



**Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra
Finantsmehhanismi 2014-2022
projekti nr 2014-2021.1.05.21-0191
“Lõimitud teenused koolist väljalangemise
ennetamiseks Võru maakonnas”
PROJEKTIAUDIT**

Toetuse saaja: Võrumaa Omavalitsuste Liit
Programmi elluvijja: Riigi Tugiteenuste Keskus

Lõpparuanne

NOR-EMP-41/2025

12.05.2025



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel on olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Puudusi esines ostumenetluste läbiviimise ja personalikulude arvestamisega.

Märke struktuuritoetuse registris¹:

➤ märkustega, olulised tähelepanekud.

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

[Oluline tähelepanek 1.4 – Projekti partneri abikõlbliku personalikulu hulka on arvestatud projektiga mitteseotud element. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu auditi ulatuses 78,65 eurot.](#)

[Oluline tähelepanek 4.1 – Toetuse saaja ja partner ei täitnud ostumenetluste läbiviimisega seotud nõudeid. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu auditi ulatuses 87,90 eurot.](#)

Projekti audit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Projekti audit lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

¹ **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	Muu välisabi 2014-2021 (mitte SF)
Prioriteetne suund	2014-2021.1 EMP ja Norra finantsmehhanismid 2014-2021
Meede	2014-2021.1.5 Local Development and Poverty Reduction (EE-Localdev)
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2014-2021.1.05.21-0191
Projekti nimetus	Lõimitud teenused koolist väljalangemise ennetamiseks Võru maakonnas
Toetuse saaja ja partner(id):	Võrumaa Omavalitsuste Liit Partnerid Antsla Vallavalitsus, Eesti Töötukassa, Haridus- ja Noorteamet, Rõuge Vallavalitsus, Setomaa Vallavalitsus, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, Võru Linnavalitsus, Võru Vallavalitsus, Võrumaa Haridus- ja Tehnoloogiakeskus
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	03.05.2022 taotluse rahuldamise otsus nr 11.2-9/ 0424
Rakendusüksus	Riigi Tugiteenuste Keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	03.05.2022 - 30.04.2024
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra Finantsmehhanismide rakendumääruse artikkel 5.5(1)(c) nimetades ära projektiauditi läbiviimise. Vastastikuse mõistmise memorandum ² artikkel 5 (lisa A) nimetades ära auditeeriva asutuse ülesandeid täitva üksuse. Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditeerimise 2025. a tööplaan ³ nimetades ära projektiauditite valimisse sattunud projektid.
Eesmärk	Projektiauditi eesmärgiks on analüüsida ja hinnata: 1) projekti toetatavate tegevuste ja kulude vastavust rakendumääruses ja projekti elluviimislepingus toodud nõuetele, nende otstarbekust ja sihipärasust; 2) deklareeritud kulude vastavust toetuse saaja raamatupidamisaruannetele ja raamatupidamise algdokumentidele; 3) toetuse maksmist õigeaegselt ja ettenähtud mahus.
Auditi läbiviija(d)	Mailis Palmiste, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II audititalitus, audiitor (auditi meeskonna liige)

² Eesti Vabariigi ja Islandi Vabariigi, Liechtensteini Vürstiriigi, Norra Kuningriigi vaheline Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi rakendamist aastatel 2014-2021 käsitlev vastastikuse mõistmise memorandum ja Eesti Vabariigi ja Norra Kuningriigi vaheline Norra finantsmehhanismi rakendamist aastatel 2014-2021 käsitlev vastastikuse mõistmise memorandum.

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

	Kadri Kustola-Vaikla, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, audiitor (auditi juht) Henry Kibin, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, nõunik (auditi eest vastutav isik).				
Auditi läbiviimise aeg	18.02.2025 - 12.05.2025.				
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna "Projektauditi käsiraamat".				
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.				
Valimi metoodika (kui kohaldub)	<ul style="list-style-type: none">üldkogum: 167 779,34€, 266 kulurida;valimi moodustamise meetod: MUS (monetary unit sampling);valimi suurus: 34 856,44€, 30 kulurida.				
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)					
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS nr PO28400; 29.02.2024; 38 988,28 EUR; SFOS nr PO28536; 29.02.2024; 16 648,20 EUR; SFOS nr PO28964; 29.02.2024; 8 975,30 EUR; SFOS nr PO29382; 31.03.2024; 24 464,70 EUR; SFOS nr PO30435; 02.07.2024; 36 658,27 EUR; SFOS nr PO30529; 05.07.2024; 2 343,62 EUR; SFOS nr PO30545; 08.07.2024; 39 700,97 EUR.				
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	Toetus: 100% Omafinantseering: 0%				
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) ⁴	34 856,44€, 100%				
Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 872,05 (tähelepanekud nr 1.4 ja 4.1).					
Maksetaotluse number: SFOS nr PO28964, PO28400, PO30435	TOETUS			OMA-FINANTSEERING	KOKKU
	Kokku	EL fond	riiklik toetus		
Mitteabikõlblik summa auditeeritud kuludes (eurodes)	166,55	141,57	24,98	0,00	166,55
Mitteabikõlblik summa väljaspool auditi ulatust (eurodes):	705,50	599,68	105,83	0,00	705,50

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

Leitud vea määr (%) ⁵	0,48% ⁶
----------------------------------	--------------------

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Vabariigi Valitsuse 05.07.2018. a määruse nr 55 „Aastatel 2014–2021 Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismist ja Norra finantsmehhanismist vahendite taotlemise ja kasutamise tingimused ja kord“ artikkel 11 lõike 2 järgi sätestatakse projekti elluviijaga sõlmitavas või õigusaktis projekti elluviija ja muu toetust saava isiku kohustus osutada järelevalve, auditi või hindamise tegijale igakülgset abi ning tagatakse ligipääs toetuse kasutamisega seotud ruumidele, territooriumile ning seadmetele.

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 saadud informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

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

⁶ 166,55/34856,44*100

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Toetuse eesmärgipärane kasutamine

Toetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele. Tuvastati üks rikkumine seoses projekti partneri personalikuluga.

Oluline tähelepanek 1.4 – Projekti partneri abikõlbliku personalikulu hulka on arvestatud projektiga mitteseotud element. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu auditi ulatuses 78,65⁷ eurot.

Võrumaa Omavalitsuste Liit kui toetuse saaja (edaspidi TS) kohustus taotluse rahuldamise otsuse⁸ (edaspidi TRO) punkti 3 kohaselt projekti elluviimisel täitma sama otsuse, selle alusel sõlmitava toetuslepingu (edaspidi projektileping) ning toetuse andmise tingimuste ja korra⁹ (edaspidi TAT) punktides 6-12 toodud tingimusi, tagama, et projekti partner täidaks kõiki programmi korras sätestatud kohustusi ning vastutama partneri poolsete rikkumiste eest. TRO punkti 15 kohaselt on TS kohustused toodud TAT punktides 27 ja 28. Projektilepingu punkti 3.2.3 järgi oli TS kohustatud täitma kõiki TAT-ist tulenevaid kohustusi. Punkt 3.2.4 kohustas TS-i tagama, et partner täidaks kõiki TAT-ist tulenevaid kohustusi.

Projektilepingu¹⁰ punkti 2.1.2 kaudu kohaldus TS-le ja partnerile muuhulgas Norra finantsmehhanismi rakendusmääruse¹¹ artikkel 8.2. Selle punkti 2 a ja c kohaselt on projektide abikõlblikud kulud tegelikult tehtud kulud, mis on seotud projektilepingu objektiga ning need on proportsionaalsed ja vajalikud projekti rakendamiseks. Artikli 8.3 p 1 a kohaselt, tingimusel, et otsekulud vastavad artiklis 8.2 sätestatud kriteeriumidele, on abikõlblik projekti heaks tööle määratud töötajate kulu, mis hõlmab tegelikke palkasid pluss sotsiaalkindlustusmaksid ja muid töötasu sisalduvaid kohustuslikke kulusid, tingimusel et see vastab projekti elluviija ja projekti partneri tavalisele töötasupoliitikale.

TAT p 9.1.2 kohaselt on kulu abikõlblik, kui see on seotud projekti eesmärgi, tulemuste ja eelarvega. TAT p 10.2.1 kohaselt on abikõlblikud otsesed personalikulud vastavalt punktile 10.4. Riigi administratsiooni töötajate vastavad personalikulud on abikõlblikud ulatuses, milles need on seotud selliste tegevuste kuludega, mida asjakohane avaliku sektori asutus ei teostaks, kui asjaomast projekti ei oleks ette võetud. TAT p 10.4 sätestab abikõlblike otseste personalikulude loetelu.

Auditi ulatuses olid projekti partneri Tartu Ülikooli personalikulud. Auditi käigus selgus, et meetodikaeksperdi K.S 04.2024 töötasu koosnes põhipalgast ja juhtimise lisatasust. Projekti kuludesse oli arvestatud projekti põhipalk ja ületunnitöö tasu. Ületundide arvutusmetoodika hulgas oli omakorda juhtimistasu komponent. Auditi käigus selgitas projekti partner, et juhtimistasu ennast ei ole projekti kulude hulka arvestatud ega projekti finantsallikalt tasutud, kuna juhtimisülesannet ei täidetud projekti raames.

⁷ Brutopalk 3020 eurot (projekti vaates mitteabikõlblik), juhtimise lisatasu 250 eurot, märtsis normtunnid 160h, aprillis normtunnid 176h, ületunnikordaja 1,5, ületundide arv märtsis 18,25h, ületundide arv aprillis 16,84h. TS kalkulatsioon: $[(3020+250)/160h*1,5*18,25h] + [(3020+250)/176h*1,5*16,84h]=1028,8$ eurot, AA kalkulatsioon: $(3020/160h*1,5*18,25h) + (3020/176h*1,5*16,84h)=950,10$ eurot. MAK: $1028,8-950,10=78,65$ eurot.

⁸ 03.05.2022 otsus nr 11.2-9/0424 taotluse rahuldamise kohta.

⁹ Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri 21.07.2021 käskkiri nr 80 "Avatud taotlusvooru „Integreeritud tugiteenused koolist väljalangevuse ennetamiseks“ elluviimiseks toetuse andmise tingimused ja kord.

¹⁰ 28.06.2022 projektileping nr 11.2-9/0120.

¹¹ Norra Välisministeeriumi poolt 23.09.2016 vastu võetud „Norra finantsmehhanismi rakendusmäärus“.

Audiitorid ei vaidlusta, et ületunnitasu võib iseenesest olla projekti partneri tavalise töötasupoliitika osa ning seetõttu abikõlblik. Audiitorite hinnangul ei olnud lubatav aga projektiga mitteseotud juhtimistasu komponendi osa arvestada projekti ületundide raames abikõlblikuks. Rikkumine ei seisne mitte tavapärasel partnerasutuse ületunnitöös, vaid selles, et toetusprojektis on ületundide arvestuses arvatud abikõlblikuks projektiga mitteseotud juhtimistasu osa. Audiitorite hinnangul peaks auditi ulatuses oleva ületunnitasu abikõlblik suurus olema ilma juhtimise lisatasu elemendita 78,65€ väiksem. Audiitorite hinnangul on auditeeritava projekti vaates tegemist mitteabikõlbliku kuluga.

Kooskõlas projektilepingu punktiga 4.1.11 ning tulenevalt aastatel 2014–2021 Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismist ja Norra finantsmehhanismist vahendite taotlemise ja kasutamise tingimused ja korra¹² § 10 lõikest 2 lähtutakse rikkumiste korral toetuse tagasinõudmisel perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse (STS) §-s 45 sätestatud finantskorrektsiooni alustest ja ühendmäärusest¹³. STS § 45 lg 1 p 1 kohaselt tehakse finantskorrektsiooni otsus toetuse vähendamiseks juhul, kui kulu ei ole abikõlblik.

Projekti kuludesse kantud Tartu Ülikooli personali juhtimiskuluga seotud mitteabikõlblike kulude kogusumma ei ole audiitoritele teada. Konkreetselt auditi ulatuses tuvastati eeltoodust tulenevalt **mitteabikõlblike kuludid 78,65 euro väärtuses**.

Risk toetuse saajale: Kohustuslike õigusnormide mittejärgimine võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame toetuse saajal teha auditi ulatusse jäävate mitteabikõlblike kulude osas toetuse tagasimakse summas 78,65 eurot ning tagada edaspidi toetuse saamisega seotud kohustustest kinnipidamine.

Toetuse saaja kommentaar:

Nõustume, teeme auditi ulatusse jäävate mitteabikõlblike kulude osas toetuse tagasimakse ning tagame edaspidi toetuse saamisega seotud kohustustest kinnipidamise.

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

Soovitus rakendusüksusele: Projekti üleselt ei ole mitteabikõlblik juhtimistasu kogusumma ületundide arvestuses audiitoritele teada ning täpse summa peab tuvastama rakendusüksus. Soovitame rakendusüksusel mitteabikõlblike kulude maht välja selgitada ning algatada vastavalt ühendmäärusele mitteabikõlblike kulude osas toetuse tagasinõudmise protsess.

Rakendusüksuse kommentaar:

Töötaja täitis juhtimisülesannet osana tavapärasetest tööülesannetest töölepingus kokkulepitud tööaja sees, mitte tööaja väliselt (näiteks lektoritasu on põhipalk, aga enamik juhtimisülesandeid on lisatasuga tasustatud. Kui lisatasu makstakse rohkem kui 6 kuud, siis muudetakse töötasu ja koostatakse vastav töölepingu lisa. Konkreetne lisatasu kehtis täpselt 6 kuud). Seetõttu on nii töötasu kui ka ületundide arvestamisel võetud vastav proportsioon töötasust. Ületundide eest makstud lisatasu arvutamisel on toetuse saaja partner lähtunud töölepingu seaduse §44 lõikest 7: *Ületunnitöö hüvitamisel rahas maksab tööandja töötajale 1,5-kordset töötasu*. Töölepingu seadus § 5 lg1 punktis 5 on kirjas, et töötasu on töö eest makstav tasu. Kuna konkreetse töötaja töötasu koosneb põhipalgast ja igakuisest lisatasust (töölepingu punkt 13 ja palgaeeskiri punkt 4), siis arvutati ületundide eest makstud lisatasu suurus töötaja kogu töötasust lähtuvalt. Selline ületundide arvestus on kooskõlas toetuse saaja partneri tavalise praktikaga.

¹² Vabariigi Valitsuse 05.07.2018 määrus nr 55 „Aastatel 2014–2021 Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismist ja Norra finantsmehhanismist vahendite taotlemise ja kasutamise tingimused ja kord“.

¹³ Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2014. a määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksamise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Kelly Poopuu

Riikliku kontaktasutuse kommentaar:

Riiklik kontaktasutus ei nõustu audiitori seisukohaga ja toetab Rakendusüksuse seisukohta. Ületunnitasu arvestatakse töötasult. Ei ole põhjendatud selle osade eristamine nt finantsallikate kaupa. Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord § 2 lg 2 alusel tuleb aluseks võtta kõik tasud, mis on töötajale sissenõutavaks muutunud.

Audiitorite täiendav kommentaar:

Auditeeriv asutus jääb oma seisukoha juurde. Arusaadavalt on ületunnitöö kulu seaduslik ning arvutusviis tavapärane. Küsimus on antud juhul selle proportsionaalsuses ja abikõlblikkuses. Juhtimiskulu auditeeritava projektiga ei seostu ning on projekti vaates mitteabikõlblik. Järelikult kehtib ületunnitöö abikõlblikkuse puhul sama loogika. Proportsioon põhitasu ja ületunnitöötasu abikõlblikkuses kehtib samadel alustel. Ületunnitöötasu arvutati kogusummalt, mis ei ole täies mahus abikõlblik. Kui juhtimistasu ei ole projekti raames abikõlblik siis ei saa see olla abikõlblik ka ületunnitöö raames. Audiitorite seisukoht püsib muutumatuks - juhtimistasu komponenti ei olnud õiguspärane ületunnitöötasu raames abikõlblikuks arvestada. Toetuse saaja on sellega nõustunud.

2. Raamatupidamises kajastamine

Auditi ulatuses olevad kulud vastavad olulises osas toetuse saaja ja partneri raamatupidamise andmetele.

3. Toetuse maht ning ajastus

Toetuse andmine on toimunud olulises osas ettenähtud mahus ja õigeaegselt.

4. Hangete läbiviimine

Toetuse saaja ega partner ei järginud hankimise üldpõhimõtteid ning võrreldavad pakkumused jäeti võtmata.

Oluline tähelepanek 4.1 – Toetuse saaja ja partner ei täitnud ostumenetluste läbiviimisega seotud nõudeid. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu auditi ulatuses 87,90 eurot.

Võrumaa Omavalitsuste Liit kui TS kohustus TRO punkti 3 kohaselt projekti elluviimisel täitma sama otsuse, selle alusel sõlmitava projektilepingu ning TAT punktides 6-12 toodud tingimusi, tagama, et projekti partner täidaks kõiki programmi korras sätestatud kohustusi ning vastutama partneri poolsete rikkumiste eest. TRO punkti 15 kohaselt on TS kohustused toodud TAT punktides 27 ja 28.

Projektilepingu punkti 2.1.2 kaudu kohustus TS muuhulgas järgima Norra finantsmehhanismi rakendusmääruse artiklit 8.15. Selle punktis 2 sätestati TS-le seoses ostumenetluste läbiviimisega omakorda kohustus järgida lepingute sõlmimisel ja tingimuste seadmisel parimaid majanduspraktikaid, võimaldada täielikku ja õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakujate vahel, näiteks tõhusa hinnavõrdluse teel, ja tagada ressursside optimaalne kasutamine.

Projektilepingu punkti 3.2.3 järgi oli TS kohustatud täitma kõiki TAT-ist tulenevaid kohustusi. Punkt 3.2.4 kohustus TS-i tagama, et partner täidaks kõiki TAT-ist tulenevaid kohustusi.

Punkt 3.2.21 täpsustas, et juhul, kui TS ja/või partner teostab tehinguid alla riigihanke piirmäära tuleb esitada vähemalt kolm võrreldavat hinnapakumist üksteisest sõltumatutelt pakujatelt ja pakumise lähteülesande kirjelduse, kui tehingu summa ilma käibemaksuta on 5 000 eurot või rohkem. Juhul kui kolme sõltumatut

hinnapakkumist ei ole võimalik esitada või kui odavaimat pakkumist ei valita, tuleb maksetaotlusele lisada sellekohane põhjendus.

TAT punkti 27.1.5 järgi kohustus TS tegema kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis üleskutse vähemalt kolmele erapooletule pakkujale pakkumuse esitamiseks, kui teenuse, asja või ehitustöö eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 5 000 eurot või rohkem. Punkti 27.1.6 kohaselt tuleb hangete läbiviimisel järgida riigihangete seadust (edaspidi RHS), kui ta on hankija RHS § 5 tähenduses.

RHS § 3 kohustas hankijat riigihanke korraldamisel järgima järgmiseid üldpõhimõtteid: p 1) hankija tegutseb riigihanke korraldamisel läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt; p 3) hankija tagab konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel, kusjuures avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke vahendeid kasutava eraõigusliku isiku osalemine riigihankes ei tohi moonutada konkurentsi tema poolt avalike vahendite kasutamise tõttu; p 5) hankija kasutab rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, sõlmib hankelepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel ning viib riigihanke läbi mõistliku aja jooksul.

Eeltoodust tulenevalt kohustusid TS ja partner ostumenetluste läbiviimisel tegutsema igakülgset koostööd hankimise üldpõhimõtetega, võtma võrreldavad hinnapakkumised ning pakkumiste hindu võrdlema. Auditi käigus selgus, et seda kohustust ei täidetud ning ostumenetlusi nõuetekohaselt läbi ei viidud.

1. Projekti partner jättis psühholoogilise nõustamisteenusega seoses ostumenetluse läbi viimata.

Auditi käigus selgus, et projekti partner Setomaa Vallavalitsus on projekti raames soetanud MTÜ-lt Parem Pere psühholoogilise nõustamise teenuseid kogumahas 7 840,00 eurot (KM-ta). Samas kolme võrreldavat hinnapakkumist ei küsitud, hindu ei võrreldud ning RHS üldpõhimõtteid ei järgitud.

TS vahendusel laekunud partneri selgituste kohaselt oli koostöö MTÜ-ga Parem Pere alanud varem – enne projekti piloteerimise algust 01.01.2023 ning vald lihtsalt jätkas nendega koostööd, sest MTÜ oli nõus kohapeale teenust pakkuma tulema. Lepingut teenusepakkujaga ei sõlmitud.

Partneri sõnul otsis Setomaa vald teenuseosutajat juba varem ning lisaks MTÜ-le Parem Pere suheldi veel kahe ettevõttega, kes nõustamisteenuse osutamisest Setomaa vallas kohapeal aga ära ütlesid. Partneri sõnul ei ole neil esitada järelepärimiste kohta tõendusmaterjali, sest asjaga seotud isik on töölt lahkunud ning kirjalikku jälge pole säilinud.

Kuigi partneri põhjendused võivad olla arusaadavad, siis toetusprojekti reeglite vaates ei ole tegemist parima majanduspraktikaga ega õiglase või täieliku konkurentsi võimaldamisega. Vastupidi, tegemist on kohustuste otsese rikkumisega. Antud juhul polnud tegemist olukorraga, kus pakkumuse oleks esitanud vaid üks teenusepakkuja või pakkumusi poleks laekunud. Tegemist on olukorraga, kus pakkumusmenetlus jäeti sootuks korraldamata. Järelikult polnud partneri tegevus läbipaistev ega taganud konkurentsi efektiivset ärakasutamist ning pole võimalik väita, et õiguspäraselt oleks tagatud optimaalne hinna ja kvaliteedi suhe.

2. Projekti partner jättis käsunduslepinguga seoses ostumenetluse läbi viimata.

Auditi käigus selgus, et projekti partner Võru Vallavalitsus võttis projekti raames käsunduslepinguga tööle isiku M.L. Lepinguga seotud kulusid oli projektis kokku 8 028,00 euro väärtuses (sh tasu brutosummas 6 000,00 eurot). Kuigi käsundusleping on oma olemuselt võlaõiguslikku laadi ja eeldanuks ostumenetluse läbiviimist ning hindade võrdlust, siis hinnapakkumisi ei küsitud ja RHS üldpõhimõtteid selles osas ei järgitud.

TS vahendusel laekunud partneri selgituse kohaselt pidid algselt projektis piloteerimise elluviimisega tegelema haridusosakonna töötajad, kuid kuna mõlema inimese töökoormus oli suur, siis ei olnud see enam mõeldav ja uuriti, kes oleks võimeline selle lühiajalise ning intensiivse tegevuse ühe aasta vältel ellu viima. Valik langes M.L. kasuks,

kuna tal olid noorsootöökeskuses töötamise kogemused, võrgustiku ja inimeste teadmine-tundmine ning kursis olek käimasoleva projektiga läbi eelnevate tegevuste. Käsunduslepingu sõlmimine oli seotud asjaoluga, et Võru vallavalitsuses on töölepingu sõlmimine võimalik ainult struktuuris töötavale ametikohale, ent struktuuri muutmine on volikogu pädevus ja lühiajaliste töökohtade puhul seda üldiselt ei rakendata.

Kuigi partneri põhjendused võivad olla arusaadavad, siis toetusprojekti reeglite vaates ei ole tegemist parima majanduspraktikaga ega õiglase või täieliku konkurentsi võimaldamisega. Vastupidi, tegemist on kohustuste otsese rikkumisega. Antud juhul polnud tegemist olukorraga, kus pakkumuse oleks esitanud vaid üks teenusepakkuja või pakkumusi poleks laekunud. Tegemist on olukorraga, kus pakkumusmenetlus jäeti sootuks korraldamata. Järelikult polnud partneri tegevus läbipaistev ega taganud konkurentsi efektiivset ärakasutamist ning pole võimalik väita, et õiguspäraselt oleks tagatud optimaalne hinna ja kvaliteedi suhe.

3. Toetuse saaja läbiviidud ostumenetlustes ei järgitud hankimise üldpõhimõtteid.

Auditi käigus selgus, et TS on enda kahes ostumenetluses „Individuaalne coaching ja grupisupervisioon Võru maakonna laste ja noortega töötavatele spetsialistidele” ning ”Coaching, kovisioon ja supervisioon Võru maakonna laste ja noortega töötavatele spetsialistidele” seadnud tingimusi, mis ei ole toetusprojekti reeglite ega hankimise üldpõhimõtete vaates hea praktika.

Esiteks on mõlemas ostumenetluses seatud pakkujatele nõue, et pakkuja peab hanke algatamisele eelneva 36 kuu jooksu olema täitnud vähemalt 120 tunni ulatuses hanke esemeks olevaid kõiki teenusliike. Praktikas sisaldasid mõlema teenuse mahud kolme liiki eri teenuseid. Järelikult polnud selge, kas 120 tunni ulatuses pidi olema täidetud ühte teenust või kõiki teenuseliike kokku. Ka pakkujad ei mõistnud tingimust ühetaoliselt. Üks pakkuja esitas 120 tunni referentsi kõikide teenuste ulatuses kokku, teised pakkujad esitasid 120 tunni referentsi iga teenuse lõikes eraldi. Ühel juhul juhtis pakkumuskutse saanud isik lausa TS tähelepanu, et tingimus võib sellises sõnastuses olla piirav.

Kuigi audiitorite hinnangul tingimuse sõnastus edukat pakkujat ei muutunud, võisid osad pakkujad jätta teoreetiliselt pakkumise ebaselge tingimuse tõttu tähtaegselt tegemata. Audiitorite hinnangul ei olnud tingimus küll piirav, kuid on siiski vastuolus RHS § 3 üldpõhimõtetega. Audiitorite hinnangul saab pakkujaid hinnata ainult üheselt mõistetavate tingimuste alusel. Järelikult tuleks ostumenetluse alusdokumentides esitada tingimused läbimõeldult, jätmata ruumi ebaselgustele ja mitmetimõistetavusele.

Teiseks tuli mõlemas ostumenetluses pakkujatel oma pakkumuses esitada iga teenuse liigi ühe akadeemilise tunni hind ilma käibemaksuta. Ka pakkumuste hindamisel võeti arvesse teenuse hind (iga teenuse liigi ühe akadeemilise tunni kohta). Punktide arvutamiseks liideti teenuste hindade summad ning saadud tulemus jagati arvuga 100. Hindamiskriteeriumi väärtuseks oli hindamiskriteeriumi punktide arv ja edukaks tunnistati pakkumus, mis sai kõige vähem punkte.

Hindamisprotokollist aga ei nähtu, et kõiki pakkumusi oleks hinnatud ilma käibemaksuta. Vastupidi, protokollist jääb mulje, et käibemaksukohustuslastest pakkujate pakkumusi hinnati koos käibemaksu elemendiga. Kuigi audiitorite hinnangul poleks edukas pakkuja muutunud, oleks juba pakkumuskutses olnud õige määratlada, et pakkumuste hindamisel liidetakse hindade summad ilma käibemaksuta. Kuna faktiliselt hinnati pakkumusi nii koos kui ka ilma käibemaksuta olenevalt pakkuja käibemaksukohustusest, võinuks teoorias tekkida olukord, kus edukas pakkuja valitakse välja ebatäpselt.

Kokkuvõte

Kooskõlas projektilepingu punktiga 4.1.11 ning tulenevalt aastatel 2014–2021 Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismist ja Norra finantsmehhanismist vahendite taotlemise ja kasutamise tingimused ja korra¹⁴ § 10 lõikest 2 lähtutakse rikkumiste korral toetuse tagasinõudmisel STS §-s 45 sätestatud finantskorrektsiooni alustest ja ühendmäärusest.

STS § 45 lg 1 p 1 kohaselt tehakse finantskorrektsiooni otsus toetuse vähendamiseks juhul, kui kulu ei ole abikõlblik. Ühendmääruse § 21 lõige 1 sätestab omakorda, et kui struktuuritoetuse seaduse § 46 lõike 1 kohaselt ilmneb, et TS on eiranud oma kohustusi või talle kehtestatud nõudeid ja finantskorrektsiooni otsuse tegemisel ei ole võimalik kohustuse või nõude täitmata jätmise laadist tulenevalt selle rahalise mõju suurust hinnata, kuid esineb põhjendatud oht, et täitmata jätmine tõi kaasa rahalise mõju, siis vähendatakse toetust sõltuvalt rikkumise raskusest 2, 5, 10 või 25 protsenti tegevustele või tegevuste kogumile eraldatud toetusest sõltuvalt asjaolude mõjust kulu abikõlblikkusele, välja arvatud, kui ühendmääruse samas peatükis ei ole sätestatud teisiti.

Eelpool alapunktis 3 nimetatud hankimise üldpõhimõtete ja hea tava järgimata jätmine on audiitorite hinnangul oma iseloomult formaalne rikkumine ega too kaasa finantskorrektsiooni.

Alapunktides 1 – 2 nimetatud ostumenetluste korraldamata jätmine omab rikkumisena audiitorite hinnangul aga finantsmõju. Kuna TS kohustus tagama, et projekti partner täidaks kõiki programmi korras sätestatud kohustusi ning vastutama partneri poolsete rikkumiste eest, tuleb audiitorite hinnangul rakendada mõlemal juhul finantskorrektsiooni.

Sellegipoolest ei ole kummalgi juhul rikkumise raskus suur, mistõttu pole audiitorite hinnangul põhjendatud kohaldada maksimaalset 25 protsendilist korrektsioonimäära. Mõlemal juhul on selgitused ostumenetluste korraldamata jätmiste põhjendustest eluliselt usutavad. Kummalgi juhul ei ületanud kulud oluliselt piirmäära. Veel enam, riigisiselt on muudel juhtudel seadustatud oluliselt suurem, 20 000 eurone piirmäär. Eeskätt on tegemist osapoolte hooletusega, mitte pahatahtlikkusega. Eeltoodut kogumina arvestades on audiitorite hinnangul aktsepteeritav rakendada punktides 1 ja 2 toodud rikkumistele 5-protsendilist korrektsioonimäära. Audiitorite hinnangul ei esine asjaolusid, mis tingiksid korrektsioonimäära tõstmist või langetamist. Väiksem korrektsioonimäär saaks audiitorite hinnangul rakendada vaid juhul, kui ostumenetlused oleks siiski mingil viisil läbi viidud.

Projekti kuludesse kantud Setomaa Vallavalitsuse ostuga seotud abikõlblike kulude kogusumma on auditeeritavas projektis nr 2014-2021.1.05.21-0191 kokku 7 840,00 eurot (millest auditi ulatusse kuulub 420,00 eurot, toetus 100%). Võttes arvesse 5-protsendist finantskorrektsiooni määra, on tuvastatud rikkumistest tulenevalt projekti **mitteabikõlblikuks summaks 392,00 eurot** (millest auditi ulatusse kuulub 21,00 eurot).

Projekti kuludesse kantud Võrumaa Vallavalitsuse käsunduslepinguga seotud abikõlblike kulude kogusumma on auditeeritavas projektis kokku 8 028,00 eurot (millest auditi ulatusse kuulub 1 338,00 eurot, toetus 100%). Võttes arvesse 5-protsendist finantskorrektsiooni määra, on tuvastatud rikkumistest tulenevalt projekti **mitteabikõlblikuks summaks 401,40 eurot** (millest auditi ulatusse kuulub 66,90 eurot).

Risk toetuse saajale: Kohustuslike õigusnormide mitte järgimine võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame edaspidi toetuse saajal veenduda projekti ostumenetluste õiguspärase läbiviimises ning sõnastada pakkumuskutsed kooskõlas hankimise üldpõhimõtetega. Samuti soovitame toetuse

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 05.07.2018 määrus nr 55 „Aastatel 2014–2021 Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismist ja Norra finantsmehhanismist vahendite taotlemise ja kasutamise tingimused ja kord.

saajal teha auditi ulatusse jäävate mitteabikõlblike kulude osas toetuse tagasimakse summas 87,90 eurot ning tagada edaspidi toetuse saamisega seotud kohustustest kinnipidamine.

Toetuse saaja kommentaar:

Nõustume. Teeme auditi ulatusse jäävate mitteabikõlblike kulude osas toetuse tagasimakse ning tagame edaspidi toetuse saamisega seotud kohustustest kinnipidamise. Võtame arvesse soovitusel ostumenetluste õiguspäraseks läbiviimiseks ning et tulevikus on pakkumuskutsed kooskõlas hankimise üldpõhimõtetega.

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

Soovitus rakendusüksusele: Soovitame rakendusüksusel algatada vastavalt ühendmäärusele mitteabikõlblike kulude osas toetuse osalise tagasinõudmise. Lisaks soovitame rakendusüksusel edaspidi tõhusamalt kontrollida kulude abikõlblikkuse reeglite täitmist.

Rakendusüksuse kommentaar:

Punkt 1: Projektilepingu punkt 3.2.21 täpsustab, et juhul kui kolme sõltumatut hinnapakumist ei ole võimalik esitada või kui odavaimat pakumist ei valita, tuleb maksetaotlusele lisada sellekohane põhjendus. Toetuse saaja on esitanud põhjaliku selgituse teenuseosutaja valiku osas, tuues välja ka olulised kitsaskohad partneri leidmisel. Lisaks ääreala problemaatikale on tegemist tundliku sihtrühma ning teemadega, mistõttu on oluline lisaks teenuse hinnale ka hea kontakt, usaldus ning tulemuslik koostöö. Toetuse saaja on välja toonud järgmist : „*Teenusepakkuja psühholoog oli õpetajatele ja ka õpilastele teada ning Lõim projekti valitud noorte seas esines ka neid noori, kellega oli psühholoogil usaldusväärne koostöö tekkinud. Pidasime tähtsaks seda suhet hoida, et noorte toetamine liiguks edasi ning ei tekiks tagasilangust sellel põhjusel, et on jälle uus inimene (teenusepakkuja / psühholoog)*”. Eeltoodust lähtuvalt on rakendusüksus kulude menetlemisel aktsepteerinud toetuse saaja põhjalikku selgitust teenuseosutaja valiku osas. Jääme seisukohale, et esitatud põhjendused on eluliselt usutavad ning aktsepteeritavad, mistõttu kulu on abikõlblik.

Punkt 2: Toetuse saaja on selgitanud lepinguliigi valikut järgmiselt – „*Käsunduslepingu sõlmimine oli seotud asjaoluga, et Võru vallavalitsuses on töölepingu sõlmimine võimalik ainult struktuuris töötavale ametikohale, ent struktuuri muutmise on volikogu pädevus ja lühiajaliste töökohtade puhul seda üldiselt ei rakendata*”. Selgituse kohaselt kaaluti töölepingu sõlmimist, kuid kuna lepingu kestvus oli vaid 12 kuud, siis ei olnud sellest tulenevalt struktuurimuudatus põhjendatud. Oluline on siinjuures märkida, et tegemist oli teenuse/töödega, mis eeldas teadmisi noorsootööst kui haridusvaldkonnast, samuti võrgustikutöö jaoks oli oluline varasem kontakt tugispetsialistide ning teiste valdkondade esindajatega. Eeltoodust tulenevalt ei võinud võimalike kandidaatide ring olla väga suur ning pikem ostumenetlus võis ka projekti tegevustes olulise viivituse tekitada. Lisaks ei ole lepingu raames makstav töötasu üleliia suur, et kahelda kulu majanduslikus efektiivsuses. Rakendusüksuse hinnangul on toetuse saaja selgitus eluliselt usutav ning seetõttu on kulu ka abikõlblikuna käsitletud.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Kelly Poopuu

Riikliku kontaktasutuse kommentaar:

Punkti 1 osas ei nõustu auditeeriva asutuse hinnanguga ning punkti 2 osas nõustume auditeeriva asutusega.

Punkt 1: Kuigi kolme hinnapakumise vormiline kogumine jäi tegemata, on toetuse saaja esitanud usutava ja elulise põhjenduse teenusepakkuja valikuks. Arvestades piirkondlikke piiranguid, sihtrühma tundlikkust ja varasema koostöö olulisust noortega, oli otsus MTÜ Parema Pere kasuks põhjendatud. Projekti partner on kinnitatud, et kontakteeruti ka teiste pakkujatega, kes teenusest loobusid. Lisaks tuleb arvestada ka sellega, et teenusepakkuja oli juba noortele tuttav ning usalduslik suhe tagas teenuse järjepidevuse ja tõhususe. Seetõttu võib pidada kulu põhjendatuks ja abikõlblikuks, kuivõrd see toetas projekti eesmärke ning lähtus sisulisest otstarbekusest.

Punkt 2: Kuigi käsunduslepingu sõlmimine oli ainus kiire ja realistlik lahendus, ei ole välistatud, et oleks olnud teisi kandidaate. Toetuse saaja oleks pidanud paremini ja hoolsamini planeerima projekti tegevusi ning enne tegevustega alustamist selgitama välja, mis reeglid tegevustele kohalduvad.

Audiitorite täiendav kommentaar:

Auditeeriv asutus nõustub RÜ ja RKA poolt viidatud kergendavate asjaolude esinemisega. Võtame taustal arvesse ka asjaolu, et nii projektis seatud piirmäär kui ka ostumenetluste summad jäid tugevalt alla 20 000 (mis perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 64² mõistes toetuse saajatele muude rahastuste puhul rakendub). Nende asjaolude valguses nõustume 10% korrektsooni soovitus langetama 5%-ni. Muus osas püsib audiitorite seisukoht muutumatuna - ostumenetlused jäeti meelevaldselt läbi viimata ning hinnapakkumised küsimata. Olgu tegemist vormilise kohustusega või mitte, mõlemal juhul on kohustus täitmata. Kindlasti ei saa kolme hinnapakkumise võtmise võimatust samastada ostumenetluse korraldamata jätmisega. Toetuse saaja on sellega nõustunud.

5. Riigiabi andmine

Projekt ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

6. Teavitamine ja avalikustamine

Toetuse saaja ja partnerid on toetuse kasutamisest teavitamisel ning avalikustamisel järginud olulises osas kehtivaid õigusakte.

Kinnitame lõpparuande 13 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Henry Kibin
Nõunik
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Kadri Kustola-Vaikla
II auditi talituse audiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 12.05.2025