



Meie 12.02.2024 nr 11.1-8/24/455-1

Riina Solman
riina.solman@riigikogu.ee

Teabenõudele vastamine

Saadame alljärgnevalt vastused Teie 26.01.2024 regionaalministrile saadetud e-kirjas esitatud küsimustele.

Kas ja milliseid võimalusi pakub RTK EL abi saajatele hankedokumentide eelnevaks ülevaatamiseks?

Riigi Tugiteenuste keskus (RTK) ja teised rakendusüksused (KIK, EISA) pakuvad hangete eelnõustamist ehk eelkontrolli. Sõltuvalt poliitikakujundaja tahtest on eelnõustamine kas vabatahtlik või meetme määruses kehtestatud kohustuslik etapp, mille toetuse saaja peab läbima. Eelnõustamise käigus toob rakendusüksus välja võimalikud vead ja ohukohad riigihanke alusdokumentides ja annab soovitusi nende parandamiseks. Kuna eksimus riigihankes võib toimuda ka hankemenetluse läbiviimise käigus või hankelepingu täitmise etapis, siis ei pruugi eelnõustamine ära hoida tagasinõuet hilisemas rakendamise faasis. Eelnõustamine moodustab märkimisväärse osa rakendusüksuste tööst. Näiteks RTK-s oli eelnõustamiste osa kõigist hankekontrollidest järgmine:

- 2023.a. 27,9%;
- 2022.a. 39,1%;
- 2021.a. 31,8%.

2023.a. langes eelnõustamiste osakaal kõigist kontrollidest seetõttu, et SF14+ perioodi uusi hankeid oli vähe ja peamiselt olid eelnõustamisel 21+ perioodi hanked.

Lisaks eelnõustamisele teeb RTK toetuse saajatele ja taotlejatele infotunde ja seminare, sh riigihangete teemal, ning RTK veebilehel on üleval toetuse saajate tarbeks koostatud riigihangete videoloengute seeria ja hulganisti teisi juhiseid ning abimaterjale. Näiteks 2022. a tehti koostöös Linnade ja Valdade Liiduga ning rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga (SF auditeeriva asutusega) koostöös koolitus teemal "Välistoetuse rikkumise statistika, enamlevinud vead ja soovitusel riigihangete korrektseks läbiviimiseks". Praegu on Linnade ja Valdade Liiduga koostöös kokkuleppimisel koolitused 2024.aastaks.

Millised on EL kehtestatud mõõdikud RTK kontrollifunktsiooni efektiivsuse hindamiseks? Kas EL on teinud etteheiteid RTK tööle seoses ebapiisava kontrolliga?

Toetuse kasutamise üle teostatav järelevalve toimub Eestis sarnaste põhimõtete alusel nagu ülejäänud Euroopa Liidus. Järelevalve teostamisel lähtume meile kohalduvatest järelevalve põhimõtetest ning võimalusel kasutame ka riskipõhiseid lähenemisi - näiteks ei kontrollita kõiki projekti kulusid, ei teostata igas projektis kohapealseid kontrole jmt. Üha laialdasemalt kasutatakse projektide rakendamisel lihtsustatud kuluhüvitamise viise, kus määratakse kindlaks kas tükihind (ühikuhind) mingile tegevusele või lepitakse kokku kindla tulemuse saavutamiseks kuluv summa (kindlasummaline makse), mille rakendamise korral rakendusüksus üksikuid kuludokumente ei kontrolli, määravaks saab kokkulepitud tulemuse saavutamine.

Hankekонтроллid osas toimub samuti osaliselt riskipõhine kontroll, kuid seni tuvastatud eksimused pole võimaldanud seda laiendada. Küll oleme saanud läbiviidud kontrollidest olulist informatsiooni, millistes valdkondades on vaja toetuse saajaid rohkem koolitada ning vastavalt sellele on kavandatud ka koolitustegevusi.

Seda, kas rakendusüksused teevad oma tööd korrektselt, auditeeritakse igal aastal. Teostatakse nii süsteemi- kui projektiauditeid. Projektiauditite põhjal selgitatakse iga-aastaselt välja veamäär. See tähendab, kui palju vigu rakendusüksused on oma töös teinud, st mil määral on hüvitatud abikõlbmatuid kulusid. Teatud vigade hulk on lubatud. Euroopa Komisjoni poolt aktsepteeritud veamäär on 2% ja selle protsendi piires oleme seni suutnud püsida. Struktuurivahendite veamäär oli 2021 – 0,75%; 2022 – 1,62% ja 2023 – 1,13%. Eesti veamäär näitab, et oleme loonud selge ja usaldusväärse kontrollisüsteemi ning ka toetuse saajad on projektide elluviimisel vastutustundlikud. Kui suhtuksime eksimustesse liialt leebelt, siis potentsiaalselt veamäär tõuseks. Kui veamäär ületab 2% piiri, siis algatab Euroopa Komisjon jätkutegevused – tehakse rohkem kontrole ja auditeid, algatatakse järelkontrollid, tõhustatakse protseduure jms, mis omakorda nõuab täiendavat ressursi paljudelt osapooltelt. Teatud juhtudel võib kõrge veamäär kaasa tuua toetuste vähendamise liikmesriigile. Seega on kõigi huvides hoida meie kontrollisüsteemi selge ja tõhusana.

Hankerikkumiste tagasinõudmistel lähtume Euroopa Liidu kehtestatud põhimõtetest ja nõuetest, mille puhul on teatud rikkumiste korral ette antud korrektsioonimäär 25%. Selles osas ei ole paraku Eestil enam kaalumiseruuma (alus: EL riigihangete direktiivid 2014/23/EL, 2014/24/EL ja 2014/25/EL ning Euroopa Komisjoni otsus nr C(2019) 3452, millega kehtestatakse suunised kohaldatavate riigihanke eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks). Paljudel juhtudel on korrektsioonimäärad aga 5% või 10% ning väga väikeste või formaalsete rikkumiste korral finantskorrektsiooni enamasti üldse ei järgneci. Viidatud suunistes kajastuvad rikkumiste koosseisud ja finantskorrektsioonimäärad on sisse viidud ka riigisisesse õigusruumi.

Suunise rakendamine on tänaseks välja toonud selle kitsaskoha – teatud juhtudel on tagasinõuete protsendimäärad ebaproportsionaalselt ranged ja kõrged. RTK on koostöös RM-iga algatanud probleemi arutelu EK tasandil:

- September 2023: rahandusminister tõstatas probleemi kohtumisel volinik Ferreiraga;
- 04.10.2023: Ühtekuuluvuspoliitika (ÜKP) ministrite 29.09.2023 mitteformaalsel kohtumisel jagas rahandusminister Eesti näiteid ebaproportsionaalsetest tagasinõuetest. Kohtumisel osalesid ka ÜKP voliniku Ferreira ja DG REGIO peadirektor Themis Christophidou'ga;
- 06.10.2023 edastas RM Eesti seisukoha kirjalikult DG Regio peadirektorile;

- 18.10.2023 oli auditeerival asutusel (RM finantskontrolli osakond) kohtumine DG Regio audiitoritega kohtumine, kus üheks teemaks olid ka riigihangete korrektsioonidest ja nende proportsionaalsus;
- 18.10.2023 edastatud RM *Common Provision Committee*'le (CPR komitee) ettepaneku lisada EK tagasinõuete juhise küsimuse ühe aruteluteemana 2024 koosolekute kavasse;
- 6.-7.11 toimus Riias kolme Baltiriigi kohtumine rakenduslikel teemadel. Päevakavas oli mh ebaproportsionaalsete tagasinõuete teema;
- November 2023: RTK ja RM kohtumine Kontrollikoja esindaja Keit-Pentus Rosimannusega, kus üheks teemaks oli tagasinõuete suunis;
- Jaanuar 2024: EL suursaadikul Aivo Oraval oli kohtumine ebaproportsionaalsete nõuete teemal DG Regio peadirektoriga ja auditi juhiga, kokkuvõttes mingit leebust tagasinõuete juhendi muutmiseks paraku üles ei näidatud ja soovitati kulud katta siseriiklikest vahenditest. Näiteks Valga-Valka kaasuse puhul maksti korrektsioon kinni riigieelarvest ja tagasinõuet toetuse saajatele ei tehtud.

Palun esitage viimase viie aasta jooksul RTK poolt jagatud toetuste summa ning finantskorrektsiooni otsuste summa.

RTK suunaks on avalikustada võimalikult palju infot ning ka rikkumiste info on kõigile kättesaadav [RTK kodulehel](#), kus on avaldatud lõpetatud rikkumiste info. Kodulehel ei ole pooleliolevaid vaidlusi ega neid juhtumeid, kus küll otsus on tehtud, aga kulusid konkreetse hanke raames veel esitatakse. Nendel juhtudel võib rikkumise summa ajas muutuda, mistõttu eksitavat infot ei ole korrektne avaldada. Programmperioodil 2014-2020 on mitteabikõlblikuks tunnistatud 46,5 miljonit eurot, samas toetusi on välja makstud ca 3,4 miljardit. Arvestades toetuste väga suurt mahtu, on see näitaja pigem väga hea ja ei viita liigsele sanktsioneerimisele. Ka ei too iga tuvastatud rikkumine toetuse saajale kaasa tagasinõuet. Näiteks on siseriiklikult loodud mehhanism, mis võimaldab teatud tingimustel jätta toetus tagasi nõudmata (tagasi ei nõuta rikkumisi, mille summa jääb alla 1000 euro, juhul kui see oli rikkumise tuvastamise hetkel toetuse saajale juba välja maksud). Euroopa Liidu seisukohalt on sel juhul ikka tegemist rikkumisega ja kulu on projektist mitteabikõlblik, kuid see hüvitatakse toetuse saaja eest riiklikest vahenditest. Ka ei tehta toetuse tagasinõuet siis, kui tuvastatud rikkumine on formaalne, ilma finantsmõjuta.

Viimase viie aasta jooksul RTK finantskorrektsiooni otsuste summa on tervikuna vastuskirjale lisatud tabelis *Rikkumised_KOV_30.01.24*.

Struktuuritoetuste aruandlusaasta on juulist juunini ning ka ülevaadet koondame vastavalt antud perioodile. Viimase 5 aasta RTK poolt teostatud finantskorrektsioonid vastavalt aruandlusaastatele:¹

Aruandlusaasta	Finantskorrektsioonide mitteabikõlblik summa EUR	Selgitav info
01.07.2022 - 30.06.2023	6 050 474,13	Suuremad finantskorrektsioonid näiteks Kohtla-Järve linnavalitsuse otsus 784 000, Transpordiameti otsus 472 000, PERH-i otsus 345

¹ Selgitame juurde, et sama rikkumise kohta võib olla sisestatud mitu finantskorrektsiooni, kuna mitteabikõlblikuks muutuv summa arvatakse maha vastavalt kulude esitamisele. See tähendab, et kogu rikkumise summa pole otsuse koostamisel veel selge ja selgub alles projekti/hanke lõpuks.

Aruandlusaasta	Finantskorrektsioonide mitteabikõlblik summa EUR	Selgitav info
		000, Lääne-Tallinna Keskhaigla 269 000.
01.07.2021 - 30.06.2022	9 404 510,65	Sii aastas jaid mõned väga suured finantskorrektsioonid – näiteks Tartu Ülikooli Delta maja 1,6milj, Ida-Viru Keskhaigla otsus 1,1milj, Transpordiameti otsus 860 000, Tallinna Haridusameti otsus 660 000 ja Narva Muuseumi otsus 575 000.
01.07.2020 - 30.06.2021	1 540 863,98	
01.07.2019 - 30.06.2020	4 132 915,70	Sel perioodil ei olnud RTK-ga liitunud veel TTJA ja RIA rakendusüksused - liites juurde ka nende tehtud finantskorrektsioonid, on finantskorrektsioonide summa 4 540 785,90
01.07.2018 - 30.06.2019	311 450,42	Sel perioodil ei olnud RTK-ga liitunud veel Archimedes ja Innove – liites juurde ka nende ning TTJA ja RIA info, oli sel aruandlusperioodil finantskorrektsioonide summa 4 461 051,33

Palun esitakse loend viimase viie aasta jooksul RTK finantskorrektsiooni otsustest, mis on päädinud kohtuvaidlustega. Loendis palun esitada iga otsuse kohta vähemalt otsuse summa ja abikõlbmatuks tunnistatud protsent, toetuse saaja, kohtu haldusasja number ja vähemalt ühes astmes otsuseni jõudnud vaidluste puhul tulemus igas kohtuastmes.

Lisatud tabelisse on koondatud suuremad KOV-i rikkumised, kus RTK on teinud finantskorrektsiooni otsuseid. Eraldi on kliimameetmete ja struktuurivahendite rikkumised. Kliimameetme osas on toodud välja juhtumid, kus mitteabikõlbliku toetuse summa on rikkumise tõttu 40 000 või suurem. Struktuurivahendite puhul on tabelis need juhtumid, kus mitteabikõlbliku toetuse summa 100 000 või suurem (vt täpsemalt lisatud Excel faili esimeselt vahelehel). Lisatud faili teisele vahelehele on välja toodud kõige suurema mitteabikõlbliku summaga rikkumised (üle 1 000 000 euro)

Tabelist on näha, et suuremad rikkumised on seotud hangetega. KOV-ide rikkumised on üldiselt väiksemad (v.a Kohtla-Järve kooli rikkumine) kui mitmetel muudel projektidel. Põhjus seisneb selles, et KOV-i projektide toetussummad on üldjuhul väiksemad ja seetõttu on ka rikkumise mõju väiksem.

Kohtuvaidluste detailne info on kirjale lisatud tabelis *Kohtumenetlused_KOV_2024*. Tabelis on kajastatud kohtuvaidlused, mille osapoolteks on kohalik omavalitsus, kohaliku omavalitsuse asutus, kohaliku omavalitsuse äriühing ning piirkondlikud haiglad. Suur osa õigusvaidlustest on seotud hankelepingute täitmise ja muutmise, milles väljakujunenud õigus- ja kohtupraktika tegelikult puudub. Seetõttu on loomulik, et osapoolte seisukohad aga ka kohtute tõlgendused ühes või teises küsimuses võivad erineda. Samuti on teatud kohtuvaidlusi mõjutanud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse (nr. 5-23-2) otsus, millega tunnistati Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2014. a määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja

kord“ § 25 lõige 5 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, millega nähti ette, et § 22³ kohaldub toetustaotluste puhul, mis rahuldati enne 9. oktoobrit 2020. Formaalsetel põhjustel on see tinginud finantskorrektsiooni otsuste tühistamise kuid üldjuhul on kohtud võtnud seisukoha, et rikkumised sisuliselt esinevad ning RTK-l on võimalik teha uus otsus.

Lahendusettepanek

Soovitame KOV-idel hankerikkumiste minimeerimiseks kasutada RTK keskse hankimise teenust. RTK-l ei ole küll võimalust pakkuda riigihangete korraldamise teenust KOV-idele tasuta, kuid seeläbi on hilisem rikkumise tuvastamise ja tagasinõuete risk paremini maandatud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pärt-Eo Rannap
peadirektor

Lisa:

1. Rikkumised_KOV_30.01.24
2. Kohtumenetlused_KOV_2024
3. 26.01.2024_esitatud_pöördumine

Teadmiseks:

Rahandusministeerium Estella Põllu,
Rahandusministeerium Triin Tomingas
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium Kaire Luht
Riigi Tugiteenuste Keskus Urmo Merila
Riigi Tugiteenuste Keskus Mairi Uusen
Riigi Tugiteenuste Keskus Tiina Sams

Kristi Sell 663 1821
kristi.sell@rtk.ee
Kristi Sell 663 1821
kristi.sell@rtk.ee