



Rahastanud Euroopa Liit
NextGenerationEU



Eesti
tuleviku heaks

Taaste- ja vastupidavusrahastu investeringu
“Avamere tuuleparkide arendamine”
projekti nr 20.4.03.23-0066
AUDIT
Elluviija/vastutaja: Kaitseministeerium

Lõpparuanne

RRF-4/2026

27.03.2026



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et elluviija on küll investeringu vahe-eesmärgi saavutanud, kuid see ei ole toimunud olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Puudusi esines riigihangete seaduse järgimisel.

Märke struktuuritoetuse registris²:

➤ märkustega, olulised tähelepanekud.

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

[Oluline tähelepanek 4.1 – Investeeringu „Avamere tuuleparkide arendamise hoogustamine“ vahe-eesmärk on saavutatud, kuid audiitorite hinnangul ei ole hanke nr 273127 alusel sõlmitud hankelepingu muudatused tehtud vastavuses riigihangete seadusega.](#)

Audit on läbi viidud vastavuses ülemaailmsete siseauditi standarditega.

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

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

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

A - OSA

1. Auditi objekt ja auditeeritud kulud

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
Rakenduskava	Taaste- ja Vastupidavusrahad 2020-2026
Prioriteetne suund	20.4 Energeetika ja energiatõhusus
Meede	20.4.3 Energeetika investeeringud taastuvenergia osakaalu kasvatamiseks
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	20.4.03.23-0066
Projekti nimetus	Avamere tuuleparkide arendamine
Toetuse saaja ja partner(id):	Toetuse saaja: Kaitseministeerium Partnerid: Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus ja Lennuliiklusteeninduse Aktsiaselts
Rakendusüksus	Riigi Tugiteenuste keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	17.06.2023 – 31.03.2026
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Taaste- ja Vastupidavuskava elluviimise korraldamine ja toetuse andmise üldtingimused määruse § 4 lg 1 punkti 7 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna toetuse auditeerimise 2026. a tööplaani ³ .
Eesmärk	Hinnang tulemuste saavutamisele ja toetuse kasutamise õiguspärasusele Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 „Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused“ § 4 lg 4 punkti 1 alusel.
Auditi läbiviija(d)	Mart Pechter, Rahandusministeerium, finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja (auditi eest vastutav isik); Eliina Tüvi, Rahandusministeerium, finantskontrolli osakonna I talituse juhtiva audiitor (auditi juht); Kadri Kustola-Vaikla, Rahandusministeerium, finantskontrolli osakonna II talituse audiitor.
Auditi läbiviimise aeg	12.02.2026 – 27.03.2026
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna „Projektauditi käsiraamat“. Taaste- ja vastupidavusrahaduse „Auditi strateegia“ koos lisadega.

³ Tööplaani koostatakse lähtuvalt statistilise valimi moodustamise metoodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda.

Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus analüüsiti: <ul style="list-style-type: none"> • kas rahastut kasutatakse eesmärgipäraselt; • kas esitatud info on täielik, täpne, ja usaldusväärne, kinnitades asjaolu, et vahe-eesmärgid on saavutatud; • kas juhtimis- ja kontrollisüsteem kindlustab asjaolu, et rahastusvahendit juhitakse kõigi kohalduvate reeglite järgi, sh pettuse, korruptsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastamise riski vältimiseks rakendatud meetmed. • kas tegevused, mida tehakse tulemuste saavutamiseks, ei saa rahastust ühestki teisest Euroopa Liidu programmist.
Valimi meetoodika (kui kohaldub)	Kasutati mittestatistilist valimi koostamise meetoodikat. Üldkogumis sisaldus neli riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingut, millest valiti testimiseks audiitorite professionaalse hinnangu alusel kaks: hanked nr 273127 ja 278652.
1.3 AUDITI ULATUS	
Vahe-eesmärgi/tulemuse FENIX nr ja nimetus	Vahe-eesmärk nr EE-C[D]-I[4-8-4-8]-M[80a] „Töövõtjate valimine radari ja passiivse radarisüsteemi / andurite rajamiseks ja lepingute allkirjastamine“.

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatus ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korralduse ja toetuse andmise üldtingimuste määruse § 4 lõike 5 alusel on auditeerival asutusel ning tema volitatud isikul ja asutusel õigus auditeerida kõiki taastekava rakendamisega seotud asutusi, samuti toetuse saajat ja vahendusasutust, ning saada juurdepääs projekti rahastamisega seotud ja tulemuste saavutamise hindamiseks vajalikule teabele, teha tõenditest kaasavõtmiseks koopiaid, esitada auditeeritava küsimusi ja viibida auditeeritava territooriumil. Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad meetme raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad meetmele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

3. Järeltegevused

Aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega tuleb arvestada. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi koordineeriv asutus. Järeltegevuste tulemustest annab koordineeriv asutus tagasisidet auditeerivale asutusele.

Auditeeriv asutus koondab koordineerivalt asutuselt saadud informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärgipärane kasutamine

Elluviija on taaste- ja vastupidavusrahastu tegevused ellu viinud olulises osas eesmärgipäraselt.

2. Vahe-eesmärkide saavutamine

Elluviija esitatud info on täielik, täpne, ja usaldusväärne, kinnitades asjaolu, et vahe-eesmärk on saavutatud.

3. Pettuse, korruptsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastuse riski vältimine

Elluviija juhtimis- ja kontrollisüsteem kindlustab olulises osas asjaolu, et rahastusvahendit juhitakse kõigi kohalduvate reeglite järgi.

4. Riigihangete läbiviimine

Elluviija ei ole riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingu muutmisel järginud olulises osas riigihangete seadust, tehti üks oluline tähelepanek:

Oluline tähelepanek 4.1 – Investeeringu „Avamere tuuleparkide arendamise hoogustamine“ vahe-eesmärk on saavutatud, kuid audiitorite hinnangul ei ole hanke nr 273127 alusel sõlmitud hankelepingu muudatused tehtud vastavuses riigihangete seadusega.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 2021/241 (edaspidi RRF määrus) artikli 22 järgi on liikmesriigi kohustuseks korrapäraselt kontrollida, et rahastust toetatavate meetmetega seotud vahendeid kasutatakse kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega.

Nõukogu rakendusotsuse lisa järgi (jrk nr 80a) tuli Kaitseministeeriumil vahe-eesmärgi saavutamiseks läbi viia hanked ja sõlmida õhuseireradari, passiivse radarisüsteemi, tsiviilehitustööde ja radariga seotud ehitustööde üksikasjalike projektide lepingud.

Kaitseministeerium on hankija riigihangete seaduse (edaspidi RHS) tähenduses, seega RRF määruse ja RHS-i järgi peab ta järgima RHS-i nõudeid.

RHS § 123 lõikes 1 on nimetatud alused, mis juhtudel võib hankija hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata ja sama paragrahvi lõige 2 sätestab tingimused, kui on tegemist hankelepingu olulise muudatusega.

Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (edaspidi RKIK) on Kaitseministeeriumi nimel läbi viinud konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse riigihangete registri viitenumbri 273127 „Ehitis A1 - projekteerimine ja ehitus“, mille tulemusel sõlmiti 27.12.2024 töövõtuleping nr 3-6/24/1178 osauhinguga Mapri Ehitus.

Auditi käigus selgus, et RKIK ja töövõtja osauhing Mapri Ehitus leppisid kokku töövõtulepingu nr 3-6/24/1178 muutmisel (30.10.2025 nr 3-6/25/1178-2), millega otsustati muudatuses kaasas olnud lisadega 1-15 teha lähtudes lepingu punktist 8 ja RHS § 123 lõike 1 punktide 1 ja 7 alustel mitmeid muudatusi.

RKIK-i esindaja töi auditi käigus välja muudatuse seaduspärasuse põhjendusena, et muudatus on tehtud RHS § 123 lg 1 p 1 alusel, mille kohaselt võib ehitustöodes summa muutuda kuni 15 % ning kõnesolevate muudatusega muutus see kokku vaid 83 620,14 eurot ehk ca 2 %. RKIK lisas, et niivõrd väikese muudatuse puhul ei pea seda põhjendama ning antud juhul puudub kohustus asendamiseks samaväärsena. Lisaks tõi ta välja, et tegemist ei ole olulise lepingu muudatusega, kuivõrd hankelepingu üldist olemust ei muudetud.

Audiitorite hinnangul on aga suur osa lepingu muudatustest oma olemuselt olulised. Oluliseks loetakse selliseid muudatusi, mille puhul ära jäävad ja nende asemel lisanduvad tööd ei ole omavahel samaväärsed ega asenda üksteist. Sellisel juhul ei saa arvestada muudatuste maksumust ära jäävate ja lisanduvate tööde maksumuste vahe alusel, vaid arvesse tuleb võtta mõlema absoluutne maksumus.⁴

Lisaks on lepingu täitmise käigus lisandunud uusi töid, mida esialgne hankeleping ei sisaldanud ning mille maksumus tuleb arvestada täies ulatuses lepingu maksumuse suurenemisena.

Eeltoodud arvestades ületab muudatustööde kogumaht audiitorite hinnangul oluliselt 15% esialgsest hankelepingu maksumusest⁵.

Hankija kommentaari järgi lähtus ta muudatuse tegemisel töövõtulepingu alaosas 8 välja toodud punktidest ja RHS § 123 lõike 1 punktidest 1 ning 7. RHS § 123 lõige 1 punkti 1 järgi on hankijal õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui hankelepingu üldist olemust, näiteks hankelepingu eset, ei muudeta ja muudatuste väärtus kokku ei ületa käesoleva seaduse § 14 lõikes 3 või 4 sätestatud piirmäärat ega 15 protsenti ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest. Lisaks on RHS § 123 lõige 1 punkt 7 kohaselt hankijal õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui muudatuse väärtusest sõltumata ei ole muudatus oluline.

Audiitori hinnangul on kõigil aruande lisas 1 märgitud juhtudel tegemist oluliste muudatustega, sest tegemist ei ole olnud samaväärsete asendustega ning lisandus ka uusi töid. Hankija hoolsuskohustus on tegutseda riigihanke ettevalmistamisel mõistliku põhjalikkusega, arvestades seejuures konkreetse riigihankega seonduvaid subjektiivseid elemente ja konkreetse hanke olemust. Sealjuures tuleb arvestada nii valdkonna kui ka konkreetse lepingu eripäraga.⁶

Järelikult on audiitorite hinnangul aruande lisas 1 välja toodud punktides kirjeldatud muudatuste näol tegemist oluliste muudatustega ning nende kogumaht on üle 15% ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest, millest tulenevalt ei saa kõnealust hankelepingu muudatust liigitada RHS § 123 lg 1 punkti 1 ega punkti 7 koosseisu.

Audiitorite hinnangul ei ole aruande lisas 1 välja toodud muudatuste näol tegemist samaväärsete töödega, kus saaks arvestada muudatuse väärtuseks ära jäävate ja lisanduvate tööde maksumuste vahet. Tööde eesmärk projekti mõistes on küll sama, ehk Ehitis A1, aga nii nende tööde tehnoloogia kui ka sisu on erinevad teineteisest.

Hankelepingu maksumuseks ilma reservita ja käibemaksuta oli 4 054 256 eurot (muudatusettepanekutega kasvas lepingu maksumus summale 4 137 876,14 eurot), tähelepaneku aluseks oleva hankelepingu muudatuste väärtuseks käibemaksuta on 1 739 722,92 eurot. Kõnealuseid muudatusi ei saa liigitada RHS § 123 lg 1 p 1 alla, kuivõrd muudatuste koguväärtuseks käibemaksuta on 1 739 722,92 eurot⁷ ehk 42,91% esialgsest lepingu maksumusest.

Samuti ei liigitu aruande lisas 1 välja toodud muudatused RHS § 123 lg 1 punkti 7 alla, kuivõrd tegemist on oluliste muudatusega sama paragrahvi lg 2 punkti 1 alusel, mis sätestab, et muudatus on oluline juhul kui sellega lisatakse

⁴ Summeerimise kohustus tuleneb Euroopa Komisjoni tegelikust tahtest hankedirektiivi vastava sätte tõlgendamisel ning auditeerivale asutusele kinnitatud seisukohtadest. Euroopa Komisjon lähtub RHS § 123 lg 1 p 1 kohaldamisel „combined and cumulative value“ põhimõttest.

⁵ Muudatuse tööde detailne nimekiri koos hinnangute ja kommentaaridega on toodud käesoleva aruande lisas 1, mis on määratud asutuseseks kasutamiseks AvTS § 35 lg 1 punktide 6¹ ja 9 alusel ning seda käesoleva aruandega ei avalikustata enne 19.03.2036.a.

⁶ “M.A. Simovart, M.Parind „Riigihangete seadus kommenteeritud väljaanne“, 2019, § 123 kommentaarid nr 31, 34

⁷ RHS § 123 lg 1 p 1 alusel muudatuse väärtuse arvutamisel peab lisanduvate ja ära jäävate tööde maksumused liitma. Vt Rahandusministeeriumi KKK hankelepingute muutmise rubriigi küsimuse nr 3 vastust ([Korduma kippuvad küsimused | Rahandusministeerium](#)).

tingimus, mis laiendanuks potentsiaalsete riigihanke osalejate või vastavaks tunnistatud pakkumuste hulka, kui see tingimus oleks olnud sätestatud riigihanke alusdokumentides. Nimelt esineb audiitorite hinnangul risk, et aruande lisas 1 välja toodud tööde lõpliku versiooni sellekohane sätestamine riigihanke alusdokumentides oleks võimaldanud hankes osaleda ka nendel pakkujalatel, kellel puudusid võimalused algselt nõuete täitmiseks.

Eeltoodust tulenevalt jõudsid audiitorid järeldusele, et kuigi vahe-eesmärk investeeringu „Avamere tuuleparkide arendamise hoogustamine“ osas on saavutatud, ei ole selle saavutamisel järgitud RHS-i nõudeid. Siiski ei tee audiitorid antud juhul soovitus toetuse osaliseks või täielikuks tagasinõudmiseks, kuna auditi eesmärgiks oli hinnata tulemuse saavutamist ning hoolimata RHS-i nõuete mittejärgimisest on see audiitorite hinnangul täidetud. Mõlemad asjaolud märgitakse audiitorite poolt ära Euroopa Komisjonile edastatava info hulgas.

Risk elluviijale: RHS-ist tulenevate nõuete mittetäitmine võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

Soovitus elluviijale: Soovitame toetuse saajal tagada edaspidi RHS-ist tulenevatest kohustustest kinnipidamine, sh edaspidi hinnata hankelepingu muudatuste olulisust lähtuvalt auditi välja toodud põhimõtetest.

Elluviija kommentaar:

Audit on kokkuvõtlikult leidnud, et RKIK ei ole hankelepingu muutmisel järginud riigihangete seadust, sest suur osa lepingu muudatustest on oma olemuselt olulised ning seega on lepingu muudatus tehtud valel alusel. Audit leiab, et oluliseks loetakse selliseid muudatusi, mille puhul ära jäävad ja nende asemel lisanduvad tööd ei ole omavahel samaväärsed ega asenda üksteist. Sellisel juhul ei saa arvestada muudatuste maksumust ära jäävate ja lisanduvate tööde maksumuste vahe alusel, vaid arvesse tuleb võtta mõlema absoluutne maksumus, seega on lepingu muudatus olnud kokku 53,63%⁸.

RKIK jääb oma varasemalt esitatud selgituste juurde ning ei nõustu auditi järeldusega, et kõnealused lepingu muudatused oleksid olnud olulised sellises tähenduses, mis muudaks nende tegemise RHS alusel õigusvastaseks.

Esiteks märgib RKIK, et ta ei ole väitnud, nagu liigituks kõnealune rahaline muudatus RHS § 123 lg 1 p 7 alla. RHS § 123 lg 1 p 7 alusel muudeti üksnes hankelepingu administratiivseid tingimusi, nimelt lepingu punktis 2.3.9 sätestatud koosolekute protokollide allkirjastajaid ning punktis 17.1 nimetatud kontaktisikut. Nimetatud muudatused on oma olemuselt sisult ebaolulised, kuna need ei ole seotud ehitustööde mahu ega hinnaga.

Auditi järeldus maksumuse muudatuse osas näib lähtuvat eeldusest, et juhul kui ära jäävad ja lisanduvad tööd ei ole omavahel samaväärsed ega asenda teineteist, tuleb nende maksumused liita absoluutväärtuses ning käsitada saadud summat lepingu muudatuse mahuna. Selline lähenemine ei tulene aga riigihangete seadusest, kohtupraktikast ega ka hankedirektiivist.

Esiteks tuleb eristada lepingu olulist muutmist ja lepingu üldise olemuse muutmist. Riigikohus on asjas nr 3-20-1150 leidnud, et mistahes hinnatingimuste muutmine lepingus ei tähenda veel lepingu üldise olemuse muutmist, kuigi selline muudatus võib olla oluline RHS § 123 lg 2 punktide 1 või 2 tähenduses. Ka Euroopa Kohus on märkinud, et hankelepingu olulise muutmisega on üldistatult tegemist juhul, kui muudetakse lepingu tingimusi, mis on olulised oma sisu poolest, näiteks lepingutasu (vt Presstext Nachrichtenagentur GmbH v Republik Österreich (C-454/06), p 59).

Samas on Euroopa Kohus rõhutanud, et väikesemahulised muudatused võivad olla lubatavad ka juhul, kui need puudutavad lepingu olulisi tingimusi, kui nende rahaline mõju ei ole märkimisväärne (Presstext, p 61). Sellest lähtub ka RHS § 123 lg 1 p 1 regulatsioon, mille eesmärk on lubada nn *de minimis* muudatusi, st muudatusi, mis võivad olla sisuliselt olulised, kuid ei ole märkimisväärsed kvantitatiivsest ehk rahalisest aspektist.

Auditi käsitlus lähtub sisuliselt vastupidisest loogikast. Kui lugeda lepingu muudatus automaatselt oluliseks pelgalt seetõttu, et ära jäävad ja lisanduvad tööd ei ole omavahel samaväärsed, siis muutuks RHS § 123 lg 1 p 1 regulatsioon ehitustööde hankelepingute puhul sisuliselt kasutuks. Ehitustööde lepingutes on tavapärane, et projekti elluviimise käigus jäetakse osa töid ära ning nende asemel tehakse teisi töid, mis on vajalikud projekti nõuetekohaseks

⁸ Audiitorite arvestatud muudatuse suurus enne elluviija poolt auditi aruande projektile esitatavaid kommentaare.

valmimiseks. Sellised muudatused ei ole sageli tehniliselt samaväärsed ega asenda üksteist üks-ühele, kuid nende rahaline mõju võib olla väga väike.

Kui sellises olukorras tuleks muudatuse mahtu alati hinnata lisanduvate ja ära jäävate tööde absoluutväärtuste liitmise teel, tähendaks see, et ka väga väikese netomõjuga muudatused kvalifitseeruksid formaalselt suuremahulisteks muudatusteks. See ei oleks kooskõlas RHS § 123 lg 1 p 1 eesmärgiga võimaldada väikese rahalise mõjuga muudatusi ilma uut riigihanget korraldamata.

RHS § 123 lg 1 p 1 kohaldamise eelduseks ei ole, et ära jäävad ja lisanduvad tööd oleksid omavahel samaväärsed või teineteist asendavad. Oluline on see, et muudatuste kogumaksumus ei ületa seaduses sätestatud piirmäära ning muudatused ei too kaasa hankelepingu üldise olemuse muutmist.

Lepingu üldise olemuse muutmise all tuleb RHS § 123 lg 1 p 1 tähenduses mõista märksa ulatuslikumaid ja läbivamaid muudatusi, näiteks lepingu eseme muutmist või hankelepingu liigi muutmist. Sellisteks muudatusteks võiks olla näiteks teenuselepingu muutmine kontsessiooniks või ehitustööde lepingu muutmine sisuliselt teistsuguse projekti realiseerimiseks. Käesoleval juhul ei ole hankelepingu ese ega selle eesmärk muutunud.

Seega ei ole põhjendatud auditi järeldus, mille kohaselt tuleks käesolevaid lepingu muudatusi käsitada oluliste muudatustena sellisel määral, mis välistaks RHS § 123 lg 1 p 1 kohaldamise. Hankelepingu rahaline muudatus on olnud ligikaudu 2% lepingu maksumusest ning jääb selgelt alla seaduses sätestatud piirmäära. Samuti ei ole muudatused toonud kaasa hankelepingu eseme ega selle üldise olemuse muutumist.

Isegi kui eeldada, et RKIK on eksinud RHS § 123 lg 1 p 1 kohaldamises, siis on muudatus olnud lubatud RHS § 123 lg 1 p 3 alusel, mille kohaselt ühegi muudatuse tulemusena ei suurene hankelepingu maksumus rohkem kui 50 protsenti hankelepingu algsest maksumusest. Antud juhul oli lepingu algne maksumus 4 054 256 eurot. Lepingu muudatusega suurenes lepingu maksumus 83 620,14 eurot ehk ca 2 %. RHS § 123 lg 1 p 3 kohaldamisele ei kehtiks ühelgi juhul auditi poolt eelmainitud liitmise regulatsioon.

Kaitseministeeriumi hinnangul toovad audiitorite tähelepanekud esile vajaduse täpsustada ja ühtlustada Kaitseministeeriumi valitsemisalas hankelepingu muudatuste käsitlemise põhimõtteid. Samas nõustume auditis esitatud tähelepanekuga, et teatud juhtudel, sh vahelagede lahenduse osas, vajavad asjaolud täiendavat analüüsi ja selgitamist, kuna olemasoleva info põhjal ei pruugi muudatuste sisu ja ulatus olla üheselt hinnatav.

Arvestades, et riigihangete korraldamise raames annab Rahandusministeerium selgitusi sageli esinevate küsimuste kohta ning kujundab üldistatud seisukohti (Rahandusministeeriumi riigihangete KKK), ning Riigi Tugiteenuste Keskusel on taaste- ja vastupidavusrahauste raames oluline roll hangete praktilises korraldamises ja toetuse saajate juhendamises, oleme valmis koostöös RKIK-ga hankelepingute muutmise põhimõtteid edasi arendama.

Vajadusel täiendame ka Kaitseministeeriumi valitsemisala ühist hankekorda, et tagada edaspidi muudatuste ühtsem dokumenteerimine, põhjendamine ja õiguslik hindamine. Nimetatud tegevuste elluviimise tähtajaks planeerime 2026. aasta juuli lõpp.

Risk koordineerivale asutusele: Juhul, kui koordineeriv asutus ei ole vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist kontrollinud, esineb risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ning toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Soovitus koordineerivale asutusele: Soovitame koordineerival asutusel edaspidi tõhusamalt kontrollida riigihangete seadusest tulenevate nõuete täitmist, sh jälgida edaspidi eriti hankelepingu muudatuste olulisust.

Koordineeriva asutuse kommentaar:

Taaste- ja vastupidavusrahaustu õigusraamistikus (määruse (EL) 2021/241 artikli 22 lõige 5) on sätestatud kolm erinevat põhjust, mille alusel võib komisjon teha vähendamisi ja tagasinõudmisi. Komisjoni teatise C/2024/4618 lisa IV esitab raamistiku nende sätete kohaldamiseks, tuues välja vähendamiste ja tagasinõudmiste alused.

Eeltoodust tulenevalt leiame, et tegu on RRF-i õigusraamistikku silmas pidades tähelepanekuga, millel puudub finantsmõju. Pöörame audiitorite tähelepanu, et sama asjaolu oleme toonud välja Välisministeeriumi auditis RRF-3/2024

Koordineeriv asutus teadvustab vajadust tagada, et riigihankeid viidaks läbi kooskõlas kohalduva õigusega ning teadvustab riski, et RKIK kui toetuse saaja partneri teadlikkus on erinev koordineeriva asutuse omast, kuid riigihangete seaduse esmane vastutus lasub hankijal. Nõustame toetuse saajat ja partnerit ning jagame täiendavaid juhiseid summeerimisreeglite ja lepingumuudatuste osas.

RRF-i raames oleme teinud järgmist (sh RRF-3/2024 auditi järeltegevusena):

1. Kaardistasime ja analüüsisime toetusesaajate ja partnerite kontrollsüsteeme, et vajadusel toetusesaajaid nõustada ja/või teha ka täiendavaid kontrole. Jõudsime järeldusele, et olulises osas kontrollsüsteemid toimivad ning vajadusel on tehtud parendustegevusi.
2. Saatsime toetuse saajatele infokirja, kus juhtisime tähelepanu fookuskohtadele riigihangete planeerimisel ja rakendamisel, jagasime nendega täiendavalt juhendmaterjale ja detailseid kontroll-lehti riigihangete õiguspärasuse tagamiseks. Samas infokirjas palusime ka meile esitada info siseauditite ja –kontrollide kohta, mis on läbiviidid RRF-i puudutavates hangetes.
3. Lisaks oleme küsimuste korral nõustanud toetuse saajaid riigihangete küsimustest.

Pöörame tähelepanu, et RRF-i tegevuste elluviimine on lõppemas (sh on hankepingute täitmised suures ulatuses kas juba lõppenud või peatselt lõppemas), millest tulenevalt saavad kas asutuste enda kontrollid (sh siseauditi osakonnad) ja/või koordineeriva asutuse kontrollid olla vaid *ex-post* iseloomuga ning täiendavate parandusmeetmete võimalus puudub.

Audiitorite täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad pärast kommentaaride analüüsimist siiski tähelepanekus toodud seisukohale.

Elluviija seisukoha osas rõhutavad audiitorid, et auditi tähelepaneku seisukoht on kujundatud lähtuvalt Euroopa Komisjoni (EK) juhistest ja tegelikust tahtest.⁹ EK juhiste kohaselt tuleb hankepingute muutmiste hindamisel eelkõige tagada muudatuste läbipaistvus ning hinnata lepingumuudatuse sisulist mõju. EK on oma suunistes rõhutanud, et olukorras, kus esialgsed tööd asendatakse töödega, mis ei ole sisult samaväärsed, tuleb muudatuse kogumõju määratlemisel summeerida nii ära jäetavate kui ka lisanduvate tööde maksumused. Seda seetõttu, et kui ära jäävad ja lisanduvad tööd ei ole sisult samaväärsed, siis ei anna netomõju usaldusväärset pilti muudatuse tegelikust ulatusest.

EK on samuti rõhutanud, et samaväärsuse hindamisel tuleb lähtuda kitsast lähenemisest, mille alusel on samaväärsed ainult väga üheselt samase iseloomuga muudatused. Kuna käesoleva juhtumi puhul välja toodud punktides on tegemist selgelt algsest erinevate tehniliste lahendustega, ei ole audiitorite hinnangul need hankepingus kokkulepitud tööde muudatused samaväärsed.

Elluviija on oma kommentaaris märkinud, et Euroopa Kohus on rõhutanud, et väikesemahulised muudatused võivad olla lubatavad ka juhul, kui need puudutavad lepingu olulisi tingimusi, kui nende rahaline mõju ei ole märkimisväärne (Presstext, p 61) ja sellest lähtub ka RHS § 123 lg 1 p 1 regulatsioon, mille eesmärk on lubada nn *de minimis* muudatusi, st muudatusi, mis võivad olla sisuliselt olulised, kuid ei ole märkimisväärsed kvantitatiivsest ehk rahalisest aspektist.

Audiitorite hinnangul ei ole käesoleval juhul tegemist *de minimis* muudatustega, kuna muudatuste kogumõju on nii kvalitatiivselt kui ka kvantitatiivselt oluline: muudatused võisid mõjutada konkurentsi, pakkujate ringi või pakkumuste järjestust ning nende rahalise kogumõju hindamisel tuleb summeerida nii ära jäävate kui ka lisanduvate tööde maksumused, mille tulemusel ületab muudatuste maht RHS § 123 lg 1 p 1 kohaldamiseks lubatud 15% piirmäära.

⁹ Summeerimise kohustus tuleneb Euroopa Komisjoni tegelikust tahtest hankedirektiivi vastava sätte tõlgendamisel ning auditeerivale asutusele kinnitatud seisukohtadest. Euroopa Komisjon lähtub RHS § 123 lg 1 p 1 kohaldamisel „combined and cumulative value“ põhimõttest.

Lisaks, kui osa muudatusi võiks teoreetiliselt RHS § 123 lg 1 punkti 3 alla sobitada, on selle eelduseks iga muudatuse punkti põhjalik analüüs ja põhjendus RHS § 123 lg 1 punkti 3 kohaldamise kohta, mida hankija ei ole muudatuste läbi viimisel teinud. Ka selle juures tuleks EK juhiste kohaselt erandeid kohaldada kitsalt ja põhjendatult, ning vastutus nende kasutamise põhjendamise eest lasub hankijal.

Kokkuvõtvalt leiavad audiitorid endiselt, et hankija poolt tehtud hankelepingu muudatused ei ole tehtud vastavuses riigihangete seadusega.

Koordineeriva asutuse seisukoha osas on audiitorite hinnangul rahastu eesmärgipärase kasutamise tagamisel oluline kontrollida, et rahastust toetatavate meetmetega seotud vahendeid kasutatakse kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega. Juhul, kui eesmärgi saavutamiseks viiakse läbi hankeid on oluline tagada nende menetluste kooskõla riigihangete seadusega. Audiitorid nõustuvad, et antud tähelepanekul taaste- ja vastupidavusrahastu õigusraamistikus finantsmõju puudub, nagu on välja toodud ka alguses tähelepanekus. Siiski on audiitorite hinnangul sellekohane risk olemas ning väärib eraldi teadvustamist.

Audiitorid tunnustavad koordineeriva asutuse senist tegevust, sh RRF-3/2024 auditi järeltegevusena, kuid märgivad ära, et ka ex-post kontrollid on rakendussüsteemi osana kindlasti vajalikud.

Täiendavalt hindasid audiitorid elluviija poolt aruande projektile esitatud kommentaaride ja selgituste alusel tähelepaneku esialgse versiooniga võrreldes kolm muudatustööd samaväärseks, seega muudeti lõplikus tähelepanekus hankelepingu olulise muudatuse summat ja protsenti¹⁰. Siiski ei muutu sellest audiitorite hinnang ega järeldus lepingu muudatuse olemusele kokku.

5. Teavitamine ja avalikustamine

Elluviija on teavitamisel ning avalikustamisel järginud olulises osas kehtivaid õigusakte.

Kinnitame aruande projekti 10 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Mart Pechter
II auditi talituse juhataja
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Eliina Tüvi
I auditi talituse juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 27.03.2026

¹⁰ Audiitori hinnang lk 6.