



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Taaskäivitamisrahastu REACT-EU ERDF fondi projekti nr 2014-2020.15.03.21-0144

**“Saue vald, Ääsmäe küla, Kasesalu tn 22
korterühistu”**

PROJEKTIAUDIT

**toetuse saaja: Saue vald, Ääsmäe küla, Kasesalu tn 22
korterühistu**

rakendusüksus: Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus

Lõpparuanne

ERF-365/2023

08.02.2024



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel ei ole olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Puudusi esines riigihangete seaduse üldpõhimõtete järgimisel, mis tõi kaasa mitteabikõlblikke kulusid.

Märge struktuuritoetuse registris²:

➤ märkustega, olulised tähelepanekud;

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

Tähelepanek 4.1 – Toetuse saaja ei ole järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 167 999,89 eurot, sh mitteabikõlblik toetus summas 67 199,96 eurot. (oluline)

Tähelepanek 4.2 – Toetuse saaja on hanke alusdokumentides seadnud kvalifitseerimisetingimuse, mis ei vasta TAT lisas sätestatud tingimusele ja nõuded pakkumuses esitatavatele dokumentidele, mida ei ole kontrollinud. Finantsmõju ei kaasne. (väheoluline)

Olulised tähelepanekud rakendusüksusele:

Tähelepanek 7.1 – Rakendusüksuse kontrollid ei ole tuvastanud puudusi toetuse saaja hanke läbiviimises ja lepingu täitmises ning rakendusüksus ei ole hinnanud lepingu muudatuste RHS § 3-le vastavust. (oluline)

Projekti audit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Projekti auditit lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

¹ Auditi töörühm on teostanud auditi toimingud asjatundlikult ja nõutava ametialase hoolsusega. Auditi tulemusena antakse auditeeritud objekti kohta **põhjendatud kindlustunne**, võttes arvesse võimalikku auditi riski, et isegi suhteliselt olulised ebatäpsused võivad jääda avastamata.

² **Olulised tähelepanekud** on leiud, mis omavad või võivad omada finantsmõju (st mitteabikõlblikud kulud). **Väheolulised tähelepanekud** on leiud, mis ei oma finantsmõju, kuid mille lahendamine aitab toetuse saajal vähendada riske projekti edukal elluviimisel.

A - OSA

1. Auditi objekt ja auditeeritud kulud

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
Rakenduskava	Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020
Prioriteetne suund	2014-2020.15 COVID-19 kriisiga võitlemine ERF
Meede	2014-2020.15.3 Majanduse elavdamine
Meetme tegevus	2014-2020.15.3.3 Korterelamute rekonstrueerimise toetamine
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2014-2020.15.03.21-0144
Projekti nimetus	Saue vald, Ääsmäe küla, Kasesalu tn 22 korteriühistu
Toetuse saaja:	Saue vald, Ääsmäe küla, Kasesalu tn 22 korteriühistu
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	KredExi 10.09.2020 COVID-19 eriolukorrast tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse taotluse rahuldamise otsus nr 088; KredExi 27.07.2021 COVID-19 kriisist tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse taotluse rahuldamise otsuse nr 088 muutmise otsus.
Rakendusüksus	kuni 31.12.2021 Sihtasutus KredEx; alates 01.01.2022 Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	01.01.2018 – 31.12.2023
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 11 lg 3 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna struktuuritoetuse auditeerimise 2023. a tööplaan ³ .
Eesmärk	Hinnang struktuuritoetuse eesmärgipärasele ja õiguspärasele kasutamisele vastavalt Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine ” § 4 lõikele 1.
Auditi läbiviija(d)	Anu Alber, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, talituse juhataja (auditi eest vastutav isik). Grete Saarniit, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, audiitor (auditi juht kuni 01.09.2023); Merit Rajamäe, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, audiitor (auditi juht alates 04.09.2023)
Auditi läbiviimise aeg	27.04.2023-08.02.2024
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna "Projekti auditi käsiraamat".

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

Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus projekti rakendamisega seotud isikute intervjuerimine ning järgneva analüüs ja hindamine: <ul style="list-style-type: none">• projekti tegelik teostamine,• projekti rakendamist kajastav dokumentatsioon,• kulude abikõlblikkus,• projektiga seotud raamatupidamise korraldus,• omafinantseeringu olemasolu,• struktuurifondide sümboolika kasutamine.				
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)					
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS maksetaotlus nr PO8336, 10.08.2022, 266 768,70 eurot.				
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	Toetus: 40,47% (sh korterelamu rekonstrueerimistööde toetuse osakaal 40%, ehitusprojekti koostamise, tehnilise konsultandi teenuse, omanikujärelevalve teenuse ja ehitusuuringu ning ehitise auditi toetuse osakaal 50%) Omafinantseering: 59,53%				
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) ⁴	266 768,70 eurot; 100%				
Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 167 999,89 eurot (tähelepanek nr 4.1).					
Väljamaksetaotluse number: SFOS nr PO8336	TOETUS			OMA-FINANTSEERING	KOKKU
	Kokku	EL fond	riiklik toetus		
Mitteabikõlblik summa auditeeritud kuludes (eurodes)	26 676,87	26 676,87	0,00	40 015,30	66 692,17
Mitteabikõlblik summa väljaspool auditi ulatust (eurodes):	40 523,09	40 523,09	0,00	60 784,63	101 307,72
Leitud vea määr (%) ⁵	25%				

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

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

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 24 punkti 10 alusel on toetuse saaja kohustatud andma audiitori kasutusse tema nõutavad andmed ja dokumendid ning võimaldama audiitoril viibida projektiga seotud ruumides ja territooriumil. Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad projekti raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad projektidele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

3. Järeltegevused

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

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

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Struktuuritoetuse eesmärgipärane kasutamine

Struktuuritoetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele. Auditi käigus tuvastati puudusi seoses riigihangete seaduse §-s 3 toodud üldpõhimõtete järgimisega (vt alapunkt 4).

2. Raamatupidamises kajastamine

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

3. Struktuuritoetuse maht ning ajastus

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

4. Hangete läbiviimine⁶

Struktuuritoetuse saaja ei ole rekonstrueerimistööde hanke nr 240561⁷ läbiviimisel järginud kehtivaid õigusakte. Puudusi tuvastati riigihangete seaduse üldpõhimõtete järgimisel, mis tõi kaasa mitteabikõlblikke kulusid.

Tähelepanek 4.1 – Toetuse saaja ei ole järginud riigihangete seaduse üldpõhimõtteid. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 167 999,89 eurot, sh mitteabikõlblik toetus summas 67 199,96 eurot. (oluline)

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 26 lg 6 järgi, kui toetuse saaja (edaspidi TS) või partner ei pea järgima riigihangete seadust (edaspidi RHS) 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, st TS peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel, vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti ning kohtlema kõiki isikuid võrdselt.

Toetuse andmise tingimuste⁸ (edaspidi TAT) § 25 lg 1 järgi viib TS rekonstrueerimistööde tellimisel hanke läbi elektrooniliselt riigihangete registris (edaspidi RHR) ja hanke läbiviimisel kohustub TS lähtuma RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest.

TAT § 25 lg 3 järgi lähtub TS hanke läbiviimisel üksnes käesoleva määruse lisas „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused“ (edaspidi TAT lisa) kehtestatud tingimustest.

⁶ Selle peatüki all kajastatakse muuhulgas oste, kus toetuse saaja, kes küll ei ole hankija riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 5 ja 6 tähenduses, peab lähtuvalt perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 26 lõikes 6 nimetud alammäärast alates järgima RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.

⁷ Riigihangete registris hanke nimetus: Saue vald, Ääsmäe küla, Kasesalu tn 22 korterelamu terviklik rekonstrueerimine.

⁸ Majandus- ja taristuministri 27.05.2020 määrus nr 28 COVID-19 kriisist tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord (RT I, 10.07.2021, 6).

Rakendusüksus⁹ (edaspidi RÜ) on koostanud taotluse rahuldamise otsuse¹⁰ (edaspidi TRO), mille p 1.2 kohustab TS-t rekonstrueerimistööde hanget läbi viima RHR-is ja kasutama hankes seatavate tingimuste ja kriteeriumitena ainult KredEx kodulehel avaldatud tingimusi ja kriteeriume¹¹ ning tagama RHS §-s 3 toodud riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimise. Samuti kohustas nimetatud punkt TS-t lisama KredExi esindaja enne hanke avamist elektroonilises RHR-is hanke juurde vaatlejaks.

Saue vald, Ääsmäe küla, Kasesalu tn 22 korteriühistu (edaspidi toetuse saaja ehk TS) viis RHR-is TS ostuna läbi kortermaja rekonstrueerimistööde hanke nr 240561 (edaspidi hange) avaldades hanketeate 30.08.2021.a. Hanke tulemusel sõlmiti 08.10.2021.a OÜ-ga Landcapital töövõtuleping (edaspidi TVL) maksumusega 671 999,58 eurot (KM-ga).

Auditi toimingute käigus tuvastasid audiitorid järgmisi vigu TS korraldatud hanke läbiviimises ja selle tulemusel sõlmitud TVL täitmisel ning muutmisel:

1. TS on hankes seadnud kõrvaldamise alused, mida ei ole tegelikult kontrollinud.

TAT lisa¹² p-s 2.1 on sätestatud kohustuslikud kõrvaldamise alused, millest lähtuvalt on TS seadnud hanke nr 240561 alusdokumentides kõrvaldamise alusteks mh,

- TS hankemenetlusest kõrvaldatakse pakkuja, kellel on riikliku maksu, makse või keskkonnatasu maksuvõlg maksukorralduse seaduse tähenduses või maksu- või sotsiaalkindlustusmaksete võlg või kohaliku maksu võlg. Pakkumusega koos tuleb esitada vastavad EMTA/KOV vm digitempliga tõendid. Juhul kui esitatakse ühispakkumus, tuleb vastavad tõendid esitada iga ühispakkuja kohta. Isikut ei kõrvaldata hankest, kui ta on oma kohustused täitnud, st võla tasunud või maksuvõla ajatanud (sõltumata ajatamise pikkusest või ajatamise tagamisest). Kohustuste täitmise all mõeldakse üksnes võla tasumist või ajatamist.
- pakkuja esitab koos pakkumusega Maksu- ja Tolliameti tõendid enda (sh kõigi ühispakkujate) ning pakkumuses näidatud alltöövõtjate (sh isikute, kelle näitajatele tuginetakse) kohta, mis tõendavad, et ühegi nimetatud isiku töötajate keskmine töötasu ei ole võrdlusperioodi jooksul olnud väiksem kui 70 protsenti sama ajavahemiku keskmisest töötasust lepingu esemele (sh ehitusvaldkonnale) vastavas valdkonnas.

Auditi toimingute käigus tuvastati, et edukaks tunnistatud pakkuja on oma pakkumuses esitanud Eesti Maksu- ja Tolliameti (EMTA) digitempliga tõendi nr 147802420 kuupäevaga 14.09.2021, kuid jätnud esitamata kohaliku omavalitsuse (KOV) tõendi kohalike maksude tasumise kohta. Samuti on pakkuja jätnud esitamata EMTA töötasu tõendid nii enda kui ka kõigi pakkumuses näidatud alltöövõtjate kohta. Seega ei ole tõendatud, et pakkuja vastas kehtestatud nõuetele.

Maksuvõlgade puudumise tõendit kohalike maksude tasumise kohta ei ole esitatud ka tagantjärele, küll aga on TS nõudmisel esitanud pakkuja, ca poolteist kuud pärast pakkumuste esitamise tähtaega, EMTA tõendi oma keskmiste töötasude kohta. Pakkumuses nimetatud alltöövõtjate keskmiste töötasude tõendid jäidki esitamata.

⁹ Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus

¹⁰ 10.09.2020 allkirjastatud COVID-19 eriolukorrast tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse taotluse rahuldamise otsus nr 088.

¹¹ Lehel <https://kredex.ee/et/teenused/elamistingimuste-parandamiseks/rekonstrueerimistoetus-react-eu> toodud Rekonstrueerimistööde hangete tingimused, mille alla on lisatud TAT lisa „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused” (https://www.riigiteataja.ee/aktiis/1190/8202/1006/MTM_m28_lisa.pdf#).

¹² „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused” (https://www.riigiteataja.ee/aktiis/1190/8202/1006/MTM_m28_lisa.pdf#).

Audiitorite hinnangul on TS rikkunud TAT-iga seatud menetlusreegleid, jättes kontrollimata kohustuslike kõrvaldamise aluste puudumist edukal pakkujal¹³, mis on viinud olukorrani, et edukaks tunnistatud pakkuja oleks tulnud hankemenetlusest hoopis kõrvaldada.

2. TS on tunnistanud edukaks pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimistingimustele.

TAT lisa¹⁴ p-s 2.2 on sätestatud kohustuslikud kvalifitseerimistingimused, millest lähtuvalt on TS seadnud hanke nr 240561 alusdokumentides kvalifitseerimise tingimuseks tehnilise ja kutsealase suutlikkuse alapunktis mh,

- pakkuja meeskonnas peavad hanke objektiks oleva rekonstrueerimise elluviimiseks olema järgnevad pädevust omavad isikud, kes hiljem ka tööde teostamist faktiliselt juhivad:
 - Projektijuht, kellel on vähemalt kutsequalifikatsioon - ehitusinsener, tase 6 allerialaga hoonete ehitus ja spetsialiseerumisega ehitustegevuse juhtimine või ehitusjuht, tase 6, spetsialiseerumisega üldehituslik ehitamine (NB! Juhul, kui hoone on kõrgem kui 45 m on vastavalt kutsestandardile vajalik pädevus diplomeeritud ehitusinsener, tase 7);
 - Objektijuht, kellel on vähemalt kutsequalifikatsioon: ehitusinsener, tase 6 allerialaga hoonete ehitus ja spetsialiseerumisega ehitustegevuse juhtimine või ehitusjuht, tase 6, spetsialiseerumisega üldehituslik ehitamine;
 - Ventilatsiooni- ja küttesüsteemide spetsialist, kellel on vähemalt kutsequalifikatsioon – kütte-, ventilatsiooni- ja jahutuseinsener, tase 6 ametialadega ehitustegevuse juhtimine küttesüsteemide ehitamisel ja ehitustegevuse juhtimine ventilatsioonisüsteemide ehitamisel või ehitusjuht, tase 6, spetsialiseerumisega sisekliima tagamise süsteemide ehitamine (NB! Juhul, kui hoone köetav pind on suurem kui 10 000 m² on vastavalt kutsestandardile vajalik pädevus diplomeeritud kütte-, ventilatsiooni- ja jahutuseinsener, tase 7).
 - Veevarustuse- ja kanalisatsioonisüsteemide tööde teostamisel on vajalik spetsialist, kellel on vähemalt kutsequalifikatsioon veevarustuse- ja kanalisatsiooniinsener, tase 6 ametialadega ehitustegevuse juhtimine või ehitusjuht, tase 6, spetsialiseerumisega hoonesisese ja selle juurde kuuluva veevarustuse ja kanalisatsioonisüsteemi ehitamine (NB! Juhul, kui hoone köetav pind on suurem, kui 10 000 m² on vastavalt kutsestandardile vajalik pädevus diplomeeritud veevarustuse- ja kanalisatsiooniinsener, tase 7).
 - Elektritööde teostamisel on vajalik kutsequalifikatsioon vähemalt B-klassi pädevustunnistus või elektriinsener tarbija elektripaigaldiste alal, tase 6.

Hanke alusdokumendis „Pakkumuse esitamise ettepanek“ p 1.16 on selgitatud, et juhul, kui pakkuja soovib oma meeskonna pädevuse tõendamiseks kasutada isikuid, kes ei ole pakkuja töötajad, tuleb esitada pakkumusega koos ka iga sellise füüsilise isiku kirjalik kinnitus, milles on toodud, et vastav isik on nõus enda kaasamisega ning osaleb lepingu täitmisel vastaval positsioonil pakkuja meeskonna liikmena.

Audiitorid tuvastasid, et nõutud viiest spetsialistist on pakkumuses esitatud vaid projektijuhi ja objektijuhi andmed CV vormil, kuid pakkumusest puudub info ventilatsiooni- ja küttesüsteemide, veevarustuse- ja kanalisatsioonisüsteemide ning elektritööde vastava pädevusega spetsialistide kohta. Seega, ei vasta audiitorite hinnangul pakkumuses toodud meeskond hanke alusdokumentides seatud nõuetele ning pakkumust ei oleks tohtinud kvalifitseerida. Lisaks on antud juhul tegemist rikkumisega, mis võis otseselt mõjutada pakkuja ringi – kui kõigil potentsiaalsetel pakkujatel oleks olnud teada, et pakkumuses piisab vaid projektijuhi ja objektijuhi esitamisest, võinuks pakkuja ring olla laiem.

¹³ OÜ Landcapital (11229728).

¹⁴ „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused“ (https://www.riigiteataja.ee/aktiilisa/1190/8202/1006/MTM_m28_lisa.pdf#).

3. TS on seadnud hanketeates ja hanke alusdokumentides erinevad lepingu täitmise tähtajad ja pikendanud sõlmitud töövõtulepingu tähtaega enam kui 2 korda.

TS hankes nr 240561 avaldatud hanketeate¹⁵ p II.2.7) järgi on hanke tulemusel sõlmitava lepingu kestus 5 kuud.

Hanke alusdokumentides esitatud tehnilise kirjelduse p 3.5. järgi on hankelepingu planeeritud kestuseks kuni 6 kuud, sealjuures eeldatavaks tööde valmiduseks on märgitud märts 2022 (p 3.6.2.) ning eeldatavaks tööde lõplikuks üleandmiseks hiljemalt 2022 mai (p 3.6.3.).

Hanke alusdokumentides esitatud TVL projekt on kooskõlas tehnilise kirjeldusega, seades ehitustöödega alustamise tähtajaks hiljemalt 1. oktoober 2021 (p 3.1.) ja töö lõpetamise ning tellijale üleandmise esitamise hiliseimaks tähtajaks 31. märts 2022¹⁶ (p 3.3.). TVL projektis on märgitud ka töö lõpptähtaeg - hiljemalt 2. mai 2022, mil ka vaegtööd peavad olema likvideeritud (p 3.4.).

TS on sõlminud edukaks tunnistatud pakkujaga TVL 08.10.2021, milles lepingu kestus on jäänud võrreldes TVL projektiga samaks - so 6 kuud, kuid kuupäevad on muutunud järgmiselt - ehitustöödega alustamine hiljemalt 1.novembril 2021 (p 3.1.), töö lõpetamise ja tellijale üleandmise esitamise hiliseim tähtaeg on 30. aprill 2022 (p 3.3.) ning töö lõpptähtaeg - hiljemalt 31. mai 2022, mil ka vaegtööd peavad olema likvideeritud (p 3.4.).

TVL osapooled on lepingu täitmise tähtaega kokku neljal korral pikendanud, kuni kuupäevani 28.12.2022. Lõplikus tööde üleandmise-vastuvõtmise aktis¹⁷ (edaspidi ÜVA) on tegelikult tööde teostamise ajaks märgitud 01.11.2021-15.12.2022¹⁸ ning tähtajast mitte kinnipidamise põhjuseks toodud 2021a - 2022a ehitusvaldkonnas olev olukord, (s.h. materjalide defitsiit ja tarnimisega seotud probleemid) ning tellija poolt esitatud puuduste likvideerimine.

Audiitorite hinnangul esineb antud olukorras mitu rikkumist, esiteks on TS seadnud hanke alusdokumentides hanketeatest erineva lepingu täitmise tähtaja, mille tõttu on hanke alusdokumendid potentsiaalsetele pakkujatele eksitavad - st ei saa täpselt aru, kas lepingu kestuseks on ette nähtud 5 või 6 kuud. Teiseks, allkirjastatud TVL-s märgitud tööde alustamise ja lõpetamise kuupäevad on võrreldes TVL projektiga kuu võrra hilisemad, ehkki tööde kestus on jäänud samaks, so 6 kuud. Kolmandaks on allkirjastatud TVL täitmise tähtaega märkimisväärselt pikendatud, TVL-s ettenähtud 6 kuu asemel täideti lepingut 13,5 kuud.

Arvestades, et hanketeade avaldati 2021.a sügisel, mil Covid-19 mõjud tarnetele pidid olema juba ennetatavad, on sellest hoolimata märgitud hanketeates lepingu kestuseks vaid 5 kuud ning hanke alusdokumentides 6 kuud. Audiitorite hinnangul ei ole TVL tähtaja pikendamiseks esitatud selgitused piisavad - neist ei ole võimalik välja lugeda, mis täpsemalt tööde lõpetamist takistas, millised tarded ja mis põhjusel probleemseks osutusid. Seega, kui kahe esimese puuduse näol on audiitorite hinnangul tegemist pigem finantsmõjuta rikkumistega, siis kolmandaks mainitud TVL pikendamine tuleb auditi käigus esitatud info põhjal lugeda oluliseks lepingu muutmiseks, millega on seatud edukas pakkuja soodsamasse olukorda võrreldes ülejäänud potentsiaalsete pakkujatega, kes võisid jätta pakkumuse esitamata just hanke alusdokumentides olnud liiga lühikese tööde teostamise tähtaja tõttu.

4. Edukas pakkuja ei täitnud kõiki lepingust tulenevaid kohustusi

Nii hanke alusdokumentides esitatud TVL projektis kui ka 08.10.2021 sõlmitud TVL-s on seatud järgmised kindlustuse ja garantiinõuded, mida edukas pakkuja töövõtjana täitma peab:

- p 8.2. Sõlmima enne tööga alustamist, kuid hiljemalt 5 (viie) tööpäeva jooksul pärast lepingu sõlmimist oma kulul tellijat rahuldavatel tingimustel ehituse koguriskikindlustuse (CAR) lepingu, mille soodustatud isikuks on

¹⁵ RHR-is avaldatud 30.08.2021.

¹⁶ 01.10.2021 kuni 31.03.2022 on kokku 6 kuud.

¹⁷ ÜVA on allkirjastatud 30.01.2023.

¹⁸ ÜVA järgi on töid tehtud kokku 13,5 kuud. Võttes aluseks hanke alusdokumentides ja allkirjastatud lepingus märgitud 6-kuulist kestust, on töid tehtud ettenähtud ajast 7,5 kuud kauem, ehk üle tähtaja mindi 125%.

tellija ja mille tingimuste kohaselt peab kindlustus katma kõik tööde tegemisest tulenevad riskid sh olemasolev ehtis kui ka Töövõtja Töö. CAR kindlustuse varakahju hüvitise summa suurus peab olema vähemalt võrdne Lepingus sätestatud Lepingu Hinnaga (arvestatuna summast koos käibemaksuga) ning omavastutusega mitte rohkem kui 3000 (kolm tuhat) eurot.

- p 8.4. Töövõtja kohustub tagama, et kindlustuslepingutest tulenev kindlustus kaitse algab hiljemalt ehitustööde teostamise algusest ning katab kahju, mis ilmneb ehitamise ajal või Töö garantiiperioodi jooksul.
- p 9.1. Töövõtja annab tema poolt ja korraldusel tehtud Tööle (sh tehnosüsteemide osadeks olevatele seadmetele, detailidele ja kõigile ehitusmaterjalidele) vähemalt 60 (kuuekümmne) kuulise garantii. Garantii periood algab ehitamise lõppemise päevast arvates. Ehitamise lõppemise päevaks loetakse kogu töö üleandmise-vastuvõtmise akti tellijapoolse allkirjastamise päev.
- p 9.13. Lepingu punktis 9.1 sätestatud Töövõtja kohustuse täitmise tagatisena esitab Töövõtja hiljemalt Töö üleandmise päevaks Tellijale garantiiaegse tagatisena Eesti Vabariigis registreeritud ja tegevusluba omava ning eelnevalt Tellija aktsepteeritud krediitiasutuse poolt väljastatud *first demand* klausliga pangagarantii 2% ulatuses Lepingu hinnast (arvestatuna summast koos käibemaksuga), millest täidetakse Tellija nõuded Töövõtja poolsete, Lepingust tulenevate kohustuste mittetäitmise või mittevastava täitmise või vaegtööde likvideerimise korral. Garantiaegne pangagarantii peab rakenduma esimesel nõudmisel. Garantiaegne pangagarantii peab kehtima vähemalt kuni 2 (kaks) kuud pärast garantiiaja lõpptähtaega.
- p 9.14. Töövõtja esitab Tellijale Töö täitmistagatisena Eesti Vabariigis registreeritud ja tegevusluba omava krediitiasutuse poolt väljastatud *first demand* klausliga garantiikirja 5 (viie) protsendi ulatuses Lepingu Hinnast (arvestatuna summast koos käibemaksuga), mis tagab Töövõtja Lepingust tulenevate kohustuste täitmist.
- p 9.15. Töö täitmistagatis tuleb Tellijale esitada 10 (kümme) päeva jooksul alates Lepingu sõlmimisest. Täitmistagatis peab kehtima 60 (kuuskümmend) päeva kauem, kui Lepingu järgne Töö lõpptähtaeg. Juhul kui Töövõtja hilineb Töö valmimisega peab Töövõtja pikendama Töö täitmistagatise kehtivusest selliselt, et garantiikiri kehtiks vähemalt 30 (kolmkümmend) päeva kauem kui Töö eeldatav lõpptähtaeg.

Audiitorid tuvastasid auditi käigus lepingu täitmise osas järgmised puudused:

- CAR kindlustus ei kata tervet ehitustööde perioodi.

Edukas pakkuja on esitanud TS-le 23.09.2021 väljastatud CAR poliisi nr GJEEE 1151188 kindlustusperioodiga 23.09.2021-22.09.2022, kuid selles ei ole märgitud soodustatud isikuid. Samas on edukas pakkuja tähtaegselt TS-le esitanud ka 15.10.2021 allkirjastatud CAR poliisi nr GJEEE 1151188 ehitustööde aastamahu deklaratsiooni, milles on märgitud soodustatud isikuks TS¹⁹ ja kindlustusperioodiks 01.11.2021-31.05.2022, mis katab ära TVL p 3.1.-3.4. seatud tööde teostamise üleandmise perioodi. Täiendavalt on edukas pakkuja sõlminud CAR poliisi nr GJEEE 1174722 ning esitanud TS-le selle juurde väljastatud 01.12.2022 allkirjastatud ehitustööde aastamahtude deklaratsiooni, kindlustusperioodiga 30.11.2022-15.01.2023.

TS ja edukas pakkuja on omavahel sõlmitud TVL tähtaega pikendanud neljal korral – kuni kuupäevani 28.12.2022.

Seega pidi CAR kindlustuse periood katma vähemalt ajavahemikku 1.11.2021-15.12.2022 nagu on märgitud tegelikult tööde teostamise ajaks ÜVA-s. Võttes arvesse, et perioodil 01.06.2022-29.11.2022 on ehitustööd TS objektil kindlustamata, ei ole audiitorite hinnangul edukas pakkuja täitnud TVL tulenevat kohustust, samuti ei ole auditis esitatud dokumentidest näha, et TS oleks nõudnud TVL-i pikendamist ka CAR kindlustuse pikendamist. Audiitorite hinnangul on antud asjaolusid arvestades tegemist TVL olulise muutmisega, milles on edukale pakkuja loodud soodsamad tingimused, kui hanke alusdokumentides ja allkirjastatud TVL-is kirjas olid.

¹⁹ KÜ Saue vald, Ääsmäe küla, Kasesalu tn 22, reg. 80183049.

- Garantiaegne tagatis on jäetud esitamata.

Audiitorid tuvastasid, et edukas pakkuja on jätnud TS-le esitamata hiljemalt tööde üleandmise päevaks²⁰ garantiaegse tagatisena pangagarantii 2% ulatuses lepingu käibemaksuga maksumusest (TVL p 9.13.).

Auditi käigus on TS kõigepealt selgitanud, et garantiaegne tagatis esitatakse, kui kasutusteatis on saanud kooskõlastuse ja et kasutusteatis menetlus alles kestab. Pärast audiitori tähelepanekut on TS täpsustanud, et tööde üleandmise päev oli 30.01. 2023²¹ ja garantiid on nõutud hetkest, kui objekt vastu võeti ja peatöövõtja on lubanud selle esitamist, kuid tegelikult seda teinud ei ole. Tõenduseks on TS edastanud ka kirjavahetuse garantiaegse tagatise nõudmisest ning hinnangu, et Landcapital OÜ finantsiline seis võib olla tänaseks päevaks nii halb, et keegi ei soovi ettevõttele ja tema objektidele tagatist anda.

Audiitorite hinnangul ei ole TS esitatud kirjavahetusest võimalik välja lugeda, et töövõtjalt oleks nõutud garantiaegse tagatise esitamist. Kirja sisus ega pealkirjas seda dokumenti ei nimetata. Samuti on esitatud kirjavahetust alustatud 07.07.2023, mis on pool aastat pärast garantiaegse tagatise esitamise tähtaega. Sellest lähtuvalt tuleb asuda seisukohale, et tegemist on TVL olulise muutmisega, milles on edukale pakkuja loodud soodsamad tingimused, kui hanke alusdokumentides ja allkirjastatud TVL-is kirjas olid. Arvestama peab asjaoluga, et garantiaegse tagatise näol on tegemist töövõtja finantskohustusega, mida vastavalt ettevõtte finantsvõimekusele ei pruugi kõik potentsiaalsed pakkujad olla võimelised täitma - sellele on oma selgitustes viidanud ka TS ise. Seega tuleb asuda seisukohale, et tegemist on TVL olulise muutmisega, mis võis seada ülejäänud potentsiaalsed pakkujad ebavõrdsesse olukorda. Nimelt võinuks pakkuja ring olla teine ning pakkumuse hind soodsam, kui juba hanke toimumise ajal oleks olnud kõikidele potentsiaalsetele pakkujatele teada, et garantiaegset tagatist ei nõuta või oleks võinud seda tagada muul viisil – näiteks deponeerides vastav tagatissumma (vt täpsemalt tuvastatud puuduste punktis 5 olevaid selgitusi).

- Täitmistagatis on jäetud esitamata.

Audiitorid tuvastasid, et edukas pakkuja on jätnud TS-le esitamata ja TS on jätnud välja nõudmata täitmistagatisena garantiikirja 5% ulatuses lepingu käibemaksuga maksumusest (TVL p 9.14.).

Auditi käigus on TS selgitanud, et täitmistagatist ei nõutud sellepärast, et ehitaja üldse suudaks eelarves püsida ja kõik ehitustegevused tehtud saaks. Täpsustuseks lisas ta, et korduvalt läbiviidud hanked näitasid, et eelarvega oldi väga piiri peal, et keegi üldse oleks nõus ehitama ning tahtlikult ei ole lepingu tingimusest mööda vaadatud. TS märkis ka, et korterelamu ehitustegevuse ajal oldi kaitstud CAR-kindlustusega ja korteriühistu enda kindlustusega.

Audiitorite hinnangul ei saa lugeda TS selgitust piisavaks hanke alusdokumentides ja sõlmitud TVL-is nõutud tingimusest loobumiseks. Arvestama peab asjaoluga, et täitmistagatise nõudmine on pakkuja finantsmõju avaldav kohustus, mida vastavalt ettevõtte finantsvõimekusele ei pruugi kõik potentsiaalsed pakkujad olla võimelised täitma. Seega tuleb asuda seisukohale, et tegemist on TVL muutmisega, mis võis seada ülejäänud potentsiaalsed pakkujad ebavõrdsesse olukorda. Nimelt võinuks pakkuja ring olla teine ning pakkumuse hind soodsam, kui juba hanke toimumise ajal oleks olnud kõikidele potentsiaalsetele pakkujatele teada, et täitmistagatist ei nõuta või oleks võinud seda tagada muul viisil – näiteks deponeerides vastav tagatissumma (vt täpsemalt tuvastatud puuduste punktis 5 olevaid selgitusi).

Ühtlasi märgivad audiitorid ära, et TS selgitus, justkui oldi ehitustegevuse ajal mh kaitstud CAR-kindlustusega, on ekslik, sest CAR kindlustus ei katnud 100% ehitustööde perioodist (vt eestpoolt vastavat jutupunkti) ning tegemist on erineva kindlustustootega.

²⁰ ÜVA allkirjastamise kuupäev oli 30.01.2023.

²¹ ÜVA allkirjastamise kuupäev.

5. TS on seadnud hanke alusdokumentides piiravaid lepingutingimusi.

Nii hanke alusdokumentides esitatud TVL projektis kui ka 08.10.2021 sõlmitud TVL-s on seatud järgmised kindlustuse ja garantiinõuded, mida edukas pakkuja töövõtjana täitma peab:

- p 9.13. Lepingu punktis 9.1 sätestatud Töövõtja kohustuse täitmise tagatisena esitab Töövõtja hiljemalt Töö üleandmise päevaks Tellijale garantiiaegse tagatisena Eesti Vabariigis registreeritud ja tegevusluba omava ning eelnevalt Tellija aktsepteeritud krediidasutuse poolt väljastatud *first demand* klausliga pangagarantii 2% ulatuses Lepingu hinnast (arvestatuna summast koos käibemaksuga), millest täidetakse Tellija nõuded Töövõtja poolsete, Lepingust tulenevate kohustuste mittetäitmise või mittevastava täitmise või vaegtööde likvideerimise korral. Garantiiaegne pangagarantii peab rakenduma esimesel nõudmisel. Garantiiaegne pangagarantii peab kehtima vähemalt kuni 2 (kaks) kuud pärast garantiiaja lõpptähtaega.
- p 9.14. Töövõtja esitab Tellijale Töö täitmistagatisena Eesti Vabariigis registreeritud ja tegevusluba omava krediidasutuse poolt väljastatud *first demand* klausliga garantiikirja 5 (viie) protsendi ulatuses Lepingu Hinnast (arvestatuna summast koos käibemaksuga), mis tagab Töövõtja Lepingust tulenevate kohustuste täitmist.

Audiitorite hinnangul on nii täitmistagatise kui ka garantiiaegse tagatise nõue hanke 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 finantseerimisasutuste²² kasutamine või summa deponeerimine. Ka SA KredExi kodulehel toodud Ehituse töövõtulepingu üldtingimused²³ sisaldavad erinevaid võimalusi töövõtja täitmise- ja garantiiaja tagatiste esitamiseks - nt krediidi- või finantseerimisasutuse või kindlustusandja garantiikirja või tagatissumma deponeerimisega.

Audiitorid märgivad, et ka krediidasutuste tegevuslubade tühistamine ei ole välistatud, näiteks 2019.a lõpus alustas Danske Bank A/S Eesti filiaali likvideerimist. Seetõttu selleks, et hankelepingu täitmise tingimused ei oleks pakkujatele juurdepääsu piirava iseloomuga, puudus õigustatud vajadus eelistada kitsalt vaid krediidasutusi.

Tähelepanekus kirjeldatud puuduste kokkuvõtteks on audiitorite hinnangul antud juhul TS rikkunud RHS §-s 3 p-s 1 ja p-s 2 sätestatud põhimõtteid. TS ei ole hanget läbiviies, lepingut sõlmides ja täites lähtunud hanke alusdokumentides seatud tingimustest, mistõttu on rikutud nii läbipaistvusnõude täitmist kui ka võrdse kohtlemise põhimõtet.

Kirjeldatud puuduste puhul tuleb audiitorite hinnangul lähtuda toetuse andmise ajal²⁴ kehtinud TAT-i²⁵ §-s 32 lg-s 1 sätestatust, mille järgi nõuab KredEX toetuse osaliselt või täielikult tagasi, kui määruse nõudeid ei ole täidetud.

Arvestades, et nimetatud TAT ei sätesta finantskorrektsiooni määrasid, siis on audiitorite hinnangul võimalik korrektsioonimäära kaalutlemisel kasutada analoogiat VV 01.09.2014. a määruse nr 143 (edaspidi ühendmäärus) §-i 21 lg-s 2 kirjeldatuga ehk kui toetuse saaja või partner, kes ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses, on

²² Tagatis- ja garantiitehingud on krediidasutuste seaduse § 6 lg 1 p 6 kohaselt finantsteenused. Finantsteenuseid saavad osutada krediidi- või finantseerimisasutused või kindlustusandjad, kellel peab olema tegevusluba. Finantsteenuste pakumiseks väljastavad Eestis tegevuslube Rahapesu Andmebüroo ja Finantsinspektsioon. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 6 lõike 2 kohaselt on finantseerimisasutuseks krediidiandja ja kredidivahendaja krediidiandjate ja -vahendajate seaduse tähenduses.

²³ Ehituse töövõtulepingu üldtingimused (ETÜ 2013), vt p 6.1.1. ja 6.2.1.

<https://www.kredex.ee/et/teenused/elamistingimuste-parandamiseks/rekonstrueerimistoetus-react-eu>, rubriigis „Toetuse saaja kohustused hangete läbiviimisel“.

²⁴ COVID-19 eriolukorrast tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse taotluse rahuldamise otsus (allkirjastatud 10.09.2020).

²⁵ COVID-19 eriolukorrast tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord. Vastu võetud 27.05.2020 nr 28.

rikkunud STS § 26 lõikes 6 nimetatud kohustust, vähendatakse lepingule eraldatavat toetust 10 protsenti. Sõltuvalt rikkumise raskusest võib kohaldada 1-, 5-, 25- või 50-protsendilist finantskorrektsiooni määra.

Euroopa Komisjon on välja andnud riigihangete finantskorrektsiooni juhendi²⁶ (edaspidi EK juhend), milles on ära märkinud, et antud juhendi suuniseid kohaldatakse ka juhul, kui siseriiklike õigusnormide kohaselt on sõnaselgelt nõutav, et ELi rahaliste vahendite saajad peavad järgima siseriiklikke riigihanke-eeskirju või samalaadseid õigusnorme, isegi kui need toetuse saajad ei ole avaliku sektori hankijad. Auditeeritavas projektis on TS kohustus järgida RHS üldpõhimõtteid (so RHS § 3), seega analoogia alusel eespool kirjeldatud rikkumiste korral kohaldatakse järgmisi komisjoni juhendis toodud korrektsoonimäärasid:

- ptk 2.1 p-i 11²⁷ järgi on korrektsoonimäär 5%, kui tehnilise kirjelduses kasutatakse tingimusi, mis piiravad ettevõtjate juurdepääsu hanketele (tähelepaneku punkt 5);
- ptk 2.2 p-i 14²⁸ järgi on korrektsoonimäär 25%, kui kvalifitseerimistingimusi on pärast pakkumuste avamist valesti kohaldatud (tähelepaneku punkt 2);
- ptk 2.3 p-i 23²⁹ järgi on korrektsoonimäär 25%, kui hankepingut on oluliselt muudetud (tähelepaneku punktid 3 ja 4).

EK juhendis ei ole toodud korrektsoonimäära rikkumisele, mida on kirjeldatud TP punktis 1, kus on jäetud kontrollimata kohustuslike kõrvaldamisaluste puudumine ning edukaks on tunnistatud pakkuja, kes oleks tulnud kõrvaldada, kui avaldatud tingimusi oleks järgitud. Audiitorite hinnangul on sellisel puhul asjakohane rakendada 10-protsendilist korrektsoonimäära, kasutades kaalutlemisel analoogiat ühendmääruse §-i 21 lg-s 2 sätetstatuga. Audiitorite hinnangul ei esine antud rikkumise puhul leevendavaid asjaolusid, mis võimaldaksid rakendada madalamat korrektsoonimäära, sest TS oli hanke alusdokumentides seadnud selgesõnalise tingimuse, millal pakkuja kõrvaldatakse ning nõudnud pakkumuses tööendeid kõrvaldamise aluste puudumise kohta, kuid jätnud kontrollimata, kas pakkumused sisaldavad vastavaid tööendeid ning tunnistanud edukas pakkuja, kelle pakkumus neid ei sisaldanud.

Kuivõrd hankes on tuvastatud mitu rikkumist, siis lähtuvad audiitorid ühendmääruse § 21 lg-st 3, mille järgi kui ühes hankes tuvastatakse enam kui üks rikkumine, mille mõju ei ole võimalik hinnata või selle hindamine on ebamõistlikult aja- või ressursimahukas, siis sama hanke erinevate rikkumiste korral rakendatakse suurimat finantskorrektsiooni määra. Hankes on mitu olulist rikkumist, mille osas on sätetatud finantskorrektsiooni määr 25%. Seega loeb audiitor asjakohaseks kohaldada finantskorrektsiooni määra 25%.

Projekti abikõlblikesse kuludesse on kantud tähelepanekus kirjeldatud rikkumistega seotud kulusid kokku summas 671 999,57 eurot, sellest auditi ulatusse kuulub 266 768,70 eurot. Võttes arvesse 25-protsendist finantskorrektsiooni määra, on projekti kuludesse kantud mitteabikõlblik summa kokku 167 999,89 eurot, sh mitteabikõlblik toetus summas 67 199,96 eurot ja mitteabikõlblik omafinantseering summas 100 799,93 eurot. Auditi ulatusse kuuluv mitteabikõlblik summa on kokku 66 692,17 eurot, sh mitteabikõlblik toetus 26 676,87 eurot ja mitteabikõlblik omafinantseering summas 40 015,30 eurot.

²⁶ 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.

²⁷ Hankes on seatud tingimused, mis piiravad ettevõtjate juurdepääsu hanketele, kuna on nõutud garantiiagse ja täitmistagatise esitamist vaid krediidasutuselt.

²⁸ Kvalifitseerimise tingimusi kohaldata valikuetapis valesti, mille tulemusena võeti vastu edukas pakkumus, mida ei oleks tulnud vastu võtta, kui avaldatud kvalifitseerimise tingimusi oleks järgitud.

²⁹ Lepingus on tehtud muudatusi, mis ei ole kooskõlas nimetatud direktiivi artikli 72 lõikega 1.

Risk toetuse saajale:

Hanke alusdokumentides seatud tingimuste mittejärgimine seab pakkujad ebavõrdsesse positsiooni, rikkudes seeläbi hanke läbipaistvuse, pakkujate võrdse kohtlemise ning vaba konkurentsi printsiipe. Teistsuguste hanke alustingimuste sh kvalifitseerimistingimuste ja lepingutingimuste korral oleks pakkujate ring võinud olla teine ja esitatud pakkumuse hind oleks võinud olla soodsam. Esineb oht, et hankeleping ei ole sõlmitud parima pakkujaga. RHS § 3 üldpõhimõtete mittejärgimine võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus toetuse saajale:

Soovitame TS-l teha tuvastatud mitteabikõlblike kulude osas tagasimakse summas 67 199,96 eurot (toetus rekonstrueerimistööde abikõlblikest kuludest 40%) ning mitteabikõlblik omafinantseering summas 100 799,93 eurot projekti abikõlblikust omafinantseeringust maha arvata.

Toetuse saaja kommentaar:

1. TS on hankes seadnud kõrvaldamise alused, mida ei ole tegelikult kontrollinud.

Tellijal ja meie poolt on tõesti jäänud kontrollimata KOV tõend võlgnevuste kohta aga see üldiselt teadmatusel, et sellist dokumenti üldse vaja oli.

Tellijal on Landcapital OÜ-lt korduvalt neid tõendeid alltöövõtjate palgatõendite kohta küsinud aga neid lihtsalt ei esitatud.

Selgitame veelkord, et nii juhatus kui mina tehnilise konsultandina otsisime 4 hanke läbiviimisel soodsamat hinnapakkujat ja see osutus sellel ajal ikka väga keerukaks. Samuti oli üks suur asjaolu ka olukord, kus pangad ei andnud sellele korteriühistule suuremat laenu ja teised pakkujad olid ikka tunduvalt kallimad. Selle objekti ehitustööde vastu oli ikka väga väike huvi ja olime rõõmsad, et lõpuks üldse ehitaja leiti.

2. TS on tunnistanud edukaks pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimistingimustele.

Tehnilise konsultandina kindlasti kontrollisime esitatud alltöövõtjate pädevusi ja kindlasti olid pädevuse registreeringud olemas. Sellel ajal oli sellises menetluses hangete läbiviimine ka meile päris uus asi ja võis kindlasti esineda tegevusi millele ei osanud tähelepanu pöörata. Teostame enda poolt tagasiulatuvalt selle kontrolli ja esitame selle kohta tõendid.

3. TS on seadnud hanketeates ja hanke alusdokumentides erinevad lepingu täitmise tähtajad ja pikendanud sõlmitud töövõtulepingu tähtaega enam kui 2 korda.

Tehnilise konsultandina ja Tellijaga koos enne lepingu allkirjastamist räägiti Peatöövõtjaga. Peatöövõtja kinnitus oli, et suudab tööd teostada 6-kuu jooksul. Sellest tulenevalt ei näinud ohtu lepingu tähtajas ja ei osanud sellega ka ette arvestada. Lepingu pikendus soovid on tulnud ikka hilisemas ajas Peatöövõtja poolt. Kindlasti venis ehitustööde valmimine ka Elektrilevi OÜ poolt, sest korteriühistu ei saanud päiksepaneelipargi paigalduseks kooskõlastust ja vaidlus kestis kuid. Sellest tulenevalt ei saanud seda tegevust teha ja oli vaja oodata mis üldse saab selle olukorraga. Lõpuks liitumisotsus saadi aga väiksemas mahus.

Covid-19 probleemid ja tarneraskused ikka tulid ajas ja keegi ei teadnud, mis võib järgmisel päeval toimuda. Kindlasti oleks saanud anda pikemaid tähtaegu aga see oleks tähendanud ka suuremaid väljaminekuid korteriühistule. Kindlasti ei ole keegi soovinud ega tahtnud, et selle objekti ehitustegevus nii kaua kestaks aga suurim eesmärk oli see valmis saada. Peatöövõtjaga olid pidevalt probleemid ja Tellijaga koostöös oli meile teada, et peatöövõtja lihtsalt ei suutnud vahel materjalide eest ettemakseid teha ja sellest venis ehitustegevus aga nendest olukordadest saime teada kui ise tegime järelepäringuid. Selles ajas ehitamine oli väga keeruline, sest ka olid piirangud ja neid ei osanud kohe kuidagi ette näha.

4. Edukas pakkuja ei täitnud kõiki lepingust tulenevaid kohustusi.

Car kindlustus oli ikka olemas aga selle puudusega, et soodustatud isik oli märkimata jäänud. Poliisist on ikka näha et 01.06.2022 alates oli vähemalt poliis olemas ja see kattis kogu Landcapitali poolt tehtavaid ehitustöid.

Kui ikka materjale ei ole ja Peatöövõtja andis ainult lubadusi siis Tellija käed on väga lühikesed ja soov ainult objekt ruttu valmis saada. Tellija ja mina tehnilise konsultandina survestasime pidevalt Peatöövõtjat, et ehitustööd kiiremini edasi läheks. Nõudsimme ka maaletoojate ja alltöövõtja koosolekutele tulemist, et antaks selgitusi viivituste kohta. Saime pidevalt erinevaid vabandusi aga faktiliselt oli midagi väga raske kontrollida. Garantiiaja tagatist on Tellija mitmeid kordi Peatöövõtjalt nõudnud. Peatöövõtjal aga selle kohta anti pidevalt mingeid veidraid vastuseid ja lihtsalt pole seda esitatud. Seda on küsitud lepingu lõppemisest saati ja Peatöövõtja on välja toonud ainult erinevaid vabandusi, miks ta ei suuda seda teha. Puuduvad rahalised vahendid ja kindlustusseltsid ei ole nõus seda neile andma aga miks seda ei põhjendata. Täna sel päeval kui ütlesime, et esitame nende vastu nõude siis ütles peatöövõtja, et kui pankroti läheme siis pole teil üldse mingit garantiid enam ja olemegi väga raskes seisus. Tellija ja tehniline konsultant on nõudnud Peatöövõtjalt garantiiaja kohustuste täitmist vastavalt lepingule aga seda Peatöövõtja lihtsalt pole teinud. Täitmistagatist on samuti küsitud aga Peatöövõtja ainult lubas selle täita aga jättis selle ikka tegemata. Kuna turuolukord oli ka sellel hetkel väga segane ja hinnad läksid väga kiiresti kallimaks siis lõpuks jätsime selle nõudmata. Täna seks on objekt ilusti valmis ehitatud. Kindlustusest küsides oli Landcapitali ikka CAR kindlustus kogu nende ehitustegevusele aga ei küsitud eraldi soodustatud isikul märkimist.

Tellija ei mõista mis on need mitteabikõlblikud kulud, mille osas soovitakse tagasinõuet teha? Tellija on teinud endast olenevalt kõik, et Peatöövõtja täidaks oma kohustusi aga kohtusse enda õigusi taga ajama minna puuduvad korteriühistul rahalised vahendid ja korteriühistu liikmetel on laenust tulenevalt väga suured maksekohustused aga projekti eesmärk on olnud luua energiatõhus korterelamu ja see eesmärk on saavutatud. Kortereelamus oli pikk ehitusaeg aga kõik ehitustööd said lõpetatud. Samuti tuleb silmas pidada olukorda, et kõrvalises ja väiksematesse kohtadesse on üldse väga raske ehitajat leida ja kindlasti suureks takistuseks on just rekonstrueerimise maksumus. Korteriühistu on kõik kulutused ja väljamaksed teinud ainult abikõlblikele töödele.

Risk rakendusüksusele:

Juhul, kui RÜ ei ole vajalikul määral TS kohustuste täitmist kontrollinud on risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Soovitus rakendusüksusele:

Soovitame RÜ-l algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse osalise tagasinõudmise protsess ja toetus³⁰ summas 67 199,96 eurot tagasi nõuda ning mitteabikõlblik omafinantseering summas 100 799,93 eurot projekti abikõlblikest kuludest maha arvata.

Lisaks soovitame RÜ-l tõhusamalt kontrollida edukaks tunnistatud pakkuja ning pakkumuse vastavust hanke alusdokumentides seatud tingimustele ning TS seatud lepingutingimuste ja RHS §-st 3 tulenevate nõuete täitmist, et tagada õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakkujate vahel, hanke läbipaistvust ja hankes osalejate võrdset kohtlemist. Vajadusel küsida nõu Rahandusministeeriumi riigihangete- ja riigiabi osakonnalt või Korraldusametilt.

Rakendusüksuse kommentaar:

Rakendusüksus on seisukohal, et toetuse saaja on projektauditi raames vaadeldud ostumenetluses pannud toime riiveid. Arvestades toetuse saaja enda selgitusi ning 2021.a sügisel (pakkumuste esitamise aeg ostumenetluses nr 240561 oli 14.09.2021.a) ehitusturul toimunut, on rakendusüksuse arvates põhjendatud võtta arvesse, et toetuse saaja ost on läbi viidud ja ka vastavat lepingut täidetud erakorralises olukorras. Esiteks tõendab seda asjaolu, et

³⁰ Toetus rekonstrueerimistööde abikõlblikest kuludest on 40%.

toetuse saaja viis sama korterelamu rekonstrueerimiseks eelnevalt läbi neli ostumenetlust (vastavate ostumenetluste viitenumbrid riigihangete registris on 232049; 234147; 235668; 236535). Kõik viimases lauses nimetatud ostumenetlused ebaõnnestusid ning edukat pakkujat ei suudetud väga kiirelt muutuva ehitusturu olukorra tõttu leida. Kõik eelviidatud neli ebaõnnestunud ostumenetlust viis toetuse saaja läbi ajal, mil toetatav projekt ei olnud veel tõstetud REACT- EU rahastusse. 2021.a suvel tõsteti toetatud projekt küll REACT- EU rahastusse, kuid ehitusturu olukord oli ka 2021.a sügisel samasugune, st väga kiirelt muutuv. Ei saa välistada, et toetuse saaja on toime pannud riiveid toetuse määrase lisas toodud tingimuste kontrollimisel, **kuid arvestades ebaõnnestunud ostumenetlusi ning turuolukorda, ei ole need riived tõendatud finantsmõju kaasa toonud.**

Lisaks tuleks toetuse saaja sanktsioneerimise soovitusel arvestada ka asjaoluga, et näiteks riigihangete läbiviimisel on hankijatel õigus kohaldada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust juhul, kui hankemenetluses ei esitata ühtegi pakumust või kui kõik pakumused on hanke alusdokumentidele mittevastavad. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus ei võimalda turukonkurentsi ega potentsiaalsete huviliste/pakkujate võrdset kohtlemist, kuna tegemist on suletud menetlusega, samas on see riigihankijatele lubatud kui eelnev hange ebaõnnestub.

Eesti õiguspraktikas ei ole seisukohta, et mittehankijast toetuse saaja ostumenetlustes tuleks lähtuda rangemast lähenemisest kui riigihangete puhul. **Kõnealusel juhul on toetuse saaja viinud läbi neli ebaõnnestunud hanget ning seega oleks toetuse saajal, juhul kui ta oleks olnud riigihankija, olnud õigus vastavalt RHSile piirata konkurentsi ja muid riigihanke korraldamise aluspõhimõtteid, mis kohalduvad avatud hankemenetlusele ning valida endale väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse raames lepingupartner.** Kõnealusel juhul on toetuse saaja veel viinud ka viiendat korda läbi ostumenetluse avatud menetluse põhimõtetest lähtudes toetuse saaja ostumenetlusena, võimaldades pakumusi esitada kõigil korterelamute rekonstrueerimisturul tegutsevatel pakkujatel ning on teinud endast oleneva, et tagada võimalikult lai turukonkurents. Eeltoodut tuleks arvestada toetuse saaja käitumise hindamisel ning mitte kohelda mittehankijast toetuse saajat karmimalt riigihankijast, kellele on seaduses ette nähtud selge alus avatud menetluse põhimõtetest loobumiseks varasema ebaõnnestunud hanke puhul.

Rakendusüksus vastab kokkuvõtlikult ka esitatud tähelepanekutele nende esitamise järjekorras:

1. Toetuse saaja ei ole kontrollinud kõrvaldamise alusena eduka pakkuja maksuvõlgade puudumist kohalike maksude kohta. Tagantjäre on esitatud, ca poolteist kuud pärast pakumuste esitamise tähtaega EMTA tõend keskmiste töötasude kohta ning pakumuses nimetatud alltöövõtjate töötasude tõendid jäidki esitamata. Rakendusüksus nõustub audiitoriga, et toetuse saaja on kohustatud kontrollima eduka pakkuja kõrvaldamise aluseid juhul, kui kõrvaldamise alus on seatud. Toetuse saajal on võimalik tõendada, et faktilised nimetatud kõrvaldamise alused puudusid ka tagantjäre ning teadaolevalt suudab toetuse saaja seda tõendada. Rikkumisel puudub finantsmõju, kuna kõrvaldamise aluse kontrollimata jätmine ei ole saanud mõjutada potentsiaalsete pakkujate ringi. Tegemist on toetuse saaja riskiga, kui ta tunnistab edukaks pakkuja, kellel esineb maksuvõlg, millest tulenevalt ei ole võimalik nimetatud pakkujaga nagunii ehitustööde lepingusse astuda, kuna krediidasutus ei aktsepteeri korteriühistu renoveerimistööde teenusepakkujat, kellel endal või kellel partneril on maksuvõlad või muud finantsraskused või kehtivast õigusest tulenevad kohustused täitmata. Arvestades muuhulgas, et antud juhul on toetuse saaja poolt läbiviidud viiendas ostumenetluses välja selgitatud edukat pakkujat krediidasutus aktsepteerinud, on antud eduka pakkuja puhul ka kõrvaldamise alused loetud mitteesinevaks.
2. Toetuse saaja on audiitorite hinnangul tunnistanud edukaks pakkuja, kes ei vasta seatud kvalifitseerimistingimustele. Rakendusüksus nõustub, et pakkujat kvalifitseerides tuleb tagada, et ta vastaks ostumenetluses seatud kvalifitseerimistingimustele. Kui pakkuja meeskonna kvalifikatsioon on tuletatav avalikest allikatest, on toetuse saajal õigus lähtuda ka nimetatud allikates toodust, kuid kindlasti tuleb tagada, et ehitustööde lepingusse astuks vaid selline peatöövõtja, kellel on olemas ostumenetluses (ja toetuse määrase lisas) minimaalselt nõutud pädevused. Toetuse saaja annab vastava kontrolli kohta

detailsed lisaselgitused ise. Lisaks toome taustana välja, et teostatud tööde üle on järelevalvet teostanud ehitusseadustikus toodud nõuetele vastav omanikujärelevalve ning ehitustööde teostamisel ei ole tekkinud kahtlusi eduka pakkuja ja tema meeskonna pädevuse osas. Vastavat tööde nõuetekohasust, st nende elluviimist pädevate isikute poolt on kinnitanud ka omanikujärelevalve. Toetuse saaja tegevuse puhul ei ole tuvastatav rikkumisega seotud finantsmõju.

3. Toetuse saaja on seadnud hanketeates ja hanke alusdokumentides erinevad lepingu täitmise tähtajad ja pikendanud lepingu tähtaega enam kui kaks korda. Toetuse saaja on viinud ostumenetluse läbi ajal, mil ehitusturu olukord oli väga keeruline, sh täideti lepingut ajal, mil Ukraina sõja tõttu algas rahvusvaheline ehitusturu madalseis ning väga suured tarneraskused. Toetuse saaja tegevus lepingu pikendamisel ei ole oluline hankelepingu muudatus ning lepingu pikendamine on olnud tingitud ettenägematutest asjaoludest, mida ükski hoolas hankija, sh riigihankija ega mittehankijast toetuse saaja ei saanud ette näha. Väärib ka rõhutamist, et olulise lepingu muudatuse puhul tuleb hinnata asjaolusid lähtudes konkreetsest kaasusest. Näiteks on Riigi Kinnisvara AS v RTK haldusasjas nr **3-22-250** halduskohus 23.11.2022 lahendis leidnud järgmist: *RHS § 123 lg 1 p 7 kohase hankelepingu muutmise osas, olukorras kus lepingu pikendamine pea 2 kuu võrra võib tunduda lepingu täitmise esialgse perioodiga (veidi üle 4 kuu) võrreldes pigem märkimisväärne (erinevus 38%), kuid viivituse kaasa toonud tööde iseloomu ja tarne viibimist arvestades pigem ebaoluline. Oluline muudatus tähendab seda, et lepingut ei ole lubatav muuta ja konkurentsi tagamiseks tuleks korraldada uus riigihange, kus kõigil nõuetele vastavatel pakkujatel oleks võimalik osaleda. Praegusel juhul oleks uue riigihanke korraldamine avalike ressursside põhjendamatult raiskamine. Ajakulu uue menetluse läbiviimiseks olnuks selgelt põhjendamatult ja ületanud perioodi, mille võrra lepingut pikendati. Uue pakkujaga lepingu sõlmimine ei oleks pruukinud tagada, et tarnitud tooted oleksid jõudnud kohale oodatust kiiremini, eriti olukorras, kus tooted oleks tellitud sama tarnija käest.* Eeltoodu toetab samuti üheselt seisukohta, et toetuse saajal puudus alus uue ostumenetluse tegemiseks, kui esines vajadus sõlmitud lepingu pikendamiseks.
4. Edukas pakkuja ei ole täitnud kõiki lepingust tulenevaid kohustusi, sh tuvastasid audiitorid, et CAR kindlustus ei kata tervet ehitustööde perioodi; lepingut on pikendatud kuni 28.12.2022.a; garantiiaegset ja täitmistagatist ei ole esitatud. Rakendusüksus nõustub, et toetuse saajal tuleb tagada lepingu täitmine parimal võimalikul viisil, sh tuleb nõuda lepingupartnerilt oma kohustuste täitmist. Täpsemad selgitused, kuidas toetuse saaja on taganud lepingu täitmise, esitab toetuse saaja ise. Ajal, mil lepingut täideti, ei ole olnud teada auditi viimase aasta praktikas ilmnenud täiendavat kontroll-kohustust detailseks lepingu täitmise kontrolliks ning seega ei ole põhjendatud nimetatud ebakõla lepingu täitmisel lugeda toetuse saajale finantsmõju avaldavaks rikkumiseks. Arvestada tuleb ka, juba eeltoodud punktides mainitud, et toetuse saaja viis ostumenetluse läbi viiendat korda, neli eelnevat ebaõnnestust, lepingu täitmine on toimunud ajal, mil ehitusturul toimusid erakordselt keerulised muutused, mida ükski hoolas hankija ei ole saanud ette näha. Uue ostumenetluse korraldamine ei oleks olnud põhjendatud, vt selles osas ka p 3 vastus.
5. Toetuse saaja on hanke alusdokumentides kasutanud audiitorite hinnangul piiravaid lepingutingimusi, nõudes tagatiste esitamist vaid krediidasutustelt. Rakendusüksus nõustub, et üksnes krediidasutuse tagatise nõudmine võib teatud turusegmentides olla pakkujaid piirav ning seega on ka uue rahastusperioodi toetusmeetmete, mis puudutavad korterelamute rekonstrueerimist, määruste lisades ette nähtud nii krediidi- kui finantseerimisasutuse tagatise küsimine, kuid antud nõue kehtib siiski alates vastavate meetmete õigusaktide vastuvõtmisest ega ole meelevaldselt kohaldatav tagasiulatuvalt toetatud projektidele, mille rahastamise aluseks olid muud õigusaktid(selguse huvides, krediidi- või finantseerimisasutuse tagatise nõue kehtib ehitusaegsele tagatisele ja pakkumuse tagatisele). Lisaks, teadaolevalt on tõlgendus, et ka nii hankijad kui ka mittehankijatest toetuse saajad peaksid võimaldama nii krediidi- kui finantseerimisasutuste tagatise esitamist, märkimisväärselt uus nõue, mis on ilmnenud ennekõike viimase aasta auditite praktikas. Toetuse saajad, olgu nad hankijad või mittehankijad ei ole nimetatud kaalutlustega saanud tagasiulatuvalt arvestada ning seega puudub põhjendatud alus antud küsimust kõnealuses projektis käsitleda. Lisaks eeltoodule, ehkki krediidasutuste seaduse tähenduses võib tagatistehinguid teostada ka finantseerimisasutus, ei ole teada näiteid, mil ehitusturul osaleval pakkujal,

kellel puuduvad kõrvaldamise alused ja kes täidab seatud kvalifitseerimistingimused ning on pangale toetuse saajale vajaliku omafinantseeringu (pangalaenu) andmiseks sobilik partner, ei oleks võimalik saada krediidasutuse ehk panga garantiikirja garantiiaegse tagatise andmiseks. Vastupidi, pank kui toetatava projekti finantseerija väljastab edukaks osutunud ehitajale garantiikirja, kui selline ehitaja on aktsepteeritav pangale. Antud teema tõstatamisel tuleb seega arvestada ka täiendavat olulist nüanssi, millest sõltub kogu toetatava projekti ehk korterelamu rekonstrueerimise võimekus- toetuse saajale ehk korteriühistule väljastab omafinantseeringu krediidasutus ehk pank vastava renoveerimislaenu. Krediidasutusel on alati õigus keelduda toetuse saaja poolt leitud eduka pakkuja aktsepteerimisest või seada lisatingimusi, mis sellise eduka pakkujaga sõlmitud lepingut muudaks toetuse saaja kui laenuvõlgniku jaoks riskivabamaks. Rakendusüksus rõhutab, et juhul kui toetuse saaja laenuandja hinnangul maandab riske paremini krediidasutuse tagatis, tuleb seda aktsepteerida, kuna vastasel juhul puuduks omafinantseeringu mittaasaamise tõttu üldse võimalus korterelamut rekonstrueerida.

Lisaks juhime tähelepanu, et projekti kogumaksumus oli konkreetsetes ajahetkes väga suure summaline ning tulenevalt sellest olid projekti elluviimise riskid kõrgemad. Samuti oli tegemist koroonapideemia ajaga, mis mõjutas oluliselt ehitusettevõtjate võimekust oma kohustusi täita. Isegi kui nimetatud tingimusega kaasnes konkurentsipiiramine, oli projekti elluviimise riske arvesse võttes selline piirang õigustatud, sest see tagas konkreetsetes ajahetkes konkreetse projekti osas parima võimaliku turul olemasoleva kaitse. Selle üle ei saa vaidlust olla, et krediidasutuste kapitaliseeritusest tulenev tagatise kindlus oli selle nõudmise ajal parim.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Annelii Ausmees, 90 päeva auditi aruande kinnitamisest

Korraldusasutuse kommentaar:

Esmalt esitame kommentaarid tähelepaneku alapunktide kaupa ja seejärel toome välja finantskorrektsioonimäärasid puudutavad tähelepanekud.

1. TS on hankes seadnud kõrvaldamise aluseid, mida ei ole tegelikult kontrollinud.

Nõustume, et juhul, kui toetuse saaja on kehtestanud alusdokumentides kõrvaldamise aluseid, siis peab toetuse saaja ka kontrollima, et pakkujatel need alused puuduksid. Siiski ei ole ainuüksi kõrvaldamise aluste puudumise õigeaegne kontrollimata jätmine finantsmõjuga rikkumine, vaid finantsmõju esineb siis, kui edukal pakkujal tõepoolest ka kõrvaldamise alused esinesid ja ta oleks tulnud hankest kõrvaldada. Seetõttu leiame, et RÜ-l ja toetuse saajal tuleb puuduolevad kontrollid ja päringud tagantjärei ära teha ning kui kõrvaldamise aluseid ei esine, siis ka toetuse tagasinõudeks alus puudub.

2. TS on tunnistanud edukaks pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimistingimustele.

Kvalifitseerimistingimuse kohaselt peavad pakkuja meeskonnas 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 teostamiseks vajalik spetsialist ja isikut elektritööde teostamiseks. Peale tingimuse selgitust RHR-is järgnevad ettevõtjatele esitatavad küsimused, ehk põhimõtteliselt nõuded esitatavatele dokumentidele. Kvalifitseerimistingimuse kohaselt pidi pakkuja lisama objektijuhi/projektijuhi CV. Eraldi nõuet teiste isikute CV-de või muude dokumentide esitamise kohta ei ole. Puudub ka lahter, kuhu nende spetsialistide nimesid või andmeid sisestada. Ka hanke alusdokumentide hulgas on üksnes objektijuhi/projektijuhi CV vorm ja teiste spetsialistide CV vorm puudub. Pakkumuse esitamise ettepaneku punkti 1.16. kohaselt juhul, kui pakkuja soovib oma meeskonna pädevuse tõendamiseks kasutada isikuid, kes ei ole pakkuja töötajad, tuleb esitada pakkumusega koos ka iga sellise füüsilise isiku kirjalik kinnitus, milles on toodud, et vastav isik on nõus enda kaasamisega ning osaleb lepingu täitmisel vastaval positsioonil pakkuja meeskonna liikmena. Seega pidid hankes osalevad ettevõtjad aru saama, et meeskonnas peavad lepingu täitmise ajal olema erinevad spetsialistid, kuid pakkumuse koosseisus tuli esitada

üksnes info projektijuhi ja objektijuhi kohta. Juhul, kui teised spetsialistid olid pakkuja enda töötajad, ei pidanud nende kohta esitama ka mingeid muid kinnitusi. Juhul, kui teised meeskonnaliikmed ei olnud pakkuja töötajad, tuli esitada nende kirjalikud kinnitused.

Võttes arvesse eespool väljatoodut, vajab täiendavat analüüsimist, milliseid spetsialiste oli pakkujal kavas kasutada / pakkuja kasutas, ning juhul, kui tegemist oli pakkuja enda töötajatega, ei ole tegemist rikkumisega.

3. TS on seadnud hanketeates ja hanke alusdokumentides erinevad lepingu täitmise tähtajad ja pikendanud sõlmitud töövõtulepingu tähtaega enam kui 2 korda.

Nõustume, et TS on hanketeates ja hanke alusdokumentides kirjeldanud lepingu täitmise tähtaega vastuoluliselt ja ebatäpselt, kuid tegemist on finantsmõjuta rikkumisega. Kokkuvõtvalt on TS lepingu sõlmimisel lähtunud 6-kuulisest täitmise ajast, mis on ka jäänud alusdokumentides väljatoodud ajavahemikku (kevad 2021-sügis 2022).

Lepingu tähtaja pikendamise osas ei ole aga võimalik võtta lõplikku seisukohta. RÜ-l koostöös toetuse saajaga tuleb välja selgitada tähtaja pikenemisega seotud täpsemad asjaolud. Toetuse saaja on viidanud probleemidele ehitusturul, sh tarneprobleemidele. Kuna lepingu täitmise ajal algas Vene-Ukraina sõda, siis ei ole välistatud, et esinesid vääramatu jõu asjaolud ja toetuse saaja jaoks ettenägematud asjaolud. Näiteks mitmeid lubjakivil põhinevaid ehitusmaterjale tarniti varasemalt Valgevenest, kuid pärast sõja algust sattusid need Euroopa Liidu kehtestatud sanktsioonide nimistusse ja Eesti ettevõtjatel tuli hakata otsima alternatiivsed tarnekanaleid.

4. Edukas pakkuja ei täitnud kõiki lepingust tulenevaid kohustusi.

Audiitorite hinnangul on toetuse saaja aktsepteerinud lepingu teisiti täitmist ja sellega muutnud lepinguliste kohustuste vahetähtaegade kasuks viisil, mida ei olnud algses lepingus ette nähtud. Seeläbi on edukas pakkuja asetatud soodsamasse olukorda võrreldes teiste pakkujatega.

Esiteks on audiitorid välja toonud, et CAR kindlustus ei kata tervet ehitustööde perioodi. Nimelt on TVL tähtaega pikendatud neljal korral, kuid CAR kindlustuse kehtivuse perioodi ei ole vastavalt pikendatud. Seoses kindlustuspoliisi pikendamata jätmisega leiame, et kindlustuslepingu sõlmimise ja kindlustuspoliisi esitamise kohustuse näol oli tegemist ühekordse lepingutingimusega. Nimelt ei tulene töövõtulepingust ega audiitorite viidatud lepingu punktidest, et pärast kindlustuspoliisi esitamist tellijale on töövõtjal täiendav kohustus esitada tellijale ka pikendatud kindlustuspoliise. Kõnealuseid lepingu punkte tuleb tõlgendada viisil, et töövõtja pidi täitma kindlustuse esitamisega seotud kohustuse arvestades lepingu algset täitmise tähtaega. Lepingu p-i 8.6 kohaselt esitab töövõtja tellijale kindlustuslepingute sõlmimist tõendava poliisi hiljemalt enne ehitustöödega alustamist. Finantsmõju omaks teisiti täitmine siis, kui tellija kas üldse loobub kindlustuse nõudest või asendab selle mõne muu nõudega. Praegusel juhul, kui töövõtja on esitanud poliisi, siis lepingu tähtaja pikenemine kindlustust ei mõjuta, kuivõrd sellist nõuet ei ole lepingus esitatud. See tähendab, et ka kindlustuse kohaldamistingimusi pole muudetud. Soodustatud isiku poliisil nimetamata jätmine on formaalne puudus, mille aktsepteerimisega ei ole töövõtjat pandud teiste võimalike pakkujatega soodsamasse olukorda või antud talle muid eeliseid. Kõige olulisem – kindlustuskaitse objektile on tagatud.

Teiseks toovad audiitorid välja, garantiiaegne tagatis on jäetud esitamata. Nimetatud küsimuses ei ole võimalik seisukohta anda, sest jääb ebaselgeks, kas tegemist on töövõtjapoolse lepingurikkumisega ja tellija nõuab garantiit esitamist või on tellija hooletusest jätnud garantiit nõudmata või isegi leppinud töövõtjaga kokku, et nimetatud garantiid ei pea esitama.

Kolmandaks on välja toodud, et tellija ja töövõtja on kokku leppinud, et täitmisaegset tagatist ei ole vaja esitada.

Leiame, et teise ja kolmanda episoodi puhul tuleb täiendavalt analüüsida, kas võimalikud muudatused oleksid lubatavad analoogselt RHS § 123 lg 1 p-le 1. Garantiikirjade 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 garantiit ja 2%-suurune garantiiaja garantiit mahtuda RHS § 123 lg 1 p-is 1 toodud määra sisse ära. Seega analoogselt hankijatele kohalduva regulatsiooniga on võimaliku rikkumise finantsmõju küsitav ja vajab põhjalikumalt analüüsimist.

5. TS on seadnud hanke alusdokumentides piiravaid lepingutingimusi.

Nõustume tähelepanekuga.

6. Finantskorrektsiooni alustest.

Juhime tähelepanu, et ühendmäärus ei näe ette analoogia kasutamist hankijatele ja mittehankijatele ettenähtud korrektsoonimäärade vahel. Nagu kohtupraktikas on korduvalt viidatud (vt Riigikohtu lahendis asjades nr 3-20-2402 ja 5-23-2), ei ole EK juhendil mingit õigusjõudu toetuse saajatele korrektsoonide tegemisel ning korrektsooni tegemisel juhendile tugineda ei saa. Seega tuleb mittehankijast toetuse saajale korrektsooni tegemisel juhendada ühendmääruse § 21 lõikest 2. Korrektsoonimäärade leidmisel tuleb igakülgsest kaalutleda rikkumise asjaolusid, selle olemust ja raskust. Ühtlasi tuleb määrade 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 korrektsooni mõju on niivõrd suur, tuleb võimalikku finantsmõju kirjeldada ja põhjalikult kaalutleda.

Rõhutame siinkohal asjaolu, et toetuse saajale toetuse eraldamise (TRO tegemise) hetkel kehtis toetuse andmise tingimuste redaktsioon, mis oli vastu võetud riigieelarveseaduse alusel. Toetuse andmise tingimused ei näinud tol ajal tagasinõudealusena ette ühendmäärust, vaid määrus sisaldas eraldi sätet toetuse tagasinõudmiseks (§ 32 lg 1: KredEx nõuab toetuse osaliselt või täielikult tagasi, kui määruse nõudeid ei ole täidetud). Viidatud säte jättis KredExile oluliselt avarama kaalutlusruumi kui ühendmäärus. Võttes arvesse Riigikohtu otsust nr 5-23-2, tuleb finantskorrektsioonide tegemisel lähtuda toetuse eraldamise otsuse andmise ajal kehtinud tagasinõudealustest. Antud asjaolu vajab seega auditi aruandes väljatoomist ja täiendavat analüüsimist.

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

AA täiendav kommentaar:

Olles tutvunud nii toetuse saaja, rakendusüksuse kui ka korraldusasutuse kommentaaridega, jäävad audiitorid tähelepanekus toodud selgituste, seisukohtade ja korrektsoonimäärade juurde.

Võtame arvesse korraldusasutuse kommentaaride punktis 6 tähelepanu juhtimist finantskorrektsooni aluseid puudutavatele asjaoludele ning tuginedes korraldusasutuse 07.02.2024 e-kirjaga saadud täiendavale hinnangule finantskorrektsooni aluste rakendamise kohta, muudame aruandes vastava lõigu sõnastust.

Kuivõrd toetuse saaja kommentaarid ei sisalda audiitorite hinnangul uut infot, samuti ei ole esitatud tõendusmaterjale, mille alusel saaks loobuda tähelepanekust või korrigeerida finantskorrektsooni määrade, tuleb audiitoritel jääda tähelepanekus toodud seisukohtade juurde, tuginedes auditi toimingute käigus saadud tõendusmaterjalidele. Audiitorid möönavad, et hinnangud tähelepanekus võinuks olla teistsugused, kui toetuse saaja oleks suutnud esitada täiendavaid tõendusmaterjale eduka pakkuja kõrvaldamise aluste puudumise ja eduka pakkumuse kvalifitseerimistingimustele vastamise kohta.

Tähelepanekutele saadud rakendusüksuse ja korraldusasutuse kommentaaride osas tooksime eraldi välja mõned selgitused:

- Audiitorid ei nõustu rakendusüksuse seisukohaga, et juhul kui toetuse saaja on viinud läbi neli ebaõnnestunud hanget oleks toetuse saajal, juhul kui ta oleks olnud riigihankija, olnud õigus vastavalt RHSile piirata konkurentsi ja muid riigihanke korraldamise aluspõhimõtteid, mis kohalduvad avatud hankemenetlusele ning valida endale väljakuulutamisetähtaegade tähtsusega hankemenetluse raames lepingupartner. Audiitorid rõhutavad, et RHS-is on välja toodud sätted, millest hankija peab lähtuma, kui ta valib väljakuulutamisetähtaegade tähtsusega hankemenetluse.
Audiitorite hinnangul võib mitme hanke ebaõnnestumine käesoleval juhul viidata piiravatele tingimustele hankes, nagu näiteks liiga lühike tööde teostamise tähtaeg ja tagatiste ning garantiide nõudmine ainult

krediidiasutustelt. Seega ei anna eelnevate hangete ebaõnnestumine toetuse saajale alust piirata konkurentsi ning mitte järgida RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid.

- Audiitorid ei nõustu rakendusüksuse ja korraldusasutuse kommentaarides viidatud võimalusega, et töövõtulepingu tähtaja pikendamist võiks selgitada mh Venemaa sõjalise tegevusega Ukrainas, sest vastavalt audiitoritele esitatud tõendusmaterjalides olevale aktile nr 3, oli 2022.a veebruari lõpuks töövõtulepingust täidetud vaid 29,24%, lepingu järgi oli ehitustööde lõpetamise tähtjaks 30.04.2022³¹. Audiitorite hinnangul oluaks võimalik lepingu tähtaja pikendamist põhjendada ettenägematu sõja puhkemisest tingitud tarneraskuste jms vaid olukorras, kus selleks ajaks oleks töövõtulepingust täidetud tööde maht võrreldav kulunud ajaga või toetuse saaja oleks esitanud selle kohta konkreetseid tõendeid näiteks tarnijatega peetud kirjavahetuse näol. Juhime aga tähelepanu, et toetuse saaja oma kommentaarides lepingu tähtaja pikendamise põhjendamiseks sõjategevust Ukrainas välja ei too.

Audiitorid rõhutavad, et alusdokumentides seatud pooleaastane tööde teostamise tähtaeg võis olla liiga lühike, mis võis tõsta ehitustööde hindu, samuti vähendada potentsiaalsete pakkuja huvi hankes osalemisel, põhjustades sellega ka neljal korral hanke luhtumise ning auditi ulatuses oleva hanke võitja suutmatuse ajagraafikust kinni pidada. Sellest lähtudes ei nõustu audiitorid ka toetuse saaja kommentaariga, et kui oleks antud pikem tähtaeg, oleks korteriühistu kulutused olnud suuremad. Hinnanguliselt võinuks pikema ehitustööde tähtajaga olla potentsiaalseid pakkujaid rohkem ja hind soodsam.

- Audiitorid ei nõustu korraldusasutuse kommentaarides esitatud seisukohaga justkui esineks võimalus, et hankedokumentides nõutud, kuid lepingu täitmisel esitamata jäetud täitmisaegse tagatise ja garantiiaegse tagatise puhul oleks võimalik lähtuda analoogiast RHS § 123 lg 1 p-s 1 ning rõhutavad, et nii täitmis- kui ka garantiiaegse tagatise näol on tegemist töövõtja finantskohustusega, mida vastavalt ettevõtte finantsvõimekusele ei pruugi kõik potentsiaalsed pakkujad olla võimelised täitma. See aga omakorda näitab, et tegemist ei ole pelgalt võimaliku väheolulise töövõtulepingu muudatusega, jättes täitmata lepingu kõrvalnõue, vaid olukorraga, kus mõni potentsiaalne pakkuja võis jätta pakumuse esitamata, teades, et ei saa pangast nõutud garantiikirju.
- Audiitorid ei nõustu rakendusüksuse kommentaariga etteheitele hankedokumentides sisalduva piirava tingimuse kohta, *et pank kui toetatava projekti finantseerija väljastab edukaks osutunud ehitajale garantiikirja, kui selline ehitaja on aktsepteeritav pangale*. Audiitorite hinnangul ei saa rakendusüksus tugineda pankade poolt tehtavatele kontrollidele, mille alusel ehitajat aktsepteeritakse, sest korduvalt on auditite käigus tuvastatud olukord, et edukaks tunnistatud ja panga poolt aktsepteeritud ehitaja ei suuda esitada nõutud tagatise. Seega ei saa eeldada, et kui pank aktsepteerib ehitajat, siis väljastab talle ka nõutud garantiikirjad.

Tähelepanek 4.2 – Toetuse saaja on hanke alusdokumentides seadnud kvalifitseerimisetingimuse, mis ei vasta TAT lisas sätestatud tingimusele ja nõuded pakumuses esitatavatele dokumentidele, mida ei ole kontrollinud. Finantsmõju ei kaasne. (väheoluline)

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 26 lg 6 järgi, kui toetuse saaja (edaspidi TS) või partner ei pea järgima riigihangete seadust (edaspidi RHS) 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, st TS peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel, vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti ning kohtlema kõiki isikuid võrdselt.

³¹ Töövõtulepingus seatud ehitustööde teostamise ajast oli 2022.a veebruariks kulunud 66%.

Toetuse andmise tingimuste³² (edaspidi TAT) § 25 lg 1 järgi viib TS rekonstrueerimistööde tellimisel hanke läbi elektrooniliselt riigihangete registris (edaspidi RHR) ja hanke läbiviimisel kohustub TS lähtuma RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest.

TAT § 25 lg 3 järgi lähtub TS hanke läbiviimisel üksnes käesoleva määruse lisas „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused” kehtestatud tingimustest.

Rakendusüksus³³ (edaspidi RÜ) on koostanud taotluse rahuldamise otsuse³⁴ (edaspidi TRO), mille p 1.2 kohustab TS-t rekonstrueerimistööde hanget läbi viima RHR-is ja kasutama hankes seatavate tingimuste ja kriteeriumitena ainult KredEx kodulehel avaldatud tingimusi ja kriteeriume³⁵ ning tagama RHS §-s 3 toodud riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimise. Samuti kohustas nimetatud punkt TS-t lisama KredExi esindaja enne hanke avamist elektroonilises RHR-is hanke juurde vaatlejaks.

Auditi käigus tuvastati järgmised puudused:

1. TS on hanke alusdokumentides seadnud kvalifitseerimistingimuse, mis ei vasta TAT lisas toodud tingimusele.

TAT lisa³⁶ p 2.2.2. järgi peab pakkuja olema RHS § 101 lõike 1 punktis 1 sätestatud tähtaja jooksul teostanud vähemalt ühe pakkumuses esitatuga samaväärse ehitustöö maksumusega määras, mis on vähemalt sõlmitava lepingu ühekordne eeldatav maksumus.

TS³⁷ viis RHR-is TS ostuna läbi kortermaja rekonstrueerimistööde hanke nr 240561 (edaspidi hange) avaldades hanketeate 30.08.2021.a. Hanke tulemusel sõlmiti 08.10.2021. a OÜ-ga Landcapital töövõtuleping maksumusega 671 999,58³⁸ eurot (KM-ga).

Auditi toimingute käigus tuvastati, et hanke alusdokumentides oli seatud üheks kvalifitseerimistingimuseks, et *pakkuja peab olema hanketeate elektroonilises riigihangete registris avaldamise kuupäevale eelneva 60 kuu jooksul teostanud vähemalt 1 sarnase ehitustöö ehitusmaksumusega vähemalt 300 000 eurot (ilma käibemaksuta). Sarnaseks ehitustööks loetakse hanke objektiks oleva hoonega võrdse või suurema suletud netopinnaga sisekliima tagamisega hoone (korterelamu, büroo, kool, lasteaed 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.*

³² Majandus- ja taristuministri 27.05.2020 määrus nr 28 COVID-19 kriisist tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord (RT I, 10.07.2021, 6).

³³ Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus

³⁴ 10.09.2020 allkirjastatud COVID-19 eriolukorrast tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse taotluse rahuldamise otsus nr 088.

³⁵ Lehel <https://kredex.ee/et/teenused/elamistingimuste-parandamiseks/rekonstrueerimistoetus-react-eu> toodud Rekonstrueerimistööde hangete tingimused, mille alla on lisatud TAT lisa „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused” (https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/1190/8202/1006/MTM_m28_lisa.pdf#).

³⁶ „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused” (https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/1190/8202/1006/MTM_m28_lisa.pdf#).

³⁷ Saue vald, Ääsmäe küla, Kasesalu tn 22 korteriühistu.

³⁸ Lepingu maksumus ilma käibemaksuta on 559 999,65 eurot (sh reserv 26 666,65 eurot).

RHR-is avaldatud hanke eeldatav maksumus oli 650 000,00 eurot.

Audiitorite hinnangul ei ole antud olukorras TS kvalifitseerimistingimused esitatud nõue pakkuja varasemalt tehtud sarnase ehitustöö maksumusele kooskõlas TAT lisa seadud ja Kredexi kodulehel avaldatud tingimusega. TS on hanke alusdokumentides esitanud sarnasele ehitustööle nõude enam kui poole väiksemas maksumuses, võrreldes hanke eeldatava maksumusega, mis on TAT lisa võrdluseks ette nähtud. Seega, TS on eiranud TAT § 25 lg 3 koostöös TAT lisa p 2.2.2. sätestatud nõuet seada kvalifitseerimistingimused samaväärse ehitustöö maksumusele määras, mis on vähemalt sõlmitava lepingu ühekordne eeldatav maksumus.

Audiitorite hinnangul puudub nimetatud rikkumisel finantsmõju, sest TS poolt RHR-is läbiviidud hankesse laekus kaks pakumust ning edukaks tunnistatud pakkujal³⁹ oli pakumuses referentsobjektina esitatud vähemalt üks ehitusobjekt maksumusega, mis on vähemalt samaväärne hanke eeldatava maksumusega.

2. TS ei ole kontrollinud edukaks tunnistatud pakumuses esitatud dokumentide vastavust hanke alusdokumentides seadud nõuetele.

2.1. TAT lisa⁴⁰ p 1.1. sätestab, et TS kasutab rekonstrueerimishanke korraldamisel üksnes KredExi kodulehel avaldatud dokumentide vorme.

TS on esitanud hanke nr 240561 alusdokumentides mh Kredexi kodulehel avaldatud vorme, sh vormi „TS hanke hankepass“. Nimetatud vorm sisaldab pakkuja andmeid ja kinnitust, et ta võtab üle kõik TS hanke dokumentides esitatud tingimused, sh et on ta esitanud pakumusega koos kõik nõutud dokumendid ja kinnitused.

Edukaks tunnistatud pakkuja esitatud pakumuse ei sisalda Kredexi kodulehel avaldatud kohustusliku vormina nõutud TS hanke hankepassi.

TS on auditi käigus esitatud selgistustes märkinud, et inimliku eksimuse tõttu pakumust kontrollides, jäeti hankepassi olemasolu tähelepanuta ja puudust ei tuvastatud.

Audiitorite hinnangul võib nimetatud puuduse hinnata pigem formaalseks ja mitte finantsmõjuga rikkumiseks, sest see ei avalda mõju pakkuja ringile ega pakumuste hinnale. Audiitorite hinnangul on siiski oluline kontrollida hanke alusdokumentides seadud nõuete järgimist, et tagada kõigi pakkuja võrdne kohtlemine.

2.2. TAT lisa p 2.2 on sätestatud kohustuslikud kvalifitseerimistingimused, millest lähtuvalt on TS seadnud hanke nr 240561 alusdokumentides kvalifitseerimise tingimused tehnilise ja kutsealase suutlikkuse alapealsetel, mh,

- et pakkuja peab olema esitanud majandustegevuse registris (www.mtr.mkm.ee) tegevusalal „Ehitamine“ majandustegevuste tegevusala liikidega: üldehituslik ehitamine, sisekliima tagamise süsteem, hoonesisene või selle juurde kuuluv veevarustuse või kanalisatsioonisüsteem. Elektritööde teostamisel peab olema esitatud majandustegevuse registris majandustegevuste tegevusalal „Elektritööd“ tegevusala liigiga elektripaigaldise ehitamine, s.h. paigaldamine. Juhul kui ettevõtja ei suuda iseseisvalt täita antud kvalifitseerimise tingimust registreeringute kohta, on tal õigus tugineda teise isiku (võib olla ka ühispakkuja) näitajatele, sel juhul tuleb esitada pakumusega koos selle isiku, kelle näitajatele tuginetakse, allkirjastatud kinnitus, et ta osaleb vastavas osas lepingu täitmises kogu lepingu täitmise aja jooksul. Välismaisele pakkuja MTR registreeringu nõuet ei kohaldata.

³⁹ OÜ Landcapital (11229728).

⁴⁰ „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused“ (https://www.riigiteataja.ee/aktiis/1190/8202/1006/MTM_m28_lisa.pdf#).

Hanke alusdokumendis „Pakkumuse esitamise ettepanek“ p 1.15 on täpsustatud, et TS hankes on pakkujal lubatud seatud kvalifitseerimisnõuetele vastavust tõendada ka teise isiku vahenditele tuginedes. Juhul, kui tuginetakse teise isiku vahenditele, peab pakkumusega koos olema alati esitatud ka teise isiku esindaja kirjalik kinnitus, et ta on nõus oma vahenditele tuginemisega ning vastavas kinnituses peab sisalduma ka selgitus, millises osas vastav isik lepingu täitmises osaleb, juhul kui pakkuja, kes isiku vahenditele tugineb, edukaks osutub (näiteks, kui tuginetakse teise isiku käibele, siis vastav isik kinnitab, et on nõus enda andmetele tuginemisega ning osaleb lepingu täitmises lepingu täitmiseks vajaliku finantsvõimekuse tagajana. Juhul, kui tuginetakse teise isiku töötajatele, peab isik kinnitama, et ta lubab oma töötajaid kasutada ning vastava lepingu täitmises osalevad töötajad töötavad vastavalt hankes nimetatud positsioonile).

TS on edukaks tunnistanud pakkuja⁴¹, kes tugines oma pakkumuses elektritööde teostamise osas alltöövõtjale Elektrilahendus OÜ-le, sisekliima tööde osas Comfort Systems OÜ-le ja hoonesisene või selle juurde kuuluva kütte, veevarustuse või kanalisatsioonisüsteemid ehitamise osas alltöövõtjale Vigo Group OÜ-le.

Audiitorid tuvastasid, et edukaks tunnistatud pakkuja esitatud pakkumuses on kõigi alltöövõtjate kinnitused küll olemas, kuid neis puudub nõutud info volitatud esindaja kohta ning need kinnitused on allkirjastamata. Audiitorite hinnangul puudub allkirjastamata kinnituste puhul kindlus, et allhankijad on ka tegelikult andnud nõusoleku osaleda hankes sõlmitud töövõtulepingu täitmisel kinnituses märgitud töodes. Audiitorite hinnangul võib nimetatud puuduse lugeda siiski formaalseks rikkumiseks, millega finantsmõju ei kaasne, kuna mõju pakkuja ringile ja pakkumuste hinnale puudub.

Risk toetuse saajale:

Õigusaktides toodud nõuete mittejärgimine ja hanke alusdokumentides toodud tingimuste kontrollimata jätmine võib kaasa tuua olukorra, kus riigihangete seaduse § 3 nõudeid ei täideta ning rikkumine võib kaasa tuua finantsmõju, mille tulemusel võidakse toetus osaliselt tagasi nõuda.

Soovitus toetuse saajale:

Toetuse kasutamisel jälgida õigusaktides toodud nõuete täitmist, samuti kontrollida hankes seatud tingimuste täitmist.

Toetuse saaja kommentaar: Toetuse saaja oma kommentaari antud tähelepanekule ei esitanud.

5. Riigiabi andmine

Projekt ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

6. Teavitamine ja avalikustamine

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

⁴¹ OÜ Landcapital (11229728).

7. Rakendusüksusele suunatud tähelepanekud

Tähelepanek 7.1 – Rakendusüksuse kontrollid ei ole tuvastanud puudusi toetuse saaja hanke läbiviimises ja lepingu täitmises ning ei ole hinnanud lepingu muudatuste RHS § 3-le vastavust. (oluline)

Auditi toimingute käigus tuvastasid audiitorid vigu TS korraldatud hanke⁴² läbiviimises ja selle tulemusel sõlmitud töövõtulepingu täitmises ja muutmises, mida RÜ ei ole kontrollinud ja/või tuvastanud. Puudused on täpsemalt kirjeldatud tähelepanekutes nr 4.1 ja 4.2. Kokkuvõttes on audiitorite hinnangul jäänud RÜ-l tuvastamata järgmised puudused:

1. RÜ ei ole kontrollinud hanke alusdokumentide vastavust TAT lisa tingimustele ega tuvastanud, et TS ei ole hanke läbiviimisel lähtunud üksnes TAT lisas kehtestatud ja Kredexi kodulehel avaldatud tingimustest. Sellest tulenevalt on tekkinud olukord, kus hanke alusdokumentides on pakkuja varasematele sarnastele töödele seatud nõue, mis ei vasta TAT lisas sätestatud ja Kredexi kodulehel avaldatud tingimusele. Täpsemalt vt tähelepanekust nr 4.2 p 1.

Audiitorid tuvastasid, et kuigi TS lisas RHR-is 30.08.2021 avaldatud hanke nr 240561 vaatlejaks RÜ esindaja 31.08.2021, on RÜ laadinud SFOS-i⁴³ nimetaud hanke juurde juba 24.08.2021.a allkirjastatud kontroll-lehe „Toetuse otsuse järelkontroll“, mis mh sisaldab ka hanget puudutavaid küsimusi. Kõik küsimused nimetatud kontroll-lehel on vastatud, sh küsimus nr 5 „Toetuse saaja on viinud elektroonilises riigihangete registris läbi ehitustööde hanke ning kasutanud hankes vaid SA KredEx kodulehel avaldatud toetuse saaja hanke kõrvaldamise aluseid, kvalifitseerimistingimusi, vastavustingimusi ning hindamiskriteeriumeid.“, millele on vastuseks märgitud JAH-lahtrisse X. Ühtegi märkust ega kommentaari RÜ vastusele lisatud ei ole. Ühelgi teisel RÜ kontroll-lehel, sh maksetaotluste ega ka lõpparuande kontroll-lehtedel, ei ole jälge sellest, et nimetatud hanget oleks hiljem kontrollitud.

RÜ on auditi ajal selgitanud, et on järginud tingimuste täitmist vastavalt TAT-ile, seega ei ole korrektne väita, et nõuded on täitmata. Kõnesolev kontroll-leht on vormistatud eelmise hanke⁴⁴ kohta. Kuna toetuse saaja teavitas RÜ-d luhtunud hankest alles siis, kui uus hange oli tehtud, leping sõlmitud ja ehitus juba käis, siis paraku on selline erandlik olukord tinginud ka selle, et kontroll-jälg tehtud kontrollist on jäänud vormistamata. Rõhutame, et tegemist oli erandliku olukorraga ning halduri inimliku eksimusega. Hanke kontroll teostati lisaks ka väljamaksetaotluse kontrolli käigus.

Tulenevalt RÜ selgitusest veendusid audiitorid RHR-i vahendusel, et TS on varem korraldatud kokku neli⁴⁵ korterelamu rekonstrueerimistöde hanget, mis on lepinguta lõpetatud ehk luhtunud. Neist viimase – 04.05.2021 avaldatud hanke nr 236535 alusdokumendid, millele RÜ oma selgituste järgi kontrolli tegi, sisaldasid paraku täpselt

⁴² RHR-is TS ostuna läbi viidud kortermaja rekonstrueerimistöde hange nr 240561.

⁴³ Struktuuri-toetuste register.

⁴⁴ RHR-is hange nr 236535, HT avaldatud 4.05.2021, lõpetatud lepinguta.

⁴⁵ RHR-is hanked nr 232049 (HT avaldatud 1.02.2021); nr 234147 (HT avaldatud 11.03.2021); nr 235668 (HT avaldatud 19.04.2021); nr 236535 (HT avaldatud 4.05.2021).

samasugust kvalifitseerimistingimust⁴⁶, mis ei olnud vastavuses TAT lisas toodud tingimusega ja RÜ seda ei tuvastanud ega kajastanud 24.08.2021.a allkirjastatud kontroll-lehel.

Ka SFOS-ist leitavad maksetaotluse ja lõpparuande kontroll-lehed ei kinnita RÜ selgitust, justkui oleks RÜ hanget nr 240561 kontrollinud ning tuvastanud, et TS ei ole hanke läbiviimisel lähtunud üksnes TAT lisas kehtestatud tingimustest.

Audiitorite hinnangul puudub eeltoodut arvestades RÜ-l kontroll-jälg hanke nr 240561 kontrollimise kohta, samuti esineb võimalus, et kontroll on jäänud teostamata, mille tulemusena on RÜ-l jäänud tuvastamata vastuolu hanke alusdokumentides seatud kvalifitseerimistingimuse ja TAT-lisas sätestatud kohustusliku kvalifitseerimistingimuse vahel.

2. RÜ ei ole tuvastanud, et TS ei ole kontrollinud edukas pakkumuses esitatud dokumentide vastavust hanke alusdokumentides seatud nõuetele. Sellest tulenevalt on tekkinud olukord, kus hanke alusdokumentides pakkumuses esitatavatele kinnitustele seatud nõue, ei ole täidetud. Täpsemalt vt tähelepanekust nr 4.2 p 2.

RÜ on auditi käigus antud selgitustes märkinud vaid, et *pakkumine sisaldas alltöövõtjate kinnitusi*, kuid jätnud täpsustamata oma hinnangu asjaolule, et kinnitused ei vastanud nõuetele, st need olid allkirjastamata.

Audiitorite hinnangul puudub allkirjastamata kinnituste puhul kindlus, et allhankijad on ka tegelikult andnud nõusoleku osaleda hankes sõlmitud töövõtulepingu täitmisel kinnituses märgitud töödes.

3. RÜ ei ole tuvastanud, et TS on hankes seadnud kõrvaldamise alused, mida ei ole tegelikult kontrollinud.

RÜ ei ole tähelepanekus nr 4.1 p 1 nimetatud puuduseid tuvastanud ning on auditi käigus antud vastustes märkinud vaid, et *OÜ LANDCAPITAL 14.09.2021 pakkumuses on mh esitatud ka Maksu- ja Tolliameti maksuvõla puudumise tõend nr 147802420*, kuid jätanud täpsustamata oma hinnangu asjaolule, et tõend ei vastanud nõuetele. Puuduvate töötasutõendite kohta ei ole RÜ hinnanguid andnud.

4. RÜ ei ole tuvastanud, et TS on tunnistanud edukaks pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimistingimustele, mis on võimaldanud tekkida olukorral, et TS on kooskõlas TAT lisa p-ga 2.2. seadnud hanke nr 240561 alusdokumentides kvalifitseerimistingimuste all tehnilise ja kutsealase suutlikkuse alapunktis nõuded pakkuja meeskonnale, mida edukaks tunnistanud pakkuja ei ole täitnud.
Täpsemalt vt tähelepanekust nr 4.1 p 2.

Audiitorite hinnangul ei vasta pakkumuses toodud meeskond hanke alusdokumentides seatud nõuetele ning pakkumust ei oleks tohtinud kvalifitseerida. Tegemist on rikkumisega, mis võis otseselt mõjutada pakkujate ringi – kui kõigil potentsiaalsetel pakkujatel oleks olnud teada, et pakkumuses piisab vaid projektijuhi ja objektijuhi esitamisest, võinuks pakkujate ring olla laiem.

⁴⁶ Pakkuja peab olema hanketeate elektroonilises riigihangete registris avaldamise kuupäevale eelneva 60 kuu jooksul teostanud vähemalt 1 sarnase ehitustöö ehitusmaksumusega vähemalt 300 000 eurot (ilma käibemaksuta). Sarnaseks ehitustööks loetakse hanke objektiks oleva hoonega võrdse või suurema suletud netopinnaga sisekliima tagamisega hoone (korterelamu, büroo, kool, lasteaed 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. (Kvalifitseerimistingimused, majanduslik ja finantsseisund p 2.)

5. RÜ ei ole tuvastanud, et edukaks tunnistatud pakkumus ei vasta hanke alusdokumentidele, mis on võimaldanud tekkida olukorral, kus TS küll kasutas hanke nr 240561 alusdokumentides vastavalt TAT lisa⁴⁷ p 1.1. seatud nõudele vaid KredExi kodulehel avaldatud dokumentide vorme⁴⁸ ning nõudis pakkujatelt mh ka vormi „TS hanke hankepass“⁴⁹ esitamist, kuid edukaks tunnistatud pakkuja pakkumus seda kohustuslikku vormi ei sisaldanud. Täpsemalt vt tähelepanekust nr 4.1 p 3.

RÜ on auditi käigus selgitanud, et *toetuse saaja ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses ning hankepassi kui eraldi dokumendi puudumine ei ole alus pakkuja kõrvaldamiseks. RÜ ei kontrolli mittehankijast toetuse saaja hankes eraldi hankepasside esitamist, need ei genereeru toetuse saaja ostudes automaatselt riigihangete registris erinevalt riigihangetest. RÜ kontrollib, et edukaks osutunud pakkuja vastaks seatud tingimustele, sh oleks pakkumus vastav. Toetuse saaja ostus ei ole ette nähtud, et pakkumus loetakse mittevastavaks hankepassi puudumise tõttu.*

Audiitorite hinnangul ei saa lugeda RÜ selgitust asjakohaseks, arvestades, et Kredexi kodulehel avaldatud kohustuslike vormide seas on TS hankepass esindatud ja kui TS on selle hanke alusdokumentide koosseisu lisanud, on nimetatud vormi esitamine pakkumuses kohustuslik. Audiitorite hinnangul on oluline kontrollida hanke alusdokumentides seatud nõuete järgimist, et tagada kõigi pakkujate võrdne kohtlemine.

6. RÜ ei ole tuvastanud, et TS on seadnud hanketeates ja hanke alusdokumentides erinevad lepingu täitmise tähtajad ega hinnanud hanke tulemusena sõlmitud TVL tähtaja pikendamist enam kui 2 korda, mis on võimaldanud tekkida olukorral, kus TS on hanke nr 240561 hanketeates⁵⁰ märkinud hanke tulemusel sõlmitava lepingu kestuseks 5 kuud (p II.2.7), hanke alusdokumentides esitatud tehnilises kirjelduses kuni 6 kuud (p 3.5.) ja hanke tulemusena sõlmiti TVL tööde teostamise tähtajaga 6 kuud, mida aga pikendati kokku neljal korral nii, et lõpuks kulus töödele 13,5 kuud⁵¹. Täpsemalt vt tähelepanekust nr 4.1 p 4.

RÜ on auditi käigus selgitanud, et *hanketeate p II.1. 4 on öeldud, et juhul kui rekonstrueeritavale korterelamule eraldatud toetuse kasutamise tähtaega õigusaktides muudetakse, on hankijal õigus eduka pakkujaga leppida kokku uues lepinguperioodis, kuid võimalik lisanduv ajaperiood peab võimaldama täita toetuse tingimusi ja kohalduvas määruuses toodud tööde tähtaega ning uus periood lepitakse kokku pärast toetuse otsuse muutmist. Algselt kohaldus toetatavale projektile riigieelarveline rahastus (algne toetuse määru: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129092020008>) ning selles oli toodud, et toetatavaid tegevusi saab teostada oluliselt lühema tähtaja jooksul, algselt kuni 31.12.2021.a. Toetuse saaja on informeerinud hankes võimalusest pikendada tähtaega, kui toetuse andmise aluseks olevad tingimused seda võimaldavad ja selleks on tehtud kõik asjakohased otsused. Lisaks, 2022.a varakevadel Venemaa sõjalise tegevuse tõttu ilmnunud tarne- ja tööjõuraskused olid üldiselt teadaolev info ning igakordselt ei ole seda põhistanud ehitustööde lepingu pikenduses, millise materjali vms tõttu täpsemalt on edasine pikendamine vajalik. RÜ-le teadaolevalt on tööde teostaja informeerinud toetuse saajat (kes, selguse huvides, ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses ega pea hindama erinevalt hankijast kõigi riigihangete seaduse sätete vastavust konkreetse pikendusvajaduse puhul) probleemidest, mida on antud olukorras olnud võimalik käsitleda ka vääramatu jõuna ning arvestades, et toetuse andmise aluseks oleva toetuse määru kohaselt on olnud võimalik töid teostada pikema tähtaja jooksul, on muudatused loetud sobivaks. Arvestades ka toetuse saaja poolt algses hanketeates avaldatut, on*

⁴⁷ „Toetuse saaja rekonstrueerimishangete tingimused“ (https://www.riigiteataja.ee/akt/1190/8202/1006/MTM_m28_lisa.pdf#).

⁴⁸ Kredexi kodulehel <https://kredex.ee/et/teenused/elamistingimuste-parandamiseks/rekonstrueerimistoetus-react-eu> on avaldatud Rekonstrueerimistööde hangete kohustuslikud vormid, mille seas on Hankepassi vorm (kehtiv alates 08.04.2021).

⁴⁹ „TS hanke hankepass“ sisaldab pakkuja andmeid ja kinnitust, et ta võtab üle kõik TS hanke dokumentides esitatud tingimused, sh et on ta esitanud pakkumusega koos kõik nõutud dokumendid ja kinnitused.

⁵⁰ RHR-is avaldatud 30.08.2021.

⁵¹ Tööde tegelik teostamise aeg allkirjastatud tööde üleandmise ja vastuvõtmise aktis.

võimalikud huvilised saanud põhimõtteliselt arvestada sellega, et tulenevalt kehtiva õiguse muutumisest (toetuse andmist reguleerivad õigusaktid ja asjakohased otsused) võib tööde teostamise tähtaeg pikeneda.

Audiitorid ei saa hinnata asjakohaseks RÜ viidet hanketeate punktile II.1.4, sest TS ostu hanketeade avaldati 30.08.2021, selleks ajaks kehtis juba 13.07.2021 muudetud TAT ja pikendatud abikõlblikkuse periood kuni 31.12.2023⁵². Ka TRO muudatus, millega mh pikendati abikõlblikkuse perioodi, on allkirjastatud kuupäevaga 27.07.2021, ehk enne hanketeate avaldamist.

Audiitorite hinnangul ei ole ka TS esitatud selgitused, lepingu tähtaja pikendamisest, piisavad – neist ei ole võimalik välja lugeda, mis täpsemalt tööde lõpetamist takistas, millised tärned ja mis põhjusel probleemseks osutusid. Antud juhul on RÜ auditi käigus antud selgistustes viidanud, et *2022.a varakevadel Venemaa sõjalise tegevuse tõttu ilmnenud tarne- ja tööjõuraskused olid üldiselt teadaolev info*, kuid audiitorite hinnangul oleks TS-l tulnud need põhjendused selgelt fikseerida lepingu muudatustes ning RÜ oleks pidanud nende põhjenduste asjakohasust hindama ning säilitama selle kohta kontroll-jälje. Audiitorite hinnangul ei ole korrektne, et RÜ on püüdnud omal käel sisustada TS esitatud puudulikke selgitusi. Selline praktika võib viia ekslike hinnangute andmiseni, mis omakorda võib soodustada RHS § 3 rikkumist, millega omakorda võib kaasneda toetuse osaline või täielik tagasi nõudmine.

- 7. RÜ ei ole tuvastanud, et edukas pakkuja ei täitnud kõiki lepingust tulenevaid kohustusi**, mis on võimaldanud tekkida olukorral, kus nii hanke alusdokumentides esitatud TVL projektis kui ka 08.10.2021 sõlmitud TVL-s on seatud CAR kindlustuse, täitmistagatise ning garantiiaegse tagatise nõuded, mida edukas pakkuja töövõtjana täitma peab, kuid mida ta tegelikkuses ei täitnud. Täpsemalt vt tähelepanekust nr 4.1 p 5.

RÜ on auditi käigus selgitanud, et täitmistagatise (ka garantiiaegse tagatise) kontrolli ei ole RÜ toetatava projekti elluviimise ajal teinud, kuna see ei ole eraldi ette nähtud dokumentide loetelus, mida tuleb kontrollida. RÜ lähtub oma tegevuses ja kontrollide ülesehituses kehtivast määrusest, mille nõuetele vastavuse eest vastutab RA. Arvestades, et täitmistagatiste kontrolli osas ei ole olnud tsentraalset juhust (KA poolt) ja antud teema on tekkinud ainult läbi viimase aja auditi praktika, siis sellest lähtuvalt on RÜ võtnud kontrolli kasutusele uue perioodi toetusmeetmetes.

Uue perioodi toetusmeetme lisas (määruse lisas) on RÜ ettepanekul juba olemas, et juhul, kui nõutakse ehitusaegset tagatist, võib see olla nii krediidasutuse kui finantseerimisasutuse antud tagatis.

Sisuliselt väärrib rõhutamist, et isegi kui RÜ oleks vastava kontrolli teinud, ei oleks muutunud sisuline probleem ehk mida teha olukorras, kus lepingu osapool keeldub täitmistagatise andmisest, kuigi see on lepingus sätestatud ning teeb seda argumendiga, et vastasel juhul ei ole võimalik töid lõpetada. RÜ on kohtumisel pöördunud auditeeriva asutuse poole küsimusega, mida teha olukorras, kus toetuse saajast sõltumatutel põhjustel ei täida ehitaja omapoolseid lepingulisi kõrvalkohustusi (ehitatakse vastavalt lepingule) olenemata toetuse saaja nõudmisest ning mis oleks sel puhul tagasinõude aluseks, kuid vastus siiani puudub. Eriti aktuaalne on see küsimus pangagarantiide korral, kus ehitaja maksevõime halvenemise korral võib krediidasutus keelduda pangagarantii väljastamisest/pikendamisest ning toetuse saaja suhtes peaks justkui rakendama tagasinõuet, sest hankelepingut ei ole täidetud. Samas ei ole toetuse saaja saanud kuidagi selle nõude täitmist suunata ning ehitustööd võivad olla juba sellises etapis, et neid ei ole mõistlik pooleli jätta või on need lausa valmis.

Lisaks juhime tähelepanu, et mitte toetuse saaja ei ole rikkunud hankelepingu tingimusi jättes tagatise esitamata vaid Töövõtja. Kui toetuse saaja on nõudnud lepingu täitmist, kuid Töövõtja ei ole seda mingis ulatuses teinud, ei saa seda lugeda toetuse saaja rikkumiseks. Toetuse saaja on järginud hankelepingu tingimusi ning teise poole kohustuse täitmata jätmist ei saa lugeda toetuse saaja aktiivseks tegevuseks (loonud soodsamad tingimused).

⁵² TAT § 10 lg 1 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/110072021006>)

Auditi käigus esitatud dokumentide seas aga ei ole piisavaid tõendeid, et TS oleks nimetatud tagatise töövõtjalt selgelt nõudnud ning sellega väljendanud soovimatust lepingut muuta, mistõttu tuleb asude seisukohale, et lepingut on siiski oluliselt muudetud ja sellega seatud edukas pakkuja soodsamasse olukorda võrreldes teiste potentsiaalsete pakkujatega. Seda eelkõige seetõttu, et tagatiste näol on tegemist töövõtja finantskohustusega, mida vastavalt ettevõtte finantsvõimekusele ei pruugi kõik potentsiaalsed pakkujad olla võimelised täitma. Seega võinuks pakkujate ring olla teine ning pakkumuse hind soodsam, kui juba hanke toimumise ajal oleks olnud kõikidele potentsiaalsetele pakkujatele teada, et täitmis- ja garantiiaegset tagatist ei nõuta või oleks võinud seda tagada muul viisil – näiteks deponeerides vastav tagatissumma.

Lisaks märgivad audiitorid, et RÜ ei ole tuvastanud ka asjaolu, et tagatiste nõue hanke alusdokumentides ja sõlmitud TVL-s on seatud piiraval viisil, võimaldades tagatise esitamist vaid krediidasutuselt.

Risk rakendusüksusele:

Esineb risk, et RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteem ei ole piisavalt tõhus, et tuvastada toetuse saaja eksimusi RHS §-s 3 toodud üldpõhimõtete järgimisel. Samuti on oht, et kontrollisüsteemis puuduvad kontrollkohad, millega hinnatakse piiravate lepingutingimuste olemasolu, lepingu projekti ja sõlmitud lepingu vastavust, lepingu tingimuste täitmist ning muutmist. Olulised puudused RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteemis võivad viia Euroopa Komisjoni maksete peatamiseni.

Soovitus rakendusüksusele:

Soovitame RÜ juhtimis- ja kontrollisüsteemi täiendada, lisades eelmises lõigus toodud (risk rakendusüksusele) kontrollkohad. Samuti soovitame RÜ-l tõhusamalt kontrollida RHS §-st 3 tulenevate põhimõtete järgimist, sh ka lepingu täitmise ja muutmise etapis, et tagada õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakkujate vahel, hanke läbipaistvust ja hankes osalejate võrdset kohtlemist. Vajadusel küsida nõu Rahandusministeeriumi riigihangete- ja riigiabi osakonnalt või Korraldusasutuselt.

Rakendusüksuse kommentaar:

Rakendusüksus vastab esiteks eelviidatud seitsmele puudusele, seejärel toob välja selgituse ja ülevaate käesolevaks ajaks rakenduva juhtimis- ja kontrollisüsteemi osas, mis arvestab lisaks toetusmeetme määruks toodule mh hilistes auditite praktikates ilmnenud nüansse.

1) Toetuse saaja teostanud varasemalt neli ostumenetlust, mis ebaõnnestusid. Toetuse saaja korraldas ka viienda ostumenetluse riigihangete registris viitenumbriga 240561, mille tulemusel leiti edukas pakkuja. RÜ ei ole fikseerinud antud ostumenetluse kohta eraldi kontroll-lehte, kuna formaalselt toimus ostumenetlus ajal, millele oli vahetult eelnenud toetatava projekti tõste REACT- EU rahastusse, ning ostumenetluse vastavuses veenduti hiljem, st ajal, mil toetuse saaja oli ostumenetluse juba lõpetanud. Siinkohal väärib uuesti märkimist ka asjaolu, et toetuse saaja viis läbi avatud ostumenetluse viiendat korda, ning RÜ on, saanud nimetatud ostumenetlusest teadlikuks, hinnanud asjaolu, kas toetuse saaja peaks tegema ostumenetluse veelkord. Ilmselt ei olnud nimetatud ostumenetluse kuuendat korda tegemine põhjendatud, ning nagu ka eelpool märgitud, oleks riigihankes olnud lubatav viia läbi peale esmase avatud menetluse ebaõnnestumist ka mõni muu, piiratud pakkujate ringiga menetlus. Arvestades, et toetuse saaja tegi aga täielikult avatud menetluse viiendat korda, on RÜ võtnud seisukoha, et nimetatud tegevus oli aktsepteeritav, kõigile pakkujatele oli tagatud võrdne võimalus menetluses osalemiseks ning toetuse saaja on käitunud ostumenetluse läbiviimisel, arvestades lõppeesmärki, sh pakkuja leidmist, kes korterelamu rekonstrueerimise ka ellu viiks, proportsionaalselt.

2) Punktis 1 toodud vastus seondub ka RÜle tehtud tähelepanekuga nr 2. RÜ ei ole pidanud rikkumiseks alltöövõtjate allkirjastamata kinnitusi, kuna muude avalike andmeallikate kohaselt on olnud tõendatav, et vastavad alltöövõtjad tegutsevad valdkonnas või oli nende aktiivne tegutsemine rekonstrueerimisturul varasemat kinnitust leidnud fakt. Alltöövõtjate allkirjastatud kinnituste esitamine kui täiendav kontroll-koht ei ole ostumenetluse kontrolli ajal ka

rakendunud ning ehkki saab nõustuda, et vastavate kinnituste esitamine allkirjastatuna annab alati kindluse, et alltöövõtjad ka tööde teostamisel osalevad, saab alltöövõtjaid siiski alati vahetada ning pakkuja ei ole nendega lepingu täitmise faasis seotud. Seega on ka põhimõtteliselt küsitava väärtusega auditi väide, millist riivet peaks RÜ nägema selles, kui alltöövõtjad ei esita allkirjastatud kinnitusi, kuid nende osalemine vastavas turusegmendis on muude, sh RÜle teadaolevate tegevuste ja lepinguliste suhete kaudu teada.

3) Punktis 1 toodud vastus seondub osaliselt ka RÜle tehtud tähelepanekuga nr 3. Töötasutõenditele ei ole olnud ostumenetluse kontrolli teostamise ajal olnud kohalduv kontroll selliselt, et RÜ oleks pidanud selgitama, millistest kaalutlustest tulenevalt ta aktsepteerib toetuse saaja poolt valitud edukat pakkujat, kui nimetatud pakkuja ei ole esitanud kõiki asjakohaseid tõendeid. Nimetatud tõendite vastavust seatud tingimusele on olnud võimalik ka hiljem tõendada.

4) RÜ hinnangul on pakkuja olnud siiski suutlik töid teostama ning viienda ostumenetluse raames viimaks leitud eduka pakkuja leidmise fakt tõendab, et pakkujate ring ei oleks olnud teine. Kõigil pakkujatel oli ühesugune teave ja võimalus osaleda kõigis ostumenetlustes antud korterelamu ehitustööde lepingu sõlmimiseks, kuid neli ostumenetlust ebaõnnestusid.

5) Asjaolu, et ostumenetluses ei ole esitatud täpselt samas formaadis hankepassi kui oli avaldatud RÜ kodulehel, ei muuda asjaolu, et ostumenetluses on pakkuja esitanud sisuliselt sama teabe, mis sisaldunuks hankepassis. RÜ ei ole hankepassi formaalse vorminõude täitmata jätmist pidanud riiveks, mis tekitaks toetuse saajale vajaduse täiendava, st kuuenda ostumenetluse läbiviimiseks samal eesmärgil.

6) RÜ hinnangul on tähtaja pikendamine olnud põhjendatud. Arvestades turuolukorda ja väga kiirelt muutuvat ehitusturu seisu, oli pikendamine mõistlikult vajalik ning RÜ ei ole asunud omal käel sisustama toetuse saaja väiteid. Nimetatud eeldus audiitori poolt on ekslik ja RÜ ei saa sellega nõustuda. Tegutsedes pikaajaliselt korterelamute rekonstrueerimismaastikul, on RÜ teadlik ajas jooksvalt edukate pakkujate, kes osutavad toetuse saajatele teenust olukorrast, samuti on üheselt selge, et situatsioonis, kus lisaks endiselt kestvale covid-19 kriisile algasid Venemaa sõjalise tegevuse tõttu ka tarnearaskused, oli tähtaja pikendamine põhjendatud. Haldusorgan peab mh alati hindama haldusakti adressaadilt informatsiooni ja teavet küsides, milline maht vastavat teavet või informatsiooni on juba liigselt koormav. Olukorras, kus sisuliselt ehitusturg on seiskunud või tegutseb vaid varude najal, ei ole põhjendatud hakata korteriühistult nõudma veel täiendavaid tõendeid, mis täpselt tekitab ehitajal tähtaegade pikendamise, nimetatud asjaolud laiemalt olid üldine ja avalikult teadaolev ning ilma raskusteta kättesaadav teave.

7) RÜ hinnangul ei ole toetuse saaja seadnud piiravaid tingimusi, turuolukord oli selgelt selline, mis võimaldas anda toetuse saaja ehitustöödele kindla tagatise vaid krediidiasutusel. Vastavat kontrolli tagatiste ja garantiide osas ei ole eraldi maksetaotluste kontrollis teostatud, kuna nimetatud ajal ei ole tagatiste ja garantiide kontroll kohaldunud, nimetatud kontroll on auditite praktikas ilmnenu ennekoike 2023.a. Lisaks, RÜ juhib tähelepanu, et kõnealuse toetusmeetme spetsiifikast lähtudes, ei saanud RÜle saabuda sõlmitud lepingut enne maksetaotluse esitamist, millest tulenevalt oleks ka praktiliselt olnud põhjendamatu hakata olukorras, kus toetuse saaja on maksetaotluse aluseks olevad tööd juba teostanud (st teostanud projekti juba suures mahus) kontrollima, kas täitmistagatis või muu samalaadne kohustus oli täidetud enne ehituse algust või selle algusfaasis.

Lisaks toome välja ülevaate kehtivast juhtimise ja kontrolli-süsteemist, mille rakendamise ettevalmistamisel ja rakendamisel on juba eelnimetatud tähelepanekuid ja täiendavaid, uusi kontrolli-kohti täielikult arvestatud. RÜ on nimetatud asjaolu rõhutanud ka muudes 2023.a läbiviidud projektiauditites (n: ERF-369, TP 7.1 alajaos) , mida perioodi 2014-2020 ja REACT- EU vahendite alusel rahastatavate projektide kohta on teostatud- kõiki tähelepanekuid on arvestatud.

Seega kehtivas juhtimis- ja kontrollisüsteemis ei esine audiitori osundatud puudusi ning toetuse saaja ostumenetlustes tagatakse mittehankijatele kohalduva riigihangete seaduse § 3 põhimõtete järgimine nii läbi toetusmeetmete õigusaktides olevate kohustuste, sh ostumenetlustes kasutatavate tingimuste ja kriteeriumite kui rakendusüksuse kontrollprotseduuride kaudu.

Audiitori poolt väljendatud tähelepanekud rakendusüksusele ei ole käesoleval hetkel põhjendatud, kuna:

1. Auditeeritav projekt on olnud algselt rahastatud riigieelarvelistest vahenditest (RE vahendid) ehk toetuse saaja on esitanud taotluse, rakendusüksus on teinud haldusotsuse toetuse eraldamise kohta ning toetuse saaja on viinud läbi ostumenetluse määruse kohaselt, mis ei kuulunud ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 kohaldamisalasse. Toetatav projekt on rahastatud ja selle raames ostumenetlus ellu viidud ajal, mil selle kontrollile ei kohaldunud JKS, sest tegemist oli riigieelarvelise toetusega. Täpsemalt, toetuse saaja ostumenetlus viidi läbi ajal, mil toetuse andmise aluseks oli riigieelarve seaduse § 53¹ alusel antud majandus- ja taristuministri 27.05.2020.a määrus nr 28 " Covid-19 eriolukorrast tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord".
Seega ei saa rakendusüksusele ette heita JKSi mitte rakendamist või puudulikku rakendamist olukorras, kus see ei kohaldunud. Samuti ei saanud toetuse saaja mõistlikult eeldada, et toetatud projektile kohalduvad audiitorite ettepanud rikkumised ja nendega seotud finantskorrektsioonid.
2. Toetatava projekti rahastamisel ja kontrollide teostamisel on rakendusüksus lähtunud, pärast projekti tõstet (toetuse määruse vastavasisuline muudatus jõustus 13.07.2021.a) REACT- EU rahastusse (vastavasisuline otsus riigieelarveliste projektide tõsteks välisrahastusse tehti VV poolt) rakendusüksusele kehtinud JKS-ist, mille on 2018.a läbiviidud JKS auditi tulemusel heaks kiitnud audiitorid ja korraldusasutus. Käesolevas projektiauditis toodud kontroll-kohti ei ole projekti elluviimise ajal rakendunud ja eelpool nimetatud asutuste poolt heakskiidetud JKS-is ette nähtud. Seega rakendusüksus ei teadnud ega pidanudki teadma, et auditeeritud JKS ei ole enam piisav ning teostada tuleb auditeeritud JKSi lisanduvaid kontrole. Samas mõõname, et juhul, kui sellised **kontroll-kohad oleksid audiitorite või korraldusasutuse poolt rakendusüksusele varem selgelt esitatud, oleks rakendusüksus oma toiminguid täiendanud.** Väidet kinnitab asjaolu, et 2023.a alguses läbi viidud auditi raames esitas auditeeriv asutus esmakordselt rakendusüksusele kirjalikult tähelepaneku, mille kohaselt juhiti tähelepanu vajalikkusele kontrollida ka lepingu täitmist ning muutmist ja perioodi 2021-2027 meetmete rakendamisel on JKSi juba vastavalt täiendatud ning seda kinnitavad materjalid on audiitoritele esitatud. Samuti on rakendusüksus kontrollide täitmiseks muutnud oma töökorraldust ning loonud juurde asjakohaseid ametikohtasid.
3. Toetuse saaja lepingute täitmise kontroll mahu, mida käesolevas projektiauditis toovad välja audiitorid, on teadaolevalt uus nõue ja ilmnenud käesoleva aasta auditee praktikas. Toetuse saaja poolt ehitustööde lepingus ettenähtud võlaõiguslike kõrvalkohustuste, sh kindlustuste ja garantiide nõudmise kontrolli ei ole varasemalt ette nähtud või selliste kohustuste mittetähtaegset täitmist rikkumisena käsitletud.
4. **Rakendusüksus on perioodi 2021-2027 meetmete rakendamises arvestanud juba kõigi audiitorite tähelepanekutega,** tuginedes teadaolevale praktikale ja nõuetele. Täpsustused on nii meetme määruse lisades kui ka JKSi. Täpsemalt on tegevused ja kontrollid, mida rakendusüksus teostab täiendavalt kirjeldatud järgneva vastuse punktides a kuni d.

Rakendusüksus juba rakendab uuel, s.o perioodi 2021-2027.a rahastusperioodil vastavalt toetusmeetme määrustele ning toetatavate projektide kontroll-lehtedele kõiki audiitori väljatoodud soovituslikke kohti, täpsemalt:

- a. Korterehamute rekonstrueerimistoetuse määruste, olenemata rahastusallikast, lisades on juba aastaid (alates 2021.a) toodud kõik toetuse saaja rekonstrueerimistööde ostule kohalduvad kõrvaldamise alused, kvalifitseerimistingimused, vastavustingimused ja hindamiskriteeriumid, mida on ainsana lubatav toetuse saaja ostus kasutada. Nende tingimuste ja kriteeriumite kasutamine tagab teadaolevalt parimal viisil riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimise ja välistab toetuse saaja ostudes subjektiivsuse, olgu tahtliku või tahtmatu, riski. Kuna üldiselt on toetuse saaja ostu tegemine ja pangalaenu saamine, korterelamu rekonstrueerimismeetmetes, sh perioodi 2021-2027 rekonstrueerimismeetmes, taotluse rahuldamise otsuse kõrvaltingimused, kontrollib rakendusüksus enne kõrvaltingimuste täitmise kohta vastava otsuse vormistamist või kinnituse andmist, et toetuse saaja ostus oleks kasutatud üksnes toetusmeetme määruse lisas toodut ning ostus oleks parim pakkuja selgitatud välja vastavalt toetusmeetme määruse lisas märgitud ja ostus kasutatud hindamiskriteeriumile. Vastavad kontrollküsimused on rakendusüksuse kontroll-lehel, mida täidetakse kõrvaltingimuste kontrollis. Rakendusüksus kohaldab lisaks ka toetuse saaja ostudele täiendavat kontrolli, vaadates enne või selle

avaldamise alguses toetuse saaja ostus elektroonilises riigihangete registris, et kasutatud oleks üksnes toetuse määruise lisas toodut. Juhul, kui toetuse määruise lisas toodust on kõrvale kaldutud, peab selleks olema objektiivne põhjus. Rakendusüksus esitab kõigile toetuse saajatele taotluse rahuldamise otsusega saadetava kaaskirjaga info, et niipea kui toetuse saaja ost on riigihangete registris avaldamiseks valmis, teavitatakse sellest rakendusüksust, et viimane saaks ostu tingimused ja kriteeriumid üle vaadata.

- b. Rakendusüksus kontrollib sõlmitud lepingute täitmist. Alates perioodi 2021-2027 struktuurivahendite toetusmeetme rakendamise, on vastav kohustus toetuse saajale järgida sõlmitud lepingut, sätestatud ka kõrvaltingimuste täitmise otsuses, järgnevas sõnastuses: Toetuse saaja on kohustatud teavitama rakendusüksust hiljemalt 5 tööpäeva jooksul arvates rekonstrueerimistööde lepingu sõlmimisest, vastava lepingu sõlmimise asjaolust. Toetuse saaja on kohustatud tagama, 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. 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.
- c. Toetuse saaja ostumenetluses ei sisaldu piiravaid tingimusi, kui järgitakse toetuse määruise lisades toodut ja vastavat kontrolli selle järgimise üle teostab rakendusüksus. Punktis a on detailsemalt selgitatud, millistes faasides kontroll toimib. Lisaks rõhutab rakendusüksus, et audiitori osundatud, võimalik et kaudselt piirav tingimus on välistatud ka korterelamute rekonstrueerimistoetuse määruise lisas, kuna tagatiste puhul käsitletakse tagatise andjana krediidi- või finantseerimisasutust. Siiski, tuleb arvestada et garantiiaegne tagatise küsimisele peab toetuse saajale jääma teatud paindlikkus, kuna vastav nõue, et garantiiaegset tagatist peaks andma vaid krediidasutus ehk pank võib tuleneda ka panga, kes annab toetuse saajale omafinantseeringuks laenu, tingimustest, et ehitustööd oleksid nende teostamise ajal ja laenumaksete tasumise ajal võimalikult hästi kaitstud, ja seega on garantiiaegse tagatise andjana aktsepteeritav vaid krediidasutus. Viimati kirjeldatud kaasuste ilmnemisel käsitleb rakendusüksus neid eraldi ning juhul kui garantiiaegne tagatis on sõltuv panga nõudmistest, on sellised erijuhtumid aktsepteeritavad, kuna ilma pangalaenu ei ole võimalik toetatavat projekti ellu viia.
- d. Rakendusüksus kontrollib toetuse saaja ja ehitustööde teostaja vahelises lepingus toodud kohustuste täitmist, kohustus anda garantii tuleneb ka toetusmeetme määruisest. Täpsemalt on kontrolli sisu kirjeldatud punktis b, lisaks toimub kontroll ka väljamaksetaotluste menetlemisel, vastavate kontroll-lehtede alusel.

Rakendusüksus on täitnud kõik varasema, JKS auditi alusel antud soovitusel ning lähtunud vastavast töökorrast, mis kehtis ka käesoleva projektauditi raames vaadeldud projekti kohta alates ajast, mil see tõsteti React- EU rahastusse (2021.a suvest alates). Käesolevas projektauditi aruandes kajastatud toetatava projekti ostumenetlus viidi läbi ajal, mil kontrollile ei ole kohaldunud ükski välisvahenditega seotud tööprotseduur.

Rõhutame lõpetuseks, et jääb kaheldavaks, kuidas on õiguspärane anda hinnanguid JKSi olukorras, kus selle rakendamine ei olnud asjakohane ning seda pidi hakkama kohaldama juba tehtud otsustele ning seda tehti sel hetkel olemas olnud parima teadmise alusel võttes arvesse eelmise auditeeritud JKSi tulemusi. Samuti on rakendusüksuse hinnangul mõistlik ettepanekute tegemisel arvesse võtta uue perioodi taotluste menetlemiseks juba tehtud JKS muudatusi, sellega seonduvad materjalid on auditoritele esitatud ning lisaks on selgitatud auditeeritavate otsuste tegemise ja nendega seotud protsesside ainulaadusust ja erakordsust seoses juba tehtud otsuste rahastusallikate muutmisega.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Annelii Ausmees, 90 päeva auditi aruande kinnitamisest

AA täiendav kommentaar:

Olles tutvunud rakendusüksuse kommentaaridega, jäävad audiitorid tähelepanekus toodud selgituste ja seisukohtade juurde.

Audiitorid juhivad tähelepanu, et üksnes mitu korda riigihangete registris läbi viidav avatud ostumenetlus ei taga hanke läbipaistvust ja pakkujate võrdset kohtlemist. Pigem võib olukord viidata ebaproportsionaalsetele ja/või piiravatele hanketingimustele, nagu näiteks liiga lühike tööde teostamise tähtaeg või krediitdiasutuselt pangagarantiide nõudmine - mõlemad võivad põhjustada potentsiaalsete pakkujate vähest huvi hankes osalemisel ning kergitada pakkumuse maksumust.

Samuti juhime tähelepanu, et kuivõrd projekti TRO⁵³ allkirjastamise ajal 10.09.2020, kehtis tõesti rakendusüksuse poolt mainitud TAT⁵⁴, siis projekti TROM⁵⁵ on allkirjastatud pärast TAT-i⁵⁶ muutmist ning selles on juba ka fikseeritud, et toetuse saaja õigused ja kohustused sätestatakse määruse alates 13.07.2021.a kehtiva redaktsiooni alusel. Seega on audiitorid seisukohal, et hanke nr 240561 läbiviimise ajal, 2021.a augustis, tuli järgida juba muudetud TAT-i tingimusi.

Audiitorid ei saa nõustuda rakendusüksuse kommentaariga, et kindlustuste ja garantiide nõudmise kontrolli pole varem ette nähtud või sellise kohustuse mittetähtaegset täitmist rikkumisena käsitletud. Tähelepanekuid seoses hanke alusdokumentides nõutud, kuid lepingu täitmise ajal puuduvate garantiide kohta on tehtud vähemalt alates 2021.a lõpust⁵⁷. Seega leiame, et rakendusüksus oleks pidanud olema juba teadmine selliste kontrollide vajalikkusest.

Kinnitame lõpparuande 33 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Anu Alber

I auditi talituse juhataja

Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Merit Rajamäe

I auditi talituse audiitor

Finantskontrolli osakond

Tallinn, 08.02.2024

⁵³ COVID-19 eriolukorrast tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse taotluse rahuldamise otsus (allkirjastatud 10.09.2020).

⁵⁴ COVID-19 eriolukorrast tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord. Vastu võetud 27.05.2020 nr 28.

⁵⁵ COVID-19 kriisist tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse taotluse rahuldamise otsuse muutmise otsus (27.07.2021).

⁵⁶ COVID-19 kriisist tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord [RT I, 10.07.2021, 4 - jõust. 13.07.2021]

⁵⁷ nt audit nr CF-182/2021.