



Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra finantsmehhanism

Projekti nr 2014-2021.1.05.21-0154

“Kodukeskkonna vigastusriskide hindamise ja
vähendamise metoodika loomine ja piloteerimine ning
seda toetavad tegevused”

PROJEKTIAUDIT

Toetuse saaja: Päästeamet

Programmi elluviija: Riigi Tugiteenuste Keskus

Lõpparuanne

NOR-EMP-34/2024

03.06.2024



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.

Märge struktuuritoetuse registris²:

- märkustega, väheolulised tähelepanekud.

Projekti audit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Projekti auditi 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	
Programmi nimetus	2014-2021.1.5 Kohalik areng ja vaesuse vähendamine
Meetme tegevus	2014-2021.1.5.14 Sotsiaal- ja tervishoiu integreeritud teenused
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2014-2021.1.05.21-0154
Projekti nimetus	Kodukeskkonna vigastusriskide hindamise ja vähendamise metoodika loomine ja piloteerimine ning seda toetavad tegevused
Toetuse saaja ja partner(id):	Päästeamet (kontaktisik Janika Usin)
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	07.07.2021 Taotluse rahuldamise otsus nr 11.2-9/0803
Programmioperaator	Sotsiaalministeerium
Programmi elluviija	Riigi Tugiteenuste Keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	01.09.2021 - 31.08.2023
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	<p>Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi rakendusmääruse artikkel 5.5(1)(c) nimetades ära projektiauditi läbiviimise.</p> <p>Vastastikuse mõistmise memorandum³ artikkel 5 (lisa A) nimetades ära auditeeriva asutuse ülesandeid täitva üksuse.</p> <p>Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditeerimise 2024. a tööplaan⁴ nimetades ära projektiauditite valimisse sattunud projektid.</p>
Eesmärk	<p>Projektiauditi eesmärgiks on analüüsida ja hinnata:</p> <ol style="list-style-type: none">1) projekti toetatavate tegevuste ja kulude vastavust rakendusmääruses 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 mahu
Auditi läbiviija(d)	Andreas Kalm, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, juhtivaudiitor (auditi juht);

³ 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.

⁴ Tööplaan koostatakse lähtuvalt valimi moodustamise metoodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda.

	<p>Kadri Kustola-Vaikla, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, audiitor (auditi töörühma liige);</p> <p>Laura Väikemaa, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, audiitor (auditi töörühma liige);</p> <p>Mart Pechter, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, nõunik talituse juhataja ülesannetes (auditi eest vastutav isik).</p>
Auditi läbiviimise aeg	09.04.2024 – 03.06.2024
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna "Projektauditi käsiraamat".
Auditi toimingud	<p>Auditi toimingute käigus projekti rakendamisega seotud isikute intervjuerimine ning järgneva analüüs ja hindamine:</p> <ul style="list-style-type: none"> • projekti tegelik teostamine, • projekti rakendamist kajastav dokumentatsioon, • kulude abikõlblikkus, • projektiga seotud raamatupidamise korraldus, • omafinantseeringu olemasolu, • finantsmehhanismi sümboolika kasutamine.
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)	
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	<p>PO18396, 23.05.2023, 9 036,23€;</p> <p>PO19333, 19.06.2023, 15 505,14€;</p> <p>PO21216, 15.08.2023, 9 908,24€;</p> <p>PO21217, 15.08.2023, 12 978,04€;</p> <p>PO23273, 11.10.2023, 9 439,26€;</p> <p>PO24443, 17.11.2023, 65 819,85€.</p>
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	<p>Toetus: 85%</p> <p>Omafinantseering: 15%</p>
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast)⁵	122 686,76€, 100%
Leitud vea määr (%) ⁶	0,00%

⁵ Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks väljamaksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%.

⁶ 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.

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 elluvijaga sõlmitavas või õigusaktis projekti elluvijaga 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.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Toetuse eesmärgipärane kasutamine

Toetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele. Väheolulisi puuduseid tuvastati seoses väikeostu läbiviimisega (vt p 4).

2. Raamatupidamises kajastamine

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

3. Toetuse maht ning ajastus

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

4. Hangete läbiviimine

Toetuse saaja on väikeostud läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele, kuid esines väheolulisi kohustuste rikkumisi.

Väheoluline tähelepanek 4.1 – Toetuse saaja ei täitnud ostumenetluse läbiviimisel nõutaval määral oma kohustusi.

Päästeamet kui toetuse saaja kohustus seoses ostumenetlustega järgima lepingute sõlmimisel ja tingimuste seadmisel parimaid majanduspraktikaid, võimaldama täielikku ja õiglast konkurentsi potentsiaalsete pakujate vahel, näiteks tõhusa hinnavõrdluse teel, ja tagama EMP finantsmehhanismi 2014–2021 ressursside optimaalse kasutamise⁷. Projektilepingu punktid 2.1.1-2.1.9 sätestasid õigusnormide loetelu, mida toetuse saaja järgima kohustus. Projektilepingu punktid 3.2.18 ja 3.2.20 kordasid toetuse saaja kohustust järgida toetuse kasutamisel **riigihangete seaduse** (edaspidi RHS)⁸ hankija kohta sätestatud.

Projektilepingu punkt 3.21 sätestas tehingute korra, juhul, kui tehingud on alla riigihanke piirmäära. Selleks tuleb esitada vähemalt kolm võrreldavat hinnapakumist üksteisest sõltumatutelt pakujatelt ja pakumise lähteülesande kirjelduse, kui tehingu summa ilma käibemaksuta on **5000 eurot** või rohkem. Juhul kui kolme sõltumatut hinnapakumist ei ole võimalik esitada või kui odavaimat pakumist ei valita, tuleb maksetaotlusele lisada sellekohane põhjendus.

Toetuse saaja hankekorra⁹ punkt 11.1 sätestas, et väikeostu sooritamisel tuleb järgida RHS-s sätestatud riigihanke läbiviimise üldpõhimõtteid. Punktide 11.1.1 - 11.1.5 kohaselt lähtuvad Päästeameti töötajad väikeostude ja lepingute sõlmimise korraldamisel RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtetest, sealhulgas kohustuvad tegutsema läbipaistvalt,

⁷ Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) finantsmehhanismi 2014-2021 rakendusmäärus art 8.15 p 2.

⁸ Riigihangete seadus (RT I, 23.02.2023, 7): <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022023007>.

⁹ Päästeameti hankekord (kinnitatud 10.05.2022)

kontrollitavalt ja proportsionaalselt, tagama konkurentsi efektiivse ärakasutamise, vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti ning kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt.

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.

Projekti auditi ulatuses olid nelja ostumenetluse (maksumus üle 5000€ KM-ta) tulemusel tekkinud kulud, millest ühe puhul leidis tuvastamist, et hankija tegevuses esines rikkumisi. Eeltoodust tulenevalt toovad audiitorid välja tuvastatud leiud ning soovitused, mida väikeostude korraldamisel edaspidi arvesse tuleks võtta.

1.1 Väikeostu läbiviimisel polnud tagatud kooskõla konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõttega.

Projekti eesmärkide saavutamiseks viis toetuse saaja läbi väikeostu teleklippide reklaamiks televisioonis ning veebiplatvormil. Pakkumuskutse saadeti üksnes ühele pakkuja AS-le Postimees Grupp ning teenuse hinnaks kujunes 12 044,44€ KM-ta. Auditi raames põhjendas toetuse saaja ühelt pakkujalt pakkumuse võtmist järgmiselt: *AS Postimees Grupp on ainus meediakontsern, kelle tegevus hõlmab nii trüki- ja internetimeedia teenuseid ning televisiooni-ja raadioteenused.*

Pakkumuskutsest nähtuvalt oli tegemist Päästeameti kodukeskkonna vigastusriskide projekti raames tellitava reklaamikampaaniaga, mis koosnes kampaania videoklippide eetriaajast Kanal 2 kanalites ning veebireklaami AS Postimees Grupp veebiplatvormil. Audiitorid märgivad, et kuigi toetuse saaja põhjendus üksnes AS Postimees Grupp valikuga võib olla eluliselt usutav, ei taga selline otsus turul potentsiaalsete pakkujate vahel õiglast konkurentsi. Audiitorite hinnangul ei ole ühe pakkumuse võtmine parim majanduspraktika, kuna see ei võimalda tõhusat hinnavõrdlust. Nimelt tegutseb Äriregistri andmetel Eestis ligi 4000 ettevõtet, mille põhitegevus seostub reklaamiagentuuride tööga ning mis pakuvad nii turunduskampaaniate juhtimise, korraldamise kui ka nõustamise teenust. Arusaadavalt ei pruugi selline ettevõtjate ring olla huvitatud pakkumuse esitamisest, kuid kahtlemata on Eesti turul lisaks AS-le Postimees Grupp veel teisigi potentsiaalseid pakkujaid. Näiteks koondab Eestis selliseid ettevõtjaid Turundajate Liit, mille liikmeteks on reklaami- ja kommunikatsiooniagentuuride kõrval ka erinevad meediaagentuurid. Avalikest andmetest nähtuvalt seostubki selliste agentuuride igapäevatöö erinevate turunduskampaaniate korraldamisega, kus kombineeritakse vahenditena nii väli- kui trükimeediat, televisiooni, raadiot ja digimeediat. Järelikult ei ole toetuse saaja seisukoht ühe pakkuja valikul põhjendatud ega õige. Lisaks on toetuse saaja põhjendanud ühelt pakkujalt pakkumuse võtmist ka trüki- ja raadioteenuste pakkumisega, kuid reaalsuses telliti vaid tele- ja veebireklaami.

Audiitorite hinnangul ei taga võrreldavate pakkumuste küsimata jätmine õiglast konkurentsi vaid viitab toetuse saaja subjektiivse suvaõiguse rakendamisele. **Audiitorid soovitavad toetuse saajal edaspidi järgida väikeostude korraldamisel igakülgsest RHS § 3 üldpõhimõtteid ja võtta konkurentsi efektiivse ära kasutamise huvides võrreldavad pakkumused.**

1.2 Väikeostu läbiviimisel ei ole kasutatud korrektselt RHS § 11 lg 1 p 9 erandit

Tuginedes punktis 1.1 välja toodud väikeostu infole, soetas toetuse saaja AS-lt Postimees Grupp väikeostu raames kahte erinevat teenust. Tele- ja veebireklaam jagunes rahaliselt järgmiselt: reklaam teles 7044€ ja veebis 5000€ (summad KM-ta). Auditi käigus edastas toetuse saaja audiitoritele Päästeameti ja Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK) vahelise kirjavahetuse. Nimetatud kirjavahetusest nähtub, et toetuse saaja soovis tugineda eetriaaja tellimisel RHS § 11 lg 1 p 9 erandile, mille kohaselt ei ole hankija kohustatud rakendama RHS-i, kui meediateenuste pakkujaga sõlmitakse saateaja või programmi tellimisega seotud hankeleping.

Isegi kui toetuse saaja tellis eetriaega eelnimetatud erandi alusel, on audiitorid seisukohal, et nimetatud erand ei kohaldu veebireklaami hankimisele ning erinevaid teenuseid tuleb eristada ja hoida lahus. Antud juhul tellitud veebireklaam (5000€ KM-ta) nimetatud erandi alla ei kuulu, kuigi arvele olid võetud mõlemad teenused koos. Audiitorid tegid järelpäringu ka toetuse saajale seoses kahe erineva teenuse ühele koondarvele võtmisega, kuid toetuse saaja kontaktisik seda põhjendada ei osanud. Väidetavalt ei ole projektijuhilt võimalik enam küsida ning dokumenteeritud info neil selle kohta puudub.

Kokkuvõte

Kui teleklippidele telliti eetriaega RHS § 11 lg 1 p 9 sätestatud erandi alusel, siis veebireklaami osteti summas 5000€ (KM-ta), ehk **tegu oli maksumuse poolest alla riigihanke piirmäära jääva teenuse ostuga**. Kuid projektilepingust tulenevalt oli tegemist piiripealse maksumusega võrreldavate pakkumuste võtmiseks. Finantsmõju võimaliku olemasolu hindamiseks on audiitorid arvesse võtnud toetuse saaja põhjendusi ja auditi käigus kogutud infot, ning jõudnud seisukohale, et tegemist on **finantsmõju mitte omava rikkumisega**.

Audiitorite hinnangul tuleb käesoleval juhul ja edaspidi selgelt eristada erandi alusel tellitavat teenust ning muid teenuseid. **Audiitorid soovitavad toetuse saajal edaspidi järgida väikeostude korraldamisel igakülgselt RHS § 3 üldpõhimõtteid ja kasutada erandit ainult põhjalikult läbi mõeldes ja selleks ettenähtud kohtades.**

5. Riigiabi andmine

Meede ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

6. Teavitamine ja avalikustamine

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

Kinnitame lõpparuande 8 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Mart Pechter
Nõunik II auditi talituse juhataja ülesannetes
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Andreas Kalm
Juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 03.06.2024