



Euroopa Liit  
Euroopa struktuuri-  
ja investeerimisfondid



Eesti  
tuleviku heaks

---

# Rakendusüksuse Riigi Tugiteenuste Keskus tegevus riigihangete kontrollimisel

---

Audit nr JKS-23/2019

Lõpparuanne

19.07.2019



**RAHANDUSMINISTEERIUM**

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Urmo Merila, Riigi Tugiteenuste Keskus, rakendusüksus

Hr Tanel Kiik, Sotsiaalministeerium, rakendusasutus

Pr Kaia Sarnet, Rahandusministeerium, rakendusasutus

Pr Mailis Reps, Haridus- ja Teadusministeerium, rakendusasutus

Hr Martin Karro, Riigi Tugiteenuste Keskus, korraldusasutus

Pr Karin Viikmaa, Riigi Tugiteenuste Keskus, korraldusasutus

## LÜHIÜLEVAADE

Auditi eesmärk oli hinnata Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK) kui rakendusüksuse struktuuritoetuse administreerimisega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) tõhusust riigihangete kontrollimisel struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020.

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

### KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et RTK kui Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 prioriteetse suuna „Sotsiaalse kaasatuse suurendamine” meetme „Kättesaadavate ja kvaliteetsete tervishoiuteenuste tagamine tööhõives püsimise ja hõivesse naasmise suurendamiseks” tegevuse „Investeeringute toetamine tervisekeskuste infrastruktuuri tõmbekeskustes, tagades kättesaadavad ja mitmekülgsed tervishoiu teenused” ja prioriteetse suuna „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine” meetme „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine” tegevuse „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamise investeeringud (töökohtade loomine)” ning prioriteetse suuna „Tehnilise abi<sup>1</sup>” rakendusüksuse (RÜ) **JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria<sup>2</sup>)**. Auditi käigus tuvastati mitteabikõlblikke kulusid summas 3 283,49 eurot, sh RTK osa 1 255,82 eurot.

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

Auditi käigus tehti RÜ-le järgmine oluline<sup>3</sup> tähelepanek:

**Oluline tähelepanek nr 4.1** – RH nr 194541 hanketeates esitatud tingimus ei ole õiguspärane.

<sup>1</sup> Auditi ulatuses olnud meetmed ja meetme tegevused. Kõik RTK-s administreeritavad meetmed ja meetme tegevused on toodud aruande A-osa peatüki 2 „Taustinfo meetmete rakendamisest” alaosas „Prioriteetsed suunad, meetmed ja meetme tegevused”.

<sup>2</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>3</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.

Lisaks on aruande B-osas toodud auditi tulemusena tehtud väheoluline tähelepanek RÜ-le ja tähelepanekus nr 4.1 täiendav soovitus KA-le.

Auditi töörühm tänab RTK töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

**Kinnitame aruande projekti 13 leheküljel.**

**Auditi eest vastutav isik:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Ailen Vali

Finantskontrolli osakonna  
I auditi talituse juhtivaudiitor

**Auditi juht:**

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Silja Kaarma

Finantskontrolli osakonna  
I auditi talituse audiitor

## SISUKORD

---

LÜHIÜLEVAADE.....	2
SISUKORD.....	4
A - OSA .....	5
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST .....	5
2. TAUSTINFO MEETMETE RAKENDAMISEST.....	7
B-OSA .....	9
TÄHELEPANEKUD .....	9
<i>Väheoluline tähelepanek 3.1 – Toetuse saajate teavitamine RHS § 3 ning hankelepingu muudatuste hindamise põhimõtetest vajab täiendamist.....</i>	9
<i>Oluline tähelepanek 4.1 – RH nr 194541 hanketeates esitatud tingimus ei ole õiguspärane. Tuvastatud mitteabikõlblik summa 3 283,49 eurot, sh RTK osa 1 255,82 eurot.....</i>	10
LISA 1 – KOONDHINNANG AUDITEERITAVA ASUTUSE JKS-ILE .....	13

## A - OSA

### 1. Kokkuvõtte auditi läbiviimisest

Auditi läbiviimise alus	Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 11 lõige 3 ja FKO 2019. aasta tööplaan
Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulusid FKO I auditi talituse audiitorid Silja Kaarma (auditi juht) ja Merit Rajamäe. Auditi eest vastutav isik on FKO I auditi talituse juhtivaudiitor Ailen Vali.
Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit viidi läbi ajavahemikul 11.02.2019 kuni 19.07.2019. a.
Auditi ulatus	<p>Perioodi 2014-2020 JKS auditi käsiraamatu põhinõuded<sup>4</sup>:</p> <p>PN 3 – Toetuse saajate piisav teavitamine;                  PN 4 – Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid.</p> <p>Auditi käigus hinnati 2018. a avaldatud rahvusvahelist piirmäära ületavate hangete hanke alusdokumentides esitatud (piiravaid) tingimusi ning hankelepingu muudatuste väärtuse arvutamise põhimõtet metoodika tasandil.</p>
Läbiviidud auditi toimingud	<p>Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised toimingud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RÜ protseduurireeglite piisavuse ja tõhususe hindamine RÜ ülesannete täitmiseks ning protseduurireeglite järgimise testimine;</li> <li>- valimipõhine RÜ hangete kontrolliprotsessi piisavus ja vastavus piiravate tingimuste kontrollimisel, protsessi hindamine ja testimine;</li> <li>- hankelepingu muudatuste väärtuse arvutamise põhimõtte hindamine metoodika tasandil;</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> </ul>
Valimi moodustamine	Testimise üldkogumi moodustasid ajavahemikul 01.01.2018-05.03.2019. a alustatud hankemenetlused, mille maksumus oli võrdne või ületas rahvusvahelist piirmäära ning mis olid läbinud RÜ kontrolli. Üldkogumi koostamiseks võrreldi RÜ saadetud hangete väljavõtteid struktuuritoetuse registri kesksüsteemist genereeritud väljavõttega (SFCS) <sup>5</sup> ning tuvastati 140 unikaalset hanget, millest selekteeriti välja testimise parameetritele

<sup>4</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).

<sup>5</sup> Aruanne „SF 57 - Projektide lepingud“ seisuga 01.01.2018-01.02.2019.

	<p>vastavad hanked<sup>6</sup>. Lõplik üldkogum oli 6 hanget, mida ei ole AA või tema koostööpartnerite poolt eelnevalt auditeeritud.</p> <p>Lähtuvalt auditi ulatuses oleva üldkogumi suurusest ja testimise eesmärgist moodustati valim lähtuvalt audiitori kutsealasest otsustusvõimest. Lõppeesmärgiks oli saada valimimaht, millest auditeerimisasutusele piisaks populatsiooni kohta aktsepteeritavate järelduste tegemiseks ja aktsepteeritava auditiarvamuse koostamiseks. Valimi koostamisel lähtuti alljärgnevatest põhimõtetest:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- valimi ühikuks on läbiviidud hankemenetlus;</li> <li>- hanketeade on riigihangete registris avaldatud 01.01.2018 kuni 05.03.2019. a;</li> <li>- esindatud on erinevad hankijad, võimalusel 1 hange igalt hankijalt;</li> <li>- juhul, kui ühe hankija kohta on mitu rahvusvahelist piirmäära ületavat hanget, siis valimisse võetakse hange, kus pakkujate ring on väikseim ja/või lepingu summa on suurem.</li> </ul> <p>Valimi moodustamiseks jagati üldkogum eelnevalt hankijate järgi kihtidesse ning lähtuvalt eeltoodud põhimõtetest valiti välja testitavad hanked. Valimi suuruseks kujunes 5 hanget<sup>7</sup>, mis moodustas üldkogumis olnud ühikutest 83,33%.</p>
<p>Auditeerimise standardid</p>	<p>Rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid</p>
<p>Õiguslik raamistik</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus, vastu võetud 04.06.2014 RT I, 21.06.2014, jõustumine 01.07.2014 (edaspidi STS);</li> <li>- Riigihangete seadus, vastu võetud 14.06.2017, jõustumine 01.09.2017 (edaspidi RHS);</li> <li>- Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele, kehtiv 16.01.2018 (edaspidi KAMIN);</li> <li>- RTK toetuste rakendamise osakonna tööprotsessid rakendusüksuse ülesannete täitmiseks prioriteetsetes suundades „Sotsiaalse kaasatuse suurendamine“, „Haldusvõimekus“, „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“, „Jätkusuutlik linnapiirkondade areng“ ja „Tehniline abi“ ning enim puudust kannatavate isikute abifondi rakenduskava 2014-2020 tehnilise abi rakendamisel (kinnitatud 04.01.2019).</li> </ul>
<p>Piirangud</p>	<p>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 korrektset ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitte esitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.</p>

<sup>6</sup> 140 unikaalsest hankest oli 15 hanke maksumus võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületas seda, millest omakorda 8 hanke osas ei olnud RÜ-le esitatud maksetaotlust ehk hanked ei ole läbinud RÜ poolset kontrolli ja 1 hanke kulu loeti eelkontrolli käigus RÜ poolt mitteabikõlblikuks ning seetõttu neid valimi üldkogumisse ei kaasatud.

<sup>7</sup> RH nr 194541, nr 196139, nr 198861, nr 202868, nr 201236

## Järeldoimingud

Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitusetega. Soovitusete rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeldoimingud korraldusasutus. Korraldusasutus koondab RA-lt ja RÜ-lt informatsiooni soovitusete rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni. Järeldoimingute tulemustest annab KA tagasisidet SFOS-i vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitusete elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järeldaudit.

## 2. Taustinfo meetmete rakendamisest

### Prioriteetsed suunad, meetmed ja meetme tegevused

- Prioriteetne suund „Sotsiaalse kaasatuse suurendamine“:
  - Meede 2.4 „Kättesaadavate ja kvaliteetsete tervishoiuteenuste tagamine tööhõives püsivuse ja hõivesse naasmise suurendamiseks“. Meetme tegevused 2.4.1 „Haiglavõrgu pädevuskeskuste kaasajastamine“, 2.4.2 „Investeeringute toetamine tervisekeskuste infrastruktuuri tõmbekeskustes, tagades kättesaadavad ja mitmekülgsed tervishoiu teenused“ ja 2.4.3 „Keskhaigla infrastruktuuri kaasajastamine riskipiirkonnas“.
  - Meede 2.5 „Hoolekande taristu arendamine, keskkonna kohandamine puuetega inimeste vajadustele vastavaks“. Meetme tegevused 2.5.1 „Erihoolekandeasutuste reorganiseerimine“ ja 2.5.2 „Puuetega inimeste eluaseme füüsiline kohandamine“.
- Prioriteetne suund „Väikese ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ja piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“:
  - Meede 5.2 „Kapitali ja krediidikindlustuse kättesaadavuse parandamine“. Meetme tegevused 5.2.1 „Laenude, tagatiste ja eksporditehingute kindlustuse väljastamine“, 5.2.2 „Varajase faasi fondifondi loomine riskikapitali pakkumiseks“.
  - Meede 5.4 „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“. Meetme tegevused 5.4.1 „Regionaalsete kompetentsikeskuste arendamine“, 5.4.2 „Piirkondlikud algatused tööhõive ja ettevõtlikkuse edendamiseks“.
- Prioriteetne suund „Jätkusuutlik linnapiirkondade areng“:
  - Meede 9.1 „Linnapiirkondade jätkusuutlik areng“. Meetme tegevused 9.1.1 „Säästva linnalise liikuvuse ning inim- ja keskkonnasõbraliku avaliku linnaruumi arendamine“ ja 9.1.2 „Uute lapsehoiu ja alushariduse infrastruktuuri loomine“.
  - Meede 9.2 „Ida-Virumaa linnapiirkondade jätkusuutlik areng“. Meetme tegevused 9.2.1 „Säästva linnalise liikuvuse ning inim- ja keskkonnasõbraliku avaliku linnaruumi arendamine“ ja 9.2.2 „Tegevused alakasutatud linnaalade füüsiliseks, majanduslikuks ja sotsiaalseks elavdamiseks“.
- Prioriteetne suund „Haldusvõimekus“:
  - Meede 12.1 „Riigi võimekuse tõstmine inimressursside arendamise ja institutsionaalse suutlikkuse parendamise kaudu“. Meetme tegevused 12.1.1 „Inimressursi koolitus ja arendamine“, 12.1.2 „Tippjuhtide arendamine“, 12.1.3 „Institutsionaalse ja organisatsioonide võimekuse tõstmine“ ja 12.1.4 „Kohalik ja regionaalne arendusvõimekus“.
  - Meede 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Meetme tegevused 12.2.1 „Mõjude hindamise süsteemi arendamine“, 12.2.2 „Kaasamise arendamine“, 12.2.3 „Tööturu osapoolte (Eesti Tööandjate Keskkliit ja Eesti Ametiühingute Keskkliit) poliitikakujundamisel kaasa rääkimise võimekuse tõstmiseks“, 12.2.4 „Strateegilise juhtimine arendamine“, 12.2.5 „Rakke- ja ekspertrühmad“, 12.2.6 „Õiguse revisjon“ ja 12.2.7 „Õigusloome arendamine“.

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prioriteetne suund „Tehniline abi“</li><li>• Abifond „Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks“:<ul style="list-style-type: none"><li>- Abifond.14.2 „Euroopa abifond enim puudust kannatavate isikute jaoks tehniline abi“.</li></ul></li></ul>
RÜ ülesanded meetmete rakendamisel	<p>STS-i järgi täidab RÜ KA ülesandeid, milleks on mh menetleda maksetaotlusi ja maksta toetus välja või jätta välja maksmata<sup>8</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.</p> <p>STS § 26 lõike 1 järgi on toetuse saaja kohustatud järgima riigihangete seadust, kui ta on hankija riigihangete seaduse tähenduses. Sellest tulenevalt kontrollib RÜ riigihanke menetluse õiguspärasust juhul, kui maksetaotlus sisaldab riigihanke tulemusel tekkinud kulusid.</p> <p>RTK teostab taotleja/toetuse saaja poolt läbiviidavate hangete kontrolli taotluse eelnõustamise käigus (kui taotlus läbib eelnõustamist ning taotleja on eelnõustamise käigus hankedokumendid esitanud), taotluse menetluse käigus ja projekti tegevuste elluviimise käigus.</p> <p>Lisaks tuleb RÜ-l rakendada tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske<sup>9</sup>. Juhtimiskontrollide kavandamisel peab KA (nagu ka RÜ) arvesse võtma pettuseriske. Juhtkonnal ja töötajatel peaks olema piisavalt teadmisi pettustest, et kindlaks teha ohumärgid<sup>10</sup>.</p>

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

<sup>9</sup> Ühissätete määrus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013) Art 125 lg 4.

<sup>10</sup> Euroopa Komisjoni „Juhised liikmesriikidele juhtimiskontrollide kohta“ (Programmitöö periood 2014–2020) EGESIF\_14-0012\_02 final17/09/2015.



## B-OSA

### TÄHELEPANEKUD

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

Audiitorite hinnangul on RÜ toetuse saajaid olulises osas piisavalt teavitanud, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria - JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud).

#### **Väheoluline tähelepanek 3.1 – Toetuse saajate teavitamine RHS § 3 ning hankelepingu muudatuste hindamise põhimõtetest vajab täiendamist.**

STS § 8 lg 2 p 3 järgi annab rakendusüksus taotlejale ja toetuse saajale selgitusi toetuse andmise ja kasutamisega seotud küsimustes.

RÜ jagab toetuse saajatele (edaspidi TS) selgitusi, teeb koolitusi, nõustamisi ja infopäevi (meetmete raames), kus mh tutvustatakse hangete kontrolli protsessi ja tehtud vigu. Lisaks jagab RÜ TS-tele selgitusi jooksvalt ja igapäevaselt.

Siiski leiavad audiitorid, et RÜ-l tuleb koostada TS-tele riigihanke (edaspidi RH) menetluste jaoks spetsiaalse juhise (nt RTK kodulehel), mida jooksvalt nt RÜ enda teadmiste suurenedes muudetakse/täiendatakse (nt tulenevalt kohtulahenditest). Kuna RH reeglite tõlgendamine on ajas muutuv (mitte reegel ei ole muutunud), siis vaadatakse hanke alusdokumentides esitatud tingimusi rangemalt üle. Euroopa Komisjoni seatud reeglid on muutunud järjest täpsemaks ja tagasinõude võib tuua ka väike viga RH-s (nt TP nr 4.1 RH nr 194541, nr 156076, nr 169558). Sellest lähtuvalt soovime koostada ühtse juhise, mis sisaldaks mh infot nt:

- piiravate tingimuste osas – milliseid tõendeid on RHS alusel lubatud küsida, millal on tingimused diskrimineerivad (puudub samaväärsus), millal ebaproportsionaalsed, tuua näiteid, kohtulahendeid jne;
- hankelepingu muudatuste väärtuse arutamise kohta - kui asendustööd ei ole samaväärsed tuleb asendustööde muudatuse väärtuse arutamisel ärajäänud töö ja lisandunud töö maksumused kokku liita ning tuua juurde näited jne;
- reservi reguleerimise ja kasutamise põhimõtete kohta (millal saab TS hinnata tehtud muudatusi reservi arvelt tehtud muudatusteks) – kui hankija on hankedokumentides ette näinud tellija reservi konkreetse mahu, reservi rakendamise detailsed tingimused, välja on toodud potentsiaalsete muudatuste loetelu, nende mahud ja võimalikud põhjused jne.

Reservi vale kasutamise tulemusena võib eksisteerida risk, kus hankija on mingis osas arvestanud teostatud muudatusi reservi arvelt tehtud muudatusteks, kuigi hangete alusdokumentides ei ole reservi kasutamise üksikasjalikud tingimused reguleeritud ning alles selle täitumisel arvanud ülejäänud muudatuste väärtust RHS § 123 toodud tingimustel. Eeltoodust tulenevalt on oht ületada seaduses sätestatud piirmäär.

Koostatud juhis annaks hankijatele kindluse RHS § 3 sätestatud põhimõtete rakendamises (rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine), aidates neil vältida vigu hangetes ning ennetada RH rikkumisi. Lisaks oleks juhis abiks uutele töötajatele.

#### **Risk RÜ-le:**

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

### **Soovitus RÜ-le:**

Soovitame RÜ-l koostada TS-tele RH läbiviimiseks abistava juhise, mis selgitaks RHS § 3 sätestatud põhimõtteid (sh piiravate tingimuste näidisloetelu ja samaväärsuse nõue) ning hankelepingus teostatud muudatuste väärtuse arvutamist ning reservi reguleerimist/kasutamist (et toetuse saajatel oleks ühtne arusaam, millal hinnatakse hankelepingu muudatusi tellija reservi arvelt tehtud muudatusteks ja millal tuleb muudatusi hinnata RHS § 123 toodud alustel).

### **Auditeeritava kommentaar:**

RÜ ei ole käesoleval hetkel koostanud toetuse saajale juhist RHS § 3 sätestatud põhimõtete järgimiseks, kuid on valmis selle koostama ja edastama ka toetuse saajatele. Perioodil 2007-2013 oli olemas vastav juhend toetuse saajatele. Samas oleme edastanud toetus saajatele juhised, mis on koostanud auditeeriv asutus, mis sisaldab samuti nõuandeid ja tähelepanekuid uue RHS rakendamise kohta, piiravate tingimuste jms sellise kohta. Lepingute muutmise ja tellija reservi kasutamise osas oleme toetuse saajaid suunanud ka pöörduma RRO-sse, kuna kõik muudatused ei ole tavapäraselt ühesugused.

**Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:** Margot Maisalu, 01.11.2019

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

RÜ riigihangete kontrollid ei ole piisavalt põhjalikud tuvastamaks kõiki hanke alusdokumentides esitatud piiravaid tingimusi, mistõttu võivad toetatud projektides esineda mitteabikõlblikud kulud (kategooria II - JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud).

### **Oluline tähelepanek 4.1 – RH nr 194541 hanketeates esitatud tingimus ei ole õiguspärane. Tuvastatud mitteabikõlblik summa 3 283,49 eurot, sh RTK osa 1 255,82 eurot.**

RHS § 101 lõike 1 kohaselt võib hankija pakkuja või taotleja tehnilise ja kutsealase pädevuse kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks nõuda vastavalt hankelepingu alusel ostetavate asjade, tellitavate teenuste või ehitustööde olemusele, kogusele ja kasutusviisile § 101 lõike 1 punktides 1-12 (tingimused, mis iseloomustavad pakkuja ja taotleja tehnilist ja kutsealast pädevust) nimetatud andmete ja dokumentide esitamist.

Auditi toimingute käigus tuvastasid audiitorid, et hankija (RTK) on RH nr 194541 hanketeate punktis III.1.3 (Tehniline ja kutsealane suutlikkus) esitanud kvalifitseerimistingimuse, mille kohaselt peab pakkuja olema Rahvusvahelise Lennutranspordi Assotsiatsiooni (IATA) akrediteeritud piletimüügiagent viimased kolm järjestikust aastat (pakkumuse esitamisest arvates).

Kuna käesolev tingimus on seatud tehnilise ja kutsealase suutlikkusena, siis peab vastav alus tulenema RHS § 101 lõikest 1. RHS §-s 101 on sätestatud ammendav loetelu dokumentidest, mida hankija võib pakkuja või taotleja tehnilise ja kutsealase pädevuse tõendamiseks nõuda. RHS § 101 lg 1 ei võimalda nõuda pakkujalt eelnevalt müügiagendiks olemist teatud aja jooksul. Seega esitatud kvalifitseerimise tingimus ei ole õiguspärane. Kindluse saamiseks konsulteerisid audiitorid RRO<sup>11</sup> spetsialistiga, kes nõustus audiitorite toodud tähelepanekuga.

Tehnilise ja kutsealase pädevuse nõuete kehtestamisel peavad tingimused olema proportsionaalsed, mõistlikud ja mittediskrimineerivad ning ei tohi piirata konkurentsi, sealjuures peavad tingimused olema hankelepingu eseme suhtes asjakohased. Pakkuja viimase kolme järjestikuse aasta müügiagendiks olemise nõue ei ole asjakohane, kuna hankelepingu täitmine ei sõltu müügiagendina tegutsemise ajast. Kuulumine IATA-sse ja vastav litsents annab reisibüroole õiguse väljastada lennufirmade pileteid, mis tähendab lennupiletite müümiseks kvalifitseeritud reisikonsultantide olemasolu büroos ja reisibüroo head majanduslikku seisut, mida kontrollitakse IATA poolt igal aastal. Seega müügiagendi tegutsemisaja nõude lisamine ei ole vajalik.

<sup>11</sup> Rahandusministeeriumi Riigihangete ja riigiabi osakond

Hankija peab meeles pidama, et tingimused ei tohi välistada konkurentsi, need peavad olema objektiivsed, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed ning ei tohi takistada lühemat aega turul tegutsevate ettevõtjate osalemist hankemenetluses, kui nad suudavad tõestada, et on võimelised tingimusi täitma.

Ühendamääruse<sup>12</sup> § 22 lg 11 punkti 5 järgi tuleb hankelepingule eraldatavat toetust vähendada 25%, kui hankemenetluse korraldamisel on pakkuja kvalifitseerimiseks hanketeates nimetatud kriteerium, mis on vastuolus RHS-ga. Sama määruse § 22 lg 12 lubab sõltuvalt rikkumise raskusest kohaldada 5- või 10% finantskorrektsiooni määra. Kuna riigihangetes oli olemas teatav konkurentsi tase (pakkumuse esitasid kuus pakkujat, neist kolmega sõlmiti leping) ja läbipaistvus ning audiitorid ei ole tuvastanud ühegi muu eeskirja eiramist, mille eest on suurem korrektsoon ette nähtud, siis loeme asjakohaseks kohaldada 5%-list finantskorrektsiooni määra.

Seisuga 11.06.2019 on hankega nr 194541 seotud väljamakseid erinevate projektide lõikes teostatud summas 65 669,99 eurot<sup>13</sup> (vt tabel 1), millest 3 283,49 eurot on mitteabikõlblik.

Tabel 1

Projekti nr	RA/RÜ	Välja makstud seisuga 11.06.19	Finantskorrektsiooni määr	Mitteabikõlblik summa	Toetus (EL osalus + riiklik kaasfin., erinev %)	Omafin. (erinev %)
2014-2020.13.01.18-0021	RM/RTK	25 116,39	5%	1 255,82	1 255,82	0,00
2014-2020.1.06.002.02.15-0003	HTM/ SA Innove	35 810,93	5%	1 790,55	1 790,55	0,00
2014-2020.2.01.001.01.15-0001	SOM/ SA Innove	116,50	5%	5,82	5,82	0,00
014-2020.2.02.002.01.15-0003	SOM/ SA Innove	46,00	5%	2,30	2,30	0,00
2014-2020.4.01.15-0015	HTM/SA Archimedes	793,00	5%	39,65	37,67	1,98
2014-2020.4.01.16-0026	HTM/SA Archimedes	2 405,31	5%	120,26	114,25	6,01
2014-2020.4.01.16-0045	HTM/SA Archimedes	917,19	5%	45,86	43,57	2,29
2014-2020.4.02.16-0025	HTM/SA Archimedes	464,67	5%	23,23	20,82	2,41
<b>Kokku:</b>		<b>65 669,99</b>	<b>5%</b>	<b>3 283,49</b>	<b>3 270,80</b>	<b>12,69</b>

Hanke eeldatav maksumus on 8 258 021,00 (ilma KM-ta) eurot, seega võib mitteabikõlblik summa ulatuda kuni 412 901,05 euroni.

**Risk RÜ-le:**

<sup>12</sup> Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord (Vabariigi Valitsuse 01.09.2014. a määrus nr 143)

<sup>13</sup> SFCS aruande SF 57 andmetel

Kui riigihanke korraldamisel on hankija kehtestanud õigusvastase kvalifitseerimise tingimuse, võib esineda oht, et riigihanke korraldamisega soovitud eesmärki ei saavutata. RHS-ist tulenevate nõuete mittetäitmisel esineb risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

***Soovitus RÜ-le:***

Soovitame RÜ-l algatada tabelis 1 toodud RTK projekti (2014-2020.13.01.18-0021) mitteabikõlblike kulude osas (seisuga 11.06.19) toetuse osalise tagasinõudmise protsess ning toetus summas **1 255,82** eurot tagasi nõuda ning projekti abikõlblikest kuludest maha arvata. Lisaks soovitame tähelepanekus toodud ja tulevikus sama hankega seotud projektide osas vähendada iga järgneva väljamaksmisele kuuluva toetuse osa tabelis 1 toodud finantskorrektsiooni määra ulatuses.

***Rakendusüksuse kommentaar:***

RÜ nõustub eelpool toodud tähelepanekuga ning algatab tagasinõude protsessi vastavalt RÜ protseduuridele.

***Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:*** Margot Maisalu, 01.10.2019

***Risk KA-le:***

Auditi raames tuvastatud puudused võivad esineda ka teistes RÜ-des. Kui RÜ-d ei ole vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist kontrollinud, on risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

***Soovitus KA-le:***

Soovitame KA-l teavitada tabelis 1 toodud projektide osas vastavaid RÜ-sid, et RÜ-d algataksid nendega seotud projektide mitteabikõlblike kulude osas (seisuga 11.06.19) toetuse osalise tagasinõudmise protsessi ning toetus summas **2 014,98** eurot tagasi nõuda ning mitteabikõlblik omafinantseering summas **12,69** eurot vastava projekti abikõlblikest kuludest maha arvata. Lisaks soovitame tähelepanekus toodud ja tulevikus sama hankega seotud projektide osas vähendada iga järgneva väljamaksmisele kuuluva toetuse osa tabelis 1 toodud finantskorrektsiooni määra ulatuses.

***Korraldusasutuse kommentaar:***

Korraldusasutus teavitab teisi rakendusüksusi auditi käigus tuvastatud hanke nr 194541 rikkumisest.

***Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:*** Anneli Kimmel, 01.10.2019

### LISA 1 – Koondhinnang auditeeritava asutuse 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		
Koondhinnang rakendusüksuse JKS-ile		X		