

# Norra finantsmehhanism 2009-2014

## Programm nr EE06 “Norra-Eesti teaduskoostöö”

---

### PROGRAMMIAUDIT

---





Programmi elluvijja: Sihtasutus Eesti Teadusagentuur  
Programmioperaator: Haridus- ja Teadusministeerium

Lõpparuanne nr II-190/2018

27.12.2018



RAHANDUSMINISTEERIUM

Iceland   
Liechtenstein   
Norway grants   
Norway grants 

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Andres Koppel, Sihtasutus Eesti Teadusagentuur

Pr Mailis Reps, Haridus- ja Teadusministeerium

Hr Martin Karro, Riigi Tugiteenuste Keskus

Pr Monika Kont, Riigi Tugiteenuste Keskus

Pr Karin Viikmaa, Riigi Tugiteenuste Keskus

## AUDITI TULEMUS

Norra finantsmehhanismist 2009-2014 finantseeritud programm EE06 „Norra-Eesti teaduskoostöö“ (edaspidi programm EE06) kaasati Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi RM FKO) auditeerimise 2018. a tööplaani tulenevalt programmi auditeerimise strateegiast.

Auditi eesmärk oli analüüsida ja hinnata:

- 1) programmi raames toetatud projektide tegevuste ja abikõlblike kulude vastavust finantsmehhanismi rakendusmäärusele, Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktidele ja projektide elluviimislepingutes toodud nõuetele;
- 2) abikõlblike kulude ning toetuse saajate raamatupidamisaruannete ja raamatupidamise algdokumentide vastavust;
- 3) toetuse maksmist õigeaegselt ja ettenähtud mahus.

### Auditi tulemus:

Auditi tulemusel jõudsid audiitorid järeldusele, et programmi EE06 „Norra-Eesti teaduskoostöö“ rakendamises on olnud olulisi puudusi<sup>1</sup> vastavuses kehtivate õigusaktidega. Puudusi esines hanke läbiviimisel ja toetuse eesmärgipärase kasutamisel, mis tõi kaasa mitteabikõlblike kulud.

**Märke struktuuritoetuse registris<sup>2</sup>:** märkustega, olulised tähelepanekud;

1. Toetuse saaja Tallinna Ülikool (TLÜ) on projekti nr EMP138 elluviimisel kasutanud toetust projekti eesmärkide saavutamiseks mitteseotud Suurbritannia ja India lähetuskulude katmiseks. Mitteabikõlblik kulu ühtse määra alusel hüvitatud mitteabikõlblike kaudsete kuludega 2 593,88 eurot, sellest auditi valimis 169,87 eurot (oluline)
2. Toetuse saaja Tartu Ülikool (edaspidi TÜ) on projekti nr EMP265 väljamaksetaotluse nr 37064 kuluaruandes ETAgile deklareerinud, et on 30.10.2014. a arvestuse töölehe nr 33841 alusel maksnud viiele magistrandile/doktorandile kokku stipendiumeid summas 726 eurot. TÜ raamatupidamisest saadud dokumentide alusel on aga tegelikult makstud stipendiumi hoopis Oslo Ülikooli väliskülalisdoktorant S.M.-

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

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

le summas 726 eurot sularahas. Kajastades TÜ raamatupidamises stipendiumi ühele isikule ja esitades ETAgile kuluread nagu oleks stipendiumi makstud hoopis viiele teisele isikule on TÜ projekti meeskond esitanud valeandmeid. Mitteabikõlblik kulu ühtse määra alusel hüvitatud mitteabikõlblike kaudsete kuludega 871,20 eurot, sellest auditi valimis 132 eurot. (oluline)

3. ETAg on projekti nr EMP265 monitooringu käigus lugenud abikõlblikuks ka need kulud, mille kohta TÜ projekti partner Oslo Ülikool ei olnud esitanud asjakohaseid tõendusmaterjale. Mitteabikõlblik kulu ühtse määra alusel hüvitatud mitteabikõlblike kaudsete kuludega 1 069,79 eurot, sellest auditi valimis 668,62 eurot. (oluline)
4. Programmi elluviija Sihtasutus Eesti Teadusagentuuri (edaspidi ETAg) poolt läbi viidud üle rahvusvahelise piirmäära reisiteenuste hanke nr 159626 hanketeates on konkurentsi piirav tingimus; samuti on hankija muutnud hankelepingut olulises ulatuses uut hankemenetlust alustamata. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 3 023,34 eurot, sellest auditi ulatuses 510,22 eurot (oluline).

Täname Sihtasutust Eesti Teadusagentuur, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Tartu Ülikooli, Tallinna Ülikooli, Tallinna Tehnikaülikooli ja Eesti Maaülikooli auditi läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulelikkuse ja koostöö eest.

## ÜLEVAADE AUDITI LÄBIVIIMISEST

Programmi õigusraamistik	<p>Programmi EE06 rakendamist reguleerivad järgmised õigusaktid:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Euroopa Liidu ja Norra Kuningriigi vahel 28.07.2010. a sõlmitud leping Norra finantsmehhanismi kohta aastateks 2009-2014;</li><li>- Eesti Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahel 08.06.2011. a sõlmitud Norra finantsmehhanismi rakendamist aastatel 2009-2014 käsitlev vastastikuse mõistmise memorandum;</li><li>- Norra Välisministeeriumi 11.02.2011. a vastu võetud „Norra finantsmehhanismi 2009-2014 rakendusmäärus“ (edaspidi rakendusmäärus, muudetud 15.12.2011. a, 14.03.2013. a, 2.07.2014.a ja 10.06.2015.a);</li><li>- Norra ja Euroopa majanduspiirkonna finantsmehhanismide 2009-2014 rakendusmääruse lisa 4 – Teavitamis- ja avalikustamisnõuded;</li><li>- Norra ja Euroopa majanduspiirkonna finantsmehhanismide 2009-2014 (edaspidi NFM) rakendusmääruse lisa 12 –doonorite partnerlusprogrammide „Prioriteetsete sektorite teadusuuringud (<i>Research within Priority sectors</i>)“ ja „Kahepoolne teaduskoostöö“ loomise ja rakendamise reeglid.</li><li>- Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi ja Norra Välisministeeriumi vahel 25.02.2013. a sõlmitud EE06 Norra-Eesti teaduskoostöö programmileping;</li><li>- Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi HTM) ning Sihtasutus Eesti Teadusagentuur vahel 17.07.2013. a sõlmitud Norra-Eesti teaduskoostöö programmi elluviimise leping;</li><li>- Vabariigi Valitsuse 23.05.2013. a määrus nr 78 „Aastatel 2009-2014 Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismist ja Norra finantsmehhanismist vahendite taotlemise ja kasutamise tingimused ja kord“;</li><li>- Norra-Eesti Teaduskoostöö juhend taotlejatele</li></ul>
Auditi läbiviija	<p>Tulenevalt rakendusmääruse artiklist 4.6 lg 1 on auditeerival asutusel (edaspidi AA) kohustus tagada NFM auditite läbiviimine, seejuures tuleb iga NFM-st finantseeritud programmi puhul viia läbi vähemalt üks audit ja veenduda programmi juhtimis- ja kontrollisüsteemide (edaspidi JKS) tõhusas toimimises.</p> <p>AA ülesannete täitmise eest on memorandumis lisa A järgi vastutav Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond.</p> <p>Auditi toimingud viisid läbi Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhtivaudiitorid Liina Võrklaev (auditi juht) ja Veronika Soom (auditi töörühma liige), auditi eest vastutav isik oli II auditi talituse juhataja Kadi Peets.</p>
Programmi asutused	<p>Memorandumis lisa B järgi on programmi EE06 programmioperaatoriks (PO) nimetatud HTM. Programmi elluviimise lepingu alusel on programmi elluviijaks ETAg.</p> <p>ETAg ülesandeks oli kehtestada järelevalve teostamise kord ja korraldada järelevalvet toetuse saajate juures vastavalt rakendusmääruses esitatud nõuetele, dokumenteerides</p>

	<p>järelevalve ja kontrolli käigu ja tulemused ning nende dokumentide säilitamise. HTM-il oli kohustus töötada ETAg-iga kooskõlastatult välja programmi JKS ja järelevalve plaan (sh iga-aastane monitooringuplaan) PO taseme jaoks ning teostada vastavalt sellele järelevalvet programmi elluviimise üle. ETAg viis programmi elluviimise jooksul 2015.a ja 2016.a läbi 13 projekti monitooringut. Auditoritele esitatud 2015.a järelevalve akti alusel kontrollis HTM programmi avalikustamis- ja teavitustegevuste korraldamist, järelevalve teostamist toetuse saajate üle, SFOS-i täitmist (kuludokumentide sisestamist ja korrektsust) ja programmi elluviimise lepingus sätestatud ülesannete täitmist.</p>
Auditi toimingute läbiviimise aeg	11.06.2018-27.11.2018. a
Auditi ulatus	<p>AA-I on kohustus auditeerida toetuse andmise ja kasutamise seotud subjektide JKS-ide tõhusust. Auditi ulatuse määramisel tuli AA-I arvesse võtta, et programm EE06 erineb teiste Norra/EMP finantsmehhanismidest 2009-2014 finantseeritud programmidest, sest nimetatud programmi reguleerib ka rakendusmääruse lisa 12.</p> <p>Programmi EE06 JKS kirjelduse peatüki 4.1. kohaselt oli toetuse saajatel kohustus esitada ettemaksu kinni katmise kohta ETAgile kuluaruande iga vahearuandega. Kuluaruandes märgitud kulude tõendamiseks esitasid projekti elluviijad ETAg-ile kuludokumentide nimekirja struktuuri toetuste registrisse (edaspidi SFOS) imporditava tabeli vormis. Programmi EE06 JKS kirjelduse peatüki 4.3. alusel oli ETAgil kohustus vähemalt korra projekti eluea jooksul teha pistelist kontrolli ning juhuvalimi alusel kontrollida valimisse jäänud kuluridade (kaasa arvatud Norra poole) kuludokumente.</p> <p>Lähtuvalt eeltoodust otsustas AA programmist EE06 tehtud kulude abikõlblikkusele ja programmi JKS toimivusele hinnangu andmiseks kaasata AA auditi üldkogumisse kõik 13 programmist finantseeritud ja programmi välitel ETAg-i poolt monitooritud projekti kulud. Auditi valimisse võeti neist nelja projekti kulud. Täiendavalt kaasati auditi valimisse üks kõige suurema maksumusega kulurida ETAg programmi juhtimiskuludest, üks kõige suurema maksumusega kulurida programmi täiendavatest tegevustest ja üks kõige suurema maksumusega kulurida programmi kahepoolsete suhete fondist. Lõplik valim sisaldas 92 teaduskoostöö projektide kulurida ning kolm ETAg tegevustega seonduvat kulurida. Valimi moodustamisest vt detailsemat informatsiooni aruande osast „AA auditeeritud kulude valim“</p>
Auditeerimise standardid	Programmiaudit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standarditega.
Piirangud	<p>Auditi aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.</p> <p>Vabariigi Valitsuse 23. mai 2013. a määruse nr 78 § 9 lõike 3 järgi peab PO võimaldama auditi tegemist ning osutama selleks igakülgset abi. Sama määruse § 9 lg 2 alusel sätestab PO projekti elluviijaga sõlmitavas lepingus või õigusaktis projekti elluviija ja muu toetust saava isiku kohustuse osutada järelevalve, auditi või hindamise tegijale igakülgset abi ning tagada ligipääs välistoetuse kasutamise seotud ruumidele ja territooriumile. Eelnevalt tulenevalt järelauditi, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad PO ja programmi elluviija JKS-i korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitorile mitte esitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitori järeldused võinud olla teistsugused.</p>

## AUDITEERITUD KULUD

Programmi kogueelarve	<p>Norra finantsmehhanismi rakendamist aastatel 2009-2014 käsitleva vastastikuse mõistmise memorandumi alusel on programmile EE06 ette nähtud Norra doonorite poolt toetus mahus 3 000 000 eurot.</p> <p>Norra Välisministeeriumi ja Eesti Riikliku kontaktasutuse (Rahandusministeerium) vahel 25.02.2013. a sõlmitud programmi lepingu alusel nähti ette programmi abikõlblike kulude kogumahuks 3 333 333 eurot, millest toetus moodustab 3 000 000 eurot ehk 90%.</p> <p>Tegelik programmi abikõlblike kulude maht kujunes eraldatud toetuse summast väiksemaks, sest programmi rakendamine toimus planeeritud väiksemas mahus.</p>
Abikõlblikkuse periood	<p>Programmi tegevuste ja kulude abikõlblikkuse perioodiks oli 30.10.2012-30.04.2017. a ja projektide kulude abikõlblikkuse periood kestis kuni 30.04.2017.a.</p> <p>Programmi ettepaneku ettevalmistuskulude abikõlblikuks perioodiks oli 09.06.2011-29.10.2012.a.</p>

Kululiigiti jagunes programmi eelarve järgmiselt:

Programmi EE06 kululiik	Esialgne Norra EE06 programmi leping – planeeritud abikõlblikud kulud (toetus + riiklik kaasfinantseering) (€)	Muudetud Norra EE06 programmi leping – planeeritud abikõlblikud kulud (toetus + riiklik kaasfinantseering) (€)	Lõplik Sertifitseerimis- asutuse poolt FMO-le programmi EE06 kohta sertifitseeritud summad (€) <sup>3</sup>
Programmi juhtimiskulud	294 996	294 996	248 821
Norra-Eesti teaduskoostöö projektide teostamise kulud:	2 958 333	2 938 833	2 823 185
<ul style="list-style-type: none"> <li>sh Norra ja Eesti vahelise teaduskoostöö suurendamine</li> </ul>	1 479 166	1 469 416	1 492 573
<ul style="list-style-type: none"> <li>sh Eesti teadusvõimekuse tugevdamine ja teadustöö tulemuste laialdasem kasutamine Norra ning Eesti teaduskoostöös</li> </ul>	1 479 167	1 469 417	1 330 612
Kulud kahepoolsete suhete fondist	50 000	69 500	46 412
Täiendavate tegevuste kulud	25 000	25 000	23 498
Programmi ettepaneku ettevalmistamine	5 004	5 004	5 004
<b>Kokku</b>	<b>3 333 333</b>	<b>3 333 333</b>	<b>3 146 918</b>

<sup>3</sup> Programmis kasutatud vahendid ümardatult täisarvudesse. Finantsmehhanismide kantseleilt (FMO) ettemaksetega enamlaekunud vahendite ja lõpparuandega sertifitseeritud kulude vahe on FMOle nende poolt esitatud tagasinõude alusel tagasi makstud.

## AA auditeeritud kulude valim

Programmi EE06 programmilepingu lisas 2 on välja toodud, et programmist võib finantseerida erinevate teadusvaldkondade projekte. Toetust said taotleda Eesti teadusasutused, millel on koostöö Norra teadlastega. Tulenevalt programmi EE06 mahust ja kulude ühetaolisusest otsustas AA programmi kohta läbi viia kogu programmi hõlmava programmiauditi, moodustades auditi läbiviimiseks üldkogumi kõigist 13 programmi vältel ETAg poolt monitooritud projekti kuludest.

Auditi valimi moodustamiseks tuginesid audiitorid professionaalsele hinnangule ning lähtusid järgmistest põhimõtetest:

1. Kaasata valimisse nii 2015.a kui 2016.a monitooritud projekte.
2. Kaasata valimisse projektid selliselt, et audit kataks kõigi nelja programmist toetust saanud Eesti ülikooli koostööprojekte.
3. Kaasata valimisse nii projekte, mille monitoorimisel oli leitud puudusi, kui ka neid, mille monitoorimisel ei ole puudusi leitud.
4. Võtta auditi valimisse programmist toetust saanud ülikoolide suurima rahalise mahuga projekt.

Nimetatud tingimuste rakendamisel saadi alljärgnev valim<sup>4</sup>:

- Projekt nr 5.2.0602.14-0010, ETIS nr EMP138 „Kaasava integratsioonikonteksti poliitilised ja sotsiaal-psühholoogilised determinandid ning nende vastastikused seosed“ (edaspidi EMP138), toetuse saaja **Tallinna Ülikool**, partner Bergeni Ülikool;
- Projekt nr 5.2.0602.14-0009, ETIS nr EMP162 „Invasiivsete metsapatogeenide DNA-l põhinev varajane diagnostika ning patogeenide võimalik levikutee Põhja-Euroopasse“ (edaspidi EMP162), toetuse saaja **Eesti Maaiikool**, partner Norra Metsa- ja Maastiku Instituut (Norwegian Forest and Landscape Institute);
- Projekt nr 5.2.0603.14-0014, ETIS nr EMP264 „Kuidas seletada poliitika muutusi: finants- ja fiskaalbürokraatia Läänemere regioonis“ (edaspidi EMP264), toetuse saaja **Tallinna Tehnikaülikool**, partner Oslo Ülikool;
- Projekt nr 5.2.0603.14-0016, ETIS nr EMP265, „Arktika seenestiku määramine elurikkuse informaatika vahenditega“ (edaspidi EMP265), toetuse saaja **Tartu Ülikool**, partnerid Oslo Ülikool ja Svalbardi Ülikooli Keskus (Universitetssenteret på Svalbard).

Nimetatud projektide kuluridadest arvati auditi valimisse kõik monitooritud 92 kulurida.

Hinnangu andmiseks programmi juhtimis-, täiendavatele ja kahepoolsete suhete fondi kuludele (SFOS-is projektid nr 5.2.0601.13-0002 ja 5.2.0601.13-0003) lähtuti auditeerimise strateegias seatud nõudest, et igast kululiigist auditeeritakse vähemalt 5%. Audiitorid võtsid auditi valimisse igast kululiigist ühe suurima maksumusega kulurea, millega auditi strateegias toodud 5% tingimus täideti.

Programmi EE06 programmiauditi valimi lõplikuks kogumahuks on 86 907,48 eurot, mis moodustab rahaliselt programmi SFOS-is kajastuvatest kogukuludest (3 296 067,76 eurot) 2,6%. Valimisse kuulub 95 ühikut, mis katab ühikute koguarvust (4 410 ühikust) 2,2%. Auditi valimi suhteliselt madal katvuse protsent tuleneb sellest, et programmist EE06 on tehtud palju väikses summas kulusid (keskmine kulu on maksumuses 747,4 eurot ehk 3 296 067,76 eurot/4410 ühikust). Seejuures on 680 830,73 eurot ehk 20,66% programmi abikõlblikest kuludest välja makstud üldkuludena, mille kohta eraldi tõendusmaterjali

<sup>4</sup> Projekti registreerimisnumber SFOS-is, Eesti teadusinfosüsteemis (ETIS). Auditi lõpparuandes viidatakse edaspidi ETIS nr-le.

ETAgile esitada ei olnud vaja ning kulude tegemine tugines abikõlblikele otsekuludele. Eeltoodut arvesse võttes ja tuginedes audiitori professionaalsele hinnangule on märgitud mahus programmi EE06 auditi valimi moodustamine asjakohane ning võimaldab anda hinnangu programmi JKS-le.

## LÄBIVIIDUD AUDITI TOIMINGUD

<p>Hinnangu andmine programmi kulude ja tegevuste kulude õiguspärasusele</p>	<p>AA hindas valimi alusel programmi EE06 eelarvest finantseeritud projektide tegevuste ja kulude eesmärgipärasust ja õiguspärasust, raamatupidamises kajastamise asjakohasust sh programmi kulude eristamist, ning maksete tegemise õigeaegsust.</p> <p>Hindamise aluseks oli programmi elluviijalt ETAg-ilt saadud tõendusmaterjal EE06 programmist toetust saanud ülikoolide poolt läbiviidud nelja projekti kohta ning programmi elluviija ETAg kulud. Tehtud kulude abikõblikkuse kontrollimisel lähtuti FKO väljatöötatud perioodi 2009-2014 „Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra finantsmehhanismide auditi käsiraamatus“ sätestatud metoodikast.</p>
<p>Toimingute tulemusena tuvastatud mitteabikõblikud kulud kokku ja veamäär</p>	<p>Auditi toimingute tulemusel tuvastati projektide elluviimisega seotud mitteabikõblikke kulusid (tähelepanekud nr 1, 2, 3) kokku summas <b>4 534,87</b> eurot, sh auditi valimis <b>970,49 eurot</b>, mis teeb auditeeritud projektide kulude veamääraks <b>1,81 %</b> (970,49 eurot x 100 / 53 424,8 eurot). Nimetatud veamäär arvutuses ei kajastu mitteabikõblike otsekulude järgi ühtse määra alusel hüvitatud kaudsed kulud, sest need ei sisaldunud auditi valimis. Samas tuleb ka alusetult väljamakstud kaudsed kulud lugeda mitteabikõblikeks ning toetuse saajatelt tagasi nõuda. Kulude abikõblikkuse kontrolli teostas ETAg.</p> <p>Auditi valimis sisaldunud programmi elluviija ETAg juhtimiskulude ja täiendavate tegevustega seotud mitteabikõblikke kulusid (tähelepanek nr 4) tuvastati <b>3 023,34 eurot</b>, sh auditi valimis <b>510,22 eurot</b>, mis teeb auditeeritud kulude veamääraks <b>1,65%</b> (510,22 x 100/ 31 013,68) eurot. Kulude abikõblikkuse kontrolli eest oli vastutav HTM.</p> <p>Auditi valimisse sattunud programmi EE06 kahepoolsete suhete fondist tehtud kuludest mitteabikõblikke kulusid ei leitud.</p>
<p>Läbiviidud toimingute tulemusena tehtud järeldused</p>	<p>AA asub seisukohale, et programmi EE06 rakendamisel on esinenud mitmeid puudusi, kuid <u>toetust projektidele</u> on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vastavalt programmi eesmärkidele ja rakendamise tingimustele;</li> <li>- projektide tegevused ja kulud on olulises osas abikõblikud, kooskõlas rakendusmäärusega, Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktidega ja projektide elluviimislepingutes toodud nõuetega;</li> <li>- auditeeritud kulud vastavad olulises osas struktuuritoetuse saaja/partneri raamatupidamise andmetele;</li> <li>- toetuse väljamaksmine on toimunud õigeaegselt ja ettenähtud mahus, omafinantseering on tagatud;</li> <li>- toetuse kasutamisest teavitamisel ning avalikustamisel on järgitud olulises osas kehtivaid õigusakte.</li> </ul> <p>Puuduseid kulude abikõblikkuse kontrollimisel tuvastati kahe projekti rakendamisel:</p>



- TLÜ ja projekti partner Bergen Ülikooli projekti EMP138 veamäär auditi valimi põhjal 1,74%<sup>5</sup>;
- TÜ ja projekti partnerite Oslo Ülikooli ja Svalbardi Ülikooli Keskuse projekti EMP265 veamäär<sup>6</sup> auditi valimi põhjal 4,42%.

Eesti Maaülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli juhitud projektide kuludokumentide kontrollimisel puudusi ei tuvastatud.

Auditi käigus tehti kolm olulist tähelepanekut, mis seonduvad projektide eesmärkidega mitteseotud kulude hüvitamise, ühe valeandmete esitamise ning asjakohaste kuludokumentide puudumisega, mistõttu tuleb projektide EMP138 ja EMP265 kuludest lugeda **4 534,87 eurot** mitteabikõlblikeks ning toetus asjakohases ulatuses toetuse saajatelt tagasi nõuda.

Arvestades, et kõik auditi valimis sisaldunud kuluread ja neid tõendavad kuludokumendid olid ETAg poolt juba enne auditi algust monitooritud, oleksid nimetatud puudused pidanud olema juba varem üles leitud ja rikkumistega seotud summad programmi eelarvesse tagasi makstud. Monitooringu käigus märkamata jäänud rikkumised viitavad sellele, et ETAg'i senised monitooringu käigus läbiviidud toimingud ei ole olnud piisavad. AA on seisukohal, et edaspidi tuleb sarnaste programmide rakendamisel monitooringu meetodikat oluliselt täiendada.

Lisaks tehti auditi käigus üks oluline tähelepanek, mis seondub programmioperaator HTM ebapiisava järelevalvega: ETAg on katnud programmi juhtimiskulude ja täiendavate tegevuste eelarvest lähetuskulusid, mis on seotud ebakorrektselt läbiviidud hankega nr 159626. Hanke nr 159626 hanketeates on konkurentsi piirav tingimus ning hankija on muutnud hankelepingut olulises ulatuses uut hankemenetlust alustamata. Audiitorid tuvastasid, et nimetatud hankega seotud mitteabikõlblik kulu on **3 023,34 eurot**, sellest auditi valimis **510,22 eurot**<sup>7</sup>. Väljaspool auditi valimit on ka kahepoolsete suhete fondi eelarvest finantseeritud kulude hulgas hankega nr 159626 seotud kulud.

Audiitorite hinnangul oleks pidanud programmioperaator HTM programmi EE06 järelevalve toimingute hulgas teostama kontrolli ka programmi elluviija ETAg programmi EE06 juhtimis- ja täiendavate tegevuste eelarvest finantseeritud hangetega seotud kulude üle. Hangetega seotud kulude üle järelevalve teostamata jätmine on endaga kaasa toonud mitteabikõlblike kulude märkamata jäämise ja programmi toetuse kasutamise mitteabikõlblike kulude katmiseks. Audiitorid on auditi käigus hinnanud ka hanget nr 128126, analüüsinud struktuuritoetuse registris sisalduvat informatsiooni programmi EE06 juhtimis- ja täiendavate tegevuste kulude osas ning hindavad, et suure tõenäosusega ei ole programmist rohkem hangetega seotud kulud välja makstud. Seetõttu peavad audiitorid asjakohaseks auditi valimit programmi EE06 juhtimis- ja täiendavate tegevuste kulude osas mitte laiendada ning rakendada tagasinõuet ainult ühe hankega seotud kulude kohta.

Audiitorite hinnangul tuleb edaspidi, samalaadsete programmide rakendamisel Norra finantsmehhanismist perioodil 2014-2021 koostada ja rakendada nii programmioperaatori kui programmi elluviija tasemel detailsem JKS, milles sisalduvad üksikasjalikumad nõuded monitooringu valimi moodustamiseks ja monitooringu protseduuride läbiviimiseks. Käesoleva auditi tulemused viitavad vajadusele edaspidi samalaadsete programmide elluviimisel toetuse saajaid rohkem nõustada ja pöörata suuremat tähelepanu kulude abikõlblikkuse kontrollile.

<sup>5</sup> Tähelepanek 1,  $169,87 \text{ €} \times 100 / 9\,751,59 \text{ €} = 1,74\%$  (arvutuses ei kajastu mitteabikõlblikud ühtse määra alusel arvestatud kaudsed kulud)

<sup>6</sup> Tähelepanekud 2 ja 3,  $(132 \text{ €} + 668,62 \text{ €}) \times 100 / 18\,122,71 \text{ €} = 4,42\%$  (arvutuses ei kajastu mitteabikõlblikud ühtse määra alusel arvestatud kaudsed kulud)

<sup>7</sup> Tähelepanek 4

## TÄHELEPANEKUD

---

### ETAg-i poolt monitooritud kulud

Programmi EE06 kulude abikõlblikkus on sätestatud rakendusmääruse artiklis 7.2 lõikes 2 punktides b, c ja d, mille järgi on projekti abikõlblikud kulud projekti elluviija tegelikult tehtud kulud, mis on seotud projektilepingu objektiga, on märgitud projekti üldeelarves, on proportsionaalsed ja vajalikud projekti rakendamiseks, neid tuleb kasutada üksnes projekti eesmärgi (eesmärkide) ja selle oodatud tulemuste saavutamise eesmärgil viisil, mis on kooskõlas säästlikkuse, tulemuslikkuse ja tõhususe põhimõtetega. Lisaks on kulude abikõlblikkus kirjeldatud rakendusmääruse lisa 12 punktis 5.3, mille kohaselt toetuse saajate kulud peavad olema tõendatud saadud arvete või samaväärset tõendusväärtust omavate raamatupidamisdokumentidega.

ETAgil oli programmi EE06 JKS kirjelduse alusel kohustus teostada kontrolli (monitooringut) vähemalt üks kord projekti eluea jooksul, sh punkti 4.3 järgi pidi ETAg kontrollima, kas valimisse sattunud aruandes deklareeritud summad on vastavuses tõendatavate dokumentidega. Ka HTM ja ETAg vahel sõlmitud programmi elluviimise lepingus oli sätestatud ETAg-i kohustus tagada sihtasutuse ja toetuse saajate tehtud kulude abikõlblikkus kooskõlas rakendusmääruse peatükiga 7 ning kulude abikõlblikuks lugemisel arvestada programmilepingus sätestatud piiranguid ja täpsustusi.

**TÄHELEPANEK 1 – Toetuse saaja TLÜ on projekti EMP138 elluviimisel kasutanud toetust projekti eesmärkide saavutamiseks mitteseotud Suurbritannia ja India lähetuskulude katmiseks. Mitteabikõlblik kulu ühtse määra alusel hüvitatud mitteabikõlblike kaudsete kuludega 2 593,88 eurot, sellest auditi valimis 169,87 eurot (oluline)**

Auditi valimisse olid sattunud TLÜ projekti EMP138 kuluridade hulgast kaks kulurida, mille abikõlblikkuses veendumiseks palus audiitor 22.08.2018. a toetuse saajal esitada täiendavat informatsiooni:

1. TLÜ 27.08.2014.a töölähetuskorraldus nr 1-33/1285, päevarahad R. V. Edinburghi 27.08.2014-30.08.2014. a päevarahad summas 128 eurot. Nimetatud töölähetuskorralduses on märgitud lähetuse eesmärgiks „Võrgustiku kohtumine“ ja eesmärgi selgituseks „Osalemine projekti nõupidamisel projekti DIMA AU9013 raames. Töölähetuse kohta koostatud kuluaruandes on projekti AU9013 (ehk EMP138) eelarvest finantseeritavate tegevustena toodud päevarahad summas 128 eurot, muud kulud 30 eurot, linnasisesed sõidud 205,63 eurot, millele lisandus erisoodustusmaks summas 20,50 eurot. Kuluaruande alusel maksti R.V.-le välja kulud summas 363,63 eurot, millises summas pangaülekanne R.V.-le kinnitab ka 19.09.2014.a maksekorraldus nr SE0014170.
2. Baltic Tours AS, 17.10.2014.a arve nr 306496-1, R.V. Seesam reisikindlustus India summas 41,87 eurot. Nimetatud kulurida on seotud töölähetuskorraldusega nr 1-33/1728, milles on märgitud lähetuse eesmärgiks „Teadustöö läbiviimine“ ja eesmärgi selgituseks „Teadustöötajate mobiilsus, teadustöö läbiviimine Indias projekti Traderun AU3512 raames. R.V.“. Töölähetuse kohta koostatud kuluaruandes on projekti AU9013 (ehk EMP138) eelarvest finantseeritavate tegevustena toodud 12.01.2015 sõidukulud 27,55 eurot, 09.12.2014.a sõidukulud 12,89 eurot, viisa 41,14 eurot, viisa 78,86 eurot, sõidukulud 694 eurot ja reisikindlustus 41,87 eurot. Audiitorile esitatud Baltic Tours AS arve nr 306496-

1 alusel kasutati toetust professor R.V.-le Indiasse edasi-tagasi lennupiletite ja tervisekindlustuse ostmiseks maksumuses 735,87 eurot. Nimetatud arve tasumist kinnitab 14.11.2014.a maksekorraldus nr SE0018133.

Toetuse saaja vastas 3.09.2018.a mõlema lähetuse kohta: „Lähetus ei ole seotud projektiga. Ekslikult on valele projektile läinud. Tallinna Ülikool teeb tagasimakse.“ 19.11.2018. a. seisuga SFOS-is tagasimakset TLÜ-lt ei kajastu.

Audiitori hinnangul esinevad tähelepanekus kirjeldatud puuduste osas Vabariigi Valituse 22.12.2006 a määruse nr 278 Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord (edaspidi Tagasinõuete määrus) § 10 lg 1 ja lg 2 p 2 asjaolud, mille kohaselt otsustaja nõuab toetuse osaliselt või täielikult tagasi kui ilmneb, et toetust on kasutatud mitteabikõlblike kulude hüvitamiseks ja kui toetust ei ole kasutatud ettenähtud korras ja tingimustel.

Arvestades eeltoodut, hindavad audiitorid mitteabikõlblikuks kõik SFOS-is projekti kuluaruandes EMP138 lähetuskorraldustega 1-33/1285 ja 1-33/1728 seotud kuluread summas 2 161,57<sup>8</sup> eurot, sh R.V. Suurbritannia (Edinburgh) lähetuskulud 883,73<sup>9</sup> eurot ja India lähetuskulud 1 277,84<sup>10</sup> eurot. Mitteabikõlblik kulu auditi valimis on **169,87 eurot<sup>11</sup>** ning väljaspool auditi valimit **1 991,70 eurot<sup>12</sup>**. Lisaks tuleb mitteabikõlblikuks lugeda toetuse saajale projekti otseste kulude järgi ühtse määra 20% alusel hüvitatud kaudsed kulud summas 432,32 eurot. Kokku mitteabikõlblik kulu **2 593,88<sup>13</sup> eurot**.

- 
- <sup>8</sup>
1. Lähetuskorraldusega nr 1-33/1285 seotud Raivo Vetik Edinburghi 27.08.2014-30.08.2014. a päevarahad summas 128 eurot.
  2. Baltic Tours AS 26.06.2014.a arve nr 300 199-1, lennupiletid projekti nõupidamine Edinburghis summas 499,6 eurot.
  3. Lähetuskorraldusega nr 1-33/1285 seotud linnasisesed sõidud Edinburgh Raivo Vetik 205,63 eurot.
  4. Sotsiaalmaks erisoodustuselt Raivo Vetik Edinburghi lähetus summas 12,53 eurot.
  5. Tulumaks erisoodustuselt Raivo Vetik Edinburghi lähetuselt summas 7,97 eurot.
  6. Lennujaam AS 30.08.2014.a arve nr 6180, parkimine lennujaamas 4 päeva summas 30 eurot.
  7. Baltic Tours AS, 17.10.2014.a arve nr 306496-1, Raivo Vetik Seesam reisikindlustus India summas 41,87 eurot.
  8. Baltic Tours AS 17.10.2014.a arve nr 306 496-1, lennupiletid Indiasse summas 694 eurot.
  9. Baltic Tours AS 25.11.2014.a arve nr 307 922-1, kulud India viisale summas 120 eurot.
  10. Tulika Takso AS 09.12.2014.a arve nr 63501, Raivo Vetik India lähetuseks summas 12,89 eurot.
  11. Lähetuskorraldusega nr 1-33/1728 seotud välislähetuse sõidukulu, Raivo Vetik, 09.12.2014-12.01.2015, India, 2015 osa, Baltic Tours AS, summas 347 eurot.
  12. Lähetuskorraldusega nr 1-33/1728 seotud lähetuse kindlustus, Raivo Vetik 09-12-2014-12.01.2015 summas 20,94 eurot.
  13. Lähetuskorraldusega nr 1-33/1728 seotud Raivo Vetik, viisa 09.12.2014-12.01.2015, India, 2015.a osa summas 41,14 eurot.

<sup>9</sup> 128+499,6+205,63+12,53+7,97+30=883,73 eurot

<sup>10</sup> 694+41,87+120+12,89+347+20,94+41,14=1 277,84 eurot

<sup>11</sup> 128€+41,87€=169,87 eurot

<sup>12</sup> 2 161,57-169,87= 1 991,70 eurot

<sup>13</sup> Mitteabikõlblikust summast moodustavad Norra finantsmehhanismi 2009-2014 vahendid 2 217,77 eurot (85,5%), riiklik kaasfinantseering 246,42 eurot (9,5%) TLÜ omafinantseering 86,46 eurot (3,33%), Bergen'i Ülikooli omafinantseering 43,23 eurot (1,67%).

Audiitorid teevad järelduse, et ETAg JKS ei ole projekti EMP138 kuluaruandes sisaldunud rikkumist tuvastanud ning ETAg monitooring ei ole olnud piisavalt põhjalik, mistõttu mitteabikõlbliku kulu sisaldumine projektikulude hulgas on jäänud märkamata.

**RISK toetuse saajale:**

Kui toetuse saaja ei järgi rakendusmäärusega talle pandud kohustusi ning siseriiklikest õigusaktidest tulenevaid nõudeid, eksisteerib risk, et toetuse saaja peab sellest tuleneva mitteabikõlbliku kulu osas saadud toetuse tagasi maksma.

**SOOVITUS toetuse saajale:**

Soovitame toetuse saajal TLÜ projekti abikõlblikest summadest maha arvata mitteabikõlblik summa 2 593,88 eurot ning teostada tagasimakse toetuse mitteabikõlbliku osa 2 464,19 euro ulatuses. Auditi lõpparuande koostamise hetkel ei ole toetuse saaja SFOS-i andmetel tagasimakset veel teinud.

**RISK programmi elluviijale:**

Juhul, kui programmi elluviija ETAg ei vii läbi programmi kulude monitooringut piisava põhjalikkusega ja toetuse saajad rikuvad rakendusmääruses ja siseriiklikest õigusaktidest tulenevaid nõudeid, ei saa olla kindel programmist väljamakstud kulude abikõlblikkuses ning programmi elluviija JKS toimimise usaldusväärsuses.

**SOOVITUS programmi elluviijale:**

Soovitame programmi elluviijal ETAg algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse tagasinõudmise protsess.

Soovitame programmi elluviijal edaspidi samalaadse programmi rakendamisel võtta arvesse võimalusi JKS-i parendamiseks.

**Programmi elluviija kommentaar:**

ETAg algatab toetuse tagasinõudmise protsessi summas 2 464,19 eurot.

Oluliselt täiendatud uue perioodi juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus koos lisadokumentidega edastatud Finantskontrolli osakonna audiitorile 8. novembril k.a. programmioperaatori kontaktisiku P.P. poolt.

**Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev programmi elluviija juures:**

Soovituse rakendamise eest vastutav isik on Kerti Tamm. Tagasinõue TLÜ-le saadetud 06.12.2018.

**Audiitorite täiendav selgitus**

EMP finantsmehhanismist perioodil 2014-2021 planeeritava programmi EE-teadus (Balti teaduskoostööprogramm) JKS vastavushindamise toimingud on auditi lõpparuande koostamise hetkel läbiviimisel ning hinnang täiendatud JKS kirjeldusele antakse vastavushindamise lõpparuandes.

Palume sisestada TLÜ-le saadetava toetuse tagasinõude otsus ja finantskorrektsiooni andmed ka struktuuritoetuste registrisse, 17.12.2018.a seisuga nimetatud otsus ja tagasinõutav summa registris ei kajastu.

**TÄHELEPANEK 2 –**Toetuse saaja TÜ on projekti EMP265 väljamaksetaotluse nr 37064 kuluaruandes ETagile deklareerinud, et on 30.10.2014.a arvestuse töölehe nr 33841 alusel maksnud viiele magistrandile/doktorandile kokku stipendiumeid summas 726 eurot. TÜ raamatupidamisest saadud dokumentide alusel on aga tegelikult makstud stipendiumi hoopis Oslo Ülikooli väliskülalisdoktorant S.M.-le summas 726 eurot sularahas. Kajastades TÜ raamatupidamises stipendiumi ühele isikule ja esitades ETagile kuluread nagu oleks stipendiumi makstud hoopis viiele teisele isikule on projekti meeskond esitanud valeandmeid. Mitteabikõlblik kulu ühtse määra alusel hüvitatud mitteabikõlblike kaudsete kuludega 871,2 eurot, sellest auditi valimis 132 eurot. (oluline)

Audiitor tuvastas, et SFOS väljavõttes kajastub projekti EMP265 kulude hulgas kulurida, mis kajastab P.K-le TÜ poolt igakuise stipendiumi väljamaksmist 30.10.2014.a arvestuse töölehe nr 33841 alusel summas 132 eurot.

ETAg esitas nimetatud kulu tõendusmaterjaliks TÜ poolt saadud järgmised dokumendid, mis ei olnud seotud P.K.-le stipendiumi väljamaksmisega:

1. TÜ 29.10.2014. a vormistatud korraldus nr 1423-20 väliskülalisdoktorant S.M.-le perioodi 1.10.2014-22.12.2014.a projekti vahenditest (finantsallikas SP1LM13195) stipendiumi maksmiseks summas 726 eurot.
2. 30.10.2014.a arvestuse tööleht nr 33841, mis kajastab ainult S.M.-le grandistipendiumi maksmist summas 726 eurot.
3. 30.10.2014.a kassa väljamineku orderit nr 001507\_V, mis kajastab S.M.-le arvestuse nr 33841 alusel väljamakse tegemist summas 726 eurot.

Audiitor tuvastas, et SFOS-is kajastuva kulurea andmed ei ole kooskõlas esitatud tõendusmaterjaliga, seda nii kulude sisu kui ka kuludokumendi summa osas ja saatis 1.11.2018. a päringu kuludokumentide täpsustamiseks. TÜ esindaja 2.11.2018.a vastuse põhjal maksti kuludokumendi nr 33841 alusel stipendium välja S.M.-le. P.K.-le ei ole ühtegi stipendiumit summas 132 eurot makstud.

Monitooringu kontroll-lehe põhjal oli ETag programmijuhi hinnang nimetatud kulurea kohta järgnev: *“2014. a kulurida nr 96. Rea nr 96 (ja ridade 97, 98, 99, 100) taga dokumendi numbriga 33841 on tegemist S.M. stipendiumiga, mis on vahearuandes kulureal nr 96 ekslikult deklareeritud P.K. nimel. Vahearuandes ebakorrektselt vormistatud ridade 96, 97, 98, 99, 100 stipendiumite summad võrduvad S.M.-le makstud stipendiumiga. S.M. stipendiumi maksmisega seotud dokumendid on kuludokumentide monitooringu käigus esitatud.”*

Täiendavalt tuvastas audiitor, et lisaks auditi valimisse sattunud kulureale P.K.-le stipendiumi maksmise kohta, kajastub SFOSis veel neljale magistrandile/doktorandile stipendiumite väljamaksmine 30.10.2014.a arvestuse töölehe nr 33841 alusel. TÜ selgitas kajastatud kulusid 5.11.2018. a järgmiselt: *„Paraku on arvestuse töölehe nr 33841 alusel arvestatud stipendium S.M.-le. Liites väljavõttes loetletud isikute summad kokku, ongi tulemuseks S.M. stipendiumi suurus 726,00 eurot. Stipendiaatide E.O., I.H., P.K. ja S.A. stipendiumi suurus oli 200,00 eurot isiku kohta. Nendel stipendiaatidel ei ole seost arvestuse töölehega nr 33841. Samuti ei tehtud neile väljamakset 30.10.2014, vaid 07.10.2014.” „Arvestuslehe nr 33841 alusel tehti väljamakse S.M.-le. Kuna ta viibis Eestis lühikesel perioodil ja kolmandate riikide isikutele ei olnud võimalik pangakontot avada ning välismakse tegemine Indiasse oli raskendatud (raha viibimine teel võis olla*

*pikaajaline), maksti stipendium välja projektijuhi soovil (vastav märke stipendiumikorraldusel) TÜ kassa kaudu sularahas. Arvestuse töölehte nr 33841 P.K. kohta ei ole."*

Audiitor küsis 6.11.2018. a selgitust ka ETAgilt, millele ETAg vastas: *"Tegemist oli inimliku eksitusega andmete sisestamisel. Sisuliselt kulude suurus ei muutunud, numbriliselt jäi kõik samaks. Monitooring toimus pärast seda, kui kulud olid juba ammu SFOSi sisestatud ja tagantjäreli oli väga keeruline aruannet parandama hakata. Seda enam, et tegemist oli kõigest tehnilise veaga mitte tahtliku valeandmete esitamisega. Õiged dokumendid esitati monitooringu käigus."*

Võttes arvesse rakendusmääruse lisa 12 punkti 1.7.1 on abikõlblikud kulud stipendiumid magistri ja doktoriõppe tudengitele, kes on projekti juurde ametisse määratud ja õpivad Eesti ülikoolides ning audiitorile esitatud informatsiooni jõudis audiitor järelduseni, et TÜ poolt Oslo Ülikooli väliskülalisdoktorandile stipendiumi maksmine summas 726 eurot oli mitteabikõlblik kulu, sest TÜ ja Oslo Ülikooli poolt 2014. a oktoobris ja Svalbardi Ülikooli Keskuse poolt 15.10.2015. a allkirjastatud projekti EMP265 elluviimiseks sõlmitud partnerluslepe (edaspidi partnerluslepe) järgi ei olnud Oslo Ülikooli projekti eelarves stipendiumide maksmine üldse ette nähtud ning TÜ eelarves oli ette nähtud stipendium teistele tudengitele. Väliskülalisdoktorandile S.M.-le, kes oli Oslo Ülikooli doktorant, ei olnud stipendiumi maksmist projekti eelarvest ette nähtud.

Võttes aluseks eeltoodud asjaolud on audiitori hinnangul käesoleva juhtumi puhul tegemist valeandmete esitamisega toetuse ettemakse kinni katmiseks. ETAg on küll kulude kontrollimisel tuvastanud, et kuluaruandega esitatud kuluread ei vasta tegelikkusele, kuid ei ole tuvastanud valeandmete esitamist ega ka kulu mitteabikõlblikkust.

Tagasinõuete määruse § 10 lg 1 ja lg 2 p 2 kohaselt nõuab otsustaja toetuse osaliselt või täielikult tagasi kui ilmneb, et toetust on kasutatud mitteabikõlblike kulude hüvitamiseks ja kui toetust ei ole kasutatud ettenähtud korras ja tingimustel.

Eeltoodut arvesse võttes on audiitori hinnangul põhjendatud lugeda kogu arvestuse töölehte 33841 alusel arvestatud kulu 726 eurot (sh auditi valimis 132 eurot) täies ulatuses mitteabikõlblikuks.<sup>14</sup> Lisaks tuleb mitteabikõlblikuks lugeda toetuse saajale projekti otseste kulude (stipendiumimakse) järgi ühtse määra 20% alusel hüvitatud kaudsed kulud summas 145,20 eurot. Kokku mitteabikõlblik kulu 871,20 eurot.

#### **RISK toetuse saajale:**

Kui toetuse saaja ei järgi rakendusmäärusega talle pandud kohustusi, siseriiklikest õigusaktidest tulenevaid nõudeid ja esitab valeandmeid, eksisteerib risk, et toetuse saaja peab saadud toetuse tagasi maksuma.

#### **SOOVITUS toetuse saajale:**

Soovitame toetuse saajal TÜ-l projekti abikõlblikest summadest maha arvata mitteabikõlblik summa 871,20 eurot ning teostada tagasimakse toetuse mitteabikõlbliku osa 827,64 eurot ulatuses.

#### **RISK programmi elluviijale:**

---

<sup>14</sup> Norra finantsmehhanism 2009-2014 vahenditest 744,88 eurot (85,5%), riiklik struktuuritoetus 82,76 eurot (9,5%) Tartu Ülikooli omafinantseering 29,04 eurot (3,33%), Oslo Ülikooli omafinantseering 14,52 eurot (1,67%).

Juhul, kui programmi elluviija ETAg ei vii läbi programmi kulude monitooringut piisava põhjalikkusega ja toetuse saajad rikuvad rakendusmääruses ja siseriiklikest õigusaktidest tulenevaid nõudeid, ei saa olla kindel programmist väljamakstud kulude abikõlblikkuses ning programmi elluviija JKS toimimise usaldusväärsuses.

#### **SOOVITUS programmi elluviijale:**

Soovitame programmi elluviijal ETAg algatada mitteamikõlblike kulude osas toetuse tagasinõudmise protsess.

Soovitame programmi elluviijal edaspidi samalaadse programmi rakendamisel võtta arvesse võimalusi JKS-i parendamiseks

#### **Programmi elluviija kommentaar:**

TÜ projektis osutus abikõlbmatuks summaks 871,20 eurot. Sellest 827,64 eurot on toetuse osa ja 43,56 eurot ülikooli omafinantseering. ETAg algatab tagasinõudmise protsessi 827,64 euro osas.

Oluliselt täiendatud uue perioodi juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus koos lisadokumentidega edastatud Finantskontrolli osakonna audiitorile 8. novembril k.a. programmioperaatori kontaktisiku P.P. poolt.

#### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev programmi elluviija juures:**

Vastutav isik Kerti Tamm. Tagasinõue TÜ-le saadetud 06.12.2018.

TÜ soovib oodata tagasimaksega kuni lõpparuande kinnitamiseni Rahandusministeeriumi poolt ning saada audiitorilt inglisekeelne lõpparuanne, et see ka Norra partnerile edastada.

#### **Audiitorite täiendav selgitus**

EMP finantsmehhanismist perioodil 2014-2021 planeeritava programmi EE-teadus (Balti teaduskoostööprogramm) JKS vastavushindamise toimingud on auditi lõpparuande koostamise hetkel läbiviimisel ning hinnang täiendatud JKS kirjeldusele antakse vastavushindamise lõpparuandes.

Palume sisestada TÜ-le 06.12.2018 a. saadetud toetuse tagasinõude otsus ja finantskorrektsiooni andmed ka struktuuritoetuste registrisse, 17.12.2018.a seisuga nimetatud otsus ja tagasinõutav summa registris ei kajastu.

Programmiauditi lõpparuanne on koostatud eesti keeles, eraldi ingliskeelselt programmiauditi lõpparuannet ei koostata.

**TÄHELEPANEK 3 – ETAg on projekti EMP265 monitooringu käigus lugenud abikõlblikuks ka need kulud, mille kohta TÜ projekti partner Oslo Ülikool ei olnud esitanud asjakohaseid tõendusmaterjale. Mitteamikõlblik kulu ühtse määra alusel hüvitatud mitteamikõlblike kaudsete kuludega 1069,79 eurot, sellest auditi valimis 668,62 eurot. (oluline)**

TÜ, Oslo Ülikooli ja Svalbard Ülikooli Keskuse vahel sõlmitud partnerlusleppe punkti 7.1.2 kohaselt on iga partnerlusleppe osapool ise ETAg (*Implementing Agency*) ees oma projektikulude raamatupidamis- ja juhtimisprintsipiide ning praktikatega kooskõlas olemise eest vastutav. Ei toetuse saaja ega ükski partner pole vastutav teiste osapoolte kulude tõendamise eest ETAgile.

Audiitor analüüsis SFOSis sisalduvaid kuluridade andmeid ja ETAg poolt projekti EMP265 monitooringu käigus kogutud tõendusmaterjale ning **tuvastas kolm projekti partner Oslo Ülikooli kulurida, mille kohta puudus asjakohane arve:**

1. **16.12.2014.a** Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus kuludokument nr **79202753**, mis kajastab lõuna-kohtumise (*Lunch meeting*) kulusid summas 48,34 eurot (sellest abikõlblik 38,67 eurot). Audiitor tuvastas, et kuludokument nr **79202753 asemel** oli ETAgile esitatud hoopis **19.01.2017.a** Oslo Ülikooli reisi/kulude tagasimakset käsitlev kuludokument (*reise-/utgiftsrefusjon*) nr **202756**, mis käsitleb **07.11.2014. a** BioFun-projektiga seotud lõunasööki Frida kohvikus summas 414 norra krooni (22.11.2018.a kursi järgi 42,51 eurot).
2. **01.09.2015. a** Universitetscenteret på Svalbard arve nr **9220411**, mis kajastab majutuskulusid Unis külalistemajas (*Accommodation unis guesthouse*) summas 629,95 eurot. Audiitor tuvastas, et arve nr **9220411 asemel** oli ETAgile esitatud hoopis **16.08.2015. a** Universitetscenteret på Svalbard arve nr **8509**, mis käsitleb H. C. B. 10-15.08.2015 a majutust UNIS külalistemajas maksumusega 6000 norra krooni (22.11.2018.a kursi järgi 616,03 eurot).
3. 18.03.2015. a reisikulu HRG Hogg Robinson Nordic AS arve nr **9218769 „M.W. Oslo-Longyearbyen“** summas 118,01 eurot. Audiitor tuvastas, et arve nr **9218769 asemel** oli ETAgile esitatud hoopis 18.03.2015.a arve nr **8412232**, mis kajastab 07.08.2015 lennukipiletite kulu ja teenustasu Oslo-Longyearbyen liinil summas 1 124 norra krooni (22.11.2018. a kursi järgi 115,40 eurot).

Kõigi nende kolme arve monitoorimisel ei olnud ETAg puudusi tuvastanud ning selgitas audiitorile, et tegemist on numereerimisveaga, mitte sisulise veaga. Audiitor ei nõustu ETAg seisukohtadega, sest kõigi nimetatud kolme kulurea puhul on projekti partner esitanud kulusid tõendavate dokumentidena kuluaruandes esitatud informatsiooniga mitte kooskõlasolevaid kuludokumente, ETAg on projekti EMP265 monitooringu kontroll-lehel märkinud, et asjakohane kuludokument olemas ja kontrollitud, kuid tegelikult ei ole neid dokumente sisuliselt kontrollinud. ETAg oleks pidanud eeltoodud vigu monitooringu käigus märkama, küsima asjakohased kuludokumendid ning teostatud lisatoimingud sh märkused kontroll-lehel välja tooma.

Tagasinõuete määruse § 10 lg 1 ja lg 2 p 2 kohaselt nõuab otsustaja toetuse osaliselt või täielikult tagasi kui ilmneb, et toetust on kasutatud mitteabikõlblike kulude hüvitamiseks ja kui toetust ei ole kasutatud ettenähtud korras ja tingimustel.

Arvestades eeltoodut tuleb kõik nimetatud kolm kulurida kogusummas 668,62 eurot lugeda mitteabikõlblikuks. Lisaks tuleb mitteabikõlblikuks lugeda projekti partner Oslo Ülikoolile projekti otseste kulude järgi ühtse määra 60% alusel hüvitatud kaudsed kulud summas 401,17 eurot. Kokku mitteabikõlblik kulu **1 069,79 eurot**<sup>15</sup>.

#### **RISK toetuse saajale:**

Kui toetuse saaja ei järgi rakendusmäärusega talle pandud kohustusi ning siseriiklikest õigusaktidest tulenevaid nõudeid, eksisteerib risk, et toetuse saaja peab sellest tuleneva mitteabikõlbliku kulu osas saadud toetuse tagasi maksma

---

<sup>15</sup> Norra finantsmehhanism 2009-2014 vahenditest 914,67 eurot (85,5%), riiklik struktuuritoetus 101,63 eurot (9,5%) TÜ omafinantseering 35,66 eurot (3,33%), Oslo Ülikooli omafinantseering 17,83 eurot (1,67%).



**SOOVITUS toetuse saajale:**

Soovitame toetuse saaja projekti partneril Oslo Ülikoolil projekti abikõlblikest summadest maha arvata mitteabikõlblik summa 1 069,79 eurot ning teostada tagasimakse toetuse mitteabikõlbliku osa 1 016,30 euro ulatuses.

**RISK programmi elluviijale:**

Juhul, kui programmi elluviija ETAg ei teosta programmi kulude monitooringut läbi piisava põhjalikkusega ja toetuse saajad rikuvad rakendusmääruses ja siseriiklikest õigusaktidest tulenevaid nõudeid, võib see viia väljamakstud toetuse osalise või täieliku tagasinõudmiseni.

**SOOVITUS programmi elluviijale:**

Soovitame programmi elluviijal ETAg algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse tagasinõudmise protsess.

Soovitame programmi elluviijal edaspidi samalaadse programmi rakendamisel võtta arvesse võimalusi JKS-i parendamiseks.

**Programmi elluviija kommentaar:**

TÜ projektis osutus abikõlbmatuks summaks 1069,79 eurot. Sellest 1 016,30 eurot on toetuse osa ja 53,49 eurot ülikooli omafinantseering. ETAg algatab toetuse tagasinõudmise protsessi 1 016,30 euro osas.

Oluliselt täiendatud uue perioodi juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus koos lisadokumentidega edastatud Finantskontrolli osakonna audiitorile 8. novembril k.a. programmioperaatori kontaktisiku P.P. poolt.

**Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev programmi elluviija juures:**

Vastutav isik Kerti Tamm. Tagasinõue TÜ-le saadetud 06.12.2018.

TÜ soovib oodata tagasimaksega kuni lõpparuande kinnitamiseni Rahandusministeeriumi poolt ning saada audiitorilt inglisekeelne lõpparuanne, et see ka Norra partnerile edastada.

**Audiitorite täiendav selgitus**

EMP finantsmehhanismist perioodil 2014-2021 planeeritava programmi EE-teadus (Balti teaduskoostööprogramm) JKS vastavushindamise toimingud on auditi lõpparuande koostamise hetkel läbiviimisel ning hinnang täiendatud JKS kirjeldusele antakse vastavushindamise lõpparuandes.

Palume sisestada TÜ-le 06.12.2018 a. saadetud toetuse tagasinõude otsus ja finantskorrektsiooni andmed ka struktuuritoetuste registrisse, 17.12.2018.a seisuga nimetatud otsus ja tagasinõutav summa registris ei kajastu.

Programmiauditi lõpparuanne on koostatud eesti keeles, eraldi ingliskeelselt programmiauditi lõpparuannet ei koostata.

**ETAg programmi juhtimisega ja täiendavate tegevustega seotud kulud (järelevalve kohustus HTM-il)**

**TÄHELEPANEK 4 – Programmi elluviija ETAg poolt läbi viidud üle rahvusvahelise piirmäära reisisteenuste hanke nr 159626 hanketeates on konkurentsi piirav tingimus, hankija on muutnud hankelepingut olulises ulatuses uut hankemenetlust alustamata. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 3 023,34 eurot, sellest auditi ulatuses 510,22 eurot (oluline).**

Programmioperaatori täiendavate tegevuste abikõlblikud kulud on sätestatud rakendusmääruse artiklis 7.11 lg 1 ja 2, kusjuures lõike 2 punkti b kohaselt on abikõlblikud täiendava tegevusega otseselt tegelevate muude asutuste töötajate reisikulu ja päevaraha kui sellist kulu on võimalik selgelt eristada programmi juhtimisega seotud kuludest. Rakendusmääruse artikli 7.16 lõike 1 kohaselt järgitakse programmide ja projektide kõikidel tasanditel siseriiklikku ja Euroopa Liidu riigihangete õigust.

Hankijal on kohustus jälgida Riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 3 sätestatud riigihangete korraldamise üldpõhimõtteid, sh tagada riigihanke läbipaistvus, kontrollitavus, isikute võrdne kohtlemine, rahaliste vahendite säästlik ja otstarbekas kasutamine, olemasoleva konkurentsi efektiivne ärakasutamine. RHS § 3 p 3 järgi peab hankija kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Arvestades, et hanke nr 159626 hankelepingu täitmine ei olnud veel 1.09.2017.a seisuga lõppenud, tuleb hankelepingu muudatusi analüüsida lähtuvalt 1.09.2017.a kehtima hakanud RHS §123-st.

Auditi valimis sisaldus programmi EE06 täiendavate tegevuste eelarvest finantseeritud programmioperaator HTM töötaja P.P. ja ETAg töötaja I.M. 19-23.06.2016. a toimunud Lulea (Norra) lähetuse lennupiletite ja hotellimajutuse 15.03.2016. a CWT Estonia AS väljastatud arve nr 20171401939 summas 2 040,88 eurot. Nimetatud lähetuskulud olid seotud ETAg poolt läbiviidud hankega nr 159626. SFOS andmetel sisaldub programmi EE06 juhtimiskulude, täiendavate tegevuste kulude ning Kahepoolsete suhete fondist finantseeritud kulude hulgas ETAg hankega nr 159626 seotud kulusid mahus 12 093,34 eurot<sup>16</sup>.

Programmi elluviija ETAg avaldas 03.02.2015.a riigihangete registris viitenumbriga nr 159626 rahvusvahelist piirmäära ületava riigihanke „Reisisteenuste ostmine“ hanketeate eesmärgiga sõlmida hankeleping. Hanke eeldatavaks maksumuseks oli hanketeate andmetel 650 000 eurot.

Programmiauditi käigus tuvastas audiitor hanke nr 159626 läbiviimisel kaks olulist rikkumist:

1. **Hanketeates, hankekutses ja kvalifitseerimistingimuste hulgas sisaldub välispakkujate jaoks piirav tingimus.** Hanketeate tehnilise ja kutsealase pädevuse punktis 5, hankekutse punktis 4.3.6 ja kvalifitseerimistingimuste hulgas sisaldub välispakkujate jaoks piirav tingimus. „*Pakkujal peab olema vähemalt kaks IATA poolt sertifitseeritud reisikonsultanti, kellel on kehtiv CTC (Certified Travel Consultant) tunnistus. Pakkuja esitab nimekirja kõikidest pakkuja meeskonda kuuluvatest IATA poolt sertifitseeritud reisikonsultantidest Eestis.*“

ETAg selgitas 27.09.2018. a: „*Nõue on pisut halvasti sõnastatud, silmas on peetud reisikonsultante, kes hakkavad ETAgile Eestis teenust osutama. Hankedokumendi („Hankekutse“) punkti 4.3.4.*

---

<sup>16</sup> ETAg juhtimiskulud (ettevalmistamine, rakendamine, seire ja kontroll) 2 005,72 eurot, ETAg juhtimiskulud (täiendavad tegevused) 6 416,73 eurot ning Kahepoolsete suhete fond 3 670,89 eurot.

*kohaselt peavad pakkujad omama teeninduskontoreid Tallinnas või Tartus või alternatiivina tagama dokumentide õigeaegse kohalejõudmise hankija kontoritesse pakkuja kulul. Seega ei pea reisikonsultandid asuma Eestis."*

Audiitori hinnangul on nimekirja nõudmine kõikidest pakkuja meeskonda kuuluvatest IATA poolt sertifitseeritud reisikonsultantidest Eestis välispakkujatele piirav ja vastuolus RHS § 3 üldpõhimõtetega, sest pakkumuse esitamise hetkel ei pruugi pakkujal IATA poolt sertifitseeritud reisikonsultante Eestis veel palgatud olla. Samuti ei ole nõuete loetlemisel kasutatud sõna „samaväärne“ vms, mis võimaldaks pakkujal tõlgendada tingimust vähem piiraval moel.

Audiitori hinnangul esinevad tähelepanekus kirjeldatud puuduste osas Tagasinõuete määruse § 11<sup>2</sup> lõige 5 asjaolud, mille ilmnemisel otsustaja nõuab tagasi kuni 25% hankelepingule eraldatud toetusest. Nimetatud sätte alusel nõutakse tagasi 25% hankelepingule eraldatud toetusest juhul kui hankemenetluse korraldamisel on pakkuja kvalifitseerimiseks, pakkumuse vastavaks tunnistamiseks või pakkumuse hindamiseks hanketeates või hankedokumentides nimetatud kriteeriumi, mis on vastuolus riigihangete seadusega.

## 2. Hankija on muutnud hankelepingut olulises ulatuses uut hankemenetlust alustamata.

Hankedokumentide hulgas sisalduvas hankelepingu projektis ja hankelepingus sisaldub järgnev: „12.3 Lepingu eeldatavaks mahuks on 650 000 eurot ilma käibemaksuta. 12.4. Klient ei ole seotud punktis 12.3. nimetatud summaga, st Klient võib osta Reisibüroolt Teenuseid ka suurema summa eest, kuid tal ei ole kohustust tellida Reisibüroolt Teenuseid Lepingu punktis 12.3. sätestatud mahus, kui see ei ole mõistlikult vajalik või võimalik.“

Audiitori hinnangul ei ole selline hankelepingus sisalduv tingimus kooskõlas RHS §-s 3 toodud riigihanke üldpõhimõtetega, sh võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtetega, sest sätestatud tingimusega on hankija jätnud hankelepingu mahu lahtiseks ning jätnud võimaluse suurendada hankelepingu mahtu 36 kuu jooksul piiramatult. Kui hankija tahab mahu osas jätta lepingu lahtiseks, on tal võimalus sõlmida raamleping, mille puhul ei ole hankija tingimata seotud konkreetse lepingu eeldatava maksumusega, kuid raamlepingu puhul rakendatavaid erisusi ei saa laiendada hanke nr 159626 puhul, mil sõlmitud on hankeleping.

Hankelepingu täitmise järel riigihangete registrile esitatud aruandest ilmneb, et tegelikult osteti CWT Estonia AS-lt hankelepingu alusel 36 kuu jooksul reisiteenuseid mahus 838 050,7 eurot ehk 188 050,7 euro võrra hankelepingus toodud eeldatavast maksumusest suuremas mahus. Seega kujunes **hankelepingu tegelik maht** hankelepingu eeldatavast maksumusest **29% võrra suuremaks**.

Audiitor küsis hankijalt, miks ei alustatud hankelepingus märgitud mahu 650 000 eurot täitumisel uut hankemenetlust. Hankija selgitas 27.09.2018.a: „Hankedokumendi („Hankekutse“) punkti 1.5. kohaselt: „1.5. Hankelepingu eeldatav maksumus on 650 000 (kuussada viiskümmend tuhat) eurot. Nimetatud summa ei ole hankijale siduv, st hankija ostab teenust vastavalt vajadusele kolme aasta jooksul sõltumata eeldatava maksumuse täitumisest.“ Seetõttu polnud vajadust ega ka alust lepingu ennetähtaegselt lõpetada ja uus hange korraldada. Esialgne hange oli korraldatud rahvusvahelist piirmäära ületava hankena.“

Audiitor ei nõustu hankija seisukohaga, sest hankelepingu olulises mahus (29%) suurendamist tuleb lugeda hankelepingu muutmiseks. Analüüsisides RHS §123 lg 1 toodud hankelepingu muutmist käsitlevaid sätteid jõudis audiitor järeldusele, et hanke nr 159626 läbiviimisel ei esinenud asjaolusid, mis oleksid hankijale andnud õiguse sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata. Suurendades hankelepingut 29% ulatuses ilma asjakohast uut hankemenetlust läbi viimata on hankija vastuolus RHS §123 lg 2 p 3 laiendanud oluliselt hankelepinguga määratud hankelepingu eseme ulatust. Hankija oleks pidanud juba enne hankelepingu täies mahus (650 000 eurot) täitmist korraldama uue hankemenetluse ning pärast hankelepingu mahu täitmist jätkama teenuste ostmist juba uue hankelepingu alusel.

Audiitori hinnangul esinevad tähelepanekus kirjeldatud puuduste osas Tagasinõuete määruse § 11<sup>2</sup> lõikes 11 punktis 18 ja Ühendmääruse § 22 lg 7 toodud asjaolud, mille kohaselt hankelepingule eraldatavat toetust vähendatakse 100 % summast, mille ulatuses on täiendav hankeleping sõlmitud, kui ei ole järgitud RHS § 28 lõike 2 punkti 3 või lõike 5 punkti 1 ning täiendav hankeleping on võrreldes esialgse hankelepinguga oluline. Kui täiendava hankelepingu või täiendavate hankelepingute maksumus ei ületa 20% esialgse hankelepingu maksumusest, kohaldatakse 25 %-list finantskorrektsiooni määra.

ETAg poolt audiitorile esitatud raamatupidamise väljavõtte põhjal tehtud arvutuste kohaselt on programmiga EE06 seotud reisiteenuste kulud perioodist, mil täideti hanke nr 159626 hankelepingut ning hankelepingu eeldatav maht ei olnud veel ületatud. Lähtuvalt eeltoodust rakendatakse hanke nr 159626 raames ostetud reisiteenuste suhtes 25-protsendilise finantskorrektsiooni määra.

Lähtuvalt ühendmääruse § 21 lg 3, kui ühes hankes tuvastatakse enam kui üks rikkumine, mille mõju ei ole võimalik hinnata või selle hindamine on ebamõistlikult aja- või ressursimahukas, siis sama hanke erinevate rikkumiste korral rakendatakse suurimat finantskorrektsiooni määra. Tulenevalt eeltoodust kohaldatakse auditeeritud hankelepingule 25 %-list finantskorrektsiooni määra, seega kujuneb mitteabikõlblikuks kuluks 3 023,34 eurot.<sup>17</sup> Lähtuvalt eeltoodust tuleb ETAg programmi EE06 juhtimiskuludest lugeda mitteabikõlblikeks kuludeks 2 105,61 eurot ja Kahepoolsete suhete fondist 917,73 eurot.

Programmioperaator HTM ning ETAg vahel 17.07.2013. a sõlmitud Norra-Eesti teaduskoostöö programmi elluviimise lepingu lisa 2 kohaselt oli HTM-il kui programmioperaatoril kohustus töötada ETAg-iga kooskõlastatult välja programmi JKS ja järelevalve plaan (sh iga-aastase monitooringuplaan) programmioperaatori taseme jaoks ning teostada vastavalt sellele järelevalvet programmi elluviimise üle. Audiitorite hinnangul ei ole HTM siinkohal programmi EE06 järelevalve kohustust piisava hoolsusega täitnud, mistõttu hankega nr 159626 seotud mitteabikõlblikud kulud on jäänud märkamata.

### ***RISK programmi elluviijale:***

Kui programmi elluviija ei järgi rakendusmäärusega talle pandud kohustusi ning siseriiklikest õigusaktidest tulenevaid nõudeid, eksisteerib risk, et programmi elluviija peab mitteabikõlbliku kulu osas saadud toetuse tagasi maksma.

### **SOOVITUS programmi elluviijale:**

---

<sup>17</sup> Mitteabikõlbliku kulu arvutus: hankega nr 159626 seotud kulu programmis 12 093,34 x 25%= 3 023,34 eurot, millest Norra finantsmehhanismist toetus 2 721 eurot ja ETAg riiklik kaasfinantseering 302,34 eurot). Auditi ulatusesse kuulub sellest 510,22 eurot (2 040,88 x 25%= 510,22 eurot, millest Norra finantsmehhanismist toetus 459,20 eurot ja ETAg riiklik kaasfinantseering 51,02 eurot).

Soovitame ETAgil programmi EE06 ETAg juhtimiskulude abikõlblike kulude summast maha arvata mitteabikõblilik summa 2 105,61 eurot, sh programmi EE06 toetus summas 1 895,05 eurot (90%) ja riiklik kaasfinantseering 210,56 eurot (10%) ning teostada tagasimakse programmi EE06 toetuse mitteabikõbliliku osa ulatuses summas 2 105,61 eurot.

Soovitame ETAgil programmi EE06 ETAg Kahepoolsete suhete fondist abikõlblike kulude summast maha arvata mitteabikõblilik summa 917,73 eurot, sh programmi EE06 toetus summas 825,96 eurot (90%) ja riiklik kaasfinantseering 91,77 eurot (10%) ning teostada tagasimakse programmi EE06 toetuse mitteabikõbliliku osa ulatuses summas 917,73 eurot.

### **RISK programmioperaatorile:**

Juhul, kui programmioperaator ei kontrolli programmi elluviija tehtud kulusid sh läbiviidud hankeid piisava põhjalikkusega ja programmi elluviija rikub rakendusmääruses sätestatud nõudeid, eksisteerib risk, et programmioperaator maksab toetust välja mitteabikõlblike kulude katteks ning peab hiljem eraldama vahendeid toetuse tagasinõudmiseks.

### **SOOVITUS programmioperaatorile:**

Soovitame programmioperaatoril ETAgilt mitteabikõlblike kulude ulatuses toetus tagasi nõuda. Soovitame edaspidi samalaadsete programmide rakendamisel teostada rohkem kontrolli programmi elluvijate ja partnerite poolt läbiviidud hangete osas.

Soovitame kontrollida ka teisi programme ja projekte, mille kulude hulgas sisalduvad hankega nr 159626 seotud ETAg kulud. SFOS andmetel on hanke nr 159626 alusel tehtud kulusid välja makstud ka stuktuuritoetusest kaasfinantseeritud projektist nr 2014-2020.4.01.16-0024 Mobilitas Pluss, projektist nr 2014-2020.4.02.16-0025 Valdcondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine (RITA) ja projektist nr 2014-2020.4.01.15-0023 Teaduse populariseerimine "TeaMe+"), milliste projektide rakendusüksuseks on Sihtasutus Archimedes. Ka nende projektide puhul tuleb rakendusüksusel nõuda hankega nr 159626 seotud kuludest tagasi 25% hankelepingule eraldatud toetusest. Lisaks tuleb lähtuvalt ühissätete määruse §22 lg 7 määratlenda, millised kulud on tehtud pärast seda kui hankeleping oli juba 20% ulatuses ületatud, sest need hankelepinguga seotud kulud tuleb 100% ulatuses tunnistada mitteabikõlblikeks ning ETAgilt tagasi nõuda.

### **Programmi elluviija kommentaar:**

Programmi elluviija ei nõustu kummagi audiitori välja toodud olulise rikkumisega ja esitab järgmised vastuväited.

#### **1. Rikkumine**

Juhime audiitori tähelepanu asjaolule, et riigihanke puhul on tegemist formaalse menetlusega. Riigihankes kvalifitseerimise tingimuse seadmisel eristab riigihangete seadus kahte erinevat osa, tingimust ennast ja dokumenti (andmeid, millega tõendatakse/kinnitatakse tingimusele vastavust). Seega on väga oluline eristada, mis oli konkreetsel juhul sätestatud kvalifitseerimise tingimusena ja mis oli omakorda seatud dokumendi esitamise nõudeks.

Kvalifitseerimise tingimusena oli hankija seadnud nõude: „Pakkujal peab olema vähemalt kaks IATA poolt sertifitseeritud reisikonsultanti, kellel on kehtiv CTC (Certified Travel Consultant) tunnistus.“

Nimetatud tingimus ei ole välispakkujale mitte mingisugusel moel piirav, kuna tingimuse kohaselt ei ole seatud piirangut, et vastavad reisikonsultandid peaks asuma Eestis. Tingimuse täitmiseks piisab, kui

pakkujal on vastava tunnistusega reisikonsultandid olemas. Selle tingimuse kohaselt ei saa ühtegi pakkujat mittekvalifitseerituks tunnistada, kellel pole ette näidata Eestis asuvaid CTC tunnistusega reisikonsultante.

Veelgi enam, hankekatse punktis 4.3.4. on eraldi välja toodud, et kui pakkujal pole teeninduskontoreid Tallinnas või Tartus, tuleb alternatiivina tagada dokumentide õigeaegne kohalejõudmine hankija kontoritesse pakkuja kulul. Seega on eraldi viidatud, et kontorite ja töötajate asukoht ei ole lepingu täitmisel primaarne nõue.

Hankija oli kvalifitseerimise tingimuse juurde seadnud järgmise dokumendi esitamise nõude: Pakkuja esitab nimekirja kõikidest pakkuja meeskonda kuuluvatest IATA poolt sertifitseeritud reisikonsultantidest Eestis.

Hankija on juba selgitanud, et tingimuse sõnastus on natukene ebaõnnestunud. Vastava dokumendinõude kohaselt tuleb esitada andmed ainult Eestis asuvate CTC tunnistusega reisikonsultantide kohta. See ei ole aga kuidagi käsitletav kvalifitseerimise tingimusena vaid see on info, mida pakkuja peab esitama. Andmete esitamise tingimuse kohaselt ei pidanud pakkuja infot esitama välisriigis asuvate reisikonsultantide kohta.

Kui pakkumuse oleks esitanud välisriigi pakkuja, kellel on oma asukohariigis CTC tunnistusega konsultandid olemas ja Eesti konsultantide kohta andmeid pole esitatud, siis riigihankes kehtiva kvalifitseerimise tingimuse ja andmete esitamise nõude kohaselt ei saaks hankija jätta pakkujat kvalifitseerimata, kuna Eestis asuvate konsultantide olemasolu ei ole seatud kvalifitseerimise tingimusena. Lisaks on VAKO ja kohtud vaidluste lahendamisel, mis puudutavad tingimuse ebaselgust või vastuolulisust, asunud seisukohale, et sellisel juhul tuleb seda tõlgendada pakkuja kasuks.

Eeltoodust lähtuvalt ei ole tegemist välisriigi pakkuja suhtes piirava kvalifitseerimise tingimuse seadmisega ja seega ei ole asjakohane lugeda hankega seotud kuludest 25% abikõlbmatuks.

## 2. Rikkumine

Programmi elluviija hinnangul tuleb lähtuda kohtupraktikas levinud seisukohast, et oluline on tuvastada lepingu tegelik sisu ja seega tuleb ka antud juhul lepingu rikkumise hindamiseks tuvastada lepingu tegelik olemus. On tõsi, et hanke alusdokumentides (hanketeade, hankelepingu projekt ja hankekatse) nimetab hankija sõlmitavat lepingut hankelepinguks, aga antud juhul on tegemist eksitusega. Lepingu tõlgendamisel tuleb lähtuda lepingu tegelikust olemusest ja eesmärgist ning poolte tahtest. Lepingule antud pealkiri ei määra lepingu sisu, seda isegi juhul, kui riigihangete registris on märgitud sõlmitavaks lepingu liigiks „hankeleping“. Kui näiteks lepingu pooled on sõlminud lepingu, mis on pealkirjastatud „müügileping“, aga leping näeb ette rendimaksete tasumise ja lepingu eseme teatud aja pärast tagastamise, siis on kõigile arusaadav, et tegelikkuses on sõlmitud rendileping ning leping on lihtsalt valesti pealkirjastatud. Programmi elluviija on seisukohal, et sõlmitud lepingut tuleb käsitada raamlepinguga.

Sellele, ehk lepingu tegelikule olemusele viitavad mitmed punktid hankedokumentides. Hankekatse punktis 1.5. on sätestatud, et hankelepingu eeldatav maksumus on 650 000 (kuussada viiskümmend tuhat) eurot ning et nimetatud summa ei ole hankijale siduv, st hankija ostab teenust vastavalt vajadusele kolme aasta jooksul sõltumata eeldatava maksumuse täitumisest.“ Hankelepingu projekti punktis 12.4. on ka täpsustatud, et tellijal ei ole ka kohustust tellida pakkujalt teenuseid lepingu eeldatavas mahus, st neid võib tellida nii väiksemas kui ka suuremas mahus.

See tähendab, et poolte vastastikused varalisi kohustusi pole hankes kindlaks määratud – st pole täpselt teada, kui palju teenuseid hankija tellib ning kui palju peab pakkuja osutama. Eraldi on öeldud, et ka eeldatav maksumus ei ole siduv ning ka hankes esitatud pakkumuse summa on esitatud ainult kolme näidisreisi kohta, mitte terve lepingu maksumuse kohta. Et leping oleks sisuliselt hankeleping, peaksid seal olema kõik tingimused kokku lepitud. Rahandusministeeriumi lehel avaldatud raamlepingu analüüsi lk-l 2 on

raamlepingut kirjeldatud järgmiselt: „Raamleping ei ole üldjuhul osapooltele siduvate varaliste kohustustega leping, sellele viitab ka RHS § 4 lg 1 toodud hankelepingu definitsioon – hankeleping on vastastikuste varaliste kohustustega leping. [...] Asjaolu, et tarnija ei tea ette, kas ja mis mahus isikud tema teenuseid kasutavad, on üks raamlepingu tunnuseid.“.

Riigihangete seaduse (01.01.2015–01.04.2015 kehtinud redaktsioon) § 7 lõike 1 kohaselt on raamleping riigihanke tulemusena tekkiv hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud leping, millega kehtestatakse lepingu kehtivusaja vältel selle alusel sõlmitavaid hankelepinguid reguleerivad tingimused eelkõige kas hinna või hinna ja ettenähtud koguste või mahtude kohta. Raamlepingutele kohaldatakse reeglina hankelepingute kohta käivaid sätteid.

Hankija soovile sõlmida riigihangete seaduse tähenduses raamleping viitab ka hankekutse punkt 2.1., mille kohaselt sõlmib hankija hankelepingu ühe majanduslikult soodsaima pakumuse esitanud pakkujaga. Ühe pakkujaga lepingu sõlmimisele ei oleks vaja viidata, kui tegu poleks raamlepinguga, mida on võimalik sõlmida ka mitme pakkujaga.

Samuti on lepingu projekti punkti 4 alapunktides kirjeldatud, kuidas toimub lepingu alusel hankelepingute sõlmimine – selleks teeb tellija tahteavalduse ja pakkuja esitab asjaomase hinnapakumise. Selline konstruktsioon on ainuomane raamlepingule ja hankelepingu instituut sellist käitumist ei võimalda. Ka riigihanke tehniline kirjeldus viitab selgelt sellele, et tegemist on raamlepingulise suhtega. Hankelepinguga oleks olnud tegemist juhul, kui hankija oleks sõlminud lepingu ainult pakumuses esitatud konkreetsete reaside korraldamiseks.

Raamleping sõlmitakse sarnaselt hankelepingule hankemenetluse tulemusena ning õige hankemenetluse valiku jaoks on oluline lepingu eeldatava maksumuse määratlemine. Hankija on selleks kõnealusel juhul arvanud riigihangete seaduse (01.01.2015–01.04.2015 kehtinud redaktsioon) § 20 lõike 3 kohaselt lepingu kehtivusaja jooksul selle alusel sõlmitavate hankelepingute eeldatava kogumaksumuse ning sätestanud selle hanke eeldatava maksumusena. Eeldatavast maksumusest tulenevalt on riigihange nr 159626 läbi viidud rahvusvahelist piirmäära ületava avatud hankemenetlusena. Seega on hankemenetluse liik õigesti valitud ka lepingu tegelikku maksumust silmas pidades.

Riigihangete registris või hankedokumentis näidatud eeldatav maksumus ongi eeldatav ja see ei ole seadusest tulenevalt hankijale lepinguliselt siduv, kui lepingus ei ole pooled konkreetselt kokku leppinud käsitleda vastavat summat lepingu maksimaalse mahuna. Lepingu punkt 12.3 sätestab, et lepingu eeldatavaks mahuks on 650 000 (kuussada viiskümmend tuhat) eurot ilma käibemaksuta. Pooled ei ole seda kokku leppinud lepingu maksimaalse mahuna. Seda enam, et hankedokumendi punkt 1.5 täpsustab ka selgelt ära, et eeldatav maksumus ei ole siduv ja hankija ostab teenust vastavalt vajadusele kolme aasta jooksul sõltumata eeldatava maksumuse täitumisest.

Eelnevat kokku võttes on hankija seisukohal, et hanke nr 159626 tulemusena sõlmitud lepingut tuleb selle olemust ja eesmärki silmas pidades käsitada raamlepinguna ning selle täitmist ning võimalikku mahu ületamist tuleb hinnata raamlepingu kontekstis. Pärast hankemenetluse lõppu alluvad pooltevahelised suhted võlaõigusseadusele ning üheks võlaõigusseaduse põhimõtteks on ka see, et lepingu tõlgendamisel tuleb lähtuda lepingu olemusest ja eesmärgist. Seetõttu ei ole ka eeldatavast mahust suurema teenuse mahu ostmise puhul tegemist riigihangete seaduse rikkumisega ja abikõlblikke kulude vähendamine ei ole ilmselgelt asjakohane.

**Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev programmi elluviija juures:**

**Vastutav isik Kerti Tamm.**

### **Programmioperaatori kommentaar:**

Programmioperaator on läbi viinud järelevalvet elluviija kohustuste täitmise üle 06.11 ja 13.11.2015. aastal vastavalt kehtinud juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldusele, mis on Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna poolt heaks kiidetud (kiri haridus- ja teadusministrile 16.01.2014 nr 10-5/814). Läbi viidud järelevalvega ei ole programmioperaator seadnud eesmärgiks kontrollida riigihangetega seonduvat, mistõttu on see teema käsitlemata. Nimetatud järelevalvega kontrolliti programmi sisulist tegevust ja elluviimise vastavust doonorite seatud nõuetele.

### **Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev programmioperaatori juures:**

Oluliselt täiendatud uue perioodi juhtimis- ja kontrollisüsteemide kirjeldus koos lisadokumentidega edastatud Finantskontrolli osakonna audiitorile V.S.-le 8. novembril k.a. programmioperaatori kontaktisiku P.P. poolt.

### **Audiitorite täiendav selgitus**

Audiitorid jäävad seisukohale, et hanketeates, hankekutses ja kvalifitseerumistingimustes sisalduvad pakkuja tehnilise ja kutsealase pädevuse osas kehtivad kvalifitseerimise nõuded ja nendele vastavuse kontrollimiseks esitatavad dokumendid moodustavad ühtse terviku, millest potentsiaalne pakkuja peab oma kvalifikatsiooni tõendamisel ning hankija pakkujate kvalifitseerimisel lähtuma. RHS § 3 lg 3 kohaselt peab hankija jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Hanketeates esitatud info võimaldas potentsiaalsetel pakkujatel aru saada, et nõutud on siiski IATA poolt sertifitseeritud reisikonsultantide olemasolu Eestis. Nimetatud tingimus ei võimaldanud potentsiaalsetel pakkujatel üheselt mõista, et aktsepteeritud on ka kõik teised ettevõtted, millel pole esitada nimekirja IATA poolt sertifitseeritud Eestis tegutsevatest reisikonsultantidest. Pakkujad, kellel puudusid IATA poolt sertifitseeritud reisikonsultandid Eestis võisid jätta nimetatud hankemenetluses pakkumuse esitamata.

Audiitorid ei pea asjakohaseks programmi elluviija seisukohta, et hanget nr 159626 tuleks käsitleda raamhankena sest:

- tegemist on RHS tähenduses erinevat liiki hankemenetlustega, millele kohalduvad erinevad regulatsioonid ja juhised;
- hange on riigihangete registris välja kuulutatud üle rahvusvahelise piirmäära hankena, seejuures on hanke info edastatud ka Euroopa Liidu Teatajasse;
- hanketeates, hankedokumentides, hankelepingu projektis ja sõlmitud hankelepingus on märgitud, et hankemenetluse tulemusel sõlmitakse hankeleping;
- potentsiaalsed pakkujad on teinud hankemenetluses osalemise otsused ja pakkumused lähtuvalt riigihangete registris hanke nr 159626 kohta sisaldunud tingimustest sh hanke liigist.
- hankijal on kohustus teostada asjakohane hankemenetluse liigi valik enne hankemenetluse alustamist, hankelepingu liiki ei saa peale hankelepingu täies ulatuses täitmist hakata tõlgendama teist liiki hanke lepinguna (raamlepinguna).

Audiitorid jäävad seisukohale, et hankija on hankelepingus hanke mahu piiramatut suurendamist sätestades eksinud RHS § 3 toodud põhimõtete vastu ja hankelepingu olulises mahus muutmiseks uut riigihanget korraldamata puudusid RHS §123 lg 1 sätestatud asjaolud. Audiitorid jäävad esialgsete soovituste ja tähelepaneku sõnastuse juurde ning soovitavad ETAgil tagasi maksta 25% hankega nr 159626 seotud programmi EE06 juhtimiskuludest ja Kahepoolsete suhete fondi kuludest.



EMP finantsmehhanismist perioodil 2014-2021 planeeritava programmi EE-teadus (Balti teaduskoostööprogramm) JKS vastavushindamise toimingud on auditi lõpparuande koostamise hetkel läbiviimisel ning hinnang täiendatud JKS kirjeldusele antakse vastavushindamise lõpparuandes.

**Kinnitame lõpparuande 25 leheküljel.**

**Auditi eest vastutav isik:**

Kadi Peets  
II auditi talituse juhataja  
Finantskontrolli osakond

**Auditi juht:**

Liina Võrkläev  
II auditi talituse juhtivauditiitor  
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 27.12.2018. a