



Euroopa Liit  
Euroopa struktuuri-  
ja investeerimisfondid



Eesti  
tuleviku heaks

## **Euroopa Regionaalarengu Fondi projekti nr 2014-2020.1.04.18-0094**

„Koolivõrgu korrastamine ja nüüdisaegse  
õpikeskkonna loomine Kärdla Põhikoolis“

### **PROJEKTIAUDIT**

toetuse saaja: Hiiumaa Vallavalitsus  
rakendusüksus: Riigi Tugiteenuste Keskus

Lõpparuanne

ERF-374/2023

30.01.2024



**RAHANDUSMINISTEERIUM**

## KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

---

### Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel on olulises osas<sup>1</sup> vastavuses kehtivate õigusaktidega. Siiski esines puudusi riigihangete seaduse järgimisel, mis tõi kaasa mitteabikõlblikke kulusid.

### Märke struktuuritoetuse registris<sup>2</sup>:

- märkustega, olulised tähelepanekud.

### Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

[Tähelepanek nr 4.1: Riigihangete registris avaldatud riigihanke 234303 alusdokumendid ei sisaldanud läbirääkimiste pidamise korda ning hankealusdokumentatsioonis on loetletud erinevaid standardeid ilma märketa „või sellega samaväärne“. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 156 998,00 eurot, millest auditi ulatusse kuulub 60 473,79 eurot.](#)

Projektaudit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Projektauditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

---

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

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

## A - OSA

### 1. Auditi objekt ja auditeeritud kulud

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
Rakenduskava	Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020
Prioriteetne suund	2014-2020.1 Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul
Meede	2014-2020.1.4 Koolivõrgu korrastamine
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2014-2020.1.04.18-0094
Projekti nimetus	Koolivõrgu korrastamine ja nüüdisaegse õpikeskkonna loomine Kärkla Põhikoolis
Toetuse saaja ja partner(id):	Hiiumaa Vallavalitsus
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	Taotluse rahuldamise otsus nr 3-3.1/39, 25.01.2019; Taotluse rahuldamise otsuse muutmise nr 11.8-5 / 0362, 29.04.2020; Taotluse rahuldamise otsuse muutmise nr 11.4-5/ 1005, 11.10.2022.
Rakendusüksus	Riigi Tugiteenuste Keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	01.01.2019 - 31.05.2023
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 11 lg 3 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna struktuuritoetuse auditeerimise 2023. a tööplan <sup>3</sup> .
Eesmärk	Hinnang struktuuritoetuse eesmärgipärasele ja õiguspärasele kasutamisele vastavalt Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine” § 4 lõikele 1.
Auditi läbiviija(d)	Pilleriin Masing, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, audiitor; Ingrid Kuld, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, juhtivaudiitor (auditi juht); Anu Alber, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, talituse juhataja (auditi eest vastutav isik).
Auditi läbiviimise aeg	02.08.2023 – 30.01.2024
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna “Projekti auditi käsiraamat”.

<sup>3</sup> Tööplan koostatakse lähtuvalt statistilise valimi moodustamise metoodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda.

<b>Auditi toimingud</b>	Auditi toimingute käigus projekti rakendamisega seotud isikute intervjuerimine ning järgneva analüüs ja hindamine: <ul style="list-style-type: none"> <li>• projekti tegelik teostamine,</li> <li>• projekti rakendamist kajastav dokumentatsioon,</li> <li>• kulude abikõlblikkus,</li> <li>• projektiga seotud raamatupidamise korraldus,</li> <li>• omafinantseeringu olemasolu,</li> <li>• struktuurifondide sümboolika kasutamine.</li> </ul>				
<b>1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)</b>					
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS-i väljamaksetaotlus nr P09383, kuupäev 23.09.2022, abikõlblik summa 1 209 475,74 eurot				
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	ERF toetus: 85% Omafinantseering: 15%				
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) <sup>4</sup>	1 209 475,74 eurot, 100%				
Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 156 998,00 eurot (tähelepanek nr 4.1).					
Väljamaksetaotluse number: P09383	TOETUS			OMA-FINANTSEERING	KOKKU
	Kokku	EL fond	riiklik toetus		
Mitteabikõlblik summa auditeeritud kuludes (eurodes)	51 402,72	51 402,72	0,00	9071,07	60 473,79
Mitteabikõlblik summa väljaspool auditi ulatust (eurodes)	82 045,58	82 045,58	0,00	14 478,63	96 524,21
Leitud vea määr (%) <sup>5</sup>	5%				

<sup>4</sup> Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks väljamaksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%.

<sup>5</sup> Mitteabikõlblike kulude osakaal tegelikult auditeeritud kuludest (%). Kui auditeeriti valimi alusel, siis mitteabikõlblike kulude osakaal valimi mahust.

## 2. Piirangud

---

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 24 punkti 10 alusel on toetuse saaja kohustatud andma audiitori kasutusse tema nõutavad andmed ja dokumendid ning võimaldama audiitoril viibida projektiga seotud ruumides ja territooriumil. Eelnevast tulenevalt järelavad audiitorid, 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, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järelused võinud olla teistsugused.

## 3. Järeltegevused

---

Toetuse saajal tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi rakendusüksus. Järeltegevuste tulemustest annab rakendusüksus tagasisidet SFOS-i vahendusel.

Auditeeriv asutus koondab korraldusasutuselt, sertifitseerimisasutuselt, rakendusasutuselt ja rakendusüksuselt saadud informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

## B-OSA

### AUDITI TULEMUSED

---

#### 1. Struktuuritoetuse eesmärgipärane kasutamine

Struktuuritoetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele.

Siiski tehti toetuse saajale üks oluline tähelepanek seoses riigihangete seaduse järgimisega, kui tuvastati, et riigihangete registris ei avaldatud läbirääkimiste pidamise korda ning riigihanke alusdokumentides on loetletud erinevaid standardeid ilma märketa „või sellega samaväärne“ (vt punkt 4).

#### 2. Raamatupidamises kajastamine

Auditi ulatuses olevad kulud vastavad olulises osas struktuuritoetuse saaja raamatupidamise andmetele.

#### 3. Struktuuritoetuse maht ning ajastus

Struktuuritoetuse andmine on toimunud olulises osas ettenähtud mahus ja õigeaegselt ning omafinantseering on tagatud.

#### 4. Hangete läbiviimine

Struktuuritoetuse saaja on hangete läbi viimisel olulises osas järginud kehtivaid õigusakte. Siiski esines puudusi riigihangete seaduse järgimisel, mis tõi kaasa mitteabikõlblikke kulusid.

**Oluline tähelepanek 4.1 – Riigihangete registris avaldatud riigihanke 234303 alusdokumendid ei sisaldanud läbirääkimiste pidamise korda ning hankealusdokumentatsioonis on loetletud erinevaid standardeid ilma märketa „või sellega samaväärne“. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 156 998,00 eurot, millest auditi ulatusse kuulub 60 473,79 eurot.**

---

Riigihangete seadus (edaspidi RHS) § 3 p 2 sätestab, et 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, võrdselt ja jälgib, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud.

Projektis nr 2014-2020.1.04.18-0094 on toetuse saajaks Hiiumaa Vallavalitsus (edaspidi VV), kes on hankija RHS § 5 lg 2 p 2 alusel. Hiiumaa VV viis projekti eesmärkide saavutamiseks läbi konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse nr 234303 „Koolivõrgu korrastamine ja nüüdisaegse õpikeskkonna loomine Kärdla Põhikoolis“ (edaspidi hange).

Tulenevalt RHS § 77 lõikest 1 koostab hankija riigihanke alusdokumendid (edaspidi RHAD) vastavalt RHS-is sätestatud nõuetele kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja teeb need ettevõtjatele hankemenetluse algamisest arvates elektrooniliselt piiranguteta tasuta kättesaadavaks, kui RHS-is ei ole sätestatud teisiti. RHS

kommenteeritud väljaande<sup>6</sup> järgi RHS § 77 lõigetes 4-8 sätestatakse RHAD tingimuste kohustuslik sisu ja kõik RHAD tingimused tuleb avaldada hankemenetluse algamisest, st hanketeate avaldamisest alates.

RH 234303 hankemenetluse raames avaldas hankija riigihangete registris (edaspidi RHR) mitmed RHAD, kuid hanketeate avaldamise hetkel ei avaldatud RHR-is pakkumisyhendit<sup>7</sup>, mis sisaldas olulises osas informatsiooni, mida RHS-i järgi tuleb hankemenetluse algamise hetkel avaldada. Pakkumisyhendis olev oluline informatsioon ei kajastunud ka üheski teises avaldatud RHAD-s. Audiitorid tuvastasid kõnealuse pakkumisyhendi digitaalselt allkirjastatud hankelepingu<sup>8</sup> konteinerist. Tulenevalt eelnevast tuvastasid audiitorid järgmised RHS-i sätete rikkumised (punktid 1.1 ja 1.2):

### 1.1 Hankija poolt avaldatud RHAD-id ei sisaldanud läbirääkimiste pidamise korda.

RHS § 77 lg 4 p 7 sätestab, et konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse korral peavad RHAD sisaldama mh vähemalt läbirääkimiste pidamise korda, kui RHS-is ei ole sätestatud teisiti või kui asjakohane teave ei ole avaldatud hanketeates.

RHS kommenteeritud väljaande täpsustuste kohaselt tuleb konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse eripärast tulenevalt selle menetluse kohta avaldatud RHAD-s erinevalt teistest menetlustest ette näha järgmised läbirääkimisi puudutavad tingimused:

- i) selgelt eristatud kujul kohustuslikud ja läbiräägitavad tingimused (RHS § 70 lg 2, § 77 lg 5);
- ii) hankija õigus läbirääkimisi mitte pidada (RHS § 70 lg 7).

Läbirääkimiste korras tuleb määrata läbiräägitavad tingimused selliselt, et ettevõtjal oleks nende kohta võimalik esitada oma konkreetne ettepanek. Ühtlasi tuleb täpsustada läbirääkimiste pidamise vorm sh suuliste läbirääkimiste võimalus ja protokollimise kord, samuti läbirääkimiste pidamise keel või keeled jm.

Hankija poolt RHR-i üles laetud RHAD-de seas puudub informatsioon läbirääkimiste pidamise korra kohta. Audiitoritele on teada, et nimetatud läbirääkimiste pidamise kord on olulises osas kirjeldatud pakkumisyhendi p-s 13, kuid nagu eelnevalt on öeldud, RHR-is RHAD-de seas pakkumisyhendit ei avaldatud.

Pakkumisyhendi p 13.1 järgi kui ilmneb vajadus läbirääkimiste pidamiseks, peab hankija pakkujatega läbirääkimisi tehtavate tööde mahtude ja kasutatavate materjalide sh alternatiivsete lahenduste ning pakkumuse maksumuse üle eesmärgiga saavutada hankelepingu eeldatav maksumus. Audiitorite hinnangul seadis läbirääkimiste korra puudumine võimalikud pakkujad ebavõrdsesse olukorda. Esineb võimalus, et mõni potentsiaalne pakkuja võis loobuda hankemenetluses osalemast, kuna läbirääkimiste pidamise kord jäi ebaselgeks või leiti, et RHAD-des oleva informatsiooni kohaselt ei suudeta nõutud tingimusi täita. Seda enam, et hilisemate läbirääkimiste käigus tuli kohandatud pakkumuses arvestada muudatusettepanekutega (muudatused tehti ehitusprojekti arhitektuurses, maastikuarhitektuurses, sisearhitektuurses, ehituskonstruksioonide ning veevarustuse ja kanalisatsiooni välisvõrkude osas), mis vähendasid oluliselt teostatavate tööde mahtu ja maksumust. Läbirääkimiste korra puudumise tõttu eksisteerib ka oht, et läbirääkimisi ei peeta samadel tingimustel.

Kuigi riigihanke alusdokumendid ei sisaldanud läbirääkimiste pidamise korda, ei ole RÜ hinnangul ükski hankest huvitatud isik teabevahetuses selle vastu ka huvi tundnud. Ei ole usutav, et läbirääkimiste korra puudumine mõjutas mõne potentsiaalse pakkuja hankes osalemise otsust. Hankes osalemise otsuse teevad pakkujad lähtudes tehnilisest kirjeldusest ning oma võimekusest ette antud tingimustel hankelepingut täita. Pakkumuse esitas 2 pakkujat, kellega peeti ka läbirääkimisi. Läbirääkimiste info kajastub RHR-is ning mõlemaid pakkujaid koheldi läbirääkimiste käigus võrdselt, seetõttu ei ole rakendusüksuse hinnangul tegemist finantsmõjuga rikkumisega.

---

<sup>6</sup> M.A. Simovart, M.Parind „RHS kommenteeritud väljaanne“, 2019

<sup>7</sup> RH 234303 HD - Pakkumisyhend\_v02\_2021-04-15.docx

<sup>8</sup> Hiiumaa VV ja Ehitus5ECO OÜ vahel 25.08.2021 sõlmitud hankeleping nr 14-1/127 (ETÜ 2013 ERITINGIMUSED)

Audiitorid ei ole RÜ hinnanguga nõus. Ka Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna (edaspidi RRO) hinnangul tuleb eespool kirjeldatud puuduse osas lähtuda Euroopa Kohtulahendi C-561/12 otsuse punktidest 34-38<sup>9</sup>. RRO ütleb lisaks, et konkurentsipõhises läbirääkimistega hankemenetluses peavad riigihanke alusdokumendid sisaldama läbirääkimiste pidamise korda (RHS § 77 lg 4 p 7). RHS annab konkurentsipõhise läbirääkimistega menetluse puhul ette üksnes üldised reeglid, millises etapis ja mille üle võib läbirääkimisi pidada või välistused, mis on toodud RHS § 70 lg 2. Kuidas täpselt ja milliste tingimuste üle (va hindamiskriteeriumid ja miinimumtingimused) hankija kavatses läbirääkimisi pidada, on hankija enda otsustada. Et hankija tegevus oleks ettevõtjate jaoks ette nähtav, on seadusega nõutud, et hankija peab vastava korra ette nägema ja riigihanke alusdokumentide koosseisus teatavaks tegema. Nimetatud nõue on sätestatud eesmärgiga tagada läbipaistvus ja võrdne kohtlemine nii nagu on viidatud eelnimetatud kohtulahendis. Isegi kui ettevõtjad leidsid, et pakkumuse esitamine on puudulikele alusdokumentidele vaatamata võimalik, ei tähenda see, et alusdokumentide koostamisel või avaldamisel hankija ei eksinud.

Ülaltoodust tulenevalt asuvad audiitorid seisukohale, et läbirääkimiste pidamise korra puudumine on piirava iseloomuga ning seab potentsiaalsed pakkujad ebavõrdsesse olukorda.

Kirjeldatud puuduse osas esinevad audiitorite hinnangul VV 01.09.2014. a määruse nr 143<sup>10</sup> (edaspidi ÜM) § 22<sup>8</sup> lg 1 toodud asjaolud, mille tõttu, kui ilmneb ÜM §-des 22–22<sup>7</sup> nimetatud RHS rikkumine, kohaldatakse sõltuvalt rikkumise raskusest ja ulatusest rikkumisega seotud hankelepingu osale § 21 lõikes 1 nimetatud finantskorrektsiooni määra, välja arvatud juhul, kui rikkumine on üksnes formaalne.

ÜM § 21 lõige 1 järgi kui struktuuritoetuse seaduse § 46 lõike 1 kohaselt ilmneb, et toetuse saaja on eiranud oma kohustusi või talle kehtestatud nõudeid ja finantskorrektsiooni otsuse tegemisel ei ole võimalik kohustuse või nõude täitmata jätmise laadist tulenevalt selle rahalise mõju suurust hinnata, kuid esineb põhjendatud oht, et täitmata jätmine tõi kaasa rahalise mõju, siis vähendatakse toetust sõltuvalt rikkumise raskusest 2, 5, 10 või 25 protsenti tegevustele või tegevuste kogumile eraldatud toetusest sõltuvalt asjaolude mõjust kulu abikõlblikkusele, välja arvatud, kui käesolevas peatükis ei ole sätestatud teisiti.

Arvestades käesoleva juhtumi asjaolusid, leiavad audiitorid, et kui konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse oluline alusdokument on jäänud avaldamata tuleks rakendada finantskorrektsioonimäära 10%.

Tulenevalt aruande projektis esitatud TS ja korraldusasutuse (edaspidi KA) kommentaaridest nõustuvad audiitorid KA kommentaariga, et tegemist on rikkumisega, millel puudub finantsmõju. Vt tähelepaneku lõpus TS ja KA kommentaare ning audiitori täiendavat selgitust.

---

<sup>9</sup> Direktiivi 2004/18 artikli 30 lõige 2 lubab kindlaksmääratud juhtudel kasutada läbirääkimistega menetlust selleks, et kohandada esitatud pakkumused hanketeates, tehnilistes kirjeldustes ja võimalikes täiendavates dokumentides sätestatud nõuetele ning leida parim pakkumus. Selle direktiivi artikli 2 kohaselt kohtlevad hankijad ettevõtjaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning tegutsevad läbipaistval viisil. Euroopa Kohus on juba varem täpsustanud, et läbipaistvuse tagamise kohustuse põhieesmärk on ennekõike välistada oht, et hankija kedagi soosiks või tegutseks omavoliliselt (29. märtsi 2012. aasta otsus kohtuasjas C-599/10: SAG ELV Slovensko jt, punkt 25). Kuigi hankija on pädev pidama läbirääkimistega menetluse raames läbirääkimisi, on ta siiski alati kohustatud tagama hanke nende nõuete järgimise, mille ta on liigitanud kohustuslikeks. Vastasel juhul eiratakse põhimõtet, et hankija peab tegutsema läbipaistval viisil, ja jääks saavutamata käesoleva otsuse eelmises punktis meenutatud eesmärk. Kohustuslikele nõuetele mittevastava pakkumuse vastavaks tunnistamine eesmärgiga pidada selle üle läbirääkimisi muudaks pealegi kasutuks kohustuslike tingimuste kindlaksmääramise hanketeates ega võimaldaks hankijal pidada pakkujatega läbirääkimisi ühistel alustel ja seega pakkujaid võrdselt kohelda.

<sup>10</sup> "Perioodi 2014-2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord", vastu võetud 01.09.2014, määrus nr 143.



## 1.2 Hankija poolt avaldatud RHAD-id ei sisaldanud samaväärsuse lubatavust.

RHS § 88 lg-te 1 kuni 3 alusel, kui vastavas valdkonnas puudub tehniline norm, koostab hankija tehnilise kirjelduse kas hankelepingu eseme kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuete kirjeldusena, mis võib sisaldada ka keskkonnakaitsenõudeid ja mis peab olema piisavalt täpne hankelepingu eseme kindlaksmääramiseks pakkujate poolt ja hankelepingu sõlmimiseks, või käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud viisil või neid kahte omavahel kombineerides. RHS § 88 lõige 2 sätestab, et tehnilise kirjelduse koostamisel võib hankija võtta aluseks erinevad standardid, tehnilised tunnustused või tehnilised kirjeldused. RHS § 88 lõike 3 alusel: iga viidet, mille hankija teeb tehnilises kirjelduses mõnele käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud alusele kui pakkumuse tehnilisele kirjeldusele vastavuse kriteeriumile, täiendatakse märkega „või sellega samaväärne“.

Hanke 234303 RHAD-de seas on ehitusprojekt, kus teiste seas on nt dokument "AR-3-01 Arhitektuur – seletuskiri", kus on välja toodud erinevad standardid jm normdokumendid (nt SFS, DIN, EVS-EN ISO, RYL jm), millele pakkumuse peab vastama. Samas dokumendis puudub aga märged standardite samaväärsuse aktsepteerimise kohta. Märged „või sellega samaväärne“ on toodud välja vaid pakkumisyhendis, kuid pakkumisyhendit RHAD-de seas ei olnud.

RHS kommenteeritud väljaanne ütleb RHS § 88 lg 3 täpsustuseks, et tehnilises kirjelduses viidatud alusega samaväärsetele nõuetele vastava hankelepingu eseme aktsepteerimine tagab, et tehniline kirjeldus ei tekitaks objektiivselt põhjendatuid takistusi ning looks kõigile ettevõtjatele võrdsed tingimused pakkumuse esitamiseks.

Kuna standardite osas samaväärsuse lubatavust ei olnud RHAD-des välja toodud, leiavad audiitorid, et vastava märged puudumine seadis potentsiaalsed pakkujad selgelt ebavõrdsesse olukorda.

Kirjeldatud puuduse osas esinevad audiitorite hinnangul ÜM § 22<sup>3</sup> lg 1 p-s 5 toodud asjaolud kui tehnilises kirjelduses on seatud kriteerium või tingimus, mis on vastuolus RHS § 88 lõikega 3, kohaldatakse hankelepingule kümneprotsendilist finantskorrektsiooni määra, välja arvatud juhul kui see puudutab vaid vähetähtsat osa lepingust ja rikkumine on üksnes formaalne. ÜM § 22<sup>3</sup> lg 2 punkt 1 täpsustab, et mitme ettevõtja poolt riigihangete alusdokumentidele vastava pakkumuse esitamisel, kui piirav tingimus esines pakkumuste vastavustingimustes, kohaldatakse lõike 1 p-s 5 nimetatud olukordade puhul **viieprotsendilist finantskorrektsiooni määra**. Erinevad standardid olid kirjas RH 234303 tehnilise kirjelduse juurde kuuluvas projektidokumentatsioonis. Hankes esitati 2 pakkumust, millest 2 tunnustati nõuetele vastavaks. Seega loevad audiitorid asjakohaseks kohaldada finantskorrektsiooni määra 5%, lähtudes ühendmääruse § 22<sup>3</sup> lg 1 punktist 5 ja lg 2 punktist 1.

Tuvastatud puudustest tulenevalt on projekti kuldesse kantud abikõlblikest kuldest 3 139 960,00 eurost 5% ehk 156 998,00 eurot mitteabikõlblik (auditi ulatuses 60 473,79 eurot).

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

**Soovitus toetuse saajale:** Soovitame toetuse saajal teha tuvastatud mitteabikõlblike kulde osas tagasimakse summas 133 448,30 eurot ning mitteabikõlbliku omafinantseeringu summas 23 549,70 eurot projekti abikõlblikest kuldest maha arvata. Lisaks soovitame toetuse saajal edaspidi olla tähelepanelikum ja jälgida, et RHR-is avaldataks kõik nõutud RHAD.

### *Toetuse saaja kommentaar:*

**1.1. Avaldatud riigihanke alusdokumendid ei sisaldanud läbirääkimiste pidamise korda.** Tegemist on kahetsusväärse inimliku eksimusega, mis siiski ei saanud toetuse saaja arvates tekitada rahalist mõju.

Toetuse saaja ei saa nõustuda auditi aruande projektis esitatud hinnanguga, et läbirääkimiste korra puudumine seadis võimalikud pakkujad ebavõrdsesse olukorda. Kõikidel pakkujatel oli võrdne võimalus esitada avaldatud hankedokumentide põhjal oma pakkumus ja/või küsida hankijalt soovi korral selgitusi võrdsetel alustel. On äärmiselt ebatõenäoline, et potentsiaalne pakkuja jätkaks hankes osalemise kaalumisel kasutamata võimaluse küsida hankijalt teda huvitavat teavet, mida hankedokumentid ei sisalda. Toetuse saaja ei ole pakkujaid kohelnud ka läbirääkimiste

käigus ebavõrdselt. Toetuse saaja esitas pakkujatele ettepaneku kohandatud pakkumuse esitamiseks (HD VI), kus sisaldus ka viide läbirääkimiste korrale.

Viidatud EK lahend C-561 ei ole praeguse juhtumiga võrreldav oma asjaolude poolest. Selles kohtulahendis võimaldas hankija läbirääkimisi tehnilises kirjelduses sätestatud kohustuslike tingimuste üle. Kohus leidis, et kohustuslike tingimuste üle ei saa pidada läbirääkimisi, vastasel juhul eiratakse läbipaistvuse põhimõtet ega oleks võimalik pidada pakkujatega läbirääkimisi ühistel alustel ja seega pakkujaid võrdselt kohelda. Sellise olukorraga ei olnud praegusel juhul tegemist.

Audiitorid on ka märkinud, et isegi kui ettevõtjad leidsid, et pakkumuse esitamine on puudulikele alusdokumentidele vaatamata võimalik, ei tähenda see, et alusdokumentide koostamisel või avaldamisel hankija ei eksinud. Toetuse saaja märgib, et rikkumise asjaolu üksinda ei saa veel tuua kaasa finantskorrektsiooni otsust. Finantskorrektsiooni otsuse tegemise aluseks on eeskirjade eiramine, mis Euroopa Kohtu praktika kohaselt eeldab kolme asjaolu koos esinemist: 1) rikutud peab olema liidu õigust; 2) rikkumine peab tulenema majandustegevuses osaleja tegevusest või tegevusetusest ning 3) liidu eelarvele peab olema tekkinud või tõenäoliselt tekkima kahju (Euroopa Kohtu otsus C-743/18, p 51). Finantskorrektsiooni eesmärgiks on hüvitada kahju, mis on rikkumise toime panemisega eelduslikult liidu eelarvele tekkinud ning tegemist ei ole sanktsiooniga. Kui kahjustava mõju liidu eelarvele saab välistada, ei ole finantskorrektsiooni tegemise üks eeldustest enam täidetud.

Sellise rikkumise puhul, mille eest ei ole Vabariigi Valitsuse 01.09.2014 määrusega nr 143 (ÜM) imperatiivselt korrektsioonimäärade ette nähtud, tuleb ÜM § 22<sup>8</sup> kohaselt lähtuda ÜM § 21 lg-st 1, mille kohaselt hinnatakse esmalt, kas rikkumine võis kaasa tuua rahalise mõju ning toetuse vähendamisel kaalutakse rikkumise asjaolude mõju kulude abikõlblikkusele. Kõnealuse rikkumise puhul ei ole kindlat finantskorrektsiooni määrade ette nähtud. Auditi aruande projektis on leitud, et finantskorrektsiooni määrade leidmiseks saab lähtuda analoogia alusel ÜM § 22<sup>3</sup> lg 7 punktist 2, mis näeb ette 10%-lise finantskorrektsiooni määrade olukorras, kus riigihanke alusdokumentides ei ole avaldatud hankelepingu või hankelepingu eseme tehnilise kirjelduse tingimusi. Aruande projektis ei ole kahjuks analoogia kohaldamist sellises olukorras rohkem põhjendatud. Toetuse saaja hinnangul ei ole läbirääkimiste korda puudutava teabe avaldamata jätmise hankelepingu või tehnilise kirjelduse avaldamata jätmisega võrreldava mõjuga rikkumine.

### **1.3. Avaldatud riigihanke alusdokumendid ei sisaldanud samaväärsuse lubatavust.**

Hanke alusdokumentide seas on ehitusprojekt, mille hulka kuuluvas dokumendis „AR-3-01 Arhitektuur – seletuskiri“ on välja toodud standardeid jm normdokumente. Samas dokumendis puudub märge standardite samaväärsuse aktsepteerimise kohta. Selline märge on esitatud avaldamata jäänud pakkumusjuhendis. Audiitorid leiavad, et vastava märke puudumine seadis potentsiaalsed pakkujad selgelt ebavõrdsesse olukorda.

Toetuse saaja viitab esmalt sellele, et hankelepingu üldtingimust punkti 8.1.3 ja eritingimuste p 39 kohaselt oli töövõtjal õigus teha muudatusi tellija poolt või korraldusel koostatud ehitusprojektis või muudes lähteandmetes ja ehitises kasutatavates ehitustoodetes (sh viimistlusmaterjalides) üksnes tellija eelneval kirjalikul nõusolekul, arvestades punktis 3.1.3 sätestatud. Kui tegemist on tehniliselt, visuaalselt, kasutusomadustelt ja ülalpidamiskuludelt samaväärsete ehitustoodete, projektilahenduste või seadmetega, siis tellijal ei ole õigust nende kooskõlastamisest keelduda. Samaväärsust peab tõendama töövõtja, esitades selleks vajalikud andmed või nende näidised.

Samuti oli tehnilise kirjelduse punktis 3.10 sätestatud töövõtjale juhul, kui tegemist on tehniliselt, visuaalselt, kasutusomadustelt ja ülalpidamiskuludelt samaväärsete ehitusmaterjalide või –toodetega, õigus asendada ehitusprojektis määratud ehitusmaterjale ja –tooteid.

Analoogne olukord oli Tallinna Ringkonnakohtu 30.06.2023 otsuse aluseks asjas nr 3-21-2384. Nimetatud otsuses analüüsis ringkonnakohus olukorda, kus hankija oli jätnud viidetele standarditele lisamata lause „või sellega samaväärne“, kuid hankelepingus oli samaväärsete asenduste tegemine lubatud ja tellija ei saanud kergekäeliselt

põhjusest olenemata keelduda asenduse kooskõlastamisest, kui töövõtja samaväärsust tõendab. Ringkonnakohus leidis selles otsuses, et mõistlikul isikul on võimalik lepingu sellist punkti mõista selliselt, et töövõtjal on õigus nõuda projektijärgsest standardikohasest lahendusest kõrvale hoidmist, kui töövõtja tõendab, et tegemist on samaväärse asjaga või teenusega ning see ei mõjuta projektijärgset üldist lahendust. Ringkonnakohus märkis, et huvitatud pakkujatelt võib eeldada, et nad ei tutvu mitte üksnes ehitusprojektiga, vaid ka võimaliku sõlmitava hankelepingu projektiga, mis tagas pakkujale pakkumuse koostamise ja esitamise etapis kindluse, et tal on lepingu täitmise faasis õigus nõuda projektis nimetatud standardi kohase asja või teenuse asendamist samaväärse asja või teenusega. Seega ei takistanud ehitusprojektis kajastatud tingimused ringkonnakohtu hinnangul ettevõtjatele esitada pakkumusi võrdsetel alustel, samuti ei kahjustanud konkurentsi (Ringkonnakohtu otsuse p 13.5).

**Risk rakendusüksusele:** Juhul, kui RÜ 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 rakendusüksusele:** Soovitame RÜ-l algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse osalise tagasinõudmise protsess ning toetus summas 133 448,30 eurot tagasi nõuda ning mitteabikõlblik omafinantseering summas 23 549,70 eurot projekti abikõlblikest kuludest maha arvata.

**Rakendusüksuse/korraldusasutuse kommentaar:**

Esitame oma kommentaarid ja seisukohad tähelepanekute kaupa.

**1.1. Hankija avaldatud RHAD ei sisaldanud läbirääkimiste pidamise korda.**

Kuigi riigihanke alusdokumendid ei sisaldanud läbirääkimiste pidamise korda, mis on RHS § 77 lg 4 p-i 7 kohaselt kohustuslik, leiame, et tegemist on finantsmõjuta rikkumisega. Riigihanget nr 234303 on korraldatud konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetlusena, mis tähendab, et kõik huvitatud isikud ja pakkujad olid teadlikud, et pärast pakkumuste esitamist peetakse läbirääkimisi. Riigihangete registris on hanke üldandmete all esitatud ka menetluse liigi selgitus: *Hankelepingu esemeks olevate ehitustööde mahtu ja lahendusi ei võimalda piisava täpsusega kindlaks määrata hankija rahalised ja ajalised võimalused*. Selgitusest nähtub, et läbirääkimisi hakatakse pidama ehitustööde mahu ja lahenduste üle ning pakkumuste maksumuse üle. Konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse puhul ongi tavapärane praktika, et läbirääkimiste esemeks on eelkõige ehitustööde maht ja sisu selliselt, et need mahuksid hankija eelarveliste võimaluste piiresse. Kusjuures hanketeate p-is IV.1.5 oli ka ette nähtud hankija õigus läbirääkimisi mitte pidada (RHS § 70 lg 7): „Hankija jätab endale õiguse sõlmida leping läbirääkimisteta esialgsete pakkumuste alusel.“ Seetõttu ei saa öelda, et läbirääkimiste korra puudumine oleks nimetatud riigihanke puhul omanud pakkujatele heidutavat mõju nii, et keegi pakkumuse tegemisest oleks loobunud. RHS § 67 kohaselt peab hankija läbirääkimisi, et parandada nende sisu, mitte muuta, seega ei saanud tekkida ka sellist olukorda, kus ettevõtja pidi kartma, et ta ei suuda RHAD-is kirjeldatud nõudeid täita, sest need tuli tal igal juhul täita. Samasuguses infoväljas olid kõik riigihankest huvitatud isikud ja mõlemad riigihankel osalenud pakkujad hankemenetluses osalemise taotluse tegemise ajal. Läbirääkimised on dokumenteeritud ja ei ole ka tuvastatud, et pakkujaid oleks läbirääkimiste käigus koheldud ebavõrdselt.

Isegi, kui asuda seisukohale, et tegemist on finantsmõjuga rikkumisega, ei ole tagasinõude alusena ÜM § 22<sup>3</sup> lg 7 p 2 kohane. Läbirääkimiste kord ei ole hankelepingu tingimus ega ka hankelepingu eseme (so ehitustööde) tehniline kirjeldus, mistõttu pole võimalik analoogiat kohaldada. Leiame, et korrektsiooni alusena tuleks kõne alla üksnes ühendmääruse § 22<sup>8</sup> ja tuginedes eespool esitatud argumentidele oleks asjakohane korrektsioonimäär 2%, kuivõrd RHADist oli võimalik üldjoontes välja lugeda, mille üle soovib hankija läbirääkida, puudus vaid täpsem läbirääkimiste pidamise kord, siis ei saanud läbirääkimiste korra puudumine omada hankes osalemisest huvitatud isikutele eelduslikult mõju. Lisaks esitati riigihankes kaks pakkumust, mistõttu oli ka hankes konkurents tagatud.

**1.2 Hankija avaldatud RHAD ei sisaldanud samaväärsuse lubatavust.**

Nõustume tähelepanekuga.

**Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev:** Mairi Uusen, 90 päeva auditi aruande kinnitamisest.

### **Audiitori täiendav selgitus:**

Audiitorid on tutvunud TS ja KA kommentaaridega. Tulenevalt kommentaaridest arvestavad audiitorid osaliselt antud kommentaaridega ning muudavad tähelepanekus ja soovitusel lõpliku finantskorrektsioonimäära 5-le%le. Viimasest tulenevalt on projekti kuludesse kantud abikõlblikest kuludest 3 139 960 eurost 5% ehk 156 998,00 eurot mitteabikõlblik (auditi ulatuses 60 473,79 eurot).

Audiitorid esitavad oma täiendavad selgitused tähelepaneku 4.1 kohta.

#### **1.1 Hankija poolt avaldatud RHAD-id ei sisaldanud läbirääkimiste pidamise korda.**

- TS ütluste järgi on tegemist inimliku eksimusega. Audiitorid pööravad siinkohal TS tähelepaneku asjaolule, et 9.04.2021.a on TS pöördunud RÜ poole palvega, saada hankele nr 234303 eelnõustamist. RÜ andis omapoolse tagasiside ja soovitusel TS-le 16.04.2021.a. Nimetatud tagasisides andis RÜ TS-le teada, et hanke alusdokumentides ei kajastu mh läbirääkimiste pidamise kord ja samaväärsuse lubatavus ning palus selle informatsiooni lisada RHAD-sse. TS tänas soovitusel eest, kuid 19.04.2021 RHR-is avaldatud hanke alusdokumentidesse nõutud infot ei lisanud. Ka RÜ poolt teostatud hanke I taseme järelkontroll esitas TS-le küsimused samade puuduste osas (19.09.2021). TS selgitas RÜ-le, et dokumendi „Pakkumisjuhend“ puudumine RHR-ist tuleb hankijale üllatusena. Audiitorid tuletavad TS-le meelde, et riigihanke üldpõhimõtetele on väga oluline mõju hanketingimuste kujundamisel. Hankemenetlusega taotletava eesmärgi saavutamiseks peab hankija kujundama hanketingimused, mis on objektiivsed, selged, täpsed ja ühemõttelised ning kooskõlas riigihankeõiguse üldpõhimõtetega. Selleks, et kõik hanketingimused vastaksid eelkirjeldatud nõuetele, peab hankija hanketingimuste koostamisel olemas hoolas. Seega antud juhtumi puhul, hankealusdokumentides olulise info mitteavaldamisel ei ole hankija tegutsenud vajalikku hoolsuskohustust järgides.
- KA oma kommentaaris ütleb, et „Riigihangete registris on hanke üldandmete all esitatud menetluse liigi selgitus: *Hankelepingu esemeks olevate ehitustööde mahtu ja lahendusi ei võimalda piisava täpsusega kindlaks määrata hankija rahalised ja ajalised võimalused*. Selgitusest nähtub, et läbirääkimisi hakatakse pidama ehitustööde mahu ja lahenduste üle ning pakkumuste maksumuse üle“ ning KA viitab RHS §-le 67 ning hanketeate p-le IV.1.5. Kuna riigihangete registris hanke üldandmete all välja toodud info läbirääkimiste pidamise korra osas ühtib olulises osas riigihangete registris mitteavaldatud „Pakkumisjuhendi“ punktis 13.1 toodud infoga, siis audiitorid nõustuvad KA kommentaariga, et tegemist on rikkumisega, millel puudub finantsmõju.

#### **1.2 Hankija poolt avaldatud RHAD-id ei sisaldanud samaväärsuse lubatavust.**

- TS oma kommentaaris viitab HL üldtingimuste p-le 8.1.3, eritingimuste p-le 39 ja tehnilise kirjelduse p-le 3.10. Nii audiitorite kui ka RÜ hinnangul (e-kiri TS-le 03.11.2021) saab viidatud punktidega lugeda täidetuks RHS § 88 lg 6 tingimuse. RHS § 88 lg 3 kohaselt peab lisama märke „või sellega samaväärne“ ka RHAD-des väljatoodud standardite kohta, et pakkujatele oleks üheselt selge, et kõigi viidatud standardite puhul on samaväärsus lubatud. EL hankedirektiiv kui ka RHS on selgelt öelnud, et standarditele jm normdokumentidele viitamise korral on oluline, et iga vastava viite järele oleks lisatud „või sellega samaväärne“.
- TS viitab kTallinna Ringkonnakohtu 30.06.2023 otsusele nr 3-21-2384. Nimetatud kohtukaasuses oli samaväärne asendamine lubatud ostuallika, protsessi, kaubamärgi, patendi, tüübi, päritolu või tootmisviisi puhul (hankeleping p. 2.17.4). Kohtu hinnangul tagas vastav hankelepingu punkt pakkujale pakkumuse koostamise ja esitamise etapis kindluse, et tal on lepingu täitmise faasis õigus nõuda projektis nimetatud standardi kohase asja või teenuse asendamist samaväärse asja või teenusega. Auditeeritava hanke alusdokumentide sõnastuses (hankeleping p 8.1.3) oli samaväärne asendus lubatud ehitusprojektis või muudes lähteandmetes toodud ehitustoodete (sh viimistlusmaterjalide), projektlahenduste või seadmete osas. Viidatud kohtuotsus (eelkõige p 13.5) keskendub väga kitsalt "standardikohase asja või teenuse" asendamisele nendega samaväärsetega. RHS aga eristab asjade ja teenuste kõrval ka ehitustöid. Täpsemalt, erinevate standarditega ei määratleta auditeeritavas hankes mitte üksnes (kohtuotsuses

nimetatud) asjade ja teenuste omadusi, vaid nendega kirjeldatakse muuhulgas ehitustööde- ja ehitustegevustega seotud protseduure.

- Audiitorite hinnangul on tähelepanekus toodud hanke alusdokumentides nimetatud muuhulgas selliseid standardid, mis ei seostu mingil viisil ehitustoodete, s.h materjalide, projektlahenduste või seadmetega, vaid kirjeldavad ehituslikke protseduure ja protsesse, mille osas ei ole samaväärsust võimaldatud. Järelikult pole asjakohane tugineda eelpool toodud kohtulahendile, kuna tegemist ei ole täpselt samasuguse olukorraga. Tulenevalt eelpool toodust jäävad audiitorid tähelepanekus toodud seisukohale.

## 5. Riigiabi andmine

Projekt ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

## 6. Teavitamine ja avalikustamine

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

Kinnitame lõpparuande 13 leheküljel.

### Auditi eest vastutav isik:

Anu Alber

I auditi talituse juhataja

Finantskontrolli osakond

### Auditi juht:

Ingrid Kuld

I auditi talituse juhtivaudiitor

Finantskontrolli osakond

Tallinn, 30.01.2024