

SISEJULGEOLEKUFONDI PROJEKTI
“ ISFP-23 KEEMIA-, KIIRGUS- JA PLAHVATUSOHU
SÜNDMUSTE LAHENDAMISE VÕIMEKUSE LOOMINE JA
PARENDAMINE”
AUDIT
TOETUSE SAAJA: „PÄÄSTEAMET ”
VASTUTAV ASUTUS: „SISEMINISTEERIUM”

LÕPPARUANNE NR:
AUDIT NR 4.1-1-2021/11

29.10.2021



SISEMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus: auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel on olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega.

Auditi käigus tehti 1 oluline tähelepanek²: riigihankes nr 191413 seatud kvalifitseerimistingimused meeskonnaliikmete kutsekvalifikatsioonile ilma märketa „või sellega samaväärne“ on piiravad. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu summas 16 599,83 eurot.

Projekti audit on läbi viidud lähtuvalt rahvusvaheliste siseauditi standarditest (IIA).

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

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

² Olulised on tähelepanekud: mis omavad või võivad omada finantsmõju (sh mitteabikõlblikud kulutused); kui esineb oluline mittevastavus kehtivate õigusaktidega ja mis takistavad või võivad takistada projekti eesmärgipärast rakendamist; juhul, kui esineb süsteemse iseloomuga viga; sisekontrollisüsteemi puudused või mittevastavus, mis mõjutavad oluliselt määratud asutuste tööülesannete täitmist.

Olulised tähelepanekud nõuavad vastutava asutuse/toetuse saaja juhtkonnalt asjakohast reageerimist ja lahendamist.

Väheolulised on tähelepanekud: mis ei oma finantsmõju; mis ei ole vastavuses kehtivate õigusaktide või auditeeritava sisemiste protseduuri reeglitega, kuid mis ei takista projekti eesmärgipärast rakendamist; ja mida on oluline esile tuua hea tava kontekstis. Väheolulised tähelepanekud vajavad vastutava asutuse/toetuse saaja reageerimist ja lahendamist.

A-OSA

ÜLEVAATLIK KOKKUVÕTE

1. Auditi objekt ja auditeeritud toetus

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
1.1.1 Fond / Rahastamisvahend	Sisejulgeolekufond
1.1.2 Projekti nimetus:	ISFP-23 „Keemia-, kiirgus- ja plahvatusohu sündmuste lahendamise võimekuse loomine ja parendamine
1.1.3 Toetuse saaja:	Päästeamet
1.1.4 Toetuse saaja kontaktisik:	Kaimar Koemets
1.1.5 Toetuslepingu number ja kuupäev:	14-8.7320-1, 27.01.2017; lepingu muudatus 14-8.7320-2, 20.03.2020
1.1.6 Vastutav asutus:	Siseministeerium
1.1.7 Projekti koordinaator vastutavas asutuses:	Ülle Leht, Aivi Kuivonen
1.2 PROJEKTI AJAKAVA	
1.2.1 Projekti kulude abikõlblikkuse periood:	01.01.2017 kuni 31.05.2021
1.3 PROJEKTI KOGUEELARVE <i>PLANEERITUD</i> eurodes	
1.3.1 EL-i osalus:	75%, 2 565 123
1.3.2 Eesti avaliku sektori sihtotstarbeline finantseering:	25%, 855 041
1.3.3 PROJEKTI MAKSUMUS KOKKU:	100%, 3 420 164
1.4 PROJEKTI KOGUEELARVE <i>TEGELIK</i> eurodes	
1.4.1 EL-i osalus:	75%, 2 565 123
1.4.2 Eesti avaliku sektori sihtotstarbeline finantseering:	25%, 855 041
1.4.3 PROJEKTI MAKSUMUS KOKKU:	100%, 3 420 164
1.5 AUDITEERITUD KULUD	
1.5.1 Periood:	01.01.2017 – 31.05.2021
1.5.2 Kulude üldkogum, millele auditi tulemusena hinnang antakse (eurodes):	100%, 3 420 164
1.5.3 EL-i osalus:	75%, 2 565 123
1.5.4 Eesti avaliku sektori sihtotstarbeline finantseering:	25%, 855 041
1.5.5 Valimi suurus (eurodes); (%):	100%, 3 420 164
1.5.6 Toetuse saajale tehtud väljamaksed kokku ja kuupäevad:	1 902 098,40, eelmakse 13.02.2017 951 049,20, 1. vahemakse 5.06.2018 317 016,40, 2. vahemakse 16.05.2019 250 000, 3. vahemakse 17.06.2020

1.6 KULUDE ABIKÕLBLIKUS

1.6.1 Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (EUR): 16 599,83 eurot, millele lisandub potentsiaalselt mitteabikõlblik kulu summas 0 eurot			
	EL-i osalus	Eesti avaliku sektori osalus	Kokku
Mitteabikõlblikuks osutunud summa:	12 449,87	4 149,96	16 599,83
Potentsiaalselt mitteabikõlblik kulu kalendriaastal (referentsperioodil):	-	-	-
Potentsiaalselt mitteabikõlblik kulu tulevastel perioodidel:	-	-	-
1.6.2 Projekti raames eelnevalt tuvastatud vead ja rikkumised, mis on seotud auditeeritava projektiga:³ N/A			

2. Auditi eesmärk ja ulatus

Auditi eesmärk on anda hinnang toetuse kasutamisele vastavalt Euroopa Nõukogu määrusele nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi suhtes kohalduvad üldsätted.

Auditi ulatusse kuuluvad lõpparuandega heaks kiidetud ja ajavahemikul 01.01.2017 kuni 31.05.2021. a toetuse saaja poolt tehtud tegevused ja nende aluseks olevad kuludokumendid.

3. Auditi õiguslik alus

Audit viidi läbi vastavalt Euroopa Nõukogu määrusele nr 514/2014, millega sätestatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi ning politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi suhtes kohalduvad üldsätted ning sisejulgeolekufondi auditeerimise strateegiale ning 2021. aasta tööplaanile.

4. Auditi läbiviimise aeg ja läbiviijad

Auditi läbiviijad (nimi, asutus, üksus, ametinimetus):	Kai Paalberg, Grant Thornton Baltic OÜ, Riskijuhtimisteenuste juht, auditi juht Merili Kiipus, Grant Thornton Baltic OÜ, Riskijuhtimisteenuste juht, auditi eest vastutav isik
Auditi läbiviimise aeg (sh kohapealsete auditi toimingute läbiviimise aeg):	6.07.2021 (avakiri) – 29.10.2021 (lõpparuanne) 8.09.2021

5. Auditi käigus teostatud toimingud

Audiitor analüüsis ja hindas toetuse saaja juures toetuse eesmärgipärast ja õiguspärast kasutamist ja rakendamist.

³ Eelnevalt läbi viidud auditite ning järelevalve käigus tuvastatud vead ja rikkumised

Auditi toimingute käigus analüüsiti ja hinnati projekti vastavust aastaprogrammi valikukriteeriumitele, projekti tegelikku teostamist, projekti rakendamist kajastavat dokumentatsiooni ja selle vastavust, kulude abikõlblikkust, projektiga seotud raamatupidamise korraldust, hangete teostamise õigsust, üldsuse teavitamist fondist saadud toetuse kasutamisest.

Auditi läbiviimisel lähtuti Siseministeeriumi siseauditi osakonna poolt väljatöötatud AMIF ja ISF auditeerimise käsiraamatus kirjeldatud metoodikast.

6. Valimi moodustamise metoodika

Valimit ei moodustatud, auditeeriti 100% projekti kuludest ning hangetest.

7. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Auditi aruande koostamisel on lähtutud eeldusest, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad projekti raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad projektidele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitorile mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitori järeldused võinud olla teistsugused.

8. Järeldoimingud

Toetuse saajal tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitusetega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeldoiminguid vastutav asutus /auditeeriv asutus.

B-OSA

AUDITI TÄHELEPANEKUD

1. Toetuse eesmärgipärane kasutamine

Toetust on kasutatud olulises osas vastavuses aastaprogrammi valiku kriteeriumitega ning otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt rahastamise otsuses toodud eesmärkidele ja tingimustele. Projekti rakendamisel ei ole tuvastatud huvide konflikti esinemist.

2. Raamatupidamisarvestuse õigsus

Toetuse saaja projektiga seotud raamatupidamisarvestus vastab olulises osas kehtivatele õigusaktidele, deklareeritud kulud vastavad raamatupidamisdokumentidele ja tõendavatele dokumentidele ning need andmed vastavad vastutava asutuse käsutuses olevatele tõendavatele dokumentidele.

3. Kulude abikõlblikkus

Kuluartiklid vastavad olulises osas abikõlblikkuse nõuetele, toetuslepingu tingimustele ja tegelikult tehtud töödele. Projekt on olulises osas sätestatud eesmärkide või meetmetega. Olemasolev kontroll-jälg on piisav.

4. Juhtimis- ja kontrollisüsteem

Auditi käigus ei saanud audiitorid teadlikuks millestki sellisest, mis seaks kahtluse alla projekti juhtimis- ja kontrollisüsteemide toimimise.

5. Toetuse maht ning ajastus

Euroopa Liidu toetus ning avaliku sektori kaasfinantseering on makstud lõplikule toetusesaajale toetuslepingus ettenähtud mahus, proportsioonides ja ajal.

6. Hangete läbiviimine

Toetuse saaja on hanked läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele, kuid esines siiski puudusi hangete läbiviimisel alusdokumentides esitatud kvalifitseerimistingimustes.

Tähelepanek 6.1 (oluline): Riigihankes nr 191413 seatud kvalifitseerimistingimused meeskonnaliikmete kutsekvalifikatsioonile ilma märketa „või sellega samaväärne“ on piiravad. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu summas 16 599,83 eurot.

Toetuse saaja viis 2017. a (hanketeade avaldati 29.09.2017. a) läbi avatud hanke (riigihange nr 191413) Päästeameti haldushoone (netopindalaga 1500 m²) projekteerimistööde teostaja leidmiseks. Hanke viis läbi Riigi Kinnisvara AS, Päästeamet oli ühishankija.

Hanke alusdokumentides on esitatud pakkuja kvalifitseerimistingimused tehnilise ja kutsealase pädevuse osas. Mõningatele spetsialistidele seatud nõuded piiravad pakkujaid, kelle meeskonnas on spetsialiste, kes on oma kutsekvalifikatsiooni omandanud välisriigis.

Kvalifitseerimistingimuste järgi pidi Taotleja riigihanke objektiks olevate projekteerimistööde teostamisel kaasama:

- 1) arhitekti, kellel oli järgmine kutsekvalifikatsioon: „vähemalt volitatud arhitekt, tase 7 (mis vastab vana süsteemi järgi volitatud arhitekt V tasemele).“
- 2) spetsialisti, kelle vastutusvaldkond on „tugevvool“, isiku kvalifikatsioon – „vähemalt kehtiv B-pädevustunnistus“.

Mõlemad nõuded viitavad Eestis väljastatavale kutsetasemele ning pädevustunnistusele ning on esitatud ilma märketa „või sellega samaväärne“ ja ilma viiteta Euroopa kutsekvalifikatsiooni raamistikule ning ei võimalda kerge vaevaga hinnata välisriigis kutse või pädevuse omandanud spetsialisti samaväärsust nõutud tasemega.

Eestis reguleerib ehitusvaldkonnas kutsealase kvalifikatsiooni tõendamise kohustust ehitusseadustiku §24, mis loetleb §24 lg 2 tegevusalad, mille puhul peab olema tõendatud pädeva isiku kvalifikatsioon, sealhulgas on ka ehitusloakohustusliku ehitise ehitusprojekti koostamine (s.h ka arhitekt, kes on Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsi Konföderatsioonis omandanud arhitekti kutsekvalifikatsiooni, mida tõendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsiooni tunnustamise kohta (ELT L 255, 30.09.2005, lk 22–142) artikli 23 lõigetes 3–5, artiklis 49 ning V ja VI lisas nimetatud kutsekvalifikatsiooni tõendav dokument). Sama § lg 3 järgi ei pea pädev isik tõendama oma kvalifikatsiooni kutseaduse kohase kutsega või muu õigusakti kohase pädevustunnistusega kui isik on töö eripärale vastava kvalifikatsiooni omandanud välisriigis.

Kokkuvõtvalt, juhul kui hankega ostetakse ehitusprojekti koostamist, siis Eesti ei ole näinud ette, et antud tegevust võib osutada riigis ainult Eesti kutsekvalifikatsiooniga isik. Seega on nimetatud nõue põhjendatud konkurentsi diskrimineeriv.

Riigihangete seaduse §3 järgi peab hankija kohtlema kõiki isikuid⁴ võrdselt ja jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

Rikkumise korral, kus hankemenetluse korraldamisel on pakkuja kvalifitseerimiseks riigihanke alusdokumentides nimetatud kriteerium, mis on vastuolus riigihangete seadusega, nõuab otsustaja tagasi 25 % hankelepingule eraldatud toetusest⁵. Kuna kvalifitseerimistingimustele vastas mitu pakkuja, siis kohaldatakse rikkumisele 10 %-list finantskorrektsiooni määra⁶. Projektis on selle hankega seondult abikõlbliku kuluna deklareeritud 165 998,34 eurot (sees sisaldab ka abikõlblikku käibemaksu).

Risk toetuse saajale:

Esineb oht, et hankija kehtestatud kvalifitseerimise tingimused on liialt piiravad, mistõttu ei ole tagatud piisav konkurents ja seeläbi ei ole ka hankeleping sõlmitud parima pakkujaga. RHS-ist tulenevate nõuete mittetäitmine võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus toetuse saajale:

⁴ kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis;

⁵ Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord (VV määrus 278 §11² (11) 5)), sõltuvalt rikkumise raskusest võib kohaldada 5- või 10-protsendilist tagasinõude määra;

⁶ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord (VV määrus 143 § 223 või (2) 2))

Soovitame toetuse saajal teha tuvastatud mitteabikõlblike kulude osas tagasimakse summas 16 599,83 eurot.

Toetuse saaja kommentaar:

Auditi aruande eelnõus on toetuse saajale etteheidetud, et riigihankes nr 191413, millega telliti Päästeameti haldushoone projekteerimistööd, on seatud meeskonnaliikmetele teatud kutsekvalifikatsiooni nõuded ilma märketa „või sellega samaväärne“. Sellega on väidetavalt piiratud pakkujate osalemine, kelle meeskonnas on spetsialiste, kes on oma kutsekvalifikatsiooni omandanud välismaal.

Esmalt soovime välja tuua, et tegemist oli Eesti siseriikliku hankemenetlusega. Kutsekvalifikatsioonile esitatava nõude aluseks on riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 101 lg 1 p 6. RHS § 101 ega ükski muu RHS paragrahv ei viita sellele, et kutsekvalifikatsiooni nõue tuleb täiendada märkega „või sellega samaväärne“ nagu seda teevad näiteks RHS § 88 lg 3 ja 6 standardite ja ostuallika, protsessi, kaubamärgi, patendi, tüübi, päritolu ning tootmisviisi osas. Kui seaduse looja on saanud nende tingimuste juures vastava asjaolu selgelt välja tuua, siis eelduslikult oleks seda tehtud ka kutsekvalifikatsiooni tingimuse juures juhul, kui see oleks olnud seaduse looja eesmärk. Seega on vastavale seisukohale ilmselt asutud Euroopa Komisjoni poolt antud põhimõtete ja juhise pinnalt. Vastav dokument võeti vastu alles 2019. aasta mai kuus. Rahandusministeeriumi finantskontrolliosakond (FKO) tegi viite vastavatele põhimõtetele esmakordselt 26.01.2018 (FKO juhataja e-kiri) ehk mitu kuud pärast kõnealuse riigihanke väljakuulutamist. Päästeamet ega ka RKAS ei saanud kuidagi hanke väljakuulutamise ajal teada, et tulevikus on plaanis kokku leppida põhimõtted ja kehtestada juhised Euroopa Liidu vahenditega riigihangete läbiviimises. Seega 29.09.2017 hanketeate avaldamisel ei saanud toetuse saaja kuidagi vastavast põhimõttest teadlik olla ning neid ka riigihankel rakendada. Kuna RHS-is vastav nõue puudub, siis ei saa selle puudumist riigihanke tingimustes ka hankijale kuidagi ette heita.

Teiseks soovime välja tuua, et auditi läbiviija on eelnõus välja toonud, et ilma viiteta Euroopa kutsekvalifikatsiooni raamistikule ei ole hankijal võimalik kerge vaevaga hinnata välisriigi kutse või pädevuse omandanud spetsialisti samaväärsust nõutud tasemega. Päästeamet vaidleb sellele vastu, sest vastava asjaolu kontrollimiseks tuleks hankijal teha vaid päring Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, kes on määratud hindama välisriigis omandatud kutse või pädevuse vastavust Eesti vastavale kutsele või pädevusele. Seega ei saa sellist kontrollikohustust küll lugeda raskemaks, kui seda on nt välisriigis registreeritud ettevõtjate maksude tasumise kontrolli kohustus.

Kolmandaks soovime välja tuua, et mitte ükski ettevõtja ei ole esitanud vastava kutsekvalifikatsiooni tingimuse osas küsimusi ega viidanud, et tingimus oleks liialt piirav. Siinkohal märgime, et riigihankel esitati küsimus ISO sertifikaadi nõude kohta, millest hankija konkurentsi tagamise eesmärgil loobus. Juhul kui ettevõtjad oleksid näinud ka teist kvalifitseerimistingimust piiravana, siis oleks hankija kindlasti kaalunud ka vastava tingimuse leevendamise võimalust. Vastav asjaolu annab tunnistust sellest, et mitte ühelegi huvitatud isikule ei olnud kutsekvalifikatsiooni nõue sellisel kujul piirav.

Sisulise argumentatsiooni osas lisame riigihanke läbiviija ehk RKAS-i seisukohad.

Auditi aruande eelnõus on leitud, et ehitusseadustiku (EhS) § 24 lg 3 järgi: „ei pea pädev isik tõendama oma kvalifikatsiooni kutseseaduse kohase kutsega või muu õigusakti kohase pädevustunnistusega kui isik on töö eripäralt vastava kvalifikatsiooni omandanud välisriigis. Kokkuvõtvalt, juhul kui hankega ostetakse ehitusprojekti koostamist, siis Eesti ei ole näinud ette, et antud tegevust võib osutada riigis ainult Eesti kutsekvalifikatsiooniga isik. Seega on nimetatud nõue põhjendatud konkurentsi diskrimineeriv“.

Eeltoodust ei saa siiski tuletada järeldust, et välisriigis omandatud kvalifikatsioonile puudub igasugune nõ kvaliteedinõue. Auditi läbiviija on jättnud välja toomata sama lõike teise lause, mille kohaselt: „Välisriigis omandatud kvalifikatsiooni vastavust käesolevast seadustikust tulenevatele nõuetele hindab ja tõendab välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse kohaselt: 1) Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet;“. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse § 5 lg 2 ütleb: „Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamine annab välisriigi kutsekvalifikatsiooni omandanud isikule õiguse töötada Eestis samal ametikohal või kutsealal kui see, millele ta kvalifitseerus välisriigis, võrdsetel tingimustel Eestis nõutava kutsekvalifikatsiooniga. Ametikoht või kutseala, millele isik kvalifitseerus välisriigis, loetakse Eestis reguleeritud ametikoha või kutsealaga samaks, kui vastavad kutsetegevused on võrreldavad.“

Kuivõrd tunnistatav kutseala loetakse Eesti vastava kutsealaga samaks, siis ei välista see kuidagi välismaal kvalifitseeritud töötajate kaasamist lepingu täitmisse. Vastava tingimuse täitmise kontrolli tulemuseks olekski, et vastaval isikul on vastav Eesti kutseala kvalifikatsioon. Seaduse § 16 lg 1 kohaselt juhul: „kui reguleeritud ametikohast või kutsealast tuleneva kutsenimetuse kasutamine on Eestis õigusaktiga reguleeritud, kasutab taotleja, kelle välisriigi kutsekvalifikatsiooni on käesoleva seaduse alusel tunnustatud, sellel reguleeritud ametikohal või kutsealal töötades Eesti kutsenimetust ja sellele vastavaid lühendeid.“ Seega on isegi vastava kutseala nimetus sama, mida välisriigis vastava kvalifikatsiooni saanud isikud Eestis töötades kasutavad.

Eeltoodust tulenevalt ei ole esitatud tingimused kuidagi konkuretsi piiravad, sest kõik, ka välisriigis vastava kutsekvalifikatsiooni omandanud isikud, said võimaluse riigihankel osaleda, sest kõigil on samadel alustel võimalik TTJA-l lasta oma kutse tunnustada ning sellisel juhul loetakse seda Eesti kutsega samaks.

RHS kõneleb samaväärsusest hankemenetluste (so seaduse II peatüki) puhul üksnes tehnilise kirjelduse koostamise (§ 88 lg-d 3 ja 6), kõrvaldamise aluste kontrollimise (§ 96 lg 2), keskkonna- ja kvaliteedi tagamise meetmete (§ 101 lg-d 7 ja 8) ning pakkumuse vastavuse kontrolli puhul (§ 114 lg-d 5-7). RHS-is ei ole kirjas, et mujal riigihanke alusdokumentides, sh kvalifitseerimistingimustes kasutatavate kutsestandardite puhul tuleb kasutada fraasi „või sellega samaväärne“.

Auditi aruande eelnõu viitab, et rikutud on RHS §-i 3, täpsemalt selle punkti 2, mille kohaselt: „hankija kohtleb kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdset ja jälgib, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.“

Nimetatud punktis on hankija jaoks kaks eraldiseisvat käitumisjuhust: 1) pakkuja võrdse kohtlemise nõue sõltumata nende asukohast ning 2) seatavate piirangute ja kriteeriumide hanke esemest tulenev proportsionaalsuse, asjakohasuse ja põhjendatuse nõue.

Juhime tähelepanu, et läbiviidud hange oli siseriiklik hankemenetlus, st oma olemuselt suunatud siseturule, mispuhul ei eeldata välisriigi pakkuja ja spetsialistide hankel osalemist. Seega ei ole siseriiklikul hankel (välismaiste) pakkuja ringi piiramine samaväärse välisriigi kvalifikatsiooni lubatavuse küsimuse puhul asjakohane. RHS § 3 p 2 rikkumisest saaks rääkida siis, kui küsitud on näiteks põhjendamatu A-pädevustunnistust või Volitatud arhitekt-ekspert taset 8. RHS § 3 p 2 järgi peab hankija jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Seega ei ole nimetatud sätte rõhuasetus mitte pakkuja suhtes võrdsusõiguse tagamisel (mis on normi esimene osa), vaid selles, et tingimused, mis seatakse, arvestaks riigihanke eesmärki. Toetuse saaja arvates on auditi aruandes need kaks eraldiseisvat nõudmist üheks arvatud. Kui riigihanke eesmärk lubab nõuda spetsialisti, kellel on B-pädevustunnistus ning keda on ka nõutud, siis tuleb seda aktsepteeritavaks pidada. Kui riigihanke eesmärk lubab nõuda spetsialisti, kellel on B-pädevustunnistus, kuid hankija on nõudnud A-pädevustunnistust, siis saab öelda, et tegemist ei ole riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalse/asjakohase/põhjendatud nõudmisega. Käesoleval juhul on hankija nõudnud teenuse osutamiseks vajalikku miinimumtasest (B-pädevustunnistus ja arhitekti 7. tase), mistõttu ebaproportsionaalsusest, mitteasjakohasusest või põhjendamatuses rääkida ei saa. Seega ei ole seatud kvalifitseerimistingimused ka RHSi-ga vastuolus.

Vastutava asutuse kommentaar:

Soovime välja tuua, et Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku (EQF) rakendamise koordineerimiskeskus (*National Coordination Point*) on Euroopa Nõukogu soovitusel loodud kõikidesse Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku projektiga ühinenud riikidesse sh Eestisse.

EQF-i portaali kogub ja avalikustab rahvuslike kvalifikatsioonide EQF-i tasemetega suhestamise tulemusi.

Lehel Compare Qualifications Frameworks (võrdle kvalifikatsiooniraamistikke) on võimalik võrrelda nende riikide raamistikke, kes on oma kvalifikatsiooniraamistike EQF-iga suhestamise protsessi lõpetanud.

Juhime tähelepanu, et hanke nr 191413 eeldatav maht jäi allapoole rahvusvahelist piirmäära, mistõttu oli põhjendatud eeldada, et hankes osalevad vaid Eestis registreeritud pakkujad. Eesti Kutseregistris on lihtsalt tuvastatav kutsestandardile vastav EQF-i standard. Registrist nähtub, et Eesti kutsestandard on sama, mis EQF-is, seetõttu pole vajalik sellekohast viidet eraldi välja tuua.

Nt arhitekti kutsestandard:

C Üldteave ja lisad

Kutsestandardi tähis:	22-13032018-2.1.3/6k
Kutsetegevuse valdkond:	Arhitektuur, Geomaatika, Ehitus ja Kinnisvara
Vastutav kutsenõukogu:	Arhitektuuri, Geomaatika, Ehituse ja Kinnisvara Kutsenõukogu
Kutsenõukogu otsuse number:	11
Kutsenõukogu otsuse kuupäev:	13.03.2018
EKR tase:	7
Viide Euroopa kvalifikatsiooniraamistikule (EQF):	7
Valdkond:	EHITUS, ARHITEKTUUR, KINNISVARA, GEOMAATIKA
Kutseala:	Arhitektuur
Kutse grupp:	Arhitekt
Ametite (ISCO) klassifikaator:	2 Tippspetsialistid 21 Loodus- ja tehnikateaduste tippspetsialistid 216 Arhitektid, planeerijad, maamõõtjad ja disainerid 2161 Ehitusarhitektid
ISCED klassifikaator:	07 Tehnika, tootmine ja ehitus 073 Arhitektuur ja ehitus 0731 Arhitektuur ja linnaplaneerimine
EMTAK klassifikaator:	M KUTSE-, TEADUS- JA TEHNIKAALANE TEGEVUS 71 Arhitekti- ja inseneritegevused; teimimine ja analüüs

Mis puudutab väljaspool Euroopa Liitu omandatud kutset, siis mööname, et „või samaväärne“ võiks laiendada pakujate ringi, kuid juhime ka tähelepanu, et mitte ühtegi sellekohast küsimust potentsiaalsed pakkujad ei esitanud.

Soovime ka selgitada, et vaatluse all olevat hanget alustati registris 29.09.2017. a. Euroopa Komisjoni juhis, mis laiendas piiravate tingimuste mõistet, võeti vastu oluliselt hiljem, s.o 14.05.2019. a ning Vabariigi Valitsuse määrus nr 278 ja finantskorrektsioonide määruse muudatus, millega 2019. a juhis riigisisesse õigusesse üle võeti, kinnitati 02.10.2020. a.

Audiitori täiendav kommentaar:

Audiitorid on tutvunud toetuse saaja ning vastutava asutuse kommentaaridega ning esitavad oma täiendavad selgitused tähelepaneku 6.1 kohta:

- 1) asjaolu, et tegemist oli siseriikliku hankemenetlusega, ei oma antud tähelepaneku juures tähendust, kuna riigihangete seadusest tulenevad üldpõhimõtted kehtivad kõigi riigihangete puhul. Hankemenetluses otseselt või kaudselt diskrimineerivate tingimuste seadmise keelu mittejärgimine ei ole ühelgi juhul põhjendatud hankemenetluse riigisisese iseloomuga;
- 2) oleme nõus, et märget „või sellega samaväärne“ ei ole kohustuslik kasutada, see on üks võimalus, kuidas sõnastada tingimusi selliselt, et need pakujate ringi põhjendamatult ei piiraks;
- 3) asjaolu, et mitte ükski ettevõtja ei ole esitanud vastava kutsekvalifikatsiooni tingimuse osas küsimusi ega viidanud, et tingimus oleks liialt piirav, ei tõenda piirangu puudumist, kuna piirang võis potentsiaalset pakkuja heidutada hankemenetluses osalemast;

- 4) arhitekti kutsele ei kehti toetuse saaja kommentaaris viidatud TTJA hindamis- ja tunnustamismenetlus, kuna vastavalt Ehitusseadustiku § 24 lg 3(1) loetakse arhitekti kutset sektoraalseteks kutseteks, millele kohaldatakse EL liikmesriikides automaatset tunnustamist. Hankes kehtestatud piirang ei olnud kooskõlas hanke läbiviimise ajal kehtinud ehitusseadustikuga, mis nägi ette, et ehitusloakohustusliku ehitise ehitusprojekti koostamisel loetakse automaatselt pädevaks isikuks ka arhitekti, kellel on Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsi Konföderatsioonis omandanud arhitekti kutsekvalifikatsioon, mida tõendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsiooni tunnustamise kohta (ELT L 255, 30.09.2005, lk 22–142) artiklis 49 ning V ja VI lisas nimetatud kutsekvalifikatsiooni tõendav dokument;
- 5) audiitorite hinnangul ei ole pakkujatele hanketeade üheselt mõistetav, kuna pädevustunnistuste (B-pädevustunnistus) klassid on kehtestatud siseriiklikus õigusaktis ning hanketeades ei ole selgitatud, kuidas isikul, kes on omandanud nõutaval tasemel kompetentsuse välisriigis, on võimalik sobivat kutsekvalifikatsiooni tõendada. Haridusnõude või kutsekvalifikatsiooni olemasolu nõude seadmine pakkuja meeskonnaliikmetele on lubatud, kui ei ole üksnes viidatud eesti kutsetasemele, vaid hankija oleks aktsepteerinud nõutava kutsekvalifikatsiooni tõendamiseks omistatud välismaa pädeva asutuse poolt välja antud samaväärset kutsetunnistust. Kuna hanketeades puudub märge, et hankija oleks aktsepteerinud nõutava kutsekvalifikatsiooni tõendamiseks omistatud välismaa pädeva asutuse poolt välja antud samaväärset kutsetunnistust, on tegemist konkurentsi piirava kvalifitseerimistingimusega;

Täiendav soovitus:

Riigihangete läbiviimisel on Päästeamet kohati (olenevalt hanke iseloomust) pakkujale seadnud vastavustingimustes nõude kaasatavatele spetsialistidele - hanke alusdokumentides on toodud spetsialistide loetelu ning spetsialistide osas nõutud kutsetasemed. Kutsetasemete juures on sulgudes toodud "või samaväärne". Soovitame edaspidi lisaks „või samaväärne“ väljendi kasutamisele viidata iga kutsetaseme juures nt ka Euroopa kutsestandardi tasemele, et tagada, et pakkujatel oleks oma meeskonna liikmete, kes on kutsetaseme omandanud välisriigis, puhul võimalik samaväärsust hinnata.

7. Teavitamine ja avalikustamine

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

8. Muud tähelepanekud

Kinnitame lõpparuande 13 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Merili Kiipus
Grant Thornton Baltic
Riskijuhtimise nõustaja

Auditi juht:

Kai Paalberg
Grant Thornton Baltic
Riskijuhtimise valdkonna juht

Lisa 1

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Projekt ja valimi kiht kui kohaldub	Üldkogum EUR	Valimi summa EUR	Auditi valim üldkogumist % (D=C/B)	Tuvastatud vigade summa EUR	Valimi veamäär % (F=R/C)	Eeldatav veamäär*	Üldkogumi vigade kogusumma EUR (H=G*B)	Auditi tulemusel tehtud finantskorrektsioon EUR	Summaarne jääkveamäär EUR (J= (H-I)/B)	Märkused
ISFP-23	3 420 164	3 420 164	100%	16 599,83	0,49	1%	16 599,83	x	x	x

* eeldatavaks veaks on määratud 1%

SUMMARY IN ENGLISH

Project audit of Internal Security Fund (ISFP-23 „Keemia-, kiirgus- ja plahvatusohu sündmuste lahendamise võimekuse loomine ja parendamine”/ “Building and improving the capacity to deal with chemical, radiological and explosion hazards”))

The bodies that carried out the audit: Estonian Rescue Board

Total eligible costs of the project and EU contribution: 3 420 164

Approval reference of the final report: approval letter from 13.04.2021, ref no 14-8.7/897-5

Total cost to be audited: 3 420 164

EU contribution to be audited: 2 565 123

The principal findings, recommendation and conclusion of the audit with regard to the implemented project: As a result of the project audit it can be concluded that the project is in general effective and efficient and mostly in compliance with the Regulation (EU) No 514/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014. One significant finding was made with financial impact with an error rate of 0,49%.

The qualification conditions set in Public Procurement No. 191413 for the professional qualifications of crew members are restrictive. Identified ineligible expenditure of EUR 16 599.83.

The conclusion drawn from the results of the audit with regard to the effectiveness of the management and control system: Testing the effectiveness of the management and control system was not in the scope of the audit.

Financial impact of the audit findings: 16 599.83 EUR

Indication whether any problems identified were considered to be systemic in nature and the measures taken, including a quantification of any financial corrections: N/A