



Euroopa Liit  
Euroopa struktuuri-  
ja investeerimisfondid



Eesti  
tuleviku heaks

---

# Sihtasutuse KredEx kui rakendusüksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemi audit

---

Audit nr JKS-9/2017

Lõpparuanne

01.03.2018



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Lehar Kütt, Sihtasutus KredEx, rakendusüksus

Pr Urve Palo, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, rakendusasutus

Pr Kaie Koskaru-Nelk, Rahandusministeerium, korraldusasutus

Pr Karin Viikmaa, Rahandusministeerium, sertifitseeriv asutus

## AUDITI TULEMUS

Auditi eesmärk oli hinnata Sihtasutuse KredEx (edaspidi KredEx) kui rakendusüksuse (edaspidi RÜ) juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) tõhusust mittehankijatest toetuse saajate hangete kontrollimisel struktuuriotuse rakendamisperioodil 2014-2020.

Hinnangu andmisel KredEx-i JKS-ile tuginesid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ja auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele.

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et KredEx kui Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna „Energiaühendus” meetme „Energiaühenduse saavutamine elamumajanduses” rakendusüksuse **JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria<sup>1</sup>)**. Auditi käigus tuvastati mitteabikõlblikke kulusid summas 167 482,55 eurot.

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

Auditi käigus tehti RÜ-le järgmised olulised<sup>2</sup> tähelepanekud:

**Oluline tähelepanek 3.1** – Toetuse saajate teavitamine RHS § 3 põhimõtetest vajab täiendamist

**Oluline tähelepanek 4.1** – RÜ ei ole piisavalt kontrollinud RHS § 3 nõuete täitmist. Tuvastatud mitteabikõlblik summa 167 482,55 eurot.

**Oluline tähelepanek 7.1** – RÜ teadlikkus pettusevastastest meetmetest vajab parandamist, olemasolev hangete süsteem vajab olulist parendamist

RA-le tehti järgmine oluline tähelepanek:

**Oluline tähelepanek 8.1** - TAT-is sätestamata tingimused on põhjustanud olulised puudused rakendusüksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemis

Lisaks on aruande B-osas toodud auditi tulemusena tehtud väheolulised tähelepanekud.

<sup>1</sup> I kategooria – JKS toimib hästi;

II kategooria – JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud;

III kategooria – JKS toimib osaliselt, mistõttu on olulised parandused vajalikud;

IV kategooria – JKS olulises osas ei toimi.

<sup>2</sup> **Olulised tähelepanekud** on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad süsteemset viga), mis mõjutavad oluliselt RÜ ülesannete täitmist. Olulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt kiiret reageerimist ja tähelepanekutes viidatud puuduste lahendamist.

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

Auditi töörühm tänab Sihtasutus KredExi töötajaid koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

**Kinnitame lõpparuande 43 leheküljel.**

**Auditi eest vastutav isik:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Kadi Peets

Finantskontrolli osakonna

II auditi talituse juhataja

**Auditi juht:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Ainika Ööpik

Finantskontrolli osakonna

II auditi talituse juhtivaudiitor

## SISUKORD

---

AUDITI TULEMUS.....	2
SISUKORD.....	4
A - OSA.....	5
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST .....	5
2. TAUSTINFO MEETME RAKENDAMISEST .....	7
3. MEETME FINANTSINFO ANALÜÜS .....	8
B-OSA.....	12
TÄHELEPANEKUD.....	12
<i>Oluline tähelepanek 3.1 – Toetuse saajate teavitamine RHS § 3 põhimõtetest vajab täiendamist.....</i>	<i>12</i>
<i>Oluline tähelepanek 4.1 – RÜ ei ole piisavalt kontrollinud RHS § 3 nõuete täitmist. Tuvastatud mitteabikõlblik summa 167 482,55 eurot.....</i>	<i>17</i>
<i>Väheoluline tähelepanek 4.2 – Taotluse kontroll-lehele on haldur sisestanud eksitavat infot.....</i>	<i>33</i>
<i>Väheoluline tähelepanek 4.3 – Väljamaksetaotluse kontroll-leht sisaldab taotluse kontroll-lehega dubleerivaid küsimusi hangete kontrolli kohta.....</i>	<i>33</i>
<i>Väheoluline tähelepanek 4.4 – Paikvaatluse käigus ei kontrollita hankeprotsessi.....</i>	<i>34</i>
<i>Oluline tähelepanek 7.1 – Rekonstrueerimise toetuses ei ole rakendanud tõhusaid ja proportsionaalseid pettuse vastaseid meetmeid. RÜ teadlikkus pettusevastastest meetmest vajab parandamist.....</i>	<i>35</i>
<i>Oluline tähelepanek 8.1 - TAT-is sätestamata tingimused on põhjustanud olulised puudused rakendusüksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemis .....</i>	<i>40</i>
LISA 1 – KOONDHINNANG RAKENDUSÜKSUSE JKS-ILE .....	43

## A - OSA

### 1. Kokkuvõte auditi läbiviimisest

Auditi läbiviimise alus	STS-i § 9 lõike 2 ja FKO 2017. aasta tööplaan
Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulusid FKO II auditi talituse juhtivaudiitor Ainika Ööpik (auditi juht), I auditi talituse juhtivaudiitor Marek Suurniit ja audiitor Grigori Ošomkov. Auditi eest vastutav isik on FKO II auditi talituse juhataja Kadi Peets
Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit toimus ajavahemikul 27. aprill kuni 18. oktoober 2017. a, sh teostati täpsustavad intervjuud RÜ-s 29. mai ja 17. august 2017. a.
Auditi ulatus	<p>Periodi 2014-2020 JKS auditi käsiraamatu põhinõuded<sup>3</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nr 3 „Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhise andmiseks“,</li> <li>- nr 4 „Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid“,</li> <li>- nr 5 „Piisav kontroll-jälg“,</li> <li>- nr 7 „Asjakohased meetmed pettusevastaseks võitluseks“.</li> </ul>
Läbiviidud auditi toimingud	<p>Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised toimingud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Meetme tingimuste vastavuse hindamine STS-ile ning KA poolt koostatud juhendmaterjalidele;</li> <li>- RÜ protseduurireeglite piisavuse ja tõhususe hindamine RÜ ülesannete täitmiseks ning protseduurireeglite järgimise testimine;</li> <li>- Intervjuude läbiviimine RÜ töötajatega eesmärgiga täpsustada RÜ protseduure ning töötajate ülesandeid;</li> <li>- Struktuuritoetuse rakendamisega seonduva informatsiooni säilitamise süsteemi olemasolu hindamine ja testimine;</li> <li>- Struktuuritoetuse menetlemisega seotud ülesannete täitmiseks vajalike ametikohtade ning asjakohaste ametijuhendite olemasolu hindamine.</li> </ul>
Valimi moodustamine	Auditi ulatuses olnud meetmes „Energiatõhususe saavutamine elamumajanduses“ oli struktuuritoetuste kesksüsteemi SFCS seisuga 17.04.2017. a. sisestatud abikõlblike kulusid kokku summas 42 272 141 eurot, sellest abikõlblike rekonstrueerimistööde maksumus oli 41 068 871 eurot. Lisaks rekonstrueerimistöödele maksti meetmes toetust

<sup>3</sup> Põhinõuded ja hindamiskriteeriumid tuginevad EK määrusele 480/2014 ning EK välja töötatud juhendmaterjalile „Guidance for the Commission And Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States“ (EGESIF\_14-0010 18/12/2014).

	<p>rekonstrueerimistööde ehitusprojekti koostamiseks, tehnilise konsultandi ja omanikujärelevalve teenuse osutamiseks.</p> <p>Arvestades toetatud rekonstrueerimistööde mahtu, otsustati auditis testida SA KredEx JKS-i rekonstrueerimistööde ja tehnilise konsultandi teenuse hankeprotsessi kontrolli. Selleks moodustati riskipõhine valim. Valimi moodustamise kriteeriumiteks olid rekonstrueerimistööde maksumus, rekonstrueerimise toetust saanud korteriühistu asukoht (oleks esindatud võimalikult palju maakondi) ja esialgse eelarve ületamine. Lõplikku valimisse kuulus 21 rekonstrueerimistöö hankeprotsessi.</p> <p>Lisaks otsustati testida kahe tehnilise konsultandi hankeprotsessi.</p> <p>Auditi ulatuses testitud rekonstrueerimistööde maksumus oli kokku 12 865 804 eurot ja tehniliste konsultantide teenuste maksumus 27 949 eurot, kõik kokku 12 893 753 eurot (31% üldkogumist).</p>
<p>Auditeerimise standardid</p>	<p>Rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid</p>
<p>Õiguslik raamistik</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus (edaspidi STS)</i> vastu võetud 04.06.2014 RT I, 21.06.2014, jõustumine 01.07.2014</li> <li>- <i>Riigihangete seadus (edaspidi RHS)</i> vastu võetud 24.01.2007 RT I 2007, 15, 76 jõustumine 01.05.2007, kehtiv kuni 31.08.2017</li> <li>- <i>Korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused</i> vastu võetud 20.03.2015 nr 23 RT I, 24.03.2015, jõustumine 27.03.2015</li> <li>- <i>Sihtasutus KredEx Perioodi 2014-2020 struktuurivahendite rakendusüksuse tööprotseduuride kirjeldus</i>, kinnitatud juhataja käskkirjaga 25.01.2017 nr 7</li> <li>- Korraldusasutuse (edaspidi KA) miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele (edaspidi KAMIN)</li> </ul>
<p>Piirangud</p>	<p>Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse ülesannete täitmiseks auditeerival asutusel õigus auditeerida rakendusüksust. Rakendusüksus peab võimaldama auditi tegemist ning osutama selleks igakülgset abi. Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad rakendusüksuse JKS-i korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.</p>
<p>Järeltoimingud</p>	<p>Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltoimingud KA.</p> <p>KA koondab RA-lt ja RÜ-lt informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni. Järeltoimingute tulemustest annab KA tagasisidet SFOS-i</p>

vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitude elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

## 2. Taustinfo meetme rakendamisesest

Prioriteetne suund	Energiatõhusus
Meede	„Energiatõhususe saavutamise elamumajanduses“ tegevuse „Korterelamute rekonstrueerimise toetamine“
Väljamaksete maht	Seisuga 31.08.2017 on väljamakseid meetme raames tehtud 59 160 904,27 eurot ning võetud kohustusi 111 359 583,93 <sup>4</sup> euro ulatuses
Meetme raames toetatavad tegevused	<p>Rekonstrueerimise toetust saavad taotleda: korterelamut haldav korteriühistu, vald või linn, kui korterelamu on tervikuna valla või linna omandis. Toetust saab taotleda 15%, 25% ja 40% ulatuses rekonstrueerimistööde kogumaksumusest sõltuvalt korterelamu rekonstrueerimise kompleksuse tasemest ja 50% ulatuses tehnilise konsultandi, projekteerimise ja omanikujärelevalve teenuse maksumusest.</p> <p>Taotlede toetust osakaaluga 25% või 40% tuleb kaasata tehniline konsultant. Tehniline konsultant nõustab toetuse saajat projekteerimis- ja ehitustööde eelarvete koostamisel, projekteerimise ja ehitamise hangete läbiviimisel, ajagraafikute koostamisel jm vajalike protsesside läbiviimisel. Tehnilise konsultandi põhiülesanne on nõustada ühistut tehnilistes küsimustes ennekõike enne rekonstrueerimise algust, kuid seda ka hilisemas protsessis. Millise sisuga teenust ja millises mahus konsultandilt tellida, on ühistu otsustada.</p> <p>Taotleja on kohustatud valima tehnilise konsultandi ainult RÜ kodulehel avaldatud nimekirjast. Tehniline konsultant peab pakkuma sõltumatut teenust. Tal ei tohi olla majanduslikke huvisid ettevõtjate suhtes, kes on teiste osapooltena kaasatud rekonstrueerimisprotsessi.</p>
RÜ ülesanded meetme rakendamisel	<p>STS-i kohaselt täidab RÜ KA ülesandeid, milleks on mh menetleda maksetaotlusi ja maksta toetus välja või jätta välja maksmata<sup>5</sup>. Selleks tuleb RÜ-l kontrollida, et kaasrahastatavad tooted on tarnitud ja teenused osutatud ning et toetuse saajate poolt deklareeritud kulud on tasutud ning et kulud vastavad kohaldatavatele õigusnormidele, rakenduskavale ning tegevuse toetuse tingimustele. Samuti tuleb RÜ-l rakendada tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske<sup>6</sup>. Juhtimiskontrollide kavandamisel peab KA (nagu ka RÜ) arvesse võtma pettuseriske. Juhtkonnal ja töötajatel peaks olema piisavalt teadmisi pettustest, et kindlaks teha ohumärgid<sup>7</sup>.</p>

<sup>4</sup> Struktuuritoetuste kasutamise ülevaade 31.08.2017 (<http://www.struktuurifondid.ee/et/toetatud-projektid/struktuuritoetuse-kasutamise-ulevaade>)

<sup>5</sup> Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (STS) §8

<sup>6</sup> Ühissätete määrus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013) Art 125 lg 4

<sup>7</sup> Euroopa Komisjoni “Juhised liikmesriikidele juhtimiskontrollide kohta” (Programmitöö periood 2014–2020) EGESIF\_14-0012\_02 final17/09/2015

### Auditi ulatusse kuulunud toetuse saajad

Käesoleva auditi ulatuses olid eraõiguslikest juriidilistest isikutest toetuse saajad, kes ei ole hankijad, nõ mittehankijad. Mittehankijad on toetuse saajad<sup>8</sup>, kes ei pea järgima RHS-i, kuid peavad siiski järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid<sup>9</sup>. STS-i järgi<sup>10</sup> sätestatakse toetuse andmise tingimuste määruuses (edaspidi TAT) mh toetuse saaja kohustused, sh vajaduse korral RHS §-s 3 nimetatud kohustuste täitmise kord. TAT<sup>11</sup>-is on mh kehtestatud taotleja kohustus täita teisi STS-is ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud kohustusi. Nõuetes taotlusele ja taotluse menetlemisele<sup>12</sup> on täpsustatud, et toetuse saaja peab esitama rekonstrueerimistöde kogumi kohta vähemalt kolme omavahel sõltumatu pakkuja poolt esitatud hinnapakumise. Kui toetuse saaja ei vali odavaimat pakumist, tuleb esitada sellekohane põhjendus. Lähtudes ülaltoodust pidi toetuse saaja esitama RÜ-le kolm pakumist, kuid pidi seejuures järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid. KAMINA ptk 5.2 kohaselt esitab RÜ kontroll-jälje RHS §-i 3 kontrollist maksetaotluse kontroll-lehel kulusid ja tegevusi tõendavate dokumentide sisulises kontrollis.

### 3. Meetme finantsinfo analüüs

#### Suurimad tarnijad - kokku

Järgnevas tabelis on välja toodud tarnijate kuludokumentide summad, kelle esitatud kuludokumentide summa osakaal abikõlblikest kuludest on rohkem kui 3% meetme eelarvest. Tabelis toodud meetme abikõlblike kulude summas 56 671 997 eurot sisalduvad ka rekonstrueerimistöde projekteerimise, omanikujärelevalve ja tehnilise konsultandi kulud.

Kuludokumendi aasta	Kuludokumendi summa EUR	Balti Vara Fassaadid OÜ	OÜ Semt	OÜ Auricu	Revin Grupp OÜ	Everster OÜ
kpv puudu	9 240					
2013	840					
2014	87 926					
2015	5 323 802	2 918 119	460 663			218 400
2016	36 917 529	9 459 528	3 719 603	3 133 605	2 817 329	2 391 946
2017	14 332 660	2 948 176	2 070 173	2 239 738	1 281 900	1 188 729
<b>KOKKU</b>	<b>56 671 997</b>	<b>15 325 823</b>	<b>6 250 439</b>	<b>5 373 343</b>	<b>4 099 229</b>	<b>3 799 075</b>
Kuludokumentide summa osakaal kogusummast	100%	27%	11%	9%	7%	7%

Allikas: Struktuuritoetuste kesksüsteem SFCS, seisuga 17.08.2017. a. kajastatud kuluread.

<sup>8</sup> Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (STS) §26 lg 6

<sup>9</sup> Riigihanke korraldamisel on hankija kohustatud mh järgima järgmisi põhimõtteid: 1) hankija peab kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt ning saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte; 2) hankija peab tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse; 4) hankija peab tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel; 5) hankija peab vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti

<sup>10</sup> Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (STS) §14 lg 14

<sup>11</sup> Majandus- ja taristuministri 20.03.2015.a. määruse nr 23 „Korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused“ §17

<sup>12</sup> Majandus- ja taristuministri 20.03.2015.a. määruse nr 23 „Korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused“ §18 ja 25



<p>Suurimad tarnijad – projekteerijad</p>	<p>Meetmes on ehitusprojekte koostanud 57 firmat ja ehitusprojekti kulu esines 93-s projektis kokku summas 608 197 eurot<sup>13</sup>. Kogusummas suurimad kuluarvete väljastajad on olnud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anmeri OÜ summas 157 401 eurot;</li> <li>• Eesti Soojustusprojekt OÜ summas 129 243 eurot;</li> <li>• OÜ Termopilt summas 34 990 eurot.</li> </ul>
<p>Suurimad tarnijad – tehnilise konsultandi ja omanikujärelevalve teenus</p>	<p>Tehniline konsultant võib TAT-i järgi osutada ka omanikujärelevalve teenust. Tehnilise konsultandi teenust osutas 49 firmat 90-s projektis summas 413 996 eurot ja omanikujärelevalve teenust on osutanud 46 firmat 95-s projektis kokku summas 449 946 eurot<sup>14</sup>.</p> <p>Kogusummas suurimad <u>tehnilise konsultandi teenuse</u> kuluarvete väljastajad on olnud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ProBuild Invest OÜ summas 47 622 eurot;</li> <li>• Sweco EST OÜ summas 26 267 eurot;</li> <li>• Comment OÜ summas 29 904 eurot;</li> <li>• ONX Consult OÜ summas 25 620 eurot.</li> </ul> <p>Kogusumma suurimad <u>omanikujärelevalve teenuse</u> kuluarvete väljastajad on olnud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ProBuild Invest OÜ summas 105 048 eurot;</li> <li>• Sweco EST OÜ summas 44 556 eurot;</li> <li>• Accurato Fassaadid OÜ summas 35 071 eurot;</li> <li>• OÜ P.P. Ehitusjärelevalve summas 48 008 eurot.</li> </ul> <p>Mõlema teenuse ülejäänud firmade kuluarve summade osakaal on võrreldes loetletutega väiksem.</p>
<p>Seosed erinevate teenuste pakkujate vahel</p>	<p>Balti Vara Fassaadid OÜ (<u>edaspidi BVF</u>) poolt teostatud rekonstrueerimistöodes esinesid järgmised seaduspärasused:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 korda 23-st oli ehitusprojekti koostaja Eesti Soojustusprojekt OÜ või Anmeri OÜ ning omanikujärelevalve ja tehnilise konsultandi teenus pakkus Sweco EST OÜ, Energiaabi Tallinn OÜ või ProBuild Invest OÜ;</li> <li>• Leidus vaid kaks rekonstrueerimistööd, kus nii omanikujärelevalve kui ka tehnilise konsultandi teenust osutas mõni muu firma ülalpool märgitud loetelust.</li> </ul>

<sup>13</sup> Aruandes tehtud kokkuvõtted erinevate kululiikide (projekteerimine, omanikujärelevalve ja tehniline konsultant) tarnijate lõikes ei ole täiesti korrektsed, sest RÜ on sisestanud kuluarvete väljastajate nimesid korduvalt ebakorrektselt (n: OÜ XXX ja XXX OÜ). Seetõttu sisaldus mõne tarnija nimi kokkuvõttes korduvalt, kuigi oli tegu ühe ja sama tarnijaga. Kuna kokkuvõtte eesmärk oli saada ülevaade, siis ei hakanud me kõiki ebatäpsusi elimineerima.

<sup>14</sup> Mõne firma nimi esines mitu korda, sest RÜ on sisestanud kuludokumendi väljastaja nime struktuuritoetuste süsteemi ebakorrektselt.

OÜ Semt ja OÜ Auricu poolt teostatud rekonstrueerimistöodes ilmnas, et ehitusprojekte koostas ning omanikujärelevalvet ja/või tehnilise konsultandi teenust pakkus oluliselt laiem firmade ring.

23.03.2017. a. on koostatud RÜ-le märgukiri erinevate äriühingute (mh Balti Vara Fassaadid OÜ, Energiaabi OÜ, Energiaabi Tallinn OÜ, Mere Fassaaditööd OÜ, Eesti Soojustusprojekt OÜ) omavahelisest seotusest. RÜ leidis oma 15.05.2017. a. vastuses, et Energiaabi Tallinn OÜ esindaja põhjendamatult lubamatuks loetav seotus ei ole tuvastatav.

Auditeeritud programmi elluviimise ajal kuulus ühele BVF omanikule<sup>15</sup> läbi oma valdusfirmade osalus projekteerimisfirmas Eesti Soojustusprojekt OÜ kui ka omanikujärelevalve teenust pakkuvas Energiaabi OÜ-s.

Energiaabi Tallinn OÜ omanik on tehnilise konsultandi teenust pakkuv kodanik H.K. (vt tähelepanek 7.1). H.K.-le kuulus kuni 20.10.2015. a. Mere Fassaaditööd OÜ. Pärast seda võis Mere Fassaaditööd OÜ minna BVF-i omaniku/omanike kontrolli alla, sest Mere Fassaaditööd OÜ ainuke juhatuse liige on BVF juhiabi. Firma, Baltic Seaboats OÜ, läbi mille on BVF juhiabi Mere Fassaaditööd OÜ omanik, kuulus varem BVF juhatuse liikmele. Äriregistris olevates Baltic Seaboats OÜ kontaktides on siiani selle BVF juhatuse liikme telefoninumber. Mainitud juhiabi omas ajavahemikul 4.06.2015. a. kuni 23.01.2017. a. 49% osalust Eesti Soojustusprojekt OÜ-s.

Kuludokumentide analüüs näitas, et Energiaabi Tallinn OÜ osutas auditeeritud programmis teenuseid vaid siis, kui rekonstrueerimistöid teostas Balti Vara Fassaadid OÜ.

### **Energiaabi Tallinn OÜ ja Energiaabi OÜ seos**

- Energiaabi Tallinn OÜ on BVF-st juriidiliselt sõltumatu isik;
- Energiaabi OÜ oli BVF-ga seotud isik alates 22.11.2012. a. kuni 12.09.2017. a.

Mõlemad firmad kasutavad sama kodulehte [www.energiaabi.ee](http://www.energiaabi.ee). E-krediidiinfo andmetel on Energiaabi OÜ koduleht [www.energiaabi.ee](http://www.energiaabi.ee). Energiaabi Tallinn OÜ viitab kodulehel [www.hanked.korteriyhistu.net](http://www.hanked.korteriyhistu.net), et täpsemat infot saab kodulehelt [www.energiaabi.ee](http://www.energiaabi.ee). Kodulehel [www.energiaabi.ee](http://www.energiaabi.ee) oli leitav Energiaabi Tallinn OÜ juhatuse liikme telefoninumber pakkumaks omanikujärelevalve ja projektijuhtimise teenust. Seega on avalikkusele loodud esmapilgul mulje, et tegemist on teineteisest sõltumatute teenusepakkujatega, mis on erineva, kuigi sarnase nimega äriühingud.

Energiaabi OÜ kodulehel toodud järgnevad registreeringud kuuluvad Energiaabi Tallinn OÜ juhatuse liikmele:

- Omanikujärelevalve MTR EEO003154 (MTR-is on märgitud Energiaabi Tallinn OÜ)
- Kutsetunnistused

---

<sup>15</sup> BVF osanikud on Metero OÜ (40%), Rollo OÜ (20%) ja Ruut-Project OÜ (40%). Eesti Soojustusprojekt OÜ osanikud olid: 17.10.2012. a. kuni 4.06.2015. a. Metero OÜ (100%); 4.06.2015. a. kuni 23.01.2017. a. Metero OÜ (51%) ja BVF juhiabi (49%); 23.01.2017. a. kuni tänapäev Metero OÜ (50%) ja Ruut-Project OÜ (50%). Energiaabi OÜ osanikud olid 22.11.2012. a. kuni 12.09.2017. a. Metero OÜ (50%) ja eraisik (50%). Alates 12.09.2017. a. on osanikud: eraisik (50%) ja Mere Fassaaditööd OÜ (50%)

- Nr. 035129 Tehniline Konsultant
- Nr. 090252 Ehitusjuht III
- Nr. 102972 Ehitusjuht VI

Eesti Päevalehe 18.09.2014.a. lisas „Korteriühistute leht“ on avaldatud Energiaabi OÜ kuulutus pakkumaks hangete korraldamist, dokumentide vormistamist pankade ja SA Kredex tarbeks ning omanikujärelevalve teostamist. Kontaktiks on märgitud Energiaabi Tallinn OÜ juhatuse liikme nimi ja telefoninumber.

Ülaltoodust jäeldub, et sõltumatu tehniline konsultant ja omanikujärelevalve teenuse pakkuja kodanik H.K. ning korterelamute rekonstrueerimistöde teostaja teevad omavahel tihedat koostööd, mistõttu tekib põhjendatud kahtlus pakutavate järelevalveteenuste objektiivsuses ja sõltumatuses. Kokkuvõttes näeme siin võimalikku huvide konflikti, sest sama isikute grupi kontrolli all võib olla kogu teenuste ahel: projekteerimine, rekonstrueerimine, tehnilise konsultandi teenus ja omanikujärelevalve.

Auditi käigus saadud asjaosaliste selgitustest jäeldub, et nii projekteerija kui ka tehniline konsultant võib korteriühistule soovitada teatud rekonstrueerimistöde teostajaid. Ülaltoodud analüütika ning auditi leiud kinnitavad, et selliselt on võimalik suunata hange teatud tööde teostajale, mis ei pruugi aga olla efektiivne konkurentsi ning rahaliste vahendite säästlik ärakasutamine.

## B-OSA

### TÄHELEPANEKUD

#### **Põhinõue 3 – Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhiste andmiseks**

Auditorite hinnangul vajab täiendamist hankeprotsessi juhiste andmine (II kategooria – JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud).

#### **Oluline tähelepanek 3.1 – Toetuse saajate teavitamine RHS § 3 põhimõtetest vajab täiendamist**

STS § 8 p 3 kohaselt annab rakendusüksus taotlejale ja toetuse saajale selgitusi toetuse andmise ja kasutamise seotud küsimustes ning § 26 lg 6 kohaselt peab toetuse saaja, kes ei pea järgima riigihangete seadust, järgima riigihangete seaduse §-s 3 sätestatud põhimõtteid kui asja või ehitustöö maksumus on ilma käibemaksuta võrdne 5000 euroga või sellest suurem.

Auditi käigus tuvastasime, et toetuse saajad ja tehnilised konsultandid ei ole teadlikud riigihangete seaduse (RHS) § 3 sätestatud põhimõtetest, sh hanke läbipaistvus ja kontrollitavus, võrdne kohtlemine ning konkurentsi kahjustava huvide konflikt. Säilitatud hankeprotsessi dokumentatsioon oli puudulik (puudub lähteülesanne, pakkumise küsimise ja saamise kirjad, pakkumiste hindamise protokollid, tulemustest teavitamine jms) ning olemasolev dokumentatsioon ei anna selget ülevaadet hanke korraldamisest (vt tähelepanek 4.1). RÜ teavitab toetuse saajaid kolme pakkumise võtmise vajadusest, kuid läbipaistva ja kontrollitava hankeprotsessi korraldamisest ja sellega seotud dokumentatsiooni tagamisest mitte. Samuti kinnitasid tehnilised konsultandid, et nad pole teadlikud, kogu dokumentatsiooni säilitamise vajadusest.

**Risk RÜ-le:** Kui toetuse saajad ei ole teadlikud, kuidas neile seatud nõudeid täita, või ei oska seatud reegleid sisustada, võib see endaga kaasa tuua olulises osas rikkumisi ja mitteabikõlblikke kulusid ning meetme rakendamine tervikuna / meetme eesmärkide saavutamine võib sattuda ohtu. Samuti mõjutab rikkumiste hulk RÜ administratiivset suutlikkust.

**Soovitus RÜ-le:** Soovitame rakendusüksusel toetuse saajatele välja töötada ja kodulehel avaldada suunised, mis selgitaks toetuse saajatele RHS § 3 sätestatud põhimõtteid ja sellega kaasnevat dokumentatsiooni rekonstrueerimistoetuse vaates. Samuti tagada koolituse läbinud tehnilisel konsultandil pädevus hangete korraldamiseks ja dokumentide säilitamisel.

#### **Auditeeritava kommentaar:**

##### ***TAT-s ja toetuse taotluse kontroll-lehel on reguleeritud RHS §-s 3 sätestatud põhimõtete rakendamist***

RHS §-s 3 on sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtted, mille täpsem rakendamiskord tuleb igakordselt määrata. STS § 14 p 14 kohaselt täpsustatakse riigihanke korraldamise üldpõhimõtete rakendamiskorda TAT-s. TAT § 18 lg 5 punktis 1 ja § 25 lõikes 4 on sätestatud riigihangete korraldamise üldpõhimõtete rakendamiseks taotleja kohustus koguda 15 % suuruse osakaaluga taotluste korral vähemalt kolm hinnapakumist. Kui see pole võimalik, siis tuleb esitada vastav põhjus. Hinnapakumised tuleb esitada rakendusüksuse poolt etteantud vormil koos teostatavate tegevuste lühikirjeldusega. Seejuures peavad hinnapakumise tegijad olema omavahel sõltumatud. Kui toetuse saaja ei vali odavaimat pakkumist, tuleb esitada sellekohane põhjendus. Sama reegel on sätestatud toetuse taotluse kontroll-lehe IV ptk punktis 5.

Lisaks tagab RHS § 3 toodud põhimõtete järgimist TAT § 10 lg 5 sätestatu, mille kohaselt ei tohi tehniline konsultant omada majanduslikke huvisid ettevõtjate suhtes, kellelt võetakse projekteerimistöödeks või rekonstrueerimistöödeks hinnapakumisi ning kes teostavad nimetatud töid ja kellelt võetakse hinnapakumisi omanikujärelevalve teostamiseks, välja arvatud juhul, kui omanikujärelevalvet teostava ettevõtja juures tegutseb tehniline konsultant ehitusseadustiku § 21 lõike 1 punktis 1 nimetatud isikuna.

Nõustume, et RÜ kohustus on tagada, et RHS § 3 esitatud nõuded on täidetud. Samas rõhutame, et korteriühistutele ei kohaldu hankeprotsessi dokumentatsiooni nõuded (sh nt auditeeriva asutuse poolt välja toodud pakkumiste hindamise protokollide nõue), kohaldub ainult RHS § 3. Kulude abikõlblikkuse tõendiks saavad olla ka võrreldavad pakkumised, millelt selgub, et toetatavate tegevuste hankeprotsessis on tagatud konkurents, need on tehtud läbipaistvatel ja kontrollitavatel alustel ning pakkujate huve ei ole ebaõiglaselt riivatud.

Alljärgnevad nõuded on kehtestatud järgmiste RHS §-3 sätestatud üldpõhimõtete rakendamiseks:

1. *RHS § 3 p 1 – rahaliste vahendite säästlik ja otstarbekas kasutamine ning riigihanke eesmärgi saavutamine mõistliku hinnaga, tagades konkurentsi korral erinevate pakkumuste võrdlemise teel parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte*

Kolme hinnapakumise nõue tagab, et mittehankijal ning RÜ-l tekib ülevaade teenuse turuhinnast. Kuivõrd hinnapakumised tuleb esitada RÜ poolt esitatud standardvormil koos teostatavate tööde lühikirjeldusega, siis on pakkumused omavahel ka võrreldavad. Seejuures on taotlejal üldreeglina kohustus valida odavaim pakkumine, mis tagab rahaliste vahendite säästliku kasutamise. Kui toetuse saaja ei vali odavaimat pakkumist, siis tuleb esitada sellekohane põhjendus. Ka RHS ei näe ette kohustust valida kõige odavam pakkumine, vaid tuleb lähtuda majandusliku soodsuse kriteeriumist, mida antud lahendus võimaldab ([https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete\\_poliitika/juhised/1\\_riigihangete\\_juhis.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigihangete_poliitika/juhised/1_riigihangete_juhis.pdf), lk 12). Seega rakendab kolme standardvormil hinnapakumise nõue rahaliste vahendite säästliku ja otstarbekas kasutamise põhimõtet.

Auditeeriv asutus on oma sissejuhatuses välja toonud ettevõtete osakaalu, kust nähtub, et meetme käivitumisel oli vastava kogemusega ettevõtete osakaal suurem. Samas on rõhutatud osakaal aja jooksul vähenenud. Rahastamisotsuseid aluseks võttes on viimane rahastamisotsuse kuupäev auditeeritavatel majadel 13.09.2016 ja selleks kuupäevaks rahastamisotsuse saanud taotlejaid oli 89, mis on ligikaudu 22% kõikidest rahastamisotsuse saanud korterelamutest (rahastamisotsuse saab eeldatavalt 400 korteriühistut). 2017.a detsembriks on rahastamisotsuse saanud 250 elamut, kelle puhul on rekonstrueerimistööde maksumus ca 144 mln eurot ja 5 auditeeriva asutuse sissejuhatuses välja toodud ettevõtte puhul on osakaalud 20%, 8%, 8%, 7%, 5%, OÜ Evesterist veidi suurema osakaaluga (ümaradatult ka 5%) on lisandunud OÜ Steelrent. Kokku on erinevaid suuremahulisi ehitustöid teostavaid ehitusettevõtteid ligikaudu 90 (3 või rohkem objekte on olnud ligikaudu 20 ettevõttel). Seega on aja jooksul ettevõtete hulk mitmekesisitunud ja välja toodud 5 ettevõtte osakaal langenud 61% 48%-le. Objektipõhiselt (mitu objekti 250st) on vastavate ettevõtete osakaalud 17%, 9%, 7%, 5%, 6% ehk kokku 44%.

Eeltoodud statistika annab tõendust sellest, et konkurents on avatud ja toimib. Rakendusüksus peab ka vajalikuks rõhutada, et korterelamute rekonstrueerimine on ehituses kitsas ja spetsiifiline valdkond ning turg on piiratud. On loomulik, et suurema vastava kogemusega ettevõtja suudab meetme suhteliselt keerulisi nõudeid paremini täita ning osaleb paljudel pakkumistel. Sama loogika kehtib ka teistes ehitusvaldkondades, kus pakkujate ring ei ole suurem. Ehitusturul domineerivad suuremad firmad, 50% ehitusturust on 14 ettevõtte kontrolli all ja 20% ehitusturu mahust on AS Merko Ehitus Eesti ja Nordecon ASi käes. Ka rekonstrueerimise turul on sarnane dünaamika loogiline. Samas jagame auditeeriva asutuse tähelepanekuid selles osas, et olenemata turuosaliste arvust tuleb võimalikult hästi tagada RHS § 3 täitmine.

2. *RHS § 3 p 2 – riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus*

Mittehankija peab koguma kolm hinnapakumist. Kõik hinnapakumised peavad olema esitatud standardvormil ning koos teostatavate tööde lühikirjeldusega. Seetõttu on nii mittehankijal kui ka rakendusüksusel võimalik kontrollida, kes on teinud hinnapakumisi tööde teostamiseks ning millistest töödest lõpphind kujunes. Seega rakendab kolme standardvormil hinnapakumise nõue hanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtet.

3. *RHS § 3 p 3 – Võrdne kohtlemine, RHS § 3 p 4 – Olemasoleva konkurentsi efektiivne ärakasutamine, RHS § 3 p 5 – Konkurentsi kahjustavate huvide konflikti vältimine*

Mittehankija poolt kogutud hinnapakumised peavad pärinema omavahel sõltumatutelt pakkujatelt. Mitmelt sõltumatute pakkujalt hinnapakumise küsimise kohustus tagab, et mittehankija peab koguma hinnapakumisi konkurentidelt ning seega maksimaalselt kasutama ära konkurentsi ja vältima huvide konflikti. Seega rakendab sõltumatutelt pakkujatelt hinnapakumise küsimise kohustus võrdse kohtlemise, konkurentsi efektiivse ärakasutamise ja konkurentsi kahjustavate huvide konflikti vältimise põhimõtet.

4. *RHS § 3 p 6 – Võimalusel keskkonnasäästlike lahenduste eelistamine*

Kogu toetusmeetme eesmärgiks on energiatõhususe parandamine, mida on täpsustatud erinevates alanõuetes (nt TAT § 13 lg 4 -9). Seega on keskkonnasäästlike lahenduste eelistamine üheks toetusmeetme sisuks ega vaja eraldi väljatoomist toetuse saajale edastatavas teadetes.

Eeltoodust tulenevalt on RHS §-s 3 sätestatud põhimõtete rakendamiskorda reguleeritud suurest TAT § 18 lg 5 punktis 1 ja § 25 lõikes 4. Nendest nõuetest teavitatakse ka toetuse taotlejaid, mistõttu puudub vajadus toetuse taotlejaid dubleerivalt teavitada RHS § 3 põhimõtete sõnastusest.

#### **Toetuse taotlejaid teavitatakse TAT-s, toetuse taotluse kontroll-lehel ja RHS §-s 3 sätestatud nõuetest ja põhimõtetest**

Eeltoodud nõuetest teavitatakse toetuse taotlejat muuhulgas ka e-kirjaga, mille rakendusüksus saadab toetuse saajale pärast ehitusprojekti ekspertiisi läbimist. Pärast 2017. aastal toimunud riskide ümberhindamist on kirja täiendatud ning see on järgmine (vt ka lisa 1 näidiskiri): „[...]Vastavalt määrusele tuleb nüüd 90 päeva jooksul esitada igale tegevusele, millele toetust taotlete, vähemalt 3 hinnapakumist. Pakkumised peavad olema nii ajaliselt kui sisult võrreldavad ning ehituspakkumised KredExi vormil ja allkirjastatud pakkujate poolt. Kui olete ehitushanke läbi viinud eelnevalt ning hankes osalenud, kuid mitte valituks osutunud ehitajad on teinud pakkumise nende enda vormil, palun saata allkirjastatult need pakkumised. Kui allkirjad ehituspakkumistel ei ole samast ajaperioodist või pakkumised on edastatud allkirjastamata, palun esitada e-kirjad, millega pakkumised on saadetud. Lisaks palun saata e-kiri, millega on välja kuulutatud ehitushange/saadetud pakkumiskutse. [...]“

*Hangete korraldamisel ja toetatava tegevuse teostaja väljaselgitamisel olete kohustatud lähtuma riigihangete seaduse § 3 toodud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest. Toetuse saajale kohaldub dokumentide säilitamise kohustus (vastavalt toetuse taotluse rahuldamise otsuse toetuse saaja kohustuste punktis 3 toodule). Lisaks eelnimetatud dokumentide säilitamise kohustusele olete kohustatud säilitama kogu toetatavate tegevuste tellimisega seotud dokumentatsiooni (s.h toetatavate tegevuste teostamiseks pakkujatele saadetud pakkumiskutsed, pakkumiskutse saatmise e-kiri, pakkumiste esitamise või pakkumise esitamisest loobumise e-kirjad, pakkumiskutse muutmisel pakkujate teavitamise e-kiri ja muud kohased tõendid), tagamaks toetuse saaja poolne riigihangete seaduse § 3 toodud nõuete täitmise kontrolli võimalikkus toetatavate tegevuste järelevalvetoimingute käigus. [...]“*

Seega sätestavad TAT ja toetuse taotluse kontroll-leht korra, mis tagab riigihangete korraldamise üldpõhimõtete täitmise. Seejuures teavitab ja juhendab RÜ toetuse taotlejat hinnapakumiste küsimisel. Kuivõrd riigihangete korraldamise üldpõhimõtete rakendamiskord on juba reguleeritud läbi erinevate TAT-i sätete ja toetuse taotlejaid informeeritakse rakendamiskorrast, siis ei pea RÜ dubleerivalt viitama RHS § 3 sõnastusele. Arvestades, et TAT-s ja toetuse taotluse kontroll-lehel on juba reguleeritud RHS § 3 põhimõtete rakendamine, siis suurendaks RHS § 3

sõnastustele viitamine praktikas toetuse taotlejate hulgas segadust ning arusaamatust, kas ja milliseid nõudeid tuleks toetuse taotleja poolt järgida.

Näiteks on vahendite säästliku kasutamise nõude täitmine reguleeritud läbi 3 sõltumatu pakkumuse kogumise nõude. Kui toetuse taotlejale (tavaliselt korteriühistu juhatusele) saadetakse täiendavalt nõue järgida RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtteid (koos nende üldpõhimõtete sõnastusega), siis tekib toetuse taotlejal küsimus, mida nende eesmärkide saavutamiseks tuleb teha. Sellisel juhul peab aga RÜ selgitama, et seda nt vahendite säästliku kasutamise nõuet täidetakse läbi kolme omavahel sõltumatu pakkumuse kogumise. Kuna toetuse taotlejaid juba teavitatakse üldpõhimõtete rakendamiskorrast (mis tagab ka üldpõhimõtete järgimise), siis ei anna nende üldpõhimõtete sõnastuse kordamine midagi juurde üldpõhimõtete täitmiseks.

### **Ehitushanked korraldatakse koostöös tehniliste konsultantidega, kes on koolitatud TAT-s ja RHS §-s 3 sätestatud nõuete ja põhimõtete osas**

Täiendavalt on rakendusasutus reguleerinud RHS §-s 3 sätestatud põhimõtete selgitamiskohustust sätestades TAT-i § 10 lõikes 1 taotleja kohustuse sõlmida 25% või 40% (Ida-Viru maakonnas vastavalt 35% või 50%) osakaaluga toetuse taotlemisel leping tehnilise konsultandiga või ettevõtjaga, kelle kaudu konsultant osutab teenust.

Seejuures peab konsultant nõustama taotlejat projekti elluviimisel ning TAT § 10 lg 3 kohaselt korraldama ehitushanget koostöös taotlejaga vastavalt käesolevas määruses toodud tingimustele. Kõik konsultandid on läbinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi poolt heaks kiidetud koolitusmooduli alusel läbiviidud korterelamute rekonstrueerimise pädevuskoolituse ja sooritanud koolitusel omandatud tõendava eksami. Näiteks Reet Linnase poolt 12.05.2016 allkirjastatud koolitusprogrammi (lisa 2) kohaselt on koolituse läbinu mh omandanud teadmised ehitushangete korraldamiseks. Samuti moodustab koolitusest kaks akadeemilist tundi teema „Ehitushangete korraldamine ja läbiviimine: - nõuded korrektsete hangete korraldamiseks – nõuded hankeprotsessi läbiviimiseks“. Tallinna Tehnikaülikooli korteriomandite rekonstrueerimise meetme tehniliste konsultantide koolitusprogrammis on konsultandi ülesanneteks nimetatud m.h ehitushangete korraldamist ning koolitus sisaldas kaks akadeemilist tundi teemal „Ehitushangete korraldamine ja läbiviimine“. Vastava koolituse info põhjal tehnilised konsultandid teadlikud hangete korraldamise põhimõtetest ja protsessidest, oskavad nõustada toetuse taotlejat hangete korraldamise osas ning korraldama hangete korrektsuse tagamiseks ehitushanget koos toetuse taotlejaga.

Eeltoodust tulenevalt toimub TAT-i kohaselt toetuse taotlejate teavitamine RHS § 3 põhimõtetest praktikas muuhulgas ka läbi tehniliste konsultantide. RÜ on ka oma 18.08.2017. a kirjas (lisad 3.a ja 3.b) tehnilistele konsultantidele esitanud täpsed nõuded pakkumistele, mis kõige kindlamalt ja üheselt tagavad RHS § 3 vastavuse.

Seega toimub toetuse taotlejate teavitamine RHS §-s 3 sätestatud põhimõtetest läbi nende rakendamiseks kehtestatud konkreetsete normide tutvustamise. Lisaks tagab nende põhimõtete järgimise tehnilistele konsultantidele antud koolitus ja teatud juhtudel kohustus viia ehitushanked läbi koostöös tehniliste konsultantidega. Kuivõrd TAT ja toetuse taotluse kontroll-leht reguleerivad juba RHS §-s 3 sätestatud põhimõtete rakendamist, siis tekitaks dubleeriv viitamine RHS § 3 põhimõtete sõnastusele toetuse taotlejate hulgas segadust ega parandaks nende sisulist järgimist.

### **Auditeeritava kokkuvõtlikud seisukohad:**

- 1) Nõustume, et meetme alguses ei pruukinud rakendusüksus kasutada kõiki teavitamiseks võimalikke kanaleid. Samas on rakendusüksus oma praktikat meetme rakendamise jooksul täiustanud. Auditi järgnevatest punktidest leitavatest selgitustest tulenevalt saab ka väita, et juhiste võimalikust osalisest ebapiisavusest tuleneva riski tõenäosus on madal.

- 2) Kogu toetuse taotluse ja maksete teostamise elutsükli jooksul tagatakse RHS §-s 3 sätestatud põhimõtete täitmist kolmekordselt (TAT-s ja toetuse taotluse kontroll-loendis sätestatud nõuded, toetuse taotleja teavitamine nõuetest e-kirjaga ning tehniliste konsultantide koolitamine ja teatud juhtudel toetuse saajate kohustus korraldada ehitushange koos tehniliste konsultantidega).
- 3) Samuti on tehnilistel konsultantidel juba pädevus hangete korraldamiseks ning neile korraldatav koolitus hõlmab ka loengut hangete läbiviimisest.
- 4) Rakendusüksus teavitab toetuse taotlejaid e-kirjaga eraldi RHS §-s 3 sätestatud põhimõtetest ning tehnilisi konsultante on otsekirjaga lisaks teavitatud ka hetkel, kui enamus eeldatavatest rahastamisotsustest olid tegemata.

Auditi aruandes antud soovitus töötada välja ja avaldada kodulehel suunised ei anna juba teostatavatele tegevustele märkimisväärset lisandväärtust – rakendusüksus lähtub TAT-s sätestatud RHS § 3 põhimõtete rakendamise korrast ning selgitab seda (lisaks tehnilistele konsultantidele) otse toetuse taotlejatele. Rakendusüksus avaldab suunised, mille oleme esitanud erinevate kirjadega toetuse saajatele ja tehnilistele konsultantidele, hiljemalt 31.03.2018 oma kodulehel.

**AA täiendav kommentaar:** Auditeeritav on pärast 17.08.2017.aastal toimunud AA ja RÜ kohtumist võtnud kasutusele mitmeid meetmeid tähelepanekus toodud puuduste kõrvaldamiseks või riskitaseme vähendamiseks. Auditeeritav on:

- 1) edastanud 18.08.2017. a toetuse taotlejatele e-kirja, millega teavitatakse, et pakkumised peavad olema nii ajaliselt kui ka sisult võrreldavad ning ehituspakkumised KredExi vormil allkirjastatud pakkujate poolt. Juhul, kui pakkumised on võetud varem, siis lisada juurde ehitaja enda vormil allkirjastatud pakkumine, kui need on allkirjastamata, siis esitada e-kirjad, millega pakkumine on saadetud;
- 2) eelnevalt mainitud kirjas nõudnud hankedokumentatsiooni säilitamist - */...olete kohustatud säilitama kogu toetatavate tegevuste tellimisega seotud dokumentatsiooni (s.h toetatavate tegevuste teostamiseks pakkujatele saadetud pakkumiskutsed, pakkumiskutse saatmise e-kiri, pakkumiste esitamise või pakkumise esitamisest loobumise e-kirjad, pakkumiskutse muutmisel pakkujate teavitamise e-kiri ja muud kohased tõendid), tagamaks toetuse saaja poolne riigihangete seaduse § 3 toodud nõuete täitmise kontrolli võimalikkus toetatavate tegevuste järelevalvetoimingute käigus./*
- 3) teavitanud ka tehnilisi konsultante p 1 nimetatud nõuetest pakkumistele;
- 4) kommentaaride kohaselt avaldab RÜ suunised, mille nad on esitanud erinevate kirjadega toetuse saajatele ja tehnilistele konsultantidele, hiljemalt 31.03.2018 oma kodulehel.

Seega leiavad audiitorid, et auditeeritava kasutusele võetud meetmed on asjakohased ja riske maandavad. Antud meetmete rakendamist kontrollib korraldusasutus järeltegevuste käigus.

#### **Põhinõue 4 – Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid**

Audiitorite hinnangul puudusid auditi läbiviimise ajal RÜ korterelamute rekonstrueerimise toetuse hangete kontrollis piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid, mistõttu võivad esineda mitteabikõlblikud kulud.

Tulenevalt asjaolust, et RÜ on rakendanud käesoleva hetke seisuga täiendavaid kontrollimeetmeid pärast 17.08.2017.aastal toimunud AA ja RÜ kohtumist, hindavad audiitorid juhtkonna kontrolle hangete kontrollis riske maandavaks (II kategooria - JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud).



## **Oluline tähelepanek 4.1 – RÜ ei ole piisavalt kontrollinud RHS § 3 nõuete täitmist. Tuvastatud mitteabikõlblik summa 167 482,55 eurot.**

---

Nõuetes taotlusele ja taotluse menetlemisele<sup>16</sup> on täpsustatud, et toetuse saaja peab esitama rekonstrueerimistööde kogumi kohta vähemalt kolme omavahel sõltumatu pakkuja poolt esitatud hinnapakumise. Kui toetuse saaja ei vali odavaimat pakumist, tuleb esitada sellekohane põhjendus. Lähtudes ülaltoodust pidi toetuse saaja esitama RÜ-le kolm pakumist, kuid pidi seejuures järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid. RÜ kohustus on kontrollida ja dokumenteerida, kas toetuse saaja on järginud RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid, mh kolme pakumise olemasolu. Asjakohane tõendusmaterjal kontrolli läbiviimiseks on mh hanke läbiviijalt kõigile pakkujatele saadetud pakumuse küsimise e-kiri koos lisatud dokumentidega (edastatud ehitusprojektide ja nende erilisadega) ning pakkujate poolt saadetud pakumuste e-kiri koos kõigi dokumentidega.

Auditi käigus tuvastati järgmised puudused RÜ töös:

### **1. RÜ ei ole kontrollinud pakumiste autentsust ega võrreldavust**

RÜ on nõudnud pakumuste esitamist oma vormil<sup>17</sup>, kuid ei ole nõudnud muu, pakumisega seotud, autentse tõendusmaterjali esitamist. Praegu esitatakse RÜ vormil pakumised Microsoft Office Excel'i (Excel) või Adobe Acrobat Reader'i PDF (PDF) vormis. Paljudel pakumustel puudus kuupäev ja koostaja nimi, mistõttu ei olnud võimalik tuvastada, kes oli pakumuse tegija, millal on pakumine tehtud ja kas pakumus oli sellisel kujul tehtud. Testitud 23-s projektis oli vaid kaks<sup>18</sup> pakumist, mis olid pakumise koostaja poolt digiallkirjastatud. Ühtegi pakumiste küsimise ja pakumuste esitamise e-kirja RÜ-l ei olnud. Ühtlasi ei olnud võimalik tuvastada, millise dokumentatsiooni põhjal on pakumus tehtud. Ei leidunud ühtegi auditeeritud projekti, kus kõigis pakumistes oleks viidatud, milliste ehitusprojektide ja nende erilisade alusel on pakumine koostatud. Autentse dokumentatsiooni mittenõudmine toob kaasa ebaõigete või võrreldamatute pakumiste esitamist toetuse saajate poolt:

- Projektis SFOS nr **2014-2020.6.01.16-0186** olid RÜ-le esitatud rekonstrueerimistööde pakumised järgmised: edukas pakkuja summas 210 000 eurot, teine pakkuja summas 214 332 eurot ja kolmas pakkuja 216 740 eurot. Teine pakkuja tõendas auditi käigus, et tegi pakumise vaid osade tööde kohta summas 55 047,60 eurot, kuid RÜ-s oli pakumine kõigi tööde kohta. Auditi käigus ei suutnud RÜ välja selgitada, kes selle pakumuse summas 214 332 koostas ja esitas. Pakkuja eitas sellise pakumuse esitamist.
- Projektis SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0016 ei olnud RÜ-s olnud pakumised võrreldavad. Kaks pakumist oli koostatud septembris ja oktoobris 2015. a., edukas pakumus oli koostatud aga aprillis 2016. a. Antud pakumistel teadis edukas pakkuja pakkuja ruumitarandite ja pinnakatete töid vaid 2400 euro eest, samas kui teised pakkujad on pakunud suurusjärgus 50 000 eurot. Auditi käigus esitas RÜ tõendusmaterjali, et algselt võeti pakumused neljalt firmalt ning nende seast valiti üks, kellega asuti läbirääkimistesse, muudeti tööde ulatust ning hind odavnes.
- Projektis SFOS nr 2014-2020.6.01.16-0059 olid RÜ-le esitatud rekonstrueerimistööde pakumised järgmised: edukas pakkuja summas 795 400 eurot; teine pakkuja summas 800 800 eurot (koostatud 22.03.2016.a.); kolmas pakkuja 832 272 eurot. Teine pakkuja vastas auditi ajal, et koostas (23.03.2016.a.) pakumuse hoopis

---

<sup>16</sup> Majandus- ja taristuministri 20.03.2015.a. määruse nr 23 „Korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused“ §18 ja 25

<sup>17</sup> <http://kredex.ee/korteriuhistu/korteriuhistu-toetused/rekonstrueerimise-toetus/vormid/>  
([http://kredex.ee/public/Teenused/Rekonstrueerimistoetus/Pakkumusvorm\\_1.xlsx](http://kredex.ee/public/Teenused/Rekonstrueerimistoetus/Pakkumusvorm_1.xlsx))

<sup>18</sup> Iga programmi raames toetatud tegevuse (rekonstrueerimistööd, projekteerimine, omanikujärelevalve, tehnilise konsultandi teenus) tuli võtta kolm pakumist. Mõnel juhul oli pakumisi võetud rohkem kui kolm. Kokku oli pakumisi 74.

summas 764 599 eurot. Hiljem väitis ta, et audiitoritele esitatud pakkumust ei peaks arvestama: „*Oleme eksinud pakkumise väljastamisega, antud hinnapakumist summas 764599 pole OÜ Semt arvestanud. Viimane hind millega KÜ pidid arvestama oli 800800.*“ Audiitorite hinnangul on kummaline, et pakkumuse tegija loobus oma pakkumusest. Eduka pakkuja hinnale lisandusid lõpuks lisatööd ning tegelikuks renoveerimistööde maksumuseks kujunes 818 400 eurot.

RÜ poolne pakkumusevorm võeti kasutusele, sest ehitusettevõtted kasutavad erinevaid vorme, mis teeb toetuse saajatel pakkumiste võrdlemise keeruliseks. Meie hinnangul ei võimalda vorm ja viis, kuidas seal andmeid esitatakse veenduda, mida ja kui palju pakutakse. Näiteks ei ole selge kui palju ruutmeetreid rekonstrueeritakse, mitu akent vahetatakse jne. Antud pakkumuse vormilt ei ole võimalik välja lugeda, mis olid tööd, mida planeeriti teha ning kas kõik projekti raames tehtud tööd on abikõlblikud. Hangete läbiviija on näiteks projektis SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0051 kasutanud RÜ vormi detailsemat analoogi, mis võiks meie hinnangul asendada RÜ praegust vormi.

## **2. RÜ ei ole kontrollinud pakkumuse esitanud ettevõtjate pädevust ning on aktsepteerinud pakkumisi ettevõtelt, kelle tegevusalasse pakutav teenus ei kuulu või kelle eelneva majandustegevuse maht ei ole kooskõlas objekti planeeritava eelarvega.**

Kuigi TAT-is ei ole sätestatud nõuet, et rekonstrueerimistööde teostaja peab olema kantud majandustegevuse registris vastaval tegevusalal tegutsevaks ettevõtjaks, on KA defineerinud riskina võrreldavate pakkumuste võtmist ettevõtelt, kelle põhitegevusalasse pakutav teenus ei kuulu (vt tähelepanek 7.1). Projekti SFOS nr **2014-2020.6.01.15-0017** raames on alust arvata, et võrreldavad pakkumised on fiktiivsed. Edukas pakkuja oli selles projektis Balti Vara Fassaadid OÜ (BVF). Konkureeriva pakkumise summas 988 868 eurot esitas 4.08.2015. a. Mere Fassaaditööd OÜ, kelle aastakäibed enne pakkumuse tegemist olid vahemikus 172 000 – 242 000 eurot. Mere Fassaaditööd OÜ omanik oli pakkumuse tegemise hetkel tehniline konsultant H.K., kes koostöös ühele BVF omanikule kuulunud firmaga pakkus omanikujärelevalve teenust Energiaabi või Energiaabi Tallinn nime all (vt aruande punkt 3 „Taustinfo“). **Kolmas** samas projektis pakkumise teinud firma on esitanud auditeeritud projektides viis hinnapakumist, kuid pole korterelamute rekonstrueerimise toetuse raames rekonstrueerinud ühtegi objekti. Ühes teises auditeeritud projektis sisaldus antud firma analoogsete tehtud tööde nimekiri, kus viimane analoogne töö pärines kolme aasta tagant. Firma on ehitusturul aktiivselt tegutsev, kuid ta renoveerib, ehitab muid objekte kui korterelamud. Seetõttu eksisteerib risk, et kolmas pakkumise teinud firma on korduvalt esitanud fiktiivseid pakkumisi, ilma tegeliku soovita töid teostada. Auditi ajal palusime antud pakkumise koostanud firma kontaktisikul korduvalt kinnitada tehtud pakkumist, kuid sellist kinnitust ei tulnud. Palusime hanke läbiviinud isikul esitada hankega seotud kirjavahetus. Hankega seotud kirjavahetus puudus, sest seda ei säilitatud. Hanke läbiviija selgitas veel, et: „ ... *Eesti Soojustusprojekt OÜ, kes koostas elamule UUS 9 kompleksrenoveerimise projekti oli meie esimene ölekõrs üldse sellise info valdkonnas. Esialgse pakkumise renoveerimistöödele kui projekt oli valmis, koostaski nende koostööpartner Balti Vara Fassaadid OÜ. ...*“. Selgitusest ilmneb, et projekteerijalt saadi soovitusel tulevase rekonstrueerimistööde teostaja kohta ning et hanke läbiviijale tundus, et projekteerija ja rekonstrueerimistööde teostaja on erinevad isikud. Antud selgitustest ilmneb, et BVF ühe omaniku projekteeerimisfirma soovitas tööde teostamiseks loomulikult ehitusfirmat, milles see omanik osalust omas. Hanke läbiviija kuulus küll toetuse saaja, korteriühistu, juhatusse, sest pakub kinnisvara hoolduse teenust, kuid ei oma korterit toetust saanud korteriühistus, mistõttu hoone rekonstrueerimiskulud teda isiklikult ei mõjuta. Seda juhul kui need kulud on paisutatud.

Projektis SFOS nr **2014-2020.6.01.15-0040** on võetud pakkumine summas 491 455 eurot firmalt, kelle aastakäive (15 kuud moodustas aruandeaasta) enne pakkumuse tegemist oli 448 000 ja pakkumuse tegemise aastal 210 000 eurot. Samuti puudus võimalus leida avalikku informatsiooni (nt koduleht) ettevõtte tegutsemise kohta. Kohapealsete toimingute ajal ei suutnud SA KredEx esitada tõendusmaterjali firma tegevuse kohta, ega ka seda, et nad on kontrollinud firma tausta. Leiame, et SA Kredex ei ole hinnanud antud pakkuja võimekust töid teostada ning seetõttu kolme

pakkumise nõude täitmist. Fiktiivsete pakkumiste esitamise riski projektis suurendab asjaolu, et hanke läbiviinud isik, Energiaabi Tallinn OÜ juhatuse liige, keeldus hankega seotud kirjavahetuse esitamisest.

Kõigist testitud pakkumistest olid kaks pakkumist esitatud ettevõtja poolt, kes ei omanud vastaval tegevusalal registreeringut majandustegevuse registris

### 3. RÜ ei teosta piisavat kontrolli lisatööde ja reservi kasutamise üle

Ehitustegevus iseenesest on kõrgema riskiga kulukoht ning Euroopa Komisjoni juhendmaterjali kohaselt on hea tava täiendavalt kontrollida pisteliselt ehitustegevuses kasutatud materjali kogust ja kvaliteeti<sup>19</sup>.

Auditi käigus ilmses, et RÜ ei nõua lepingu kallinemisel või reservi kasutamisel ehitustegevusega seotud dokumentatsiooni (ehitustööde päevikud, ehituskoosolekute protokollid ja muu asjakohane dokumentatsioon) esitamist ning ei kontrolli seega kasutatud materjalide kogust ja kvaliteeti. Puudub kontroll-jälg, et RÜ oleks hinnanud lisatööde ja reservi kasutamise põhjendatust. Reeglina on selliste tööde vajadus dokumenteeritud ning kinnitatud sõltumatu omaniku järelevalve poolt, millele ka RÜ tugines. Auditi käigus saadi RÜ vahendusel toetuse saajalt ehitustegevusega seotud dokumendid, mis olid küll elektroonilised (sh skanneeritud), kuid nad ei olnud digiallkirjastatud, mistõttu puudub audiitoritel kindlustunne, et dokumendid on koostatud õigel ajahetkel.

**Risk RÜ-le:** Kui RÜ JKS ei ole efektiivne, siis võidakse toetada mitteabikõlblikke kulusid. Mitteabikõlblikud kulud tuleb toetuse saajalt tagasi nõuda. Kui RÜ JKS ei toimi, siis võidakse kogu programmi suhtes rakendada finantskorrektsiooni.

#### Soovitus RÜ-le:

1. Tulenevalt tähelepaneku punktist 1 soovitame teostada riskipõhiselt tagasiulatuvalt toetatud projektidele RHS § 3 nõuete järgimise kontroll, täiendada kontrolliprotseduure RHS § 3 nõuete kontrollimiseks ja säilitada sellest selge kontroll-jälg. Selleks tuleb RÜ-l täiendada kontrolli ulatuses küsida toetuse saajatelt, kelle esitatud hinnapakumised ei ole digitaalselt allkirjastatud pakkuja poolt:
  - e-kirjad, milledega küsiti pakkumisi koos esitatud ehitusprojektide ja selle eriosadega;
  - e-kirjad, millega pakkumuse koostajad saatsid vastused. Kõigil pakkumustel peab olema viide lähteülesandele. E-kirjade puudumisel küsida pakkuja poolt kinnitust RÜ-le esitatud pakkumisele. Projektid, kus asjakohane dokumentatsioon puudub, tuleks rakendada asjakohast finantskorrektsiooni.
2. Tulenevalt tähelepaneku punktist 1 soovitame täiendada RÜ poolt välja töötatud hinnapakumiste vormi, tuues välja detailne ja täpne tööde loetelu, vastavad mahud ja ühikuhinnad. Näiteks soovitame võtta kasutusele detailsem hinnapakumise vorm projektist SFOS nr 2014-2020.6.01.15-005.
3. Tulenevalt tähelepaneku punktist 1 soovitame tõhustada järelevalvet tehniliste konsultantide tegevuse üle, vajadusel täiendada tehnilise konsultandi lepingut (sh kogu asjakohase dokumentatsiooni üleandmine toetuse saajale). Juhul kui RÜ on tuvastanud tehnilise konsultandi töös rikkumisi (nt esitanud rakendusüksusele valeandmeid, keeldunud asjakohaste andmete esitamisest, vms - vt tähelepanek 7.1), siis algatada tegutsemisloa ära võtmise protsess.
4. Tulenevalt tähelepaneku punktist 2 soovitame edaspidi testida, et olulises summas tehtud lisatööd, reservi kasutamine, asendamised oleks tõendatud allkirjastatud (elektroonsete dokumentide puhul digiallkirjastatud)

---

<sup>19</sup> Euroopa Komisjoni Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid „Juhised liikmesriikidele juhtimiskontrollide kohta (Programmitöö periood 2014–2020)“ 1.7. Juhtimiskontrollide intensiivsus (EGESIF\_14-0012\_02 final, 17/09/2015).

asjakohase ehitustegevuse dokumentatsiooniga (ehitustööde päevikud, koosolekute protokollid jne). Soovitame pisteliselt kontrollida kasutatud materjalide kogust ja kvaliteeti ka teistes projektides ning säilitada kontrollitegevusest kontroll-jälg.

5. Tulenevalt tähelepaneku punktide 1-2 soovime teha finantskorrektsioon suuruses 10%<sup>20</sup>, kokku summas 167 482,55 eurot järgmistes projektides:

- SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0017, summas 100 164,19 eurot korterelamu abikõlblikest rekonstrueerimiskuludest 1 001 641,85 eurot;
- SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0040, summas 45 498,15 eurot korterelamu abikõlblikest rekonstrueerimiskuludest 454 981,46 eurot;
- SFOS nr 2014-2020.6.01.16-0186, summas 21 820,21 eurot korterelamu abikõlblikest rekonstrueerimiskuludest 218 202,11 eurot.

#### **Auditeeritava kommentaar:**

**STS ega TAT ei nõudnud pakkumuste esitamist kirjalikus vormis, ent rakendusüksus nõuab nende esitamist koos asjassepuutuva dokumentatsiooniga.**

STS § 26 lg 6 sätestab toetuse saajale või partnerile, kes ei pea järgima riigihangete seadust, kohustuse järgida üksnes RHS § 3 sätestatud põhimõtteid. Märgitud kohustuse kohaselt ei ole muude RHS-i sätete järgimine vajalik.

Audiitorid on rakendusüksusele heitnud ette, et rakendusüksus ei ole nõudnud muu, pakkumisega seotud, autentse tõendusmaterjali esitamist peale pakkumuste esitamist rakendusüksuse vormil. Samuti ei olnud paljudel pakkumistel võimalik tuvastada, kes oli pakkumuse tegija, millal pakkumine tehti ja kas see tehti sellisel kujul (puudus e-kirjavahetus pakkumuse küsimise kohta).

RHS § 3 ei sätesta nõudeid pakkumuste vormile. Sellist nõuet ei ole sätestatud ka ei STS-s ega TAT-s. Kirjaliku vormi nõue oli sätestatud RHS (kuni 31.08.2017 kehtinud redaktsiooni) § 5 lõikes 1, mis sätestas hankelepingule kirjaliku vormi nõude. RHS § 5 lõikes 1 sätestamata juhtudel kohaldub aga pakkumustele TsÜS § 77 lõikes 1 sätestatud vormivabadus. Kuivõrd auditis vaadeldud juhtudel ei olnud tegu hankijatega, siis ei pidanud mittehankijad järgima RHS § 5 lõikes 1 sätestatud kirjalikku vormi, vaid võisid vabalt valida pakkumuste vormi. Samuti võisid pakkujad esitada pakkumusi enda poolt valitud vormis. Ka ei näe STS ega TAT ette, et pakkumuses peaks sisalduma ka pakkumuse koostanud inimese nimi ning koostamise aeg. Tulenevalt vormivabadusest ei ole nende olemasolu pakkumuse kehtivuse jaoks vajalik. Näiteks on tavapärase ehituspakkumuste edastamine kirjalikus või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ning tehniliste ülesannete üleandmine mälupulgal, mitte e-kirjavahetuse kaudu. Samas nähtub elektrooniliste failide metaandmetes alati selle viimane muutmisaeg, mistõttu on pakkumuste koostamise aeg siiski alati nähtav.

Seetõttu ei saa digitaalallkirjastamata pakkumuste esitamist ning pakkumuste küsimise kohta käiva e-kirjavahetuse puudumist pidada RHS §-s 3 sätestatud põhimõtete rikkumiseks. Täiendavalt tuleb TsÜS § 80 lg 1 kohaselt lugeda tehingu kirjaliku vormiga võrdseks ka elektrooniline vorm. Seega on toetuse saajal seaduse alusel alati õigus esitada kirjalikus vormis dokumendid digitaalselt allkirjastatud dokumentide asemel. Seega ei ole õiguslikult põhjendatud audiitori nõue, et pakkumused peaksid olema üksnes digitaalselt allkirjastatud.

---

<sup>20</sup> Perioodi 2014-2020 struktuuri-toetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord § 21 lg 2

Ka ei sätesta STS ega TAT, millises mahus peaks rakendusüksus kontrollima taotluses esitatud andmete õigsust. Juhised komisjonile ja liikmesriikidele juhtimis- ja kontrollisüsteemide hindamise ühise metoodika kohta liikmesriikides<sup>21</sup> lisa 1 punkt 4.3.a. kohaselt määratakse toetuse saajatelt kontrollimise otstarbel nõutavate tõendavate dokumentide ulatus ja liik kindlaks iga toimikuliigi või toetusesaaja puhul tehtava riskihindamise põhjal

Kuivõrd ka juhustest ei tulene kohustust aktsepteerida üksnes digitaalselt allkirjastatud pakkumisi (osa liikmesriikides pole see ka praktikas võimalik), siis ei ole audiitori nõue antud juhul põhjendatud, et toetuse saaja tohib esitada üksnes digitaalselt allkirjastatud pakkumisi ning pakkumuste küsimine ja infovahetus peaks toimuma üksnes e-kirjade vahendusel. Toetuse saajal on võimalik dokumenteerida ning tõendada pakkumuste sisu läbi tunnistajate (nt pakkumuse saaja esindajate) ja esitatud pakkumuste. Näiteks on ka käesoleval juhul audiitorid saanud erinevat informatsiooni pakkumusi teinud ühingutelt. Seeläbi on võimalik kontrollida RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtete täitmist. Lisaks kontrollib omanikujärelevalve teostatavate tööde vastavust ehitusprojektile. Seetõttu on RÜ-l alati olemas selge ülevaade, kas teostatavad tööd vastasid ehitusprojektile ning olid abikõlblikud või mitte.

Isegi kui rakendusüksus aktsepteeriks üksnes digitaalselt allkirjastatud kirjalikult koostatud avaldusi (tulenevalt TsÜS § 80 lõikest 1) ning nõuaks pakkumuste küsimist ja info vahetamist üksnes e-kirjade vahendusel, siis see ei välistaks, et pahatahtlikud toetuse taotlejad võltsivad dokumente. Selline tegu on käsitletav dokumendi võltsimise, võltsitud dokumendi kasutamise ning soodustuskelmusena KarS § 344 lg 1 või 2, § 345 lg 1 või 2 ning § 210 lg 3 alusel ega kuulu enam toetuse jagamise reguleerimisalasse. Ka audiitorite poolt viidatud meetmed ei oleks sobivad kelmusehu vähendamiseks. Samas tooks audiitori ettepanud lähenemine kaasa olulise konkurentsi piiramise ning seeläbi tõenäoliselt hindade kasvu, sest üksnes elektroonilise asjaajamise lubamine pärsib vahetatut infovahetust ning seab osa ettevõtjaid teistega võrreldes paremasse seisu.

Samas, arvestades audiitorite tähelepanekuid ning asjaolu, et digitaalselt allkirjastatud dokumendiga on administratiivselt kõige vähem koormavam tõendada pakkumise esitamist ja selle asjakohasust, on rakendusüksus muutnud oma senist praktikat hinnapakumiste vormi osas ning täiendanud toetuste taotlemise kontroll-lehte. Kontroll-lehe lisadokumentide kontrolli p 5 kohaselt nõuab rakendusüksus ehitusettevõtjate hinnapakumiste esitamist allkirjastatult võttes siiski oma tegevuses arvesse, et juhul, kui toetuse saaja keeldub sellise nõude täitmisest, võib rakendusüksusel puududa õiguslik alus toetuse eraldamise otsuse muutmiseks või sanktsioonideks. Juhul, kui tehniline konsultant on pakkumise ise rakendusüksuse vormile ümber vormistanud, peab sellele olema lisatud ehitaja esialgne allkirjastatud pakkumine. Pakkumiste osas, mis on võetud enne, kui rakendusüksus vastava info tehnilistele konsultantidele edastas, peab rahastamisotsuse saamiseks esitama e-kirja, millega on konkreetse ehitaja poolt pakkumine esitatud. Lisaks teavitatakse iga taotlejat e-kirja teel kohustusest säilitada kõik pakkumuste kogumise ja informatsiooni vahetamisega seonduv kirjavahetus (vt oluline tähelepanek 3.1, auditeeritava kommentaar, teine alapealkiri).

#### **AA täiendav kommentaar:**

Audiitorid tuginesid tähelepaneku kirjutamisel asjaolule, et RÜ on aktsepteerinud seni elektroonilises vormis anonüümseid dokumente, millel puudus firma logo ja koostaja nimi. Elektroonilise faili metaandmete kaudu ei olnud samuti võimalik tuvastada koostajat ega täpset koostamise aega. Tulenevalt TsÜS § 80 lg-st 2 peab elektroonilises vormis tehing sisaldama tehingu teinud isikute nimesid ja olema tehingu teinud isikute poolt elektroonselt allkirjastatud. Loomulikult oleks audiitorite poolt aktsepteeritud ka kirjalikus vormis pakkumised, kuid sel juhul peaks olema pakkumised TsÜS § 78 lg 1 kohaselt tehingu teinud isikute poolt omakäeliselt allkirjastatud. Auditi käigus oli aga valdav osa pakkumisi nii digiallkirjastamata kui ka omakäeliselt allkirjastamata. Probleemi ilmekas näide on projekt SFOS nr

---

<sup>21</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_common\\_mcs\\_assessment\\_et.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_common_mcs_assessment_et.pdf)

2014-2020.6.01.16-0186, kus RÜ-s oli pakkumus, mille tegemist pakkuja eitab. RÜ ei suutnud auditi ajal tuvastada, kes sellise pakkumuse esitas ja koostas.

Lähtuvalt tähelepanekust toodud puudustest on RÜ võtnud tarvitusele täiendavaid nõudeid toetuse saajatele ja kontrolli protseduuridele. Pärast 17.08.2017. a toimunud AA ja RÜ kohtumist nõuab rakendusüksus ehitusettevõtjate hinnapakumiste esitamist allkirjastatult, juhul kui tehniline konsultant on pakkumise ise rakendusüksuse vormile ümber vormistanud, peab sellele olema lisatud ehitaja esialgne allkirjastatud pakkumine. Pakkumiste osas, mis on võetud enne, kui rakendusüksus vastava info tehnilistele konsultantidele edastas, peab rahastamisotsuse saamiseks esitama e-kirja, millega on konkreetse ehitaja poolt pakkumine esitatud. Lisaks teavitatakse iga taotlejat e-kirja teel kohustusest säilitada kõik pakkumuste kogumise ja informatsiooni vahetamisega seonduv kirj vahetus.

### **Rakendusüksusel on ülevaade teostatud tööde mahust**

Audiitorid on asunud seisukohale, et pakkumusevorm ja viis, kuidas seal andmeid esitatakse, ei võimalda veenduda, mida ja kui palju pakutakse. Seetõttu ei ole audiitorite hinnangul võimalik välja lugeda, mis olid tööd, mida planeeriti teha ning kas kõik projekti raames tehtud tööd on abikõlblikud. Selline seisukoht on ekslik.

Toetuse taotlus peab TAT § 18 lg 3 p 10 järgi sisaldama m.h korterelamu rekonstrueerimiseks vajalikke ehitusprojekte, mis peavad olema koostatud vähemalt põhiprojekti staadiumis. TAT § 4 p 11 kohaselt peab põhiprojekt sisaldama ülevaadet kõikidest planeeritud tööd ning TAT § 9 lg 2 kohaselt on abikõlblikud üksnes põhiprojektis kajastatud tegevused. Seega on toetuse taotluses ja sellega koos esitatavates lisadokumentides täpselt fikseeritud tegevused, mille teostamise kulud on abikõlblikud.

Ehitusseadustiku § 20 lg 1 kohaselt peab ehitise omanik tagama ehitamise üle asjatundliku järelevalve, kusjuures ehitusloakohustusliku ehitise omanikujärelevalvet võib teha üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastav isik. Kuni 30.06.2015 kehtinud ehitusseadustiku § 30 lg 1<sup>1</sup> kohaselt võis igasuguse ehitamise puhul omanikujärelevalvet teostada üksnes kvalifikatsiooninõuetele vastav isik, v.a erandjuhtudel. Ehitusseadustiku § 24 lg 1 ja 2 p 3 kohaselt võib omanikujärelevalve teenust pakkuda ja tegevusalal tegutseda üksnes kui ettevõtja heaks tegutseb pädev isik, kellel on tegutsemiseks vajalik kvalifikatsioon. Sealjuures sätestab Majandus- ja taristuministri 03.07.2015 määrus nr 27 „Omanikujärelevalve tegemise kord“ § 4 lg 2 p 5, et omanikujärelevalve peab kontrollima ehitatava ehitise või selle osa ehitusprojektile ning ehitaja ja omaniku vahelises lepingus kokkulepitud tingimustele ja kvaliteedile vastavust. Sama määruse § 5 lg 1 p 5 kohaselt on omanikujärelevalve kohustatud viivitamata teatama kui ehitamine ei vasta ehitusprojektile. Analoogsed sätted kehtisid ka enne hetkel kehtiva ehitusseadustiku kehtima hakkamist. Seega on seadusandja näinud ette omanikujärelevalve institutsiooni, kelle pädevus on riiklikult reguleeritud ning kellele on usaldatud ehitustegevuse nõuetele vastavuse kontrollimine ja seeläbi usalduse loomine ehitustegevuse kvaliteedi vastu.

Niisi on omanikujärelevalve poolt koostatud dokumendid usaldusväärsed tõendid objektil teostatud tööde ning tööde kvaliteedi kohta. Omanikujärelevalve koostatud dokumentidest nähtub, millised tööd on teostatud ning kas ja mis ulatuses vastab teostatud ehitus ehitusprojektile, mis oli toetuse rahuldamise aluseks. Vastavalt sellele on rakendusüksusel alati selge ülevaade, mis töid teostati ning kas teostatud töödega seotud kulud olid abikõlblikud. Näiteks tuleb paikvaatluse kontroll-lehe punkti 3.1.1 kohaselt veenduda ehitatud hoone/rajatise vastavuses taotluse rahuldamise otsuses ja projektis kirjeldatule. Seejuures tuginetakse taotlusele, ehituslepingule ja seni teostatud tööde aktidele (s.h omanikujärelevalve seisukohtadele).

**AA täiendav kommentaar:**

RÜ poolt viidatud omanikujärelevalve teenusel puudub pädevus ja oskus hinnata struktuuriotusest rahastavate kulude abikõlblikkust. RÜ poolt kasutatav vorm ei võimalda hinnata, kas projekti kuludes on kajastatud näiteks rõduklaaside vahetus, mis teatud juhtudel ei ole abikõlblik<sup>22</sup>.

**Õigusaktidest ei tulene toetuse taotleja kohustus teostada erinevate kululiikide (ehitustööd, projekteerimine) tarnijate omavahelise sõltumatuse kontrolli. Taotlejal puudub õiguslik võimalus kontrollida füüsiliste isikute seotuse olemasolu. Sõltumatust ja seotust tuleb hinnata tuginedes äriseadustikule.**

STS § 26 lg-s 6 sätestatakse, et kui toetuse saaja ei pea järgima RHS-t ja teenuse, asja või ehitustöö eeldatav maksumus on ilma käibemaksuta 5000 eurot või enam, peab ta järgima RHS §-s 3 sätestatud põhimõtteid. Selline riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimise kohustus ei ole aga abstraktne: STS § 14 p 14 kohaselt nähakse RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimise kohustuse täitmise kord ette TAT-ga. TAT sätestabki nõuded, mille täitmise läbi toetuse saajad riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid rakendavad.

TAT § 18 lg 5 p 1 näeb ette, et toetuse taotlemisel osakaaluga 15% esitab taotleja muuhulgas iga TAT § 8 p-des 1–13 nimetatud tegevuse või rekonstrueerimistööde kogumi kohta vähemalt kolme omavahel sõltumatu pakkuja poolt esitatud hinnapakumise koos teostatavate tegevuste lühikirjeldusega rakendusüksuse poolt etteantud vormil. TAT § 25 lg 4 näeb ette, et kõrvaltingimusega tehtud otsuse kehtima hakkamisest 90 kalendripäeva jooksul esitab toetuse saaja TAT § 8 p-des 1–13 nimetatud tegevuse või rekonstrueerimistööde kogumi kohta vähemalt kolme omavahel sõltumatu pakkuja poolt esitatud hinnapakumise koos teostatavate tegevuste lühikirjeldusega rakendusüksuse poolt etteantud vormil. Nende sätete sõnastusest tuleneb, et kolm omavahel sõltumatut pakumist tuleb esitada iga TAT § 8 p-des 1-13 nimetatud tegevuse kohta või rekonstrueerimistööde kogumi kohta. Näiteks kui taotleja soovib läbi viia korterelamu fassaadi rekonstrueerimise ja soojustamise ning nendega kaasnevad tööd (TAT § 18 p 1), tuleb tal esitada nende ehitustööde kohta vähemalt kolm hinnapakumist, mille on teinud teineteisest sõltumatud pakkujad. Nimetatud sätetest ei tulene, et taotleja on kohustatud esitama rekonstrueerimistööde teostamise kohta kolm pakumist pakkujate, kes ei ole seotud sama objekti suhtes näiteks projekteerimistööid pakkuvate pakkujatega.

Tehnilise konsultandi sõltumatus on TAT-s eraldi reguleeritud. TAT § 10 lg 5 kohaselt peab tehniline konsultant pakkuma sõltumatut teenust – tal ei tohi olla majanduslikke huvisid ettevõtjate suhtes, kellelt võetakse projekteerimistöödeks või rekonstrueerimistöödeks hinnapakumisi ning kes teostavad nimetatud töid ja kellelt võetakse hinnapakumisi omanikujärelevalve teostamiseks, välja arvatud juhul, kui omanikujärelevalvet teostava ettevõtja juures tegutseb tehniline konsultant ehitusseadustiku § 21 lõike 1 punktis 1 nimetatud isikuna. Ka keeld teostada omanikujärelevalvet endaga seotud isikute üle tuleneb ehitusseadustiku § 20 lõikest 2, mitte TAT-st. Samas kuni 30.06.2015 kehtinud ehitusseadustiku § 30 lg 1<sup>1</sup> kohaselt ei tohtinud omanikujärelevalvet teha isik, kes oli ehitist projekteerinud või ehitanud, s.t oluline ei olnud omanikujärelevalve teostaja seotus ehitise projekteerijate ning ehitajatega. Spetsiifilisi sõltumatuse nõudeid ei ole eri ehitustöid teostavate isikute omavahelises suhtes ning ehitustöid ja projekteerimistööid teostavate isikute suhtes.

Auditi aruandes tuuakse esile, et väidetavalt esineb seos erinevate kululiikide tarnijate BVF, Mere Fassaaditööd OÜ, Eesti Soojustusprojekt OÜ, Energiaabi OÜ, Energiaabi Tallinn OÜ vahel. Auditi aruandest nähtub, et selle seose olemasolu ei ole kergesti tuvastatav. Auditi aruandes märgitakse, et avalikkusele on loodud mulje, et tegemist on teineteisest sõltumatute teenusepakkujatega. Üksnes erinevate andmete koosmõjus analüüsimisel on auditi koostajatel tekkinud kahtlus seotuse olemasolus. Auditi teostajad on väidetava seotuse tuvastanud äriregistri andmete ja ettevõtjate kodulehekülgedel esitatud andmete sünteesimisel. Näiteks on tuvastatud, et Mere Fassaaditööd OÜ juhatuse liige on BVF juhiabi, kes on Mere Fassaaditööd OÜ omanik läbi Baltic Seaboats OÜ ning Baltic Seaboats OÜ kontaktides on BVF juhatuse liikme telefoninumber. Samuti põhineb osa auditis seotuse kohta tehtud järeldustest kogu auditeeritud

---

<sup>22</sup> <https://tartu.postimees.ee/4392645/segadus-kredexi-toetusega-toi-korteriuhistutele-kaela-hiigelvolad>

programmi raames kättesaadavate kuludokumentide analüüsile (järelendus, et Energiaabi Tallinn OÜ osutas auditeeritud programmis teenuseid vaid siis, kui rekonstrueerimistöid teostas BVF). Viimati nimetatud andmed ei ole toetuse taotlejatele taotlemise ajal kättesaadavad ning taotlejatel ei ole võimalik selliste andmete põhjal pakkujate vahelist seotust tuvastada. Energiaabi OÜ ei ole valimisse sattunud majade puhul teenust osutanud ning Energiaabi Tallinn OÜ ja teiste mainitud ettevõtjate vahel puudub äriregistri andmetel seotus. Isiku valik osutada teenust vaid teatud ettevõtja ehitustööde puhul ei tähenda automaatselt seotust, vaid võib muuhulgas tähendada ka isiku soovi maandada oma tegevuse riski pakkudes teenust vaid juhul, kui tema poolt kontrollitavat tegevust viib ellu talle teadaolevalt parimat kvaliteeti pakkuv ettevõtja. Rakendusüksus nõustub, et esitatud andmete alusel saab tekkida erinevaid kahtlusi, kuid jääb seisukohale, et seoste esinemine ei ole juriidiliselt korrektselt ning kehtivatele õigusnormidele tuginedes üheselt fikseeritav ja seega ei ole ka alust hinnata konkreetset hinnapakumiste võtmised läbipaistmatuks, kontrollimatuks või konkurentsi piiravaks. Küll aga uurib täiendavalt vastavaid seoseid oma analüüsis uurimisasutus.

Samuti tuleb arvestada, et erinevate pakkujate vaheliste seoste kindlakstegemiseks ei piisa ka avalikest andmetest. Näiteks selleks, et tuvastada isikute sugulus- või hõimlussuhet, oleks vajalik ligipääs rahvastikuregistri andmetele. Sellist ligipääsuõigust taotlejatel (ega ka rakendusüksusel) antud juhul ei ole. Teatud seoste tuvastamine võib aga olla võimalik üksnes delikaatsete isikuandmete töötlemise tulemusel, näiteks kui isikud on lähisuhtes või kooselus, kuid ei ole sugulased ega abikaasad ega registreeritud kooselus. Taotlejatel ega rakendusüksusel selle meetme raames selliste andmete töötlemise õigust ei ole. Seetõttu ei pruugi seoste tuvastamine taotlejatele olla üldse õiguslikult võimalik. Kuid isegi kui seos on tuvastatud, ei pruugi igasuguse seose olemasolu, nt vähemusosanike omavaheline seos olla pakkumise kontekstis oluline. Ka sama perekonnanimega isikute esinemine erinevate pakkujate juhtorganites või osanike ringis ei tähenda iseenesest selliste pakkujate seotust. Sama perekonnanime võivad kanda nii suguluses mitteolevad inimesed (nt perekonnanime Karro kannab Eestis 243 meest ja 271 naist) kui ka omavahel mittesuhtlevad sugulased.

Seoste olemasolu erinevate kululiikide tarnijate vahel ei tähenda iseenesest, et RHS § 3 sätestatud üldpõhimõtted oleksid rikutud. RHS § 3 p 5 sätestatud majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõtte järgimine on tagatud seeläbi, et taotleja peab üldjuhul valima odavaima pakkumise ja teistsugune valik peab olema põhjendatud (TAT § 18 lg 5 p 1 ja § 25 lg 4). Ka TAT kohaselt on põhimõtteliselt aktsepteeritav olukord, kus toetuse esitajal ei ole võimalik saada kolme sõltumatut hinnapakumist. Sellisel juhul tuleb RÜ-le esitada põhjus (TAT § 18 lg 5 p 1 ja § 25 lg 4). Võimalusel tuleb sel juhul lisada ka isiku, kellelt pakkumist sooviti, hinnapakumisest loobumise teade.

Pakkumismenetluses tuleb RHS § 3 põhimõtetest lähtudes arvestada ka pakkujate õigustega. Üksnes seotuse kahtlus ei ole piisav põhjus, et piirata pakkujate ligipääsu turule. See oleks vastuolus RHS § p-st 1 tuleneva põhimõttega, et hankija peab tegutsema läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt, samuti p-st 2 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Eelnevalt käsitletud pakkujate BVF ja Mere Fassaaditööd OÜ väidetava seotuse kohta märgitakse auditi aruandes, et Mere Fassaaditööd OÜ võis minna BVF kontrolli alla, kuid kindlat seost ei ole auditis esile toodud. Seega on tegemist vaid kahtlusega. Ka auditi aruandes mõõndakse, et ehitustegevust pakkuva isiku lubamatu seotuse puudumine on juriidiliselt korrektne hinnang.

TAT ega teised toetusega seotud dokumendid ei täpsusta, mida tähendab TAT-s kasutatud termin „sõltumatu“. Rakendusüksus on seisukohal, et terminit „sõltumatu“ tuleb sisustada läbi äriseadustikus sätestatud kontserni mõiste – ühte kontserni kuuluvad isikud ei ole omavahel sõltumatud. Auditeeritav jääb endiselt seisukohale, et puudub piisavalt kindel alus käsitleda BVF ja Mere Fassaaditööd OÜ omavahel seotud isikutena. Äriregistri andmete kohaselt ei ole BVF Mere Fassaaditööd OÜ osanik ega vastupidi. BVF ja Mere Fassaaditööd OÜ juhatuse liikmed ega omanikud ei kattu rahastamisotsuste tegemise ajal.

Lisaks juhib rakendusüksus tähelepanu, et Energiaabi OÜ osanikuks sai Mere Fassaaditööd Äriregistri kohaselt alles 12.09.2017.a. Otsused auditeeritavates projektides toetuse eraldamiseks on tehtud enne 12.09.2017.a ning seega ei saanud otsuse tegemisel võtta arvesse asjaolu, et Energiaabi OÜ ja Mere Fassaaditööd OÜ on tulevikus läbi osaluse omandamise omavahel seotud. Eeltoodust tulenevalt ei saanud rakendusüksus võtta enne 12.09.2017.a tehtud toetuse



otsuste tegemisel seda asjaolu arvesse ning käesoleva auditi aruande alamärkuses nr 15 väljatoodud asjaolu, et eelnimetatud äriühingud on alates 12.09.2017.a osaluse omandamise kaudu seotud, ei ole asjakohane. Rahastamisotsuste tegemise ajal ei kuulunud audiitorite poolt seotud isikutena käsitlevad ühingud ühte kontserni – vaatluse all olnud ühingud ei omanud teistes ühingutes enamusosalusi ega pole teada, et neil oli ka lepingulisel või muul alusel õigus teostada teiste ühingute suhtes valitsevat mõju. Seega ei ole auditeeritud projektides esitanud pakkumusi omavahel sõltuvad, s.o seotud, isikud tööde osas, milles oli vajalik esitada omavahel sõltumatud pakkumused.

Lisaks rõhutab auditeeritav, et pakkujate sõltumatust tuleb hinnata pakkumuste tegemise aja seisuga või hiljemalt rahastamisotsuse tegemise seisuga. Kui pakkujate omavaheline seos on tekkinud hiljem, ei ole selline seos asjakohane (vt selle kohta täpsemalt auditeeritava kommentaar aruande B osas leheküljel 30 Energiaabi OÜ ja Mere Fassaaditööd OÜ omavahelise väidetava seotuse kohta).

#### **AA täiendav kommentaar:**

Eeldame sõltumatuse hindamise kontrollitoimingute läbiviimist RÜ poolt enne toetuse rahuldamise otsuse tegemist, mitte toetuse saajate poolt. Soovitame lisada vastava kontrollküsimuse RÜ kontroll-lehele ning säilitada kontroll-jälg vastava kontrolli teostamisest.

#### **Auditis on ekslikult asunud seisukohale, et rakendusüksusele on esitatud võltsitud pakkumusi**

Audiitorid on asunud seisukohale, et toetuse taotlejad on esitanud rakendusüksusele omavahel võrreldamatuid või vales suuruses pakkumisi. Rakendusüksus selgitab, et selline järeldus põhineb eksitaval andmetel, mis tulenevad ennekõike asjaolust, et pakkumisi võetakse sageli mitmevooruselt<sup>23</sup>:

#### **1. SFOS nr 2014-2020.6.01.16-0059**

Rekonstrueerimistöde hinnapakkumised võeti kahes etapis. Esimesed pakkumised küsiti veebruaris 2016. Vastused kutsele on laekunud kõigilt ettevõtetelt 15.03.2016 e-kirjaga. Teise etapi hinnapakkumised on laekunud vastavalt nende täiendamisele ehitusettevõtjate poolt. Korrigeeritud hinnapakkumist küsis korteriühistu põhjusel, et esialgne hind ei olnud vastuvõetav ning samuti sooviti saada informatsiooni alltöövõtjate kohta. Meile esitatud e-kirjade ja hinnapakkumiste alusel saab väita, et kõiki ehitajaid koheldi võrdselt ja kõik said teha korrigeeritud pakkumise. Kõigile ettevõtetele oli saadetud ühesugune ehitushanke dokument e-kirjaga. Kõik dokumendid on lisatud käesolevale vastusele.

#### **2. SFOS nr 2014-2020.6.01.16-0186**

KÜ üldkoosolek volitas juhatuse liiget August Koppelit korraldama ehitusettevõtete vahel ehitushankeid ning sõlmima töövõtulepinguid. Alljärgnev informatsioon on esitatud tema poolt edastatud infole toetudes. Ehitushange viidi läbi kahes etapis. Esimeses hanke etapis küsiti pakkumisi eraldi katusetöödele, fassaadi soojustamisele ja soojussõlme rekonstrueerimisele. Hankedokumendid saadeti 12 ettevõttele. 4 ettevõtet ei vastanud, 3 teavitas kirjalikult loobumisest. Esialgsest lahendusest loobuti. Plaanitavate tööde mahtu lisati elektri- ja ventilatsioonitööd ning kütterekonstrueerimise tööd. Korteriühistu otsustas toetust taotleda 15% osakaaluga rekonstrueerimistöde abikõlblikest kuludest. 15% osakaaluga toetuse puhul ei ole tehnilise konsultandi kaasamine kohustuslik. Samuti ei ole toetuse tingimustes ette antud kindlat tööde mahtu. Hange viidi läbi eesmärgiga saada hinnapakkumised terviklahendusele peatöövõtu mahus. Koos toetuse taotlusega peab korteriühistu esitama ka krediidasutuse laenuotsuse. Enne RÜ-le toetuse taotluse

---

<sup>23</sup> Kõigi kommenteeritavate projektide juures on märgitud konkreetset projekti puudutav lisade kaust ja selle number, mille rakendusüksus edastab koos käesoleva aruandega.

esitamist, taotles korteriühistu Swedbank AS-st laenu, esitades pangale ka vastavad hinnapakumised ja korteriühistu üld- ja juhatuse koosolekute protokollid. Pakumised olid Bratten OÜ 216 740,03, OMA Fassaad OÜ 214 332,00 ja Teadlik Ehitus OÜ 210 000,29. Juhatuse koosoleku protokoll (25.07.2016) järgi valiti ehitajaks Teadlik Ehitus OÜ. Audiitor on OMA Fassaad OÜ hinnapakumiseks märkinud 314 332 eurot (korrektne summa on eelpool toodud, Oma Fassaad OÜ pakkumine oli summas 214 332,00 eurot). Audiitori poolt lisaks mainitud pakkumise summas 55 047.60 (45 873+km), esitas OMA Fassaadid eelpool mainitud esimese hanke käigus ainult osadele töödele ja kõnealusel juhul ei ole see toetatavate tegevuste teostaja valikul ning kulude abikõlblikkuse kontrollil kuidagi asjakohane, sest tegevuste elluviija valiti teistkordselt läbiviidud hankeprotsessis (vastavale OMA Fassaad OÜ pakkumisele on viidatud P.P. Ehitusjärelevalve OÜ kokkuvõttes, mis teostati pärast esmakordselt läbiviidud hankeprotsessi lk 3, vt lisa 6 alamkaust). Kuna rakendusüksus ei ole saanud eelnevale kinnitust ehitusettevõtjalt, on asjakohane kõikide asjaolude väljaselgitamine, et hinnata finantskorrektsiooni põhjendatust.

### **3. SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0016**

Projektis SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0016 pakkumised on võrreldavad. Septembris ja oktoobris 2015 on KÜ-le edastatud 3 hinnapakumist. Kolme laekunud hinnapakumise läbi töötamine toimus juhatuse liikmete poolt koosolekul ja valik osutus firma Balti Vara Fassaadid OÜ kasuks. Firma Deckol Nord OÜ ei osutunud valituks kõrge hinna tõttu. Espak Ehitustööd OÜ ja Balti Vara Fassaadid OÜ vahel valimiseks toimus hääletus, mille tulemusel osutus tööde teostajaks Balti Vara Fassaadid OÜ. Hinnapakumise korrigeerimine toimus pärast hankemenetluse läbiviimist, kuna korteriühistu teavitas 2016 teatud töödest loobumisest. Korrigeeritud võitja hinnapakumine on esitatud 07.04.2016.

Audiitorite hinnangul ei võimalda rakendusüksuse poolt välja töötatud vorm veenduda, mida ja kui palju pakutakse. Teavitame siinkohal, et pakkumusvorm põhineb standardil EVS 885:2005 „Ehituskulude liigitamine“ ja sisaldab ühikute ning ühikhindade lahtreid. Standarditega kehtestatakse parimad lahendused, seega on pakkumusvorm olnud kehtivatele kõrgeimatele normidele vastav. Samas on rakendusüksus valmis koostama veel detailsema ning standardis toodud nõudeid ületava vormi ning avaldama selle oma kodulehel hiljemalt 31.03.2018.

**AA täiendav kommentaar:** Tunnistame, et projekti SFOS nr 2014-2020.6.01.16-0186 summa 314 332 eurot oli kirjaviga ning õige summa 214 332,00 eurot, kuid põhiprobleem siiski tõendusmaterjali vaadates lahendust ei leia. Vaadates RÜ poolt edastatud tõendusmaterjali, siis selle kohaselt Oma Fassaad osasid töid ei paku ning see on ka pakkumises ära märgitud. Samuti on selle kirja manuses vaid pakkumised osadele töödele, mitte kõikidele. Lisaks öeldakse ka Teie poolt saadetud tõendusmaterjalide hulgas olevas juhatuse protokollis, et *Valida rekonstrueerimistöde teostajaks OÜ Teadlik Ehitus – ainuke kes pakkus kogu tööde komplekti mis on vajalik teostada.*

Soovitame RÜ-l selgitada, kust pärineb RÜ-le esitatud pakkumine summas 214 332 eurot kõikidele töödele ning vajadusel rakendada finantskorrektsiooni. Samuti tagada RÜ poolt võrreldavate (samadest voorudest võetud) pakkumised ning selge kontroll-jälg pakkumisvoorudes toimunud protsessidest.

Kokkuvõttes leiame, et auditi käigus väljatoodud kaasustes oleks pidanud vastav tõendusmaterjal ja kontroll-jälg RÜ-s olemas olema RÜ kontrolltoimingute lõpuks. Tegelikuses kogus RÜ selle tõendusmaterjali alles pärast auditi esialgseid leide.

**Rakendusüksus on kontrollinud pakkumuse esitanud ettevõtjate pädevust ega ole aktsepteerinud pakkumisi ettevõtelt, kelle tegevusalasse pakutav teenus ei kuulu või kelle eelneva majandustegevuse maht ei ole kooskõlas planeeritava tegevusega**

Audiitorid on juhtinud tähelepanu, et taotlejad on esitanud kaks pakkumust ettevõtjate poolt, kes ei omanud vastaval tegevusalal registreeringut majandustegevuse registris. Rakendusüksus juhib tähelepanu, et ehitusseadustiku § 25 lg 1 p 1 kohaselt on ettevõtjal kohustus esitada majandustegevuse registrisse majandustegevuse teade kui ettevõtja tegutseb ehitusloakohustusliku ehitise ehitamisega, v.a kui ettevõtja pädeva isiku töö ei hõlma teiste töö juhtimist ja korraldamist. Seega ei ole ehitusettevõtjal kohustust esitada majandustegevuse teade kui ettevõtte ei tegele teiste töö juhtimisega, vaid teostab töid iseseisvalt või teise ettevõtja alluvuses.

Seejuures ei sätesta majandustegevuse üldosa seadus ega karistusseadustik, et teatamiskohustuse rikkumise korral on ettevõtjal keelatud vastavat teenust osutada. Ehitusseadustiku seletuskiri selgitab antud küsimust: „Oluline on rõhutada, et teatamiskohustus ei piira majandustegevuse alustamist, sest majandustegevuse alustamise lubatavus ei sõltu majandustegevuste esitamisest.“<sup>24</sup> Eeltoodust tulenevalt pole majandustegevuse registris registreeringu puudumine põhjuseks, miks kahelda ehitusettevõtja võimes teostada ehitustöid.

Vastavalt kehtivale ehitusseadustikule saab ettevõtja pädevust hinnata kogu tema kohta leiduva informatsiooni alusel. Rakendusüksus kontrollib ettevõtja pädevust nii majandustegevuse registrist, äriregistrist, Krediidinfost, kodulehekülgedelt, hangete portaalidest ning tugineb enda poolt varem väljastatud samaväärse toetuse väljastamise käigus kogunenud andmetele ja infole. Audiitorite poolt välja toodud ettevõtete tegevusalaks on ehitus ning mõlemad ettevõtjad omavad pädevust vastavate rekonstrueerimistöde teostamiseks. Info on leitav eelpool nimetatud allikatest. Rakendusüksus on eelmisel aastal täiendanud selles osas oma tegevuste kontroll-jälge ning täpsustanud toetuse taotluse kontroll-lehte. Alates 21.08.2017 kehtivas kontroll-lehe punkti 6 ja 6.1 kohaselt kontrollitakse kõikide hinnapakumise esitanud ettevõtjate (s.t projekteerija, omanikujärelevalve teenuse osutaja, tehnilise konsultandi, auditi teostaja ja ehitusettevõtja) vastavust kohalduvatele õigusnormidele. Seega on rakendusüksus alati võtnud arvesse ebapädevate pakkujatega seotud riske ning minimeerinud neid ja vastav tegevus kajastub ka selgelt kontroll-lehel.

Energiaabi Tallinn alt osutab teenust tehniline konsultant ja omanikujärelevalve H. K. Tehnilise konsultandi teenust osutab ta 15 korterelamu juures. Nimetatud elamute puhul on Balti Vara Fassaadid OÜ hanke võitnud 7 korral, 4 juhul osales BV hankes, aga ei võitnud, 4 ei osalenud BV hankes. Oluline on rõhutada, et valimisse kuulusid ennekõike toetuse perioodi alguse majad, mil turg ei olnud veel suuremahuline ning kvalifitseeritud tegijate ring oli kitsas.

Lisaks soovime välja tuua, et ehituskvaliteedi ja pakkuja võimekuse hindamisel omab olulist rolli ka laenuandja, kes finantseerib suurema osa ühistu poolt tehtavast investeringust. On esinenud olukordi, kus igati nõuetele vastava hankeprotsessi tulemusena ei ole võimalik kasutada parima pakumise teinud ettevõtjat, kuna finantsasutus on tööde teostaja hinnanud neile ebasobivaks nt varasema maksekäitumise või ka ettevõtja osanike või juhatuse liikmete maksekäitumise tõttu. Seega on tööde reaalse teostamise seisukohast oluline osapool ka pank, kes panustab samuti ettevõtjate sobivuskontrolli.

#### **AA täiendav kommentaar:**

Lähtuvalt eelpool antud selgitusest on RÜ kehtestanud oma 21.08.2017 kehtima hakanud kontroll-lehel täiendavad kontrollküsimused, mille alusel kontrollitakse kõikide hinnapakumise esitanud ettevõtjate (s.t projekteerija, omanikujärelevalve teenuse osutaja, tehnilise konsultandi, auditi teostaja ja ehitusettevõtja) vastavust kohalduvatele õigusnormidele. Seega on RÜ loonud täiendava kontrollmeetme riski maandamiseks.

#### **Audiitorid on pidanud problemaatilisteks ka järgmisi projekte:**

---

<sup>24</sup> Ehitusseadustiku seletuskiri, eelnõu § 25, lk 44.

## **1. SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0017 (Mere Fassaaditööd OÜ ja Espak Ehitustööd OÜ pakkumused)**

Mere Fassaaditööd OÜ-l on olemas koduleht, mille sisu järgi saab järeldada, et tegemist on ehitusettevõttega (<http://merefassaadid.ee/>). Samuti osales antud ettevõtte ka 2010-2014 aasta rekonstrueerimise toetuse meetmes hangetel ning internetis on mitmeid erinevaid lehekülgi (sisustusweb.ee; hange.ee; koduinfo.ee), millel kirjas, et ettevõtte tegeleb ehitustegevusega. Sellest tulenevalt ei olnud alust arvata, et tegemist oleks ettevõttega, kes tegelikult ehitustöid ei teostaks. Espak Ehitustööd OÜ on registreeritud majandustegevuse registris (nr EH10482032-0001, valdkond ehitus, vt ka lisa 8) ja ettevõtte on olemas koduleht, kus on muuhulgas leitav ka nimekiri objektidest (k.a. korterelamud).

Lisaks juhib rakendusüksus tähelepanu, et Energiaabi OÜ osanikuks sai Mere Fassaaditööd RIK (Äriregister) kohaselt 12.09.2017.a. Otsused auditeeritavates projektides toetuse eraldamiseks on tehtud enne 12.09.2017.a ning seega ei saanud otsuse tegemisel võtta arvesse asjaolu, et Energiaabi OÜ ja Mere Fassaaditööd OÜ on tulevikus toimuva osaluse omandamise kaudu omavahel seotud. Eeltoodust tulenevalt ei saanud rakendusüksus võtta enne 12.09.2017.a tehtud toetuse otsuste tegemisel seda asjaolu arvesse ning käesoleva auditi aruande alamärkuses nr 10 väljatoodud asjaolu, et eelnimetatud äriühingud on alates 12.09.2017.a osaluse omandamise kaudu seotud, ei ole asjakohane. Samuti on oluline märkida, et Äriregistri kanne on informatiivne ning Äriregistrisse saab kanda ühe põhitegevusala, seega ei saa selle alusel väita, et ettevõtja mingil lisategevusalal ei tegutse, olenemata sellest kas see on Äriregistrisse kantud või mitte.

## **2. SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0040**

Rivener OÜ puhul on äriregistris tegevusalaks elamute ja mitteelamute ehitus (lisa 9), mistõttu ei olnud alust arvata, et tegemist oleks ettevõttega, kes ehitusturul ei tegutse. Lisaks on antud taotluse puhul tegemist 15% toetuse taotlusega, mille puhul teostatavad tööd on ehitustehniliselt lihtsamad ja ehitustööde juhtimine kergem kui 40% toetuse puhul.

22 auditeeritud ühistu puhul esitas pakkumised 35 erinevat ettevõtet, kellest 31 olid registreeritud majandustegevuse registris. Lisaks eelpool mainitud Mere Fassaaditööd OÜ-le ja Rivener OÜ-le olid pakkumise teinud ka ettevõtte, kelle tegevusala on sama, mis Rivener OÜ-l, ning üks ettevõtte, kelle tegevusala on krohvimine. Seega võib järeldada, et valdav enamus ehk 89% omas registreeringut majandustegevuse registris ning need, kes on hanke võitnud, on kõik registreeritud majandustegevuse registris.

Samuti tuleb meelde, et kohtumisel näitas haldur arvutist e-krediidiinfost audiitorite poolt välja toodud ettevõtja tegevusala, milleks on ehitus; avalikku informatsiooni on võimalik leida avalikest registritest [inforegister.ee](http://inforegister.ee); [hange.ee](http://hange.ee). Nagu varasemalt öeldud, peab ehitusseadustiku kohaselt olema firmal pädevus teenuse osutamiseks, samas ei ole sätestatud, et pädevust saab tõendada vaid MTR kandega.

Audiitorid on ka välja toonud, et vastava projekti osas on olnud raskusi dokumentide kättesaamisega tulenevalt tehnilise konsultandi soovimatusest koostöök. Rakendusüksus peab oluliseks juhtida tähelepanu asjaolule, et projektis SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0040 on tegemist 15% toetusemääraga projektiga ning vastavalt TAT-ile ei ole kõnealuse projekti puhul tehnilise konsultandi teenus olnud toetatav. Ehkki toetuse saaja kasutas projektiga seotud tegevuste elluviimisel käsundussuhtes ka tehnilise konsultandi abi, on tegemist toetuse saaja valikuga ning finantseeringuga ning tehnilise konsultandi teenus ei ole antud projektis olnud toetatav. Mõõname, et nimetatud tehniline konsultant keeldub alusetult ka rakendusüksusega suhtlemast, ning kuna rakendusüksusel on tekkinud kahtlus kõnealuse tehnilise konsultandi teenuse vastavuse osas heausksele käsunditaitmisele, on nimetatud tehniline konsultant seisuga 27.12.2017.a rakendusüksuse kodulehel peetavast tehniliste konsultantide nimekirjast eemaldatud. Käesoleva auditi aruande esitamise ajal ei ole rakendusüksusele veel teada, kas kõnealune isik vaidlustab enda eemaldamise nimekirjast, kuid tehnilise konsultandi nimekirjast eemaldamisele eelnes rakendusüksuse ja kõnealuse isiku vaheline suhtlus ning nimetatud suhtluse alusel võib järeldada, et kõnealune isik ei nõustu seisukohaga tema tegevuse õiguspärasusele

mittevastavuse osas. Rakendusüksus peab oluliseks juhtida tähelepanu, et tegemist on selge erandiga, antud isik on ainus, kes keeldub tehnilise konsultandi käsunduslepingust tulenevate kohustuste täitmisest ning rakendusüksus on võtnud kasutusele kohased meetmed, eemaldades konkreetse isiku rakendusüksuse kodulehel peetavast tehniliste konsultantide nimekirjast.

Rakendusüksus ei saa eelpool toodud põhjendustest tulenevalt nõustuda auditis toodud seisukohaga, et RÜ ei ole kontrollinud pakkumuse esitanud ettevõtjate pädevust ning on aktsepteerinud pakkumisi ettevõtjate, kelle tegevusalasse pakutav teenus ei kuulu. RÜ on kontrollinud ettevõtjate pädevust kõigi avalikult kättesaadavate kanalite ja allikate kaudu ning pakujate pädevus on olnud asjakohane ja vastav. Rakendusüksus on parandanud selles osas kontroll-jälge ning täiendanud vastavalt asjakohaseid kontroll-lehti.

#### **AA täiendav kommentaar:**

Lähtuvalt eelpool antud selgitusest on RÜ parandanud kontroll-jälge ja täiendanud kontroll-lehti. Seega on RÜ loonud täiendava kontrollimeetme riski maandamiseks.

Projektide SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0017 ning 2014-2020.6.01.15-0040 asjakohase tõendusmaterjali mitte esitamisel toetuse saaja/tehnilise konsultandi poolt rakendada finantskorrektsiooni.

#### **Rakendusüksus teostab kontrolli lisatööde ja reservide kasutamise üle**

Rakendusüksus on teostanud kontrolli lisatööde ja reservide kasutamise üle nii paikvaatlustel (nt tuginedes omanikujärelevalve aktidele) kui ka väljamakseid tehes. Alapeatükis „Rakendusüksusel on ülevaade teostatud tööde mahust“ on rakendusüksus selgitanud, et omanikujärelevalve aktidele tuginemine on tööde mahu ja kvaliteedi hindamisel aktsepteeritav.

Sisekliimat ja energiatõhusust puudutavate muudatuste osas esitatakse muudatusprojektid ja uus arvutuslik energiamärgis. Väiksemate tööde puhul (rõdude saneerimine) vormistatakse lisatööde maht tööde üleandmise aktis. Ehitustööde päevikute esitamise nõue ei anna lisandväärtust, kuna ka ehitustööde päeviku kinnitab omanikujärelevalve ehk sama isik, kes dokumenteerib ja kinnitab lisatööde vajaduse. Ehitustööde päevikud on kohustuslikud ja need on olemas ning neid tuleb säilitada, rakendusüksus ei pea nõudma kõiki ehitustegevusega seotud dokumente, kui tööde põhjendatust on võimalik hinnata ka muude dokumentide alusel, kuid tal on selleks õigus juhul, kui tekib kahtlusi tööde abikõlblikkuse osas. Ehitusdokumendid esitatakse pädevale asutusele nõuetele vastavuse kontrolliks kasutusteatisel või kasutusloa taotluse esitamisel.

Väljamakseid tehes on rakendusüksus küsinud kogu meetme rakendamise kestel kõigi kallinemiste puhul selgitusi. TAT § 26 lg 5 kohaselt hindab rakendusüksus enne toetuse summa muutmise otsuse tegemist muudatuse asjakohasust ja vajalikkust. Teatav tööde mahu muutumine on rekonstrueerimistegevuse tavapärase osa, kuid oleme juhul, kui maksumus suureneb enam kui 3%, nõudnud ühistutelt täpsustatud, põhjalikke ja dokumenteeritud lisaselgitusi ning põhjendusi. 15. augusti statistika kohaselt tähendab see iga 5. kallinenud maja lisakontrolli. Nimetatud muudatus hõlmab ka juba väljamakstud toetusi, millest 11 juhul nõudsi lisaselgitusi (22% valimist, 88 615,18 eurot (53% kallinenud kogusummast)).

Lisasime vastava tegevuse ka maksetaotluse kontroll-lehele (maksetaotluse kontroll-leht täiendavad kontrollkohad p 1) ning säilitame lisapäringuga seonduvad materjalid toimikutes.

#### **AA täiendav kommentaar:**

RÜ kommentaaride kohaselt küsib RÜ ühistutelt juhul kui maksumus suureneb enam kui 3% lisaselgitusi ja põhjendusi. RÜ on eelpool toodud selgituste kohaselt täiendanud maksetaotluse kontroll-lehte ning säilitab lisapäringuga seonduvad materjalid toimikus. Seega on RÜ loonud täiendava kontrollimeetme riskide maandamiseks.

**Rakendusüksus teostab kontrolli tehniliste konsultantide tegevuse üle, teeb koostööd uurimisasutusega ja rikkumise tõendamise puhul eemaldab tehnilise konsultandi rakendusüksuse kodulehel peetavast nimekirjast**

Lk 18 punktis 3 on audiitor viidanud, et vajadusel tuleks algatada tehnilise konsultandi tegutsemisloa äravõtmise protsess. Rakendusüksus juhib tähelepanu, et tehnilised konsultandid ei tegutse tegutsemisloa alusel, vaid tehniliseks konsultandiks sai kvalifitseeruda vastavalt TAT § 10 toodud nõuetele (vt ka lisa 2 ja lk 14 täiendav info tehniliste konsultantide koolitusprogrammi kohta, mis on läbiviidud rakendusasutuse poolt). Rakendusüksusel ei ole tehniliste konsultantidega eraldiseisvat lepinguõiguslikku suhet, see on toetuse saajatel, kuid rakendusüksusel on võimalik TAT § 10 lg 7 alusel tehniline konsultant oma kodulehel peetavast nimekirjast eemaldada, kui selgub, et isik ei vasta tehnilisele konsultantidele esitatavatele kvalifikatsiooninõuetele või kui on kahtlusi tema töö kvaliteedi osas. Samas sättes on ka toetuse saajatele nähtud ette õigus teavitada rakendusüksust tehnilise konsultandi tegevuses esinevatest vajakajäämistest ja pretensioonidest. Rakendusüksuse kodulehel peetavast tehniliste konsultantide nimekirjast eemaldamine tähendab tehnilise konsultandi jaoks seda, et toetuse saajatega uutesse teenuse osutamise lepingutesse astudes ei ole tema teenuse kulu toetuse mõttes enam abikõlblik.

Rakendusüksus on menetlenud kõiki tehniliste konsultantide suhtes laekunud kaebusi, sealjuures on rakendusüksus eemaldanud tehnilisi konsultante rakendusüksuse kodulehel peetavast nimekirjast, kuna on tekkinud kahtlus nende töö kvaliteedi (ja toetuse saajate huvide esindamise) osas. Lisaks eeltoodule on rakendusüksus teavitanud oma kahtlustest konkreetsete isikutega seonduvalt korduvalt uurimisasutust (Keskkriminaalpolitsei) nii uurimisasutusega toimunud kohtumistel suuliselt vormis kui ka kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, s.h edastanud palutud teavet. Rakendusüksus on edastanud uurimisasutusele muuhulgas teabe ka anonüümselt laekunud vihjete kohta. 2017.a jooksul on rakendusüksus uurimisasutusega nt korduvalt kohtunud, sealjuures toimus rakendusüksuse ja uurimisasutuse vaheline viimane kohtumine ainult tehnilisi konsultante puudutavas teemas 18.09.2017.a.

Lisaks eeltoodule on rakendusüksus kohtunud ühel juhul 2017.a ka tehnilise konsultandi tegevuse nõuetekohasuse osas kahtlust avaldanud kaebaja ja tema advokaadiga, selgitamaks välja kaebajale teadaolevad asjaolud. Kõnealusel juhul oli kaebaja ehitusplaatide tootja ettevõttest ning avaldas rahulolematust seoses asjaoluga, et korterelamutes, kus konkreetne tehniline konsultant teenust osutab, ei ole tema ettevõtte ehitusplaate kasutatud. Vastavast teemast on informeeritud ka uurimisasutus, kuriteokaebust rakendusüksusele teadaolevalt ei ole esitatud. Kõnealused kiviplaadid, mida korterelamutes kasutati, olid ehitustehniliselt samaväärsed ning seega ei ole kaebajast ehitusplaatide müüja poolt väljatoodu olnud alus konkreetse tehnilise konsultandi nimekirjast eemaldamiseks.

Lisaks eelnimetatule on rakendusüksusele laekunud augustikuus 2017.a ja jaanuaris 2018.a anonüümne vihje isikult nimega Valvas Kodanik, kes väljendab muret tehniliste konsultantide osas. Vastavatest vihjetest on uurimisasutus teavitatud ning rakendusüksus ja uurimisasutus on kokku leppinud, et vihjete läbitöötamisel tehakse täiendavat koostööd sarnaselt varasemale.

Järgnevalt toob rakendusüksus veel kokkuvõtlikult välja oma tegevused konkreetsete tehniliste konsultantidega seonduvalt, kelle suhtes rakendusüksusel on TAT § 10 lg 7 alusel olnud põhjust teostada eemaldamistoiming nimekirjast või on hakatud koguma infot võimalike rikkumiste kohta või on juhitud konkreetse tehnilise konsultandi tähelepanu tema tegevusele kohalduvatele kvaliteedinõuetele:

- 30.12.2016.a eemaldatud tehniliste konsultantide nimekirjast tehniline konsultant J. B., kuna rakendusüksusel tekkis tema poolt osutatud teenuse nõuetekohasuse osas kahtlus. 09.01.2017.a edastas tehniline konsultant vaide, mille menetlemise käigus küsis rakendusüksus seisukohta toetuse saajatelt, kellele tehniline konsultant on teenust osutanud ning uuris eeltooduga seonduvaid asjaolusid. Vaidemenetluses selgunud asjaolude (eelkõige toetuse saajate rahulolu tehnilise konsultandiga) tulemusel taastati tehnilise konsultandi positsioon nimekirjas;

- 27.12.2017.a eemaldatud tehniliste konsultantide nimekirjast tehniline konsultant H. K. (vastavasisuline teatis edastatud 27.12.2017.a.). Eemaldamistoimingule eelnes rakendusüksuse ja tehnilise konsultandi vaheline suhtlus korduva kirjavahetuse vormis, mille käigus tehniline konsultant keeldus alusetult ning asjakohaseid põhjendusi toomata oma kohustuste täitmisest. Kõiki toetuse saajaid, kellele kõnealune isik teenust osutab, on rakendusüksus teavitanud ja palunud edasise teenuse tellimisel tekkinud probleeme arvestada. Eemaldamise põhjuseks on eelkõige asjaolu, et rakendusüksusel on kahtlus tehnilise konsultandi nõuetekohase teenuse osutamise kohta, s.h ei ole tehniline konsultant ei rakendusüksusele ega konkreetsele toetuse saajale võimaldanud dokumentide kättesaadavust. Kõnealune tehniline konsultant on üheselt avaldanud selliseid seisukohti, mis ei võimalda tema tegevust nõuetekohaseks lugeda;
- Lisaks eeltoodule on rakendusüksus selgitanud veel järgnevate tehniliste konsultantidega seotud asjaolusid: M. P., I. O., R. V., M. E., R. U., A. V., A. K., R. S. Eeltoodud isikute puhul on rakendusüksus uurinud vihjeid, teavitanud uurimisasutust kas suuliselt või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, esitanud materjale, kogunud infot tehniliste konsultantide tegevuste kohta, mis võivad viia tehnilise konsultandi nimekirjast eemaldamiseni ja juhtinud konkreetsete isikute tähelepanu TATi kohasele tehnilise konsultandi teenuse osutamisele.

#### **AA täiendav kommentaar:**

Kirjelduse kohaselt on auditeeritav teostanud tehnilise konsultantide üle järelevalvet ning eemaldanud 2017. a lõpu seisuga tehniliste konsultantide nimekirjast konsultandi, kelle töös audiitorid puuduseid tuvastasid. Soovitame auditeeritaval tagada selgem kontroll-jälg tehniliste konsultantide tegevuse kontrollist.

#### **Auditeeritava kokkuvõtlikud seisukohad:**

- 1) Rakendusüksus nõustub, et toetuse meetme rakendamisega alustades oleks saanud pakkumiste autentsuse kontrollimise süsteemi paremini korraldada. Rõhutame siiski, et toetuse taotlejal ei olnud STS-st ega TAT-st tulenevat kohustust esitada hinnapakkumised digitaalselt allkirjastatult, mida on audiitorid läbivalt olulise puudusena esile toonud. Pakkumiste esitamise vastavust RHS § 3 saab tõendada esitatud e-kirjade, KredExi poolt välja töötatud vormil hinnapakkumiste, ehitajate kinnituste jms kogumis. Rakendusüksus on üle kontrollinud kõik 22 valimisse sattunud projekti ning käesoleva vastuse koostamise hetkeks on 2 projekti puhul puudu 1 ehitaja kirjalik kinnitus, kuigi pakkumise esitamist on rakendusüksusele kinnitatud suuliselt ning lisaks 1 projekti puhul on rakendusüksusel jätkuvalt kahtlusi hanke läbipaistvuse osas (2014-2020.6.01.16-0186). Seega on määratud riski realiseerumise tõenäosus madal. Tulenevalt eeltoodust on rakendusüksus valmis teostama tagasiulatuvalt toetatud projektidele RHS § 3 nõuete järgimise kontrolli, kuid rakendusüksuse hinnangul ei ole praeguse kontrolli tulemusest tulenevalt proportsionaalne teha seda kõigi 200 maja osas, mille puhul on rakendunud rakendusüksuse poolt uuendamata kontrollimehhanismid. Rakendusüksuse hinnangul on KAMINa maksetaotluste protsendi analoogiat rakendades mõistlik võtta valimiks 25% projektidest. Olenevalt kontrolli tulemusest suurendab rakendusüksus vajadusel valimi mahtu. Rakendusüksus kooskõlastab valimi moodustamise meetodika korraldusasetusega hiljemalt 28.02.2018. Lisaks on rakendusüksus asunud seisukohale, et digitaalselt allkirjastatud hinnapakkumiste nõudmine on kõige vähem koormavam ja tõhusaim viis tõendamaks pakkumiste nõuetekohasust ning nõuab alates 18.08.2017 allkirjastatud (originaal)hinnapakkumiste esitamist koos asjaspeutuva kommunikatsiooniga, et tagada vajalik kontrollijälg. Info vastavast nõudest on esitatud otsepostitusena kõigile tehnilistele konsultantidele ning e-kirjaga kõigile korteriühistutele, kelle projekt on läbinud ekspertiisi pärast kontrollisüsteemi täiustamist. Lisaks on rakendusüksus valmis täiendama hinnapakkumiste kohustuslikku vormi. Kokkuvõtvalt on rakendusüksus juba muutnud oluliselt oma pakkumiste autentsuse kontrolli ning rakendab ka audiitorite poolt välja toodud võimalikku parimat lahendust.

- 2) Rakendusüksus ei saa eelpool toodud põhjendustest tulenevalt nõustuda auditis toodud seisukohaga, et RÜ ei ole kontrollinud pakkumuse esitanud ettevõtjate pädevust ning on aktsepteerinud pakkumisi ettevõtjate, kelle tegevusalasse pakutav teenus ei kuulu. RÜ on kontrollinud ettevõtjate pädevust kõigi avalikult kättesaadavate kanalite ja allikate kaudu ning pakkujate pädevus on olnud asjakohane ja vastav. Rakendusüksus on parandanud selles osas kontroll-jälge ning täiendanud vastavalt asjakohaseid kontroll-lehti.
- 3) Rakendusüksus on teostanud kontrolli lisatööde ja reservide kasutamise üle nii paikvaatlustel (nt tuginedes omanikujärelevalve aktidele) kui ka väljamakseid tehes. Sisekliimat ja energiatõhusust puudutavate muudatuste osas esitatakse muudatusprojektid ja uus arvutuslik energiamärgis. Väiksemate tööde puhul (rõdude saneerimine) vormistatakse lisatööde maht tööde üleandmise aktis. Rakendusüksus ei pea nõudma kõiki ehitustegevusega seotud dokumente, kui tööde põhjendatust on võimalik hinnata ka muude dokumentide alusel, kuid tal on selleks õigus juhul, kui tekib kahtlusi tööde abikõlblikkuse osas. Rakendusüksus teostab pisteliselt lisakontrolli, tehes seda ennekõike juhul, kui maksumus suureneb enam kui 3%, st et valimis on vähemalt iga 5. lisatööd tegev korteriühistu. Sellisel juhul nõutakse kõiki ehitustegevusega seonduvaid dokumente, mis kinnitavad tööde vajalikkust, asjakohasust ning põhjendatust.
- 4) Toetuse taotluses ja sellega koos esitatavates lisadokumentides on täpselt fikseeritud tegevused, mille teostamise kulud on abikõlblikud. Seadusandja on näinud ette omanikujärelevalve institutsiooni, kelle pädevus on riiklikult reguleeritud ning kellele on usaldatud ehitustegevuse nõuetele vastavuse kontrollimine ja seeläbi usalduse loomine ehitustegevuse kvaliteedi vastu. Rakendusüksus ei saa asuda seisukohale, et omanikujärelevalve teenust pakkuvate kvalifitseeritud isikute tegevus on tervikuna süsteemselt kaheldav ning kogu riigi poolt loodud süsteem ei taga ehitustegevuse usaldusväarsust ja nõuetele vastavust. Rakendusüksus toetub oma tegevuses riigi poolt loodud kvaliteedisüsteemile ning võtab põhjendatult oma hinnangute andmisel aluseks riiklikult tunnustatud spetsialistide allkirjastatud seisukohad ning kinnitused.
- 5) Rakendusüksus on meetet ellu viies läbivalt kontrollinud tehniliste konsultantide tegevust ning teinud selles osas tihedat koostööd uurimisasutusega. Tehnilisi konsultante on järjepidevalt nõustatud ning esitatud konkreetsed nõuded pakkumiste vastuvõtmise kohta. Lisaks oleme valmis täiendama KredExi kodulehel kättesaadavat tehnilise konsultandi teenuse osutamiseks sõlmitavat näidislepingut selliselt, et seadusest tulenevad käsundi täitmisega seonduvad kohustused sisalduvad ka lepingus ning panustama igakülgset rakendusasutuse poolt elluviidavatesse tehniliste konsultantide pädevust suurendavatesse tegevustesse.
- 6) Samuti on rakendusüksusel tulenevalt ehitusprojektidest ning koostööst omaniku järelevalvega selge ülevaade, millised tööd ning millise kvaliteediga on projekti raames teostatud ning kas lisatööd ja reservide kasutamine on vajalikud. Ka on audiitorid tulenevalt eksitavatest hinnapakkumistest asunud üldistavale seisukohale, et toetuse taotlejad on esitanud rakendusüksusele tegelikkusele mittevastavaid pakkumusi, vastavad selgitused on toodud eelpool projektipõhiselt. Arvestades rakendusüksuses juba rakendatud protsessimuudatusi on rakendusüksus seisukohal, et juhtkonna kontrollid toimivad, kuid vajavad mõningat parandamist. Vabariigi Valituse määruse „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ § 21 lg 2 kohaselt, kui toetuse saaja või partner, kes ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses, on rikkunud struktuuritoetuse seaduse § 26 lõikes 6 nimetatud kohustust, vähendatakse lepingule eraldatavat toetust 10 protsenti. Sõltuvalt rikkumise raskusest võib kohaldada 1-, 5-, 25- või 50-protsendilist finantskorrektsiooni määra“. 10 % finantskorrektsiooni määr arvutatakse lepingule eraldatavast toetusest, mis on 40% viidatud abikõlblikest kuludest, seega audiitorite poolt märgitud võimalikud tagasinõude summad ei vasta tegelikkusele. Tulenevalt rakendusüksuse poolt läbi viidud järelkontrollist peame vajalikuks algatada menetlus finantskorrektsiooni vajalikkuse hindamiseks projekti nr 2014-2020.6.01.16-0186 osas. Arvestades, et rakendusüksus on juba täiendanud oma protseduure ning olulisi eeskirjade eiramisi pole toimunud, siis ei ole puuduste mõju märkimisväärne ning seetõttu palume nimetada tähelepanek väheoluliseks.



#### AA kokkuvõtlik hinnang:

Tulenevalt toetuse saaja poolt riskide maandamiseks rakendatud täiendavatest kontrolliprotsessidest ja täiendavate nõuete esitamisest toetuse saajatele seoses pakkumiste võtmisega anname käesoleval hetkel põhinõudele koondhinnanguna kategooria II - JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud, eeldusel, et korraldusasutus kontrollib kasutusele võetud meetmete rakendamist rakendusüksuses.

#### Väheoluline tähelepanek 4.2 – Taotluse kontroll-lehele on haldur sisestanud eksitavat infot

---

STS § 8 p 2 lg 2 kohaselt menetleb RÜ taotlust ja otsustab, kas taotlus rahuldada või mitte. SA KredEx perioodi 2014-2020 struktuurivahendite rakendusüksuse tööprotseduuride kirjelduse ptk 1.4 p 5.4 kohaselt kontrollib haldur kõrvaltingimuste saabumise järgselt esitatud dokumente, täites kontroll-lehe lisa 1 IV osa.

Auditi käigus tuvastasime, et haldur on kontroll-lehel vastanud kolme hinnapakkumise kontrolli osas N/A ning selgituses on märges, et need esitatakse pärast ekspertiisi. Seega puudub kontroll-jälg, et haldur oleks pärast kõrvaltingimuste otsust toetuse saaja poolt täiendavalt esitatud dokumente enne lõpliku otsuse tegemist kontrollinud, sh hinnapakkumisi ja pakkujate andmeid.

**Risk RÜ-le:** Täiendavalt esitatud dokumente ei kontrollita, mis võib kaasa tuua toetuse saajale finantskorrektsiooni.

**Soovitus RÜ-le:** Soovitame rakendusüksusel parendada haldurite töö kvaliteeti.

#### Auditeeritava kommentaar:

Kontroll-lehe IV osa hõlmab taotlusele lisatud lisadokumentide kontrolli. Kontroll-lehe lisa 1 IV ossa märgib haldur N/A seetõttu, et kontroll teostatakse enne, kui KÜ-l on tekkinud kohustus esitada hinnapakkumised (v.a. 15% toetuse taotlemise puhul). Hinnapakkumiste esitamise kohustus 25% ja 40% toetuse taotlemisel tekib KÜ-l pärast ekspertiisilt saadud kinnitust, et projektid vastavad toetuse nõuetele. Seejärel kohustub KÜ esitama 90 päeva jooksul hinnapakkumised. Kui KÜ on hinnapakkumised esitanud, täidab haldur kontroll-lehel p. 10.2, kus kinnitab, et põhiprojekti muutumise korral on esitatud täiendatud kolm omavahel sõltumatu pakkuja hinnapakkumist (põhjendus kui ei valita odavamat pakkuja ning selgitus kui kolme pakkuja pakkuist pole võimalik esitada) koos ventilatsiooniseadmete tootespetsifikatsioonidega.

Rakendusüksus muudab kontroll-lehte selliselt, et lisa 1 IV osas olev hinnapakkumiste kontroll viiakse 15% osakaaluga toetuse taotlemisel kontrollitavate dokumentide alla, sest 25% ja 40% toetuse taotlemisel ei ole selles etapis hinnapakkumiste kontroll asjakohane.

25% ja 40% toetuse taotlemisel toimub hinnapakkumiste kontroll 90 kalendripäeva jooksul, mil korteriühistul on kohustus hinnapakkumised esitada. See kontrollijälg kajastub lisa 1 IV osa p. 9 all.

#### Väheoluline tähelepanek 4.3 – Väljamaksetaotluse kontroll-leht sisaldab taotluse kontroll-lehega dubleerivaid küsimusi hangete kontrolli kohta

---

SA KredEx perioodi 2014-2020 struktuurivahendite rakendusüksuse tööprotseduuride kirjelduse lisa 1 „Toetuse taotluse kontroll-leht“ kohaselt kontrollib haldur kolme omavahel sõltumata pakkuja hinnapakkumist.

Auditi käigus tuvastasime, et maksetaotluse kontroll-lehel on küsimus nr 6 „Toetuse saaja, kes ei ole hankija RHS tähenduses, on järginud RHS § 3 juhul, kui ostu maksumus ilma km-ta on võrdne 5 000 euroga või sellest suurem“. Antud küsimuse vastamiseks vajalikud tegevused peaksid olema halduri poolt tehtud juba taotluse menetlemise etapis, samuti

tunnistas rakendusüksus ise, et väljamakse taotluse juures nad enam täiendavat hanke kontrolli ei teosta ning antud küsimus pole kontroll-lehel asjakohane.

**Risk RÜ-le:** Rakendusüksuse töö efektiivsus väheneb, sest töötajad teevad dubleerivaid tegevusi

**Soovitus RÜ-le:** Viia väljamaksetaotluse kontroll-leht vastavusse tegeliku vajadusega

**Auditeeritava kommentaar:**

Rakendusüksus nõustub, et toetuse taotlemise kontroll-leht ning maksetaotluse kontroll-leht sisaldavad dubleerivalt hanke kontrollimist. Rakendusüksus kontrollib üle nii toetuse taotlemise kontroll-lehe kui ka maksetaotluse kontroll-lehe ning dubleerivate tegevuste esinemisel hinnatakse dubleerimise vajadust ning eemaldatakse sisutühjad tegevused. Siiski ei saa rakendusüksus nõustuda, et dubleerimise ulatus oleks niivõrd oluline, et rakendusüksuse töö efektiivsus oleks sellest oluliselt mõjutatud.

#### **Väheoluline tähelepanek 4.4 – Paikvaatluse käigus ei kontrollita hankeprotsessi**

Määruse „Korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused“ § 18 lg 5 p 1 kohaselt kui toetuse osakaal on 15% ning § 25 lg 4 kohaselt kui toetuse osakaal on 25% ja 40% esitab toetuse saaja rakendusüksusele vähemalt kolm omavahel sõltumatu pakkuja poolt esitatud hinnapakumist. Täiendavate hankeprotsessi tõendavate dokumentide esitamist määrus ei sätesta, samuti ei nõua täiendavate dokumentide esitamist SA KredExi enda regulatsioonid.

Auditi toimingute käigus tuvastati, et rakendusüksus ei kontrolli ka kohapealsete toimingute käigus hankeprotsessi läbiviimist tõendava dokumentatsiooni olemasolu ega autentsust.

**Risk RÜ-le:** RÜ ei kontrolli tehtud kulude vastavust TAT-is sätestatud tingimustele (sh tehtud kulude mõistlikkust) ja seega ka kulude abikõlblikkust. Toetuse saaja pole järginud RHS § 3 põhimõtteid, mis võib kaasa tuua toetuse saajale finantskorrektsiooni otsuse

**Soovitus RÜ-le:** Täiendada paikvaatluste läbiviimise protseduure lisades juurde täieliku hanke dokumentatsiooni kontrolli ja võrdlus esitatuga paikvaatluste käigus

**Auditeeritava kommentaar:**

Igale toetuse saajale edastatakse e-kiri järgmise teatisega: „[...]Vastavalt määrusele tuleb nüüd 90 päeva jooksul esitada igale tegevusele, millele toetust taotlete, vähemalt 3 hinnapakumist. Pakkumised peavad olema nii ajaliselt kui sisult võrreldavad ning ehituspakkumised KredExi vormil ja allkirjastatud pakkuja poolt. Kui olete ehitushanke läbi viinud eelnevalt ning hankes osalenud, kuid mitte valituks osutunud ehitajad on teinud pakkumise nende enda vormil, palun saata allkirjastatult need pakkumised. Kui allkirjad ehituspakkumistel ei ole samast ajaperiодist või pakkumised on edastatud allkirjastamata, palun esitada e-kirjad, millega pakkumised on saadetud. Lisaks palun saata e-kiri, millega on välja kuulutatud ehitushange/saadetud pakkumiskutse. [...]“

*Hangete korraldamisel ja toetatava tegevuse teostaja väljaselgitamisel olete kohustatud lähtuma riigihangete seaduse § 3 toodud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest. Toetuse saajale kohaldub dokumentide säilitamise kohustus (vastavalt toetuse taotluse rahuldamise otsuse toetuse saaja kohustuste punktis 3 toodule). Lisaks eelnimetatud dokumentide säilitamise kohustusele olete kohustatud säilitama kogu toetatavate tegevuste tellimisega seotud dokumentatsiooni (s.h toetatavate tegevuste teostamiseks pakkujatele saadetud pakkumiskutsed, pakkumiskutse saatmise e-kiri, pakkumiste esitamise või pakkumise esitamisest loobumise e-kirjad, pakkumiskutse muutmisel pakkuja teavitamise e-kiri ja muud kohased tõendid), tagamaks toetuse saaja poolne riigihangete seaduse § 3 toodud nõuete täitmise kontrolli võimalikkus toetatavate tegevuste järelevalvetoimingute käigus. [...]“*

Seega nõuab rakendusüksus hankeprotsessi läbiviimist tõendava dokumentatsiooni olemasolu ning autentsust. Teostatud ehitustööde vastavuse kontrollimiseks on ehitusseadustiku kohaselt pädev omanikujärelevalve, kes peab

puudustest omanikku ja kohalduva määrase alusel muudatustest rakendusüksust teavitama. Paikvaatluse käigus tuvastatakse hetkeolukord m.h omanikujärelevalve poolt esitatud arvamuste pinnalt.

Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemiseks, toetuste väljamaksmiseks ja elluviimise kontrollimiseks (KAMIN)<sup>25</sup> peatükk 6.2 kohaselt on paikvaatluse eesmärgiks saada täiendav kindlus kulude abikõlblikkuse, projekti kulgemise ning toetatud objektide, teenuste või arenduste kohta ennekõike selles osas, milles ei ole võimalik veenduda kohapeal käimata. Puudub kohustus ning vajadus kontrollida kohapeal neid dokumente, mille osas on võimalik kontroll läbi viia *desk-based* meetodil. Toetuse saamiseks esitab korteriühistu rakendusüksusele elektrooniliselt kogu vajaliku dokumentatsiooni. Kohapeal samade dokumentide üle vaatamine ei ole korraldusasutuse miinimumnõuete kohaselt vajalik.

**AA täiendav kommentaar:** Auditeeritav on teavitanud toetuse saajaid kogu toetatavate tegevuste tellimisega seotud dokumentatsiooni säilitamisest (s.h toetatavate tegevuste teostamiseks pakkujatele saadetud pakkumiskutsed, pakkumiskutse saatmise e-kiri, pakkumiste esitamise või pakkumise esitamisest loobumise e-kirjad, pakkumiskutse muutmisel pakkujate teavitamise e-kiri ja muud kohased tõendid), tagamaks toetuse saaja poolne riigihangete seaduse § 3 toodud nõuete täitmise kontrolli võimalikkus toetatavate tegevuste järelevalvetoimingute käigus. Kõikide nimetatud dokumentide esitamise kohustust rakendusüksusele toetuse taotlemisel või väljamaksetaotluste esitamisel ei ole, seega on audiitorid jätkuvalt arvamusel, et oleks mõistlik nimetatud dokumentatsiooni olemasolu kontrollida järeltegevuste käigus toetuse saaja juures.

#### **Põhinõue 5 – Piisav kontroll-jälg**

Audiitorite hinnangul pole rakendusüksuses tagatud piisav kontroll-jälg (kategooria II).

Auditi toimingute käigus tuvastati puudusi kontrollitoiminguteks vajalikes dokumentides, vt tähelepanek 3.1 ja 4.1. Seega soovitage rakendusüksusel tagada piisav kontroll-jälg kõikide protsesside kohta.

#### **Põhinõue 7 – Asjakohased meetmed pettusevastaseks võitluseks**

Audiitorite hinnangul puuduvad korterelamute rekonstrueerimise toetuse programmis asjakohased meetmed pettusevastaseks võitluseks, sest kõiki riske ei ole arvestatud või ei ole riske asjakohaste kontrollidega maandatud. (II kategooria – JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud).

#### **Oluline tähelepanek 7.1 – Rekonstrueerimise toetuses ei ole rakendanud tõhusaid ja proportsionaalseid pettuse vastaseid meetmeid. RÜ teadlikkus pettusevastastest meetmest vajab parandamist.**

RÜ-l tuleb rakendada tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske<sup>25</sup>. Juhtimiskontrollide kavandamisel peab KA (nagu ka RÜ) arvesse võtma pettuseriske. Juhtkonnal ja töötajatel peaks olema piisavalt teadmisi pettustest, et kindlaks teha ohumärgid<sup>26</sup>.

2015. aastal toimus kõigis RÜ-des pettuse riskide hindamine. Riskid olid eelnevalt, kasutades erinevaid infoallikaid, KA poolt eeldefineeritud. Auditeeritud RÜ hindas mõne riski kõrgeks, mõne puhul leiti, et seda ei esine. KA-le kinnitati, et

<sup>25</sup> Ühissätete määrus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013) Art 125 lg 4

<sup>26</sup> Euroopa Komisjoni "Juhised liikmesriikidele juhtimiskontrollide kohta" (Programmitöö periood 2014–2020) EGESIF\_14-0012\_02 final17/09/2015

kõrged riskid on maandatud. Tulenevalt auditi leidudest analüüsisime RÜ riskihinnangut. Leidus riske, mis ei olnud piisavalt maandatud või on ekslikult hinnatud, et seda ei esine.

„**Risk nr ER25** – võrreldavad pakkumused on võetud ettevõtelt, kelle põhitegevusalasse pakutav teenus ei kuulu. Selline teguviis viitab fiktiivsetele pakkumistele, et ühte kindlat ettevõtet parima pakkujana näidata - esineb pigem alla lihthanke piirmäära jäävate ja mittehankijate ostude/tööde puhul.“ RÜ hindas, et „antud risk on maandatud, sest on välja töötatud hinnapakumiste vormid ja kontrollitakse et hinnapakumisi esitanud isik vastab ehitusseadustikus sätestatud nõuetele.“ Auditi käigus tuvastati projektides SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0017 ja 2014-2020.6.01.15-0040, et RÜ aktsepteeris vastavalt pakkumist firmalt, kelle tegevusalasse pakutav teenus ei kuulunud ning firmalt, kelle ehitusalase pädevuse kohta puudus tõendusmaterjal.

„**Risk nr ER34** - hankija on võtnud fiktiivseid pakkumisi või ise nn pakkumisi juurde joonistanud. Antud riskile on iseloomulik, et parimaks osutunud pakkuja pakkumus võrreldes teistega on väga detailne, mis vastab täpselt projektspetsiifilisele vajadusele ja/või pakkumused ei ole vastava valdkonnaga tegelevate ettevõtelt.“ RÜ hinnangul olid neil antud riski maandamiseks järgnevad kontrollid:

- kolme võrreldava hinnapakumise nõue;
- tehniline konsultant peab kuuluma SA KredEx nimekirja ja kaebuste puhul võimalik eemaldada;
- SA KredEx on väljatöötanud hinnapakumiste vormid ning kontrollitakse et hinnapakumisi esitanud isik vastab ehitusseadustikus sätestatud nõuetele.

Meie hinnangul ei ole RÜ hinnang asjakohane, sest ülalpool toodud kontrollid ei maanda riski, et hanke läbiviija (toetuse saaja või tehniline konsultant) koostabki ise fiktiivsed pakkumused. Seda oleks saanud näiteks maandada kontrolliga, et toetuse saaja esitab pakkumiste küsimise ja vastuste e-kirjad. Sellist kontrolli aga rakendatud ei ole.

„**Risk ER12** - edukas pakkuja omas hankemenetluse konfidentsiaalset infot (hanke andmete lekkimine). Risk avaldub kui ühele pakkujale on edastatud olulist hankega seotud infot.“ RÜ hinnangul korterelamute rekonstrueerimise toetuses sellist riski ei esine, sest „lähtutakse toetuse andmise tingimustest ja riigihangete seadusest ning korteriühistute puhul hankemenetlus ei kohaldu.“ Pakkumiste analüüs näitas siiski, et enamuses projektides oli eduka pakkuja pakkumus kõige viimase kuupäevaga, mis viitab, et tal võis olla teada konkurentide pakkumused ning ta sai oma pakkumust vajadusel korrigeerida.

Mitmed osapooled on RÜ-d teavitanud<sup>27</sup> programmis olevatest kitsaskohtadest, riskidest, korruptsioonist, kuid RÜ ei ole nende teavitustega sisuliselt tegelenud. Palusime auditi käigus tagasisidet pakkujalt, kelle pakkumused ei olnud edukad. Peaaegu kõik (üks pakkuja, kes võib olla esitanud fiktiivseid pakkumusi ei kommenteerinud midagi) kinnitasid väidet, et pakkumuste võtmise protsess on puudulik. Toodi välja järgmised puudused hankeprotsessis:

- Projekteerimistingimustes sätestatakse teatud lahendused ja/või materjalid, mis ei pruugi olla parima hinnakvaliteedi suhtega;
- Ehitaja ja järelevalve muudavad materjale ja lahendusi odavamaks. Sisuliselt muudetakse projektilahendustes toodud kallimad lahendused odavamateks. Algsed pakkumused küsitakse kallimate materjalide peale, lepingu sõlmimisel asendatakse kallimad materjalid odavamatega;

---

<sup>27</sup> 23.03.2017. a. märgukiri SA-le Kredex; 10.4.2017. a. avaldus SA-le Kredex

- Puuduvad kõigile pakkujatele ühesugused pakkumistabelid, kus oleks kirjeldatud iga konkreetne töö piisava detailsusega;
- Võitajaks osutub tihti, mitte odavam ja parim pakkumine, vaid hoopis see firma keda tellija isiklikult rohkem teab ja tunneb. Ehitaja valik toimub tehnilise konsultandi soovitude alusel, kes võib esindada kindla ehitaja huve. Analoogselt võib olla, et projekteerimisfirma esindab mõne ehitusfirma huve ja soovib teatud firmat.

Tulenevalt auditi käigus kogutud tõendusmaterjalist leiame, et lisaks tähelepaneku alguses mainitud KA poolt defineeritud riskidele vajavad ka pakkujate poolt välja toodud riskide maandamist, osaliselt need riskid kattuvad.

**Risk RÜ-le:** Mitteasjakohaste riskide maandamismeetmete rakendamisel ei ole RÜ suuteline tuvastama mitteabikõlblikke kulusid või tegema seda õigeaegselt ohustades seeläbi meetme rakendamist tervikuna. Toetuse saaja tasandil võib see kaasa tuua oluliste juba väljamakstud mitteabikõlblike kulude tagasinõudmise põhjustades seeläbi täiendavat ressursikulu nii toetuse saajale kui RÜ-le.

**Soovitus RÜ-le:** Jätkamaks analoogse või sama rekonstrueerimise toetuse väljastamist tuleb oluliselt parendada riskide hindamise ja maandamise kvaliteeti, selleks:

1. Soovitame enne struktuuritoetuste vahenditest sama või analoogse programmi rakendamist viia läbi pettuse riskide hinnang. Tulevasse pettuse riskide hindamisse tuleks kaasata RA esindaja ning ekspert(e) mõnest teisest RÜ-st või KA-st;
2. Soovitame kehtestada seiresüsteem, tagamaks, et tulevikus suudetakse tuvastada pettuse indikaatoreid, hälbeid tavapärasest praktikast või protsessist. Tagada koostöös RA-ga, et TAT saab vastavalt seire tulemustest õigeaegselt täiendatud. Pettuse indikaatorid tuleb integreerida kontroll-lehtedele ja seeläbi läbi viia täiendavad kontrollitoimingud;
3. Soovitame avaldada kodulehel kergesti leitav üleskutse teavitada rikkumistest ja pettustest.
4. Soovitame läbi viia pettusevastaste meetmete kogemuste vahetamise infopäeva koos teiste RÜ-dega (EAS, PRIA, vms.);
5. Soovitame koostada tehnilistele konsultantidele eetika koodeks, mille järgimist tuleb kinnitada.

#### **Auditeeritava kommentaar:**

**Risk nr ER25.** Projektide SFOS nr 2014-2020.6.01.15-0017 ja 2014-2020.6.01.15-0040 osas vt oluline tähelepanek 4.1 kommentaare. Rakendusüksus on tõstnud riskihinnangus pettuste riski skoori, lisanud täiendavad maandustegevused, täiendanud enda toetuse taotluse kontroll-lehte ning sätestanud täiendava kontrollküsimuse: „Rekonstrueerimise elluviimiseks (projekt, konsultant, ehitus, OJV) allkirjastatud hinnapakkumise esitanud ettevõtjad vastavad ehitusseadustikus ja meetme määruses toodud nõuetele“. Täiendavate maandusmeetmetena nähakse ette ka avalikest registritest pakkumuse esitajate tegevusala vastavuse kontrollimine, hinnapakkumiste vormi täiendamine, eelarve vormi täiendamine (maksuvõlgade kontrolli kinnitus) ning koostöö süvendamine uurimisorganitega.

**Risk nr ER34.** Rakendusüksus on täiendanud enda protsesse. Rakendusüksus nõuab pakkujate poolt allkirjastatud hinnapakkumiste esitamist. Kui algne hinnapakkumine ei olnud standardvormil, siis tuleb edastada ka allkirjastatud originaalne hinnapakkumine. Allkirjastamata hinnapakkumiste puhul tuleb edastada e-kirjad, millega pakkumised on

saadetud. Samuti on toetuse saajaid ja tehnilisi konsultante teavitatud kohustusest säilitada kogu toetatavate tegevuste tellimustega seotud dokumentatsioon

**Risk ER12.** Rakendusüksus on täiendanud enda protsesse. Rakendusüksus nõuab, et toetuse taotlejad säilitavad kogu toetatavate tegevuste tellimisega seotud dokumentatsiooni, tagamaks toetuse saaja poolne riigihangete seaduse § 3 toodud nõuete täitmise kontrolli võimalikkus toetatavate tegevuste järelevalvetoimingute käigus.

Samas ei saa rakendusüksus nõustuda audiitorite väitega, et enamuses projektides oli eduka pakkuja pakkumus kõige viimase kuupäevaga. Rakendusüksuse läbi viidud hinnapakumiste analüüsi põhjal võib väita, et võrreldavate pakumiste puhul enamikel juhtudel ei olnud viimane pakkumine kõige odavam. Tihti viikase läbi mitu vooru, kus pärast esialgseid saadud pakkumisi ja nende analüüsi palutakse kõigil pakkujatel oma pakkumist täpsustada, mille järel valib ühistu enda jaoks parima pakkumise. Auditi valimis olnud majade osas tehtud statistika alusel ei olnud 13 juhul 17st viimane pakkumine kõige odavam. Lisaks ei saa asjaolu, et edukas pakkumus on esitatud viimase pakkumusena automaatselt tähendada riski, et pakkumuse esitaja teadis teiste pakkumuste sisu.

Rakendusüksus ei saa nõustuda audiitorite väitega, et RÜ ei ole sisuliselt tegelenud programmi kitsaskohtadele viitavate teavitustega. Viidatud märgukirju on käsitletud sisuliselt, sh on nendes sisalduv infot arutatud uurimisasutusega. Käesoleva aruande alamärkuses 27 on audiitorid juhtinud tähelepanu ka rakendusüksusele 23.03.2017.a saabunud märgukirjale. Rakendusüksus peab oluliseks rõhutada, et on vastanud märgukirja saajale kirjalikult ja vastuse koostamisele eelnes rakendusüksuse poolne analüüs märgukirjas viidatud seoste kohta. Rakendusüksus on koostanud märtsikuus 2017.a ka vastava tabelformaadis analüüsi, kus on kajastatud märgukirjas viidatud ettevõtjad. Audiitorid möönavad ka ise, et rakendusüksuse vastus 23.03.2017.a märgukirjale on olnud juriidiliselt korrektne, rakendusüksuse tegevus ongi õigusriigis põhjendatult piiratud kohalduvate õigusnormidega ning ka märgukirjade käsitlemisel peab lähtuma õiguslikest piiridest. Nagu varasemalt välja toodud, oleme reageerinud kõigile teavitustele ning iga viite korral kontrollinud kõiki esinevaid asjaolusid oma seaduslike võimaluste piires. Konkurentsi suurendamiseks muutsime muuhulgas ettevõtja märgukirjas toodud soovil toetuse saajate avalikustamise korda ning asusime koheselt pärast ettevõtja vastavasisulist märkust 2016.a lõpul avaldama oma kodulehel ([http://kredex.ee/public/Teenused/Rekonstrueerimistoetus/Toetuse\\_saanud\\_kortereklamud/Toetuse\\_saajad\\_06122017.xls](http://kredex.ee/public/Teenused/Rekonstrueerimistoetus/Toetuse_saanud_kortereklamud/Toetuse_saajad_06122017.xls)) ka esialgse otsuse saanud korteriühistute andmeid. Selline praktika võimaldab korteriühistutega ühendust võtta ning pakkumise esitada kõigil rekonstrueerimistöödest huvitatud ettevõtjatel. Nimetatud muudatus tingis oluliselt avatuma turu ning laiema võimalike pakkujate ringi. Samuti oleme pärast esimest tehniliste konsultantide koolitusprogrammi lõppu teinud erinevaid ettepanekuid koolitusprogrammi täiendamiseks, mis tooks kaasa veel süvendatumad tehniliste konsultantide teadmised. Lisaks on erinevatele kitsaskohtadele juhtinud paljudel esinemistel tähelepanu kõik toetuse meetme osas ettekandeid tegevad isikud. Rakendusüksus on teostanud mitmel objektil järelevalvet ning nõudnud ekspertiisi teostamist tööde kvaliteedi ja nõuetele vastavuse osas. Märgukirjadest lähtuvalt oleme algatanud mitmeid järelevalve menetlusi, mille raames on olnud põhjendatud korteriühistute juhatuste teavitamine eeldatavast finantskorrektsioonist tulenevalt projektis kasutatud lahenduste võimalikust mittevastavusest ehitusprojektile.

Vastuseks ehitajate seisukohtadele juhime tähelepanu, et projekteerimistingimused väljastab kohalik omavalitsus. Kui ehitajad ei ole siinkohal silmas pidanud projekteerimistingimusi ehitusseadustiku tähenduses, siis juhime lisaks tähelepanu, et tehnilised nõuded on välja töötatud arvestades parimat energiatõhususe ja kvaliteetse sisekliima saavutamise praktikat koostöös ülikooli ja ministeeriumiga.

Projektis kasutatud lahenduste osas võib ette tulla eriarvamusi, kuid projekti lahendused valib siiski projekteerija koos korteriühistuga. Ka vastutus projektlahenduse toimivuse eest lasub projekteerijal. Ehitaja arvamus ei saa siin olla määrava tähtsusega. Standard „Hoone ehitusprojekt“ ei nõua projekteerijalt detailsete mahutabelite koostamist. Mõistame ehitaja sellekohast subjektiivset hinnangut, sest ehitaja vaatenurgast oleks see mugav ja annaks hiljem võimaluse nõuda ka lihtsalt lisatööde eest raha, kui selgub, et mõni töö oli mahutabelist välja jäänud. Praktikas on mõistlikum, kui ehitaja töötab ehitusprojekti läbi ja arvutab ise vajalikud mahud kokku. Sellisel juhul ei saa ehitaja tööde

käigus väita, et talle esitatud info oli puudulik. Väide, et ehitaja ja omanikujärelevalve muudavad materjale ja lahendusi odavamaks ning rakendusüksus sellele ei reageeri on paljasõnaline. Praktikast on selliste juhtumite korral teostatud lisaekspeertiisid ning nüüdseks esineb ka juhtumeid, kus toetus jäetakse osaliselt välja maksmata.

### ***Muud riskid***

Rakendusüksus on seisukohal, et suurema konkurentsi ja parema võrreldavuse tagamiseks võimalikult madala administratiivkoormusega tuleks edaspidi samalaadse meetme rakendamisel kas struktuurivahenditest või riigieelarvest suunata toetuse saajaid kasutama tööde teostaja väljavalimiseks riigihangete registrit või mõnda muud avatud keskkonda, mille kaudu toimub nii hanke väljakuulutamise kui ka infovahetus. Portaali kasutamise kaudu on võimalik tagada oluliselt paremini ausa konkurentsi kaitse, pakkumuste võrreldavus ning veakindlus kui muude pakkumusprotsessi reguleerivate meetmetega. Ennekoike peab konkurentsi kaitse tagamisel säilima mõistlik tasakaal ressursside kasutamisel, et ei tekiks olukord, kus RÜ peaks edaspidi tegelema enamjaolt ainult riskide hindamise ja maandamisega. Lisaks kõigile juba kasutusele võetud meetmetele on rakendusüksus koheselt valmis avaldama oma kodulehel kergesti leitava üleskutse teavitada rikkumistest ja pettustest ning koguma ja kasutama teiste RÜde kogemusi pettusevastaste meetmete rakendamisel.

Täiendavalt on rakendusüksus hinnanud ümber enda pettuste riski ning rakendanud täiendavaid maandusmeetmeid. Riskihinnangud vaadatakse üle iga-aastaselt arvestades kogutud uut teavet.

Eeltoodust tulenevalt on rakendusüksus juba rakendanud enamust audiitorite poolt esitatud soovitusi. Rakendusüksus nõuab juba nii allkirjastatud pakkumuste esitamist kui ka pakkumustega seonduva dokumentatsiooni säilitamist. Seeläbi on rakendatud uued ja tõhusad pettusevastased meetmed. Eeltoodut arvesse võttes palume nimetada tähelepanek väheoluliseks.

### **Auditeeritava seisukohad audiitorite konkreetsete eelpool käsitlemata ettepanekute osas:**

1. Soovitame avaldada kodulehel kergesti leitav üleskutse teavitada rikkumistest ja pettustest.

Võimalus teavitada rikkumistest ja pettustest on välja toodud Euroopa Liidu struktuuritoetuste kodulehel. SA KredEx 2018. aasta tegevuskava kohaselt luuakse vastav võimalus ka sihtasutuse kodulehele.

2. Soovitame läbi viia pettusevastaste meetmete kogemuste vahetamise infopäeva koos teiste RÜ-dega (EAS, PRIA, vms.);

Euroopa Liidu vahendite jagamisel toetuse andjate vahel koostöö suurendamiseks on sihtasutusest määratud kontaktisik, kes osaleb Rahandusministeeriumi poolt korraldatavatel ja AFCOS/OLAF-i poolt toetatavatel seminaridel ja kogemuste vahetamise kohtumistel teiste struktuuritoetuste rakendusüksuste ning õiguskaitseorganite vastavate spetsialistidega. Seminaridel on osalenud lisaks kontaktisikule vastavalt teemadele ja osalemiseks võimaldatud kohtadele teised spetsialistid, kes toetuste andmisel võimalike pettuste ja korrupsioonijuhtumite tuvastamisega tegelevad.

Rakendusüksus peab oluliseks jätkuvalt suhelda teiste rakendusüksustega mitte ainult pettusevastaste meetmete kogemuste jagamiseks, vaid erinevates rakendusüksuste jaoks olulistest valdkondades kogemuste jagamiseks. Näiteks on rakendusüksus juba 2017.a sees pidanud läbirääkimisi uurimisasutusega (keskkriminaalpolitsei) korrupsiooniriskide teemalise sisekoolituse läbiviimiseks rakendusüksuse töötajatele, kuna vastav koolitus aitaks tõsta rakendusüksuse, s.h menetlejate üldist riskiteadlikkust. Vastav koolitus toimub 14.02.2018.a.

3. Soovitame koostada tehnilistele konsultantidele eetika koodeks, mille järgimist tuleb kinnitada.

Rakendusüksuse hinnangul ei ole tegemist tema pädevusse kuuluva tegevusega. Küll aga peame mõistlikuks analüüsida tehniliste konsultantide sisulise ja varalise vastutuse instituuti ning vajadust sätestada edaspidi samalaadse meetme korral teatud lepinguliste tingimuste kohustuslikkus.

#### **AA täiendav kommentaar:**

RÜ selgituse kohaselt on rakendusüksus kasutusele võtnud täiendavaid riskide maandamistegevusi. Auditeeritav on teinud ettepaneku antud tähelepanek muuta väheoluliseks. Rõhutame, et auditi aruanne on koostatud auditeeritud dokumentide põhjal ning täiendavate tegevuste kontrolli ei ole auditi käigus läbi viidud, mistõttu tähelepanekute olulisust ei muudeta. Audiitorite hinnangul antud põhinõude rakendamisel JKS toimib, kuid mõningad parendused on vajalikud (Kategooria II). Rakendatud tegevuste üle teostab järelkontrolli korraldusasutus.

## **Teema 8 - Tähelepanekud rakendusasutusele**

### **Oluline tähelepanek 8.1 - TAT-is sätestamata tingimused on põhjustanud olulised puudused rakendusüksuse juhtimis- ja kontrollisüsteemis**

Tulenevalt regulatsioonist<sup>28</sup> on juhul, kui rakenduskavades on avastatud üksikuid või süstemaatilisi eeskirjade eiramisi, ettenähtud finantskorrektsioon, mille teostajaks oleks liikmesriik ning kui liikmesriik ei täida nõudeid võib rakenduskavale teha finantskorrektsiooni Euroopa Komisjon. Puudulikud eeskirjad võib samuti liigitada eeskirjade eiramise alla. Audiitorite hinnangul on käesolevas aruandes väljatoodud puudused põhjustatud asjaolust, et TAT-i koostamisel ei ole sätestatud järgnevaid olulisi riske maandavaid kontrollimeetmeid:

- 1) TAT-i raames toetatavate projektide maksumused ületavad riigihanke korraldamise piirmäärasid. Kuigi toetuse saajad ei ole hankijad riigihangete seaduse kontekstis, oleks TAT-is renoveerimishanke korraldamise reguleerimisega saanud hangete korraldamist muuta läbipaistvamaks ja kontrollitavamaks kasutades, kas riigihangete registrit või mõnda teist alternatiivset hangete läbiviimise keskkonda.
- 2) Juhul, kui toetuse saaja ei vali odavaimat pakkumist, siis TAT-i järgi tuleb tal esitada sellekohane põhjendus. Toetuse saaja poolt on põhjenduseks reeglina toodud, et see pakkuja on usaldusväärsem, kvaliteetsem, asjatundlikum, koostööaltim, vastutulelikum. Meie hinnangul on tegemist subjektiivsete hinnangutega, mis ei ole kvantitatiivselt võrreldavad kui neile ei ole eelnevalt sätestatud kriteeriumeid.
- 3) TATis sätestatud hinnapakumiste vormi kehtestamine ilma allkirjastamise või originaaldokumentide esitamise nõudeta soodustab pettuse riske.

Lähtuvalt tähelepanekus 4.1 toodud kontrollisüsteemi puudustest, leiame, et kogu rekonstrueerimise toetuse programm vajab selle jätkumisel ülevaatamist. Kontrollikeskkond on seotud ka TAT-is sätestatud tingimustega, mis on RA kujundada. Enne iga programmi rakendamise alustamist tuleks läbi viia riskide hindamine rakendussüsteemi põhiprotsessidega seotud pettuse riskide hindamiseks. Käesolev auditi aruanne näitab, et rekonstrueerimise toetuse programmi põhiprotsessidega seotud pettuse riskide hindamine ei ole olnud piisavalt adekvaatne ja asjakohane.

<sup>28</sup> Ühissätete määrus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013) Art 143 ja 144



**Risk RA-le:** Programmi JKS sõltub oluliselt TAT-is sätestatud tingimustes, mille koostab RA. Kui TAT-is sätestatud tingimused ei toeta efektiivset JKS-i ja RÜ kontrolle, siis võidakse välja maksta mitteabikõlblikke kulusid. Mitteabikõlblikud kulud tuleb toetuse saajalt tagasi nõuda. Kui programmi JKS ei toimi, võib kogu programmi suhtes rakendada finantskorrektsiooni.

#### **Soovitus RA-le:**

Arvestades asjaolu, et olemasoleva programmi eelarvemaht on sisuliselt ära kasutatud, tuleb RA-l täiendavate rahaliste vahendite saamisel või analoogse programmi rakendamisel sisse viia olulised muutused toetuse andmise tingimustesse ning süsteemi, et aruandes välja toodud puudused saaksid süsteemselt lahendatud.

Soovitame programmi jätkumisel kehtestada TAT-is:

1. elektroonilise hankekeskkonna kasutamise kohustus renoveerimistöode hangete läbiviimisel;
2. asjakohased hanketingimused (nt: hanketeate ja pakkumuse esitamise vaheline minimaalne aeg; võimalike pakkujate kvalifitseerimistingimused, et ei aktsepteeritaks pakkumusi firmadelt, kes ei suuda tõendada oma ehitusalast pädevust jne);
3. majanduslikult soodsaima pakkumuse hindamise kriteeriumid (n: eelnev kogemus, kvaliteet jne), juhul kui ei valita odavaimat hinda. Kõik pakkujad peavad teadma, kuidas toimub eduka pakkumuse valik juhul kui selleks ei ole odavaim hind.

#### **RA kommentaar:**

Vastavalt 27.03.2015. a. jõustunud majandus- ja taristuministri määrusele nr 23 „Korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused“ on SA KredEx (rakendusüksus) peatanud taotluste vastuvõtmise 23.09.2017.a., kuna Euroopa Liidu käesoleva eelarveperioodi struktuurifondide rahalised vahendid korterelamute rekonstrueerimiseks kogusummas 102 miljonit eurot on toetuse taotlustega kaetud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (rakendusasutus) ei ole käesoleval struktuurivahendite rakendamise perioodil analoogse programmi rakendamist kavandanud. Rakendusüksus on meile teadaolevalt teinud audiitoritega koostööd, teostanud avastatud üksikute eiramiste täiendava analüüsi ning rakendanud auditeerimise käigus tehtud soovitusi, täiustades seeläbi senist juhtimis- ja kontrollisüsteemi (JKS). Mõõname, et juhul, kui programmi rakendamiseks otsustatakse eraldada struktuuritoetuste eelarvest täiendavaid rahalisi vahendeid, tuleb analüüsida auditeerimise raames tehtud soovitusi ja rakendusüksuse poolt kasutusele võetud juhtimis- ja kontrollisüsteemi täiustavaid meetmeid. Oleme teadlikud, et toetuse saajad, kes ei ole hankijad, said riigihangete registrile juurdepääsu 06.01.2016.a. Samuti oleme teadlikud 01.09.2017.a. jõustunud perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse ja riigihangete seaduse muudatustest. Kui analüüsi järel ilmneb, et toetuse andmise tingimuste muutmise on vältimatu, kaalume võimalusi tingimusi täiendada, eesmärgiga eemaldada auditeerimise ja täiendava analüüsi käigus välja toodud puudused ning leida proportsionaalsed ja optimaalsed lahendused JKS-i tõhustamiseks, näiteks elektroonilise keskkonna kasutuselevõtuks pakkumiste küsimisel toetuse taotlejate poolt, kes ei ole riigihangete seaduse kontekstis hankijad. See on põhjendatud üksnes olukorras, kui programmi rakendamiseks otsustatakse eraldada lisarahastus.

#### **Soovitus KA-le:**

KA tuleks hinnata, kas RA poolt programmis sätestamata tingimused võisid põhjustada olulised puudused RÜ kontrollides. Vajadusel teha finantskorrektsiooni otsus programmile.

#### **KA kommentaar:**

Nõustume, et RA poolt programmis sätestamata tingimused tõid kaasa teatavad puudused RÜ kontrollides, kuid KA hinnangul ei ole tegemist sedavõrd oluliste puudustega, et vajalik oleks teha finantskorrektsioon kogu programmile, kuna eksimus ei ole kaasa toonud mitteabikõlblikke kulusid olulises mahus (nt suures osas auditis välja toodud mitteabikõlblikud kulud on tänaseks tõendatavad). Tänapäevaks on RÜ tulenevalt AA tähelepanekutest tõhustanud oma kontrollid ning teeb lisaks ka valimi alusel projektides tagasiulatavalt täiendava kontrolli tuvastamiseks RHS § 3 nõuetele vastavuse.

Lisaks oleme koos RÜ'ga üle vaadanud RÜ tegevuse ja täiendatud järelevalve põhimõtted ning RÜ on nõustunud ka KA ettepanekutega, kuidas veelgi enam kindlust saada, et RÜ järelevalve korralduses süsteemid toimivad, seega meie hinnangul puudub alus RÜ'le III kategooria määramiseks, sest käesolevaks ajaks on auditi eelnõus välja toodud puudused suures osas likvideeritud või likvideerimisel.

Kui meetme või analoogse meetme eelarvesse kavandatakse (lisa)vahendeid, siis nõustume AA seisukohaga, et RA-l tuleb sisse viia muutused toetuse andmise tingimustesse ning süsteemi, tagamaks kulude abikõlblikkus ja sihipärane rakendamine. Juhul kui RA ei täida käesoleva auditi aruande eelnõus antud lubadusi (võetud kohustusi) ja muutusi sisse ei viida või süsteemi ei tõhustata, kaalume tõsisemalt programmile finantskorrektsiooni tegemist. Finantskorrektsiooni määr saab sõltuma rikkumise astmest ja ulatusest.

**AA täiendav kommentaar:** Seoses meetme eelarve lõppemisega antud tähelepanek korraldusasutuse poolt täiendavaid järeltegevusi hetkel ei vaja ning nõustume RA ja KA tegevuskavaga võimalike tulevaste samalaadsete meetmete rakendamisel.

**LISA 1 – Koondhinnang rakendusüksuse JKS-ile**

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
<b>Põhinõue 3.</b> Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhiste andmiseks		X		
<b>Põhinõue 4.</b> Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid		X		
<b>Põhinõue 5.</b> Piisav kontroll-jälg		X		
<b>Põhinõue 7.</b> Asjakohased meetmed pettusevastaseks võitluseks		X		
<b>Koondhinnang rakendusüksuse JKS-ile</b>		X		