsteem välja töötatud, samas ei muuda see auditis esitatud seisukohti ja lõplikku järeldust. Auditi käigus tuvastasime olulisi puudusi nii protseduurides, aga ka protseduurides ette nähtud kontrollide kvaliteedis ja tegelikus toimivuses. Samuti esines audiitorite hinnangul puudusi Korraldusasutuse etteantud suunistes (vt auditi aruandest olulist tähelepanekut Korraldusasutusele).

Oluline tähelepanek 4.5 – RÜ protseduurides puudusid olulised kontroll-kohad

RÜ ei ole kontrollinud ega hinnanud, kas RHR-s avaldatud lepingu projekt ja sõlmitud lepingu sisu on identne, kas lepingus toodud tingimusi on täidetud ning kas lepingu muutmisel on lähtutud RHS § 3 üldpõhimõtetest. Tegemist on oluliste kontroll-kohtade puudumisega, mis on toonud kaasa mitteabikõlblikke kulusid.

RÜ protseduuride ptk 3.2 kirjeldab toetuse saaja hangete kontrolli kui toetuse saaja ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses ning läbiviidava kontrolli tulemid fikseeritakse kontroll-lehel²⁹. Lisaks täidetakse maksetaotluse menetluse käigus kontroll-leht³⁰, milles mh antakse hinnang RHS 3 üldpõhimõtete järgimisele. Auditi käigus tuvastasime järgmised puudused:

4.5.1 RÜ ei kontrolli, kas ostu alusdokumentides sisalduv lepingu projekt on identne sõlmitud lepinguga ning juhul kui on erinevusi, siis kas on tegemist oluliste erinevustega, mille tulemusel on rikutud RHS § 3 põhimõtteid.

Auditi käigus läbiviidud testimine näitas, et täidetud kontroll-lehtedel puudus vastav kontroll-koht ning kontroll-jälg. Tuvastasime JKS auditi käigus kaks toetuse saaja ostu, kus selle kontrolli puudumisega kaasnesid mitteabikõlblikud kulud, samuti on samalaadne rikkumine leitud ühe projektiauditi käigus, vt tähelepanek 4.1. Lisaks tähelepanekus 4.1 toodud juhtumitele oli ka toetuse saaja ostus nr **241780** muudetud lepingu tingimusi võrreldes lepingu projektiga – lõppmakse suurus oli vähendatud 25%-lt 20%-le³¹. Antud juhul hindasid audiitorid, et tehtud muudatus ei oleks muutnud pakkujate ringi või et edukas pakkuja oleks võinud olla keegi teine. Seetõttu mitteabikõlblikku kulu ei kaasnenu.

Audiitorite hinnangul annab alusdokumentides avaldatud lepingu projekti ja sõlmitud lepingu kontroll kindluse, et toetuse saaja on järginud RHS § 3 toodud põhimõtteid ning ei ole pidanud eduka pakkuja varjatud läbirääkimisi. Ka auditis testitud projektide TAT lisades³² on toodud, et pärast pakkumuste esitamise tähtaega võib pidada läbirääkimisi üksnes hanke hinna osas.

²⁹ Vastava kontrolli tulemid fikseerib haldur toetuse taotluse kontroll-lehel vastavas kõrvaltingimuste kontrolli alajaotuses (Lisa nr 1) kontroll-küsimustele vastates ja kinnitades kontroll-lehe oma allkirjaga.

³⁰ Lisa 8 „Maksetaotluse kontroll-leht“. Kontroll-lehe *sheet* „KD kontroll ja kinnitused“ sisaldab kontroll-kohta nr 6, millele I ja II kontrollija annavad mh hinnangu, kas toetuse saaja, kes ei ole hankija RHS tähenduses, on järginud RHS § 3 juhul, kui ostu maksumus ilma km-ta on võrdne või suurem STS §26 lg 6 toodud piirmäärast.

³¹ Muutunud on lepingu projekti punkt 6.7, mis käsitleb lõppmakse suurus. Kui lepingu projektis, mis oli kõigile potentsiaalsetele pakkujatele RHR-is kättesaadav, toodi, et lõppmakse suurus on minimaalselt 25% lepingu kogumaksumusest, siis sõlmitud töövõtulepingus nr 04.02.22 oli lõppmakse suurus minimaalselt 20% lepingu kogumaksumusest.

³² Meetme tegevuse 2014-2020.6.1.1 toetuse andmise tingimused: ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri määrus nr 24 (vv 04.04.2019), lisa „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused“. Meetme 2014-2020.15.3.3 toetuse andmise tingimused: majandus- ja taristuministri määrus nr 28 (vv 01.01.2020), lisa „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused“.

4.5.2 RÜ ei kontrolli lepingus kokkulepitud tingimuste täitmist ega hinda, kas lepingu tingimuste täitmata jätmisega rikuti RHS § 3 üldpõhimõtteid. Täidetud kontroll-lehtedel puudus selge kontroll-koht ja kontroll-ialg.

Testimise käigus tuvastasime kaks töövõtulepingut, milles toodud tingimusi ei täidetud nii nagu leping ette nägi.

- Toetuse saaja ostu nr **241780** tulemusel sõlmitud töövõtuleping sisaldas tingimusi, mille kohaselt tuli esitada täitmistagatisena Eesti või muu välisriigi krediidasutuse või garantiandja garantiikiri³³ ning garantiiaegse tagatisena Eesti või muu välisriigi krediidasutuse garantiikiri³⁴.

Tegelikkuses ei esitanud töövõtja lepingus toodud garantiikirju. Nõutud täitmistagatise summa on tasutud toetuse saajale deposiidina ja seda alles 4 kuud hiljem lepingus nõutud tähtajast ning peale esimese arve tasumist töövõtjale³⁵. Samuti on garantiiaegne tagatis tasutud deposiidina.

Samas lepingus oli sätestatud, et lõppmakse suurus on minimaalselt 20% lepingu kogumaksumusest. Toetuse saaja RÜ-le esitatud dokumentides nähtub, et viimane toetuse saaja makse töövõtjale on olnud ca 10,2% lepingu kogumaksumusest³⁶. Kui siinjuures arvestada, et riigihangete registris kõigile potentsiaalsetele pakkujatele kättesaadavaks tehtud lepingu projektis oli lõppmakse suuruseks vähemalt 25%, vt alapunkti 4.5.1, siis on töövõtjale kokkuvõttes makstud 14,85% lepingu kogumaksumusest varem kui lepingu projekt ette nägi.

- Toetuse saaja ostu nr **231336** tulemusel sõlmitud töövõtulepingu punkti, mis puudutas varakindlustuse hüvitamise piirmäära, ei olnud järgitud³⁷.

Garantiikirjade esitamata jätmine näitas, et tegelikkuses aktsepteeriti ka alternatiivseid lahendusi ning rekonstrueerimistööde hanke lepingu projektis nõutud tingimust oleks saanud täita ka mõne teise, vähem koormava, kuid sama efektiivse tingimusega, vt tähelepanek 4.2. Teise ülaltoodud juhtumi puhul ei ole audiitorite hinnangul tegemist olukorraga, mis võinuks muuta pakkujate ringi või edukas pakkuja võinuks olla keegi teine, mistõttu mitteabikõlblikku kulu ei kaasne.

Lepingu tingimuste täitmata jätmist on tuvastatud ka kolme projektiauditi käigus³⁸. Kahel juhul on see kaasa toonud mitteabikõlblikud kulud.

³³ Lepingu punkt 12.1.: „Töövõtja on kohustatud andma Tellijale 10 kalendripäeva jooksul alates Lepingu allkirjutamisest täitmistagatise, milleks on Eesti või muu välisriigi krediidasutuse või garantiandja tagasivõtmatu ning tingimusteta, väljamaksekohustusega esimesel nõudmisel (on first demand) garantiikiri summas, mis vastab 10 % Lepingu hinnast (hind koos käibemaksuga). Täitmistagatis peab kehtima alates töö teostamise algusest ja olema jõus kuni töö vastuvõtmiseni Tellija poolt.“ Lisaks toodi punktis 12.2 välja, et juhul kui Töövõtja punktis 12.1 nimetatud täitmistagatist 10 kalendripäeva jooksul alates Lepingu allkirjastamisest ei anna, on tellijal õigus leping üles öelda.

³⁴ Lepingu punkt 12.4.: „Garantiiperioodi tagatiseks on Eesti või muu välisriigi krediidasutuse tagasivõtmatu ning tingimusteta, väljamaksekohustusega esimesel nõudmisel (on first demand) garantiikiri summas, mis vastab 3% Lepingu hinnast (lepingu hind arvestatakse koos käibemaksuga). Garantiiperioodi tagatise kehtivus ei või lõppeda varem kui 2 kuud pärast garantiiperioodi lõppu.“

³⁵ RÜ koostatud väljamakse otsusest (allkirjastatud 31.08.22 ja 01.09.22) nähtub, et toetuse saaja on töövõtjale tasunud esimese arve (17.06.2022) ning alles seejärel töövõtja teinud toetuse saajale deposiidina täitmistagatise ülekande.

³⁶ Toetuse saaja on peale üleandmise-vastuvõtmise akti kinnitamist (07.02.23) tasunud töövõtjale viimase arve summas 83 990.00 (koos KM-ga 100 788.00, esimene osamakse tehtud 24.02.2023, teine 07.03.23), mis teeb lõppmakse suuruseks ca 10,2% lepingu kogumaksumusest. Seega on töövõtjale võimaldatud ca 9,85% rahast ca 2 kuud varem kätte saada (eelviimane arve tasuti toetuse saaja poolt 30.11.22) kui leping ette nägi.

³⁷ Lepingu p 4.2: „Töövõtja sõlmib /.../ ehituse koguriskikindlustuse (CAR) lepingu, mille varakindlustuse kaitsega peab olema kindlustatud nii olemasolev ehitis kui ka Töövõtja Töö. Varakindlustuse hüvitamise piirmäär peab olema vähemalt võrdne Lepingus sätestatud Lepingu Hinnaga (arvestatuna summast koos käibemaksuga)./.../“ ja p 4.3: „Töövõtja kohustub tagama, et kindlustuslepingutest tulenev kindlustuskaitse algab hiljemalt ehitustööde teostamise algusest ning katab kahju, mis ilmneb ehitamise ajal või Töö garantiiperioodi jooksul“.

Auditi käigus selgus, et töövõtja on esitanud ja toetuse saaja on aktsepteerinud ehituskindlustuse, mille hüvitise piirmäär on võrdne lepingu hinnaga ilma käibemaksuta, st. 20% madalam kui lepingus sätestatud. Projektiauditi ERF-369/2023 käigus saime TS esindaja selgitused, mistõttu audiitorid leiavad, et tingimuse täitmata jätmine ei oleks mõjutanud pakkujate ringi.

³⁸ Projektid nr 2014-2020.6.01.19-0507, nr 2014-2020.15.03.21-0114, nr 2014-2020.15.03.21-0144.

4.5.3 RÜ kontrolliprotseduurides puudub kontroll-koht, mis suunaks kontrollijat hindama, kas lepingu muutmisel on järgitud RHS § 3 üldpõhimõtteid.

Auditi käigus testitud toetuse saaja ostude nr **246342** ja **231336** tulemusel sõlmitud töövõtulepinguid on muudetud pikendades lepingu täitmise tähtaega. Audiitorite hinnangul ei olnud esimesel juhul tegemist olulise pikenemisega ning teisel juhul oli muutmine piisavalt põhjendatud, mistõttu mitteabikõlblikku kulu ei kaasnud. Samas on ühe projektiauditi³⁹ käigus tuvastatud oluline, enam kui kahekordne lepingu tähtaja pikenemine (esialgne finantskorrektsiooni määr 25%).

RÜ protseduurides puudus selge kontroll-koht ja kontroll-jälg, et RÜ on lepingu muudatusi kontrollinud ja hinnanud, kas tehtud lepingu muutmine on oluline või mitte. Lepingu tähtaja muutmise lubatavus sõltub lepingu muudatuse hindamise üldreegist ehk et kas sõlmitud kokkulepe muudab esialgse lepingu tingimusi oluliselt. Lubatud ei ole muuta lepingu tähtaega selliselt, mis oleks võimaldanud osaleda menetluses ka teistel pakkujatel, kui tähtaeg oleks selline olnud juba hanke välja kuulutamise ajal (nt kui uus täitmise tähtaeg on oluliselt pikem esialgsest, oleks võinud selliste tingimuste olemasolul menetluses osaleda ka isikud, kes jätsid pakkumuse esitamata lühikese tähtaja tõttu).

Lisaks märgime, et juhul kui lepingus on ette nähtud reservi kasutamise ja lepingu muutmise (sh asendamise) võimalus ning lepingut täitmise käigus muudetakse, peab muudatuse tegemisel olema lähtutud lepingus kokkulepitust. Vastasel juhul tuleb samuti hinnata, ega tehtud muudatus ei oleks olnud selline, mis oleks võimaldanud osaleda menetluses ka teistel pakkujatel või oleks võimaldanud tunnistada edukaks mõne muu pakkumuse kui see, mis lõpuks välja valiti.

RÜ on eeltoodud kontrollide tegemata jätmise põhjustena toonud muuhulgas välja, et Korraldusamet ei ole andnud tsentraalseid juhiseid, millise detailsusastmega tuleb mittehankijate ostu puhul lepinguga seotud kontrollid läbi viia; näiteks on lepingu muutmise aspekti kontroll uus lähenemine. Ka audiitorite hinnangul on Korraldusameti tegevuses parendamise kohti. Tehtud oluline tähelepanek Korraldusametile.

Auditi ajal esitas RÜ perioodi 2021-27 eluaseme ja energiatõhususe valdkonda puudutavad kontrolliprotseduurid, kus on osaliselt eeltoodud puudused eemaldatud: sisse on seatud lepingu tingimuste vastavuse kontroll. RÜ esitas ka kontroll-küsimused, mis on planeeritud lisada maksetaotluse kontroll-lehele ning nende hulgas sisaldus kontroll-koht, mis puudutab lepingu projekti ja sõlmitud lepingu vastavuse kontrolli. Täiendavalt on RÜ planeerinud maksetaotluse kontroll-lehele lisada küsimused, mis puudutavad rekonstrueerimistööde lepingu muutmist, selle põhjendatust ning muudatusele hinnangu andmist.

Vaatamata RÜ parendatud protseduuridele, ei ole audiitoritel kindlust, et perioodi 2014-2020 teistes rekonstrueerimistööde hangetega seotud ostudes ei või esineda lepinguga seotud kontrollide tegemata jätmisest puudusi, mis toovad kaasa mitteabikõlblikud kulud. Neljast testitud toetuse saaja ostust tuvastasid audiitorid kolmel juhul lepingu projekti ja sõlmitud lepingu sisu erinevusi ning neist kahel juhul tõi see kaasa mitteabikõlblikud kulud. Lisaks on leitud lepinguga seotud puudusi 4 projektiauditis 7-st.

Risk:

Kui RÜ ei kontrolli, kas toetuse saaja on pidanud keelatud läbirääkimisi (lepingu projekti ja sõlmitud lepingu omavaheline kontroll) või on lepingut oluliselt muutnud, sh ei ole nõudnud lepingus toodud oluliste tingimuste täitmist, siis esineb risk, et toetuse kasutamisel ei ole järgitud RHS § 3 sätestatud põhimõtteid ning on kaasnud EL finantshuvid riive, mida ei ole tuvastatud. RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteemi olulised puudused võivad viia Euroopa Komisjon maksete peatamiseni.

Soovitus:

Perioodi 2021-27 kontrollisüsteemi on parendatud ning planeeritakse veel täiendada. Audiitorid soovivad planeeritavad parendused tööprotseduuridesse lisada. Lisaks soovime piisava kontroll-jälje ja kontrolli ulatuse tagamiseks lisada kontrollijale juhiseid (näiteks märged kontroll-küsimuse juures):

³⁹ Projekt nr 2014-2020.15.03.21-0144.

- et juhul kui kontrollija tuvastab lepingu projekti 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 ning asendamised ning lisama lisaks küsimuste vastustele ka põhjendus, miks kontrollija on leidnud, et lepingu muutmine on põhjendatud.

Perioodi 2014-20 rekonstrueerimistööde hangetes soovitame viia läbi järelkontrollid auditis tuvastatud puuduvate kontroll-kohtade osas.

RÜ kommentaar:

Tähelepanekud 4.4 ja 4.5 on olemuslikult samaväärsed ning rakendusüksus palub auditil neid kajastada ühe numereeringu all. Eeltoodust tulenevalt on rakendusüksuse kommentaar ka sama, mis tähelepaneku nr 4.4 juures. Lisaks eeltoodule rõhutab rakendusüksus, et käesolevas aruandes viidatud projektidega seotud finantskorrektsiooni määrad ei ole proportsionaalsed ning nende kohaldamine toetuse saajate suhtes ei ole põhjendatud. Juhul, kui toetusest kuulub mingi osa rikkumismenetluse tulemusel tagastamisele, peab vastav tagasinõutav toetus olema määras, mis oleks proportsionaalne ja kooskõlas ka toetuse saaja poolt toimepandud rikkumisega (juhul, kui sellisel rikkumisel on finantsmõju). Eeltoodust tulenevalt palub rakendusüksus muuta soovitusel toodud finantskorrektsiooni määrasid madalamaks, juhul kui audiitorid jäävad seisukohale, et viidatud toetuse saaja tegevusel on olnud finantsmõju.

RÜ täpsustab TP 4.5 sisendit, mis on jäänud aruande koostajal eraldiseisvalt välja toomata. Audit aruandes viidatud mittehankija kontroll on reguleeritud järgmistes RÜ kontrollitasandi dokumentides:

1. RÜ TPK-s, versioonid alates auditi valimi perioodis olnud ajaraamidele. Arvestades auditi valimis olevate mittehankija ostude teostamise kuupäeva ja tol ajahetkel kehtinud TPK-d (versioonid SA Kredex 15.06.2020 ja Ühendatud P2EA-P4EA, kinnitatud 04.01.2022.a, mis reguleerib täpsemad kontrolli kohad ja fookused;
2. TPK Lisa 1 Taotluse vastavuskontrolli kontroll-leht, alajaotus IV Kõrvaltingimuste kontrolli alaküsimused hõlmavad mittehankija ostu osas 10 erinevat kontrollküsimust, koos kontrollulatus piiritlemisega. Kontroll-lehtedes olevad küsimused, mida RÜ on lisanud täiendavalt on kooskõlastatud KA-ga (kõigis kontroll-lehtede versioonides). Lisaks on vastavuskontrolli kontroll-lehel alajaotuses I-III küsimus 21.7.
3. Maksetaotluse kontroll- leht Lisa 8. Kuna mittehankija kontrolli osas esitatakse vastavalt kehtivale õigusele kulusid tõendavad lepingud/ arved ja toimub nende aluseks olevate ostude kontroll.
4. TAT lisa, sätestades kategoorilist ainult määruse lisas olevate tingimuste ja kriteeriumide kasutamiseks. Lisaks on ette antud vormid ja juhised RÜ kodulehel, millest tuleb lähtuda.

Kokkuvõtvalt tõdeme, et lisaks juba tehtud muudatustele süsteemis kontrollimaks ostumenetluste õiguspärasust ja vastavust kehtivale õigusele perioodi 2021-2027 osas, vaatame kontrolliloo ja toimetehhanismi täiendavalt üle, tagades süsteemi tõhusama toimimine. Juhul kui teeme olemasolevas süsteemis muudatusi, siis kooskõlastame need Korraldusametusega ja muude asjaomaste osapooltega.

Kehtivas õigusruumis ei ole eriregulatsiooni, millises ulatuses tuleb RHS § 3 kontrolli teostada mittehankija ostude osas RÜ vaates (on olemas suunised toetuse saaja tasandil) ja milliste sätete ja analoogi osas kasutatakse täielikult samaväärset kontrolli lähenemist kui hankekohuslaste osas. Siinkohal toob RÜ eraldi välja, et kontroll mittehankija kontrolli osas ei saa olla rangem tõlgenduste osas, kui seda on Riigihanke kohuslastest subjektide osas (ja kus on olemas vastavad kohtulahendid /VAKO seisukohad).

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: *Annelii Ausmees, 90 päeva auditi aruande kinnitamisest*

KA kommentaar:

Nõustume auditi soovitusel ja tähelepanekutega seoses sellega, et RÜ kontrollid ei ole alati tuvastanud võimalikke rikkumisi toetuse saajate ostumenetluste läbiviimises ja lepingute muutmisel ning täitmisel. Siiski viidates tähelepaneku 4.2 kommentaarile ja seal välja toodud AA selgitustele, leiame, et tähelepaneku punktis 4.5.2

välja toodud garantiiaegse tagatise asendamine deposiidiga ei ole oluline muudatus, mis omaks finantsmõju, sest lepinguline võlaõiguslik garantii ehk kohustus peale töö lõppu ilmnenud puudused likvideerida, oli endiselt olemas ja kehtiv. Tulenevalt TP 4.2 kommentaaris viidatud AA väljaantud seisukohast ei oma garantiiaegse tagatise puudumine või sellega muul viisil seotud muudatused finantsmõju.

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

AA täiendav kommentaar:

Audiitorite hinnangul on oluline eraldi tuua välja puudused kontrolli protseduurides ning kontrolli kvaliteedis, seetõttu ei arvestanud RÜ ettepanekuga tähelepanekud 4.4 ja 4.5 liita. Audiitorid märgivad, et auditi järeldusi tehes hindasimegi muuhulgas RÜ kommentaaris toodud kontrollidokumentide piisavust ning meie hinnangul puudusid nendes tähelepanekus toodud kontroll-kohad.

Lisaks selgitame täiendavalt, et nii STS-i kui ka auditi ulatuses olnud TAT-de kohaselt on toetuse saaja kohustuseks järgida RHS § 3 toodud põhimõtteid, mistõttu on oluline, et RÜ oma kontrollide käigus hindaks, kas toetuse saaja on seda teinud. Juhul kui RÜ kontroll on ebapiisav, on oht, et toetuse saajad kasutavad RÜ kontrollinõrkust ära ning RHS § 3 toodud põhimõtetest **sisuliselt** ei lähtuta.

Arvestades rakendusüksuse ja korraldusasutuse kommentaarides toodud ettepanekut, kaalusime täiendavalt finantskorrektsiooni määrade suurust ning korrigeerisime vastavalt tähelepanekutes toodud määrasid madalamaks.

Samuti toome välja, et kuna täiendavate järelkontrollide läbiviimine on ressursi- ja ajamahukas ning struktuuritoetuste rakendamisperiood 2014-2020 on sulgemisel, siis soovime kasutada ühtset korrektsioonimäära meetme tegevustes 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3 sisalduvatele rekonstrueerimistöde kuludele.

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

Auditi ulatuses olevate rekonstrueerimistööde hangete menetlus on läbi viidud riigihangete registris (edaspidi RHR) ning menetlusega seotud dokumendid olid RHR-s audiitoritele kättesaadavad. Samuti oli SFOS-i lisatud RÜ rekonstrueerimistööde hangete kontrolliga seotud täidetud ning allkirjastatud kontroll-lehed ning auditi käigus esitati audiitoritele täiendavat tõendusmaterjali läbiviidud kontrollidest, millele täidetud kontroll-lehtedel ei olnud viidatud. Siiski esines piisava kontrolljälje tagamisel olulisi puudusi:

- kontroll-lehtedel puudus selge kontroll-koht eduka pakkuja/pakkumuse hindamiseks ja viide täiendavale tõendusmaterjalile (vt tähelepanek 4.3);

- kontroll-lehed ei sisaldanud mingitki märget, kui esines vastuolu kontroll-küsimusega ning mis põhjustel ja milliste tõenduste alusel jõudis RÜ positiivse hinnanguni, sh et tingimus on proportsionaalne (täpsemad juhtumid toetuse saaja ostude lõikes on edastatud RÜ-le koos auditi aruande projektiga ning vt ka tähelepaneku nr 4.3 lõpus toodud juhtum (TSO nr 231336));

- lepingu projekti ja lepingu vastavuse, lepingu tingimuste täitmise ja muutmise osas puudusid protseduurides kontroll-kohad ning seeläbi ka kontroll-jalg (vt tähelepanek 4.5);

Audiitorite hinnangul peab RÜ läbiviidud kontrollidest olema tagatud selge ja üheselt arusaadav kontroll-jalg, et ka asjassepuutuvatel kolmandatel osapooltel (näiteks KA järelevalve, auditeeriva asutuse ja Euroopa Komisjoni audiitorid) on võimalik aru saada kontrollitoimingu ulatusest ning kuidas on kontrolli tulemuseni jõutud. Näiteks juhul kui RÜ on tegelikkuses teinud järelepärimisi toetuse saajatele, saanud täiendavaid dokumente, RÜ siseselt viinud läbi suulisi või kirjalikke arutelusid, kuid täidetud kontroll-lehtedel ei ole selle kohta mingit viidet/märget, kuidas on RÜ kontroll-kohtades toodud vastuolude korral oma hinnanguni jõudnud, 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.

Lisaks soovitame toetuse saajaga seotud kirjavahetuse puhul rohkem kasutada SFOS-i, sest seeläbi tagatakse, et kontroll-jalg on kiirelt leitav ega läheks kaotsi.

Eeltoodust tulenevalt on audiitorite hinnangul tegemist oluliste puudustega, mis mõjutavad RÜ ülesannete täitmist, mistõttu on olulised parandused vajalikud (**III kategooria**). Auditi käigus tehtud soovitused on toodud PN 4 tähelepanekute juures. Detailsed auditi käigus tuvastatud kontroll-jäljega seotud puudused on edastatud RÜ-le koos auditi aruande projektiga.

KORRALDUSASUTUS

Oluline tähelepanek – Korraldusasutuse suunised mittehankijate kontrolli ulatusest ei ole olnud piisavalt selged, et ära hoida oluliste puuduste esinemist

Korraldusasutus (edaspidi KA) on KAMINa ptk-s 6.5 kirjeldanud ostude kontrollimise juhul, kui toetuse saaja ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses. Antud punkt kirjeldab tingimusi ja põhimõtteid, mida tuleb jälgida hinnapakkumuste võtmisel või hanke/ostumenetluse korraldamisel, sh läbi elektroonilise hankekeskkonna toimuvad hanked/ostud. Samas ei tule ptk-st 6.5 selgelt ja üheselt välja, et RHS §-s 3 toodud üldpõhimõtete järgimist tuleb kontrollida ka lepingu tingimuste täitmisel ja lepingu muutmisel. Ka KAMINa lisas 1 toodud „Maksetaotluse ja ettemakse kontroll-lehel“ lõppevad kontroll-kohad lepingu sõlmimisega.

Samas on KA 2020. aastal välja andnud juhise, kuidas korraldada hankeid RHS üldpõhimõtteid järgides⁴⁰, mis sisaldab muuhulgas viiteid RHS § 3 põhimõtete seotusele lepingu tingimuste sõnastamisel, lepingu täitmisel ja lepingu muutmisel (vt punkt 1.4, 1.8, 1.11, 1.13, 2.11-2.14).

Auditi käigus viitas RÜ, et administratsioonilt ei ole tulnud tsentraalseid juhiseid, millises ulatuses tuleb lepingute täitmist ja muutmist mittehankijatest toetuse saajate puhul kontrollida. Seega vaatamata KA täiendavalt välja antud juhisele, mis käsitleb mh ka lepingu täitmise ja muutmise kooskõla RHS § 3 põhimõtetega, ei ole see teadmine RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteemi jõudnud.

Perioodi 2021-27 osas on KA samuti välja andnud toetuse saaja ostumenetluse juhise⁴¹, mis kirjeldab laiemalt lahti, kuidas sisustada perioodi 2021-27 ühendmääruse⁴² § 11 lõigetes 4-7 toodud tingimusi. Samas näevad audiitorid ka siin riski, et juhul kui RÜ lähtub vaid KAMINa ptk-s 6.5 ja lisas 1 toodust, siis jääb RÜ kontrolli ulatus kitsaks ega kajasta lepingu tingimuste täitmist ja lepingu muutmist.

Risk :

Risk, et KA suunised ei ole jõudnud RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteemi ning see on kaasa toonud mitteabikõlblikud kulud, on realiseerunud. Perioodi 2021-27 osas on audiitorite hinnangul sama oht.

Soovitus:

Soovitame KA-l perioodi 2014-20 osas viia meetmete tegevuste 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3 rekonstrueerimistööde hangete lepingute puhul läbi järelevalve toimingud, et saada kindlus, et ka auditi ulatusest ja projektauditite valimist väljas olevates lepingutes puuduvad olulises osas vastuolud RHS §-s 3 toodud põhimõtetega.

Lisaks soovitame KA-l uue juhise väljatöötamise järgselt vaadata üle vastavad RÜ protseduurid, et saada kindlus, et RÜ on lähtuvalt väljaantud juhiseist oma kontroll-kohti täiendanud/muutunud ning vajadusel ise suunata RÜ-d oma protseduure üle vaatama.

KA kommentaar:

Nõustume auditi soovitusel. Koostöös RÜ-ga teeme perioodi 2014-2020 perioodi hangete järelkontrollid. Täiendame KAMINat ja vajadusel teisi KA juhendeid ning RÜ-ga koostöös vaatame üle ka RÜ kontrolliprotseduurid ja kontroll-lehed perioodi 2021-2027 tarbeks.

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

⁴⁰ Juhis toetuse saajale hanke läbiviimiseks riigihanke korraldamise üldpõhimõtete kohaselt. Tallinn 2020.

<https://pilv.rtk.ee/s/cm68QxYorjKqRAR>

⁴¹ Toetuse saaja ostumenetluste läbiviimise juhise, kui toetuse saaja ei ole hankija. 07.09.2023. <https://pilv.rtk.ee/s/DGZX2HqJTb8K6Nw>

⁴² Vabariigi Valitsuse määrus nr 55, 12.05.2022. „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“.

LISA 1 – Koondhinnang auditeeritava asutuse JKS-ile (meetme tegevused 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3)

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-ile⁴³			X	

⁴³ Auditi hinnang on antud meetme tegevuste 2014-2020.6.1.1 ja 2014-2020.15.3.3 JKS-ile. Auditi ulatuses olid vaid rekonstrueerimistööde hangetega seotud kulud.