

Vabariigi Valitsuse korralduse „Vahendite eraldamine Vabariigi Valitsuse reservi vahenditest“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Riigi Tugiteenuste Keskus (registrikood: 70007340; edaspidi *rakendusüksus*) teeb meetme „Üleriigiliste ja rahvusvaheliste ühenduste arendamine“ tegevuse „Maantee rekonstrueerimine või uuendamine“ raames finantskorrektsiooni otsuse Transpordiameti (edaspidi *toetuse saaja, tellija või hankija*) projekti „Riigitee nr 2 Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa Võõbu-Mäo teelõigu ehitus“ (toetuste registris nr 2014-2020.10.01.20-0051, edaspidi *projekt*) osas ja muudab sellega seoses 29.07.2020 Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti käskkirja nr 1-7/20-018-TI (edaspidi *taotluse rahuldamise otsus*).

Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditi (09.03.2022–20.06.2023) lõpparuande nr JKS-49/2022 ning projektiauditi (11.05.2023–10.11.2023) lõpparuande nr CF-199/2023 kohaselt tuvastati, et toetuse saaja ei ole riigihanke „Riigitee nr 2 Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa Võõbu-Mäo teelõigu km 68,0-85,0 ehitus“ viitenumbriga 217433 (edaspidi *riigihange nr 217433*) korraldamisel järginud riigihangete seaduses (kuni 14.07.2020 kehtinud redaktsioon, edaspidi ka *RHS*) sätestatud nõudeid, mistõttu kohaldab rakendusüksus antud kulude osas finantskorrektsiooni ning loeb **mitteabikõlblikuks 2 751 626,08 eurot, sh toetuse summas 1 679 740,86 eurot** ning nõuda toetuse saajalt tagasi projekti raames välja makstud toetus summas **1 679 740,86 eurot**.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Korralduse eelnõu ning seletuskirja on koostanud:

Kliimaministeeriumi liikuvuse arengu ja investeeringute osakonna juhataja Eva Killar,

Eva.Killar@kliimaministeerium.ee

Kliimaministeeriumi teede- ja raudteeosakonna teede valdkonnajuht Julia Bergštein,

Julia.Bergstein@kliimaministeerium.ee

Transpordiameti põhja osakonna ehituse üksuse juhataja Margus Viiklepp,

Viktor.Kisseljov@transpordiamet.ee

Transpordiameti finantsosakonna juhataja Mairi Roots, Mairi.Roots@transpordiamet.ee

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

2.1 Põhjendused vahendite eraldamise vajalikkuse kohta

Transpordiamet kui toetuse saaja avaldas 23.12.2019 hanketeate riigihanke nr 217433 rahvusvahelise avatud hankemenetlusena läbi viimiseks. Riigihanke nr 217433 raames esitati neli pakkumust (sh üks ühispakkumus). Menetluse tulemusena sõlmis hankija2 edukaks tunnistatud ühispakkumuse esitanud pakkujatega GRK Eesti AS3 ja GRK Infra Oy (edaspidi ka *töövõtja*) 20.05.2020 ehitustööde tellimiseks lepingukokkuleppe nr 1-9/20/1046-14 (edaspidi *hankelepung*) maksumusega 51 177 952 eurot (käibemaksuta) ja tööde täitmise tähtajaga 25.11.2022.

Riigihanke nr 217433 alusdokumentide (edaspidi ka *HD*) koosseisu kuuluva hankelepingu projekti (edaspidi ka *HD II*) osa 2 „Eritingimused“ (edaspidi *osa 2*) punktide 4.2 ja 14.2 kohaselt peavad olema töövõtja poolt hangitavad täitmistagatis ja ettemakse tagatis väljastatud:

- (i) tellija poolt aktsepteeritava tellija asukohamaa panga poolt või
- (ii) tellija poolt aktsepteeritava Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Euroopa Liidu liikmesriigi panga poolt, millel on vähemalt reiting A3 vastavalt *Moody's* reitingule pankade finantsnäitajate kohta.

2.1.1 Audiitorite seisukoht

Rahandusministeeriumi läbiviidud juhtimis- ja kontrollisüsteemi auditi ning projektiauditi raames auditeeriti mh riigihanke nr 217433 läbiviimise õiguspärasust. Auditite lõpparuannete nr JKS-49/2022 olulise tähelepaneku punktis 4.2.1 ja nr CF-199/2023 olulise tähelepaneku punktis 4.1 leidsid audiitorid, et *HD II* osas 2 tagatistele nimetatud nõuete sätestamisel on toetuse saaja jätnud endale õiguse aktsepteerida talle sobiva Eesti panga tagatise, kusjuures ei olnud oluline, kas Eesti pank vastab *Moody's* A3 reitingule või mitte. Audiitorid märkisid, et ebavõrdselt on koheldud kõiki neid ettevõtjaid, kes oleksid soovinud esitada mõne välisriigi tagatise väljastaja tagatise, kuid tagatist väljastaval asutusel puudus konkreetne reiting, võrreldes nende ettevõtjatega, kellel oli võimalik esitada mõne Eesti asutuse tagatis, mille puhul reitingu nõuet ei seatud. Audiitorite hinnangul polnud õige kohelda ettevõtjaid erinevalt, küsides ühel juhul *Moody's* A3 reitingu olemasolu, teisel juhul mitte. Audiitorid olid arvamisel, et hankijal tulnuks säärase reitingu küsimisel ettevõtjad võrdsustada – asjakohaseks ei saa pidada erisuste seadmist vaid välisriigi ettevõtjatele.

Audiitorid leidsid, et toetuse saaja poolt seatud hankelepingu täitmise tingimused tagatiste osas on pakkujatele juurdepääsu piirava iseloomuga ning toetuse saaja ei ole kohelnud kõiki ettevõtjaid võrdselt ega mittediskrimineerivalt. Audiitorite hinnangul ei saa selliseid hankelepingu tingimusi pidada proportsionaalseteks, asjakohasteks ega põhjendatuteks.

Audiitorid olid seisukohal, et kuivõrd hankelepingu täitmisega seoses on seatud põhjendamatult piiravad tingimused, tuleb sellist olukorda pidada *RHS* § 3 punkti 2 rikkumiseks st toetuse saaja on riigihankes 217433 seadnud pakkujatele piirava iseloomuga hankelepingu täitmise tingimused ning kohelnud ettevõtjaid ebavõrdselt.

2.1.2 Toetuse saaja seisukoht

Toetuse saaja ei nõustunud audiitoritega ning juhtis tähelepanu asjaolule, et lepingu tingimusse on sisse kirjutatud tellija diskretsioon ehk täitmis- ja ettemakse tagatis pidi lepingu täitmisel olema tellija poolt aktsepteeritud. Seega ei saanud pakkuja hankemenetluse ajal ette näha, millist täitmis- või ettemakse tagatist hankija aktsepteerib. Eelnevast lähtuvalt leidis toetuse saaja, et tegemist ei ole tingimusega, mille alusel pakkuja langetab enda hankes osalemise otsuse. Hankest huvitatud isikutel oli võimalus teha hankemenetluse ajal ettepanekuid lepingu tingimuste muutmiseks, juhul, kui nad pidasid neid piiravaks ja see oleks takistanud neil hankemenetluses osalemist.

Toetuse saaja märkis, et lepingu täitmine pärast hankemenetluse läbiviimist allub eraõigusele, v.a riigihangete seadusest tulenev lepingu muutmise piirangutega arvestamise kohustus.

Toetuse saaja oli seisukohal, et hankija jaoks on lepingu täitmise ajal primaarne see, et tema nõuded oleks tagatud parimal viisil. Eesti pankade puhul on hankijal veendumus, et Finantsinspeksioon on kindlaks teinud, et krediidiasutusel on finantsteenuste osutamiseks piisavad võimalused ja et ta vastab õigusaktidega kehtestatud nõuetele. Välisriikides võivad olla nõuded pankade asutamiseks leebemad,

mistõttu peab olema hankijal võimalik veenduda, et välisriigi panga poolt väljastatud tagatis on kasutatav.

Toetuse saaja leidis, et Moody'se reitingu nõue ei olnud pakkujaid piirav ning lepingu täitjal oli võimalik lepingu täitmisel esitada ka mõne teise tellija poolt aktsepteeritava samaväärse reitinguga finantseerimisasutuse garantiikiri (nt Standard & Poor's või Fitch).

Toetuse saaja oli arvamusel, et selline tõlgendus on nii lepingu kui RHS § 123 lg 1 punktiga 7 kooskõlas, kuna tegemist ei ole olulise muudatusega ning puudub alus finantskorrektsiooni tegemiseks.

2.1.3 Rakendusüksuse seisukoht

Rakendusüksus nõustub audiitoritega, et riigihankes nr 217433 seatud hankelepingu täitmise tingimused, mille kohaselt peab töövõtja hankima ja esitama toetuse saajale täitmistagatise ja ettemakse tagatise, mis on väljastatud tellija poolt aktsepteeritava:

- 1) tellija asukohamaa panga poolt või
 - 2) Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Euroopa Liidu liikmesriigi panga (edaspidi ka *välisriigi pank*) poolt,
- millel on vähemalt reiting A3 vastavalt Moody's reitingule pankade finantsnäitajate kohta, kohtlevad ettevõtjaid ebavõrdselt ning on ebaproportsionaalsed ja pakkujaid põhjendamatult piiravad. Toetuse saaja ei ole andnud kõnealuse tingimuse kaudu võimalust riigihankes osalemiseks potentsiaalsetele pakkujatele, kes oleksid soovinud esitada välisriigi panga, kellel puudus konkreetne nõuetekohane reiting (vähemalt Moody's A3), tagatisi.

Rakendusüksus selgitab vastuseks toetuse saajale, et vastavalt riigihangete seaduse § 4 punktile 17 on riigihanke alusdokumendid kõik hankija koostatud dokumendid, milles sätestatakse riigihanke üksikasjad, sh hankelepingu tingimused. RHS § 110 lõike 3 kohaselt kinnitab pakkuja oma pakkumuse esitamisega kõigi riigihanke alusdokumentides esitatud tingimuste ülevõtmist. Seega ei saa pakkuja esitada oma pakkumuses erinevaid ega täiendavaid hankelepingu tingimusi, mistõttu on hankija kohustatud järgima, et hankelepingu tingimused oleksid kooskõlas riigihangete seadusega, sh proportsionaalsed ja kohtleksid ettevõtjaid võrdselt (RHS § 3 punkt 2). Antud juhul olid eelisseisundis Eesti pankadele tugineda soovivad pakkujad, kuivõrd nende puhul Moody's (A3) reitingule vastavust ei nõutud.

Eelnevast lähtuvalt on rakendusüksus seisukohal, et toetuse saaja ei ole ringtee nr 2 teelõigu (km 68,0-85,0) ehitustööde hankimisel järginud RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, eelkõige kohustust hanke läbiviimisel jälgida, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid hanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud ning kohustust kohelda kõiki isikuid võrdselt.

Rakendusüksus peab otsuses kirjeldatud rikkumise olulisust ja raskust hinnates põhjendatuks rakendada 5%-list finantskorrektsiooni määra kuna see on proportsionaalne rikkumise raskusega.

2.2 Finantskorrektsiooni summa ja projekti eelarve vähendamine

Toetuse saaja on riigihanke nr 217433 raames tekkinud kulusid esitanud antud projektis kogumaksumusega 55 032 521,60 eurot.

Lähtuvalt eeltoodust rakendusüksus otsustab:

1. Lugeda riigihanke nr 217433 abikõlblikest kuludest mitteabikõlblikuks 5% ehk 2 751 626,08 eurot ($5\% \cdot 55\,032\,521,60$), sh Ühtekuuluvusfondi toetus **1 679 740,86** eurot ja omafinantseering 1 071 885,22 eurot
2. Nõuda toetuse saajalt tagasi projekti raames välja makstud toetus **1 679 740,86** eurot.

2.3 Kulude katmise võimatused ja alternatiivid

Transpordiametile riigiteede teehoiuks eraldatud vahendite maht ei võimalda katta tagasimaksmisele kuuluvat toetuse osa 1 679 740,86 eurot. Riigieelarvelised vahendid on reserveeritud Vabariigi Valitsuse 5.02.2024 korralduse nr 25 alusel kinnitatud „Riigimaanteede teehoiukava 2024-2027“ täitmiseks. Vahendid on pikaajaliselt ette planeeritud ning 2024.a investeeringud ka juba lepinguliste kohutustega kaetud. 2024.a lisaeelarve kärpega vähendati riigiteede koondprojekti investeeringute eelarvet 1 miljon eurot, mis avaldab samuti täiendavat survet 2024.a eelarvele.

Kliimaministeeriumil ei ole võimalik tagasinõuet katta ka teiste programmitegevuste arvelt, sest 2024.a lisaeelarve käigus on tehtud kärped ning eelarve vahendid on suunatud kõige olulisematele ja prioriteetsematele valdkondadele, mistõttu ei ole enam võimalik leida vabu vahendeid.

Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamata jätmise korral tuleb muuta „Riigimaanteede teehoiukava aastateks 2024-2027“, millega vähendatakse riigiteede teehoiuks ettenähtud vahendite mahtu tagasimakse summa ulatuses ning kavandatud tehoiumeetmed erinevatel riigiteeobjektidel lükatakse järgnevatessse aastatesse sõltuvalt teehoiuks eraldatud vahendite mahule.

Vabariigi Valitsuse reservist eraldada tulemusvaldkonda „Transport“, programmi „Transpordi ja liikuvuse programm“ investeeringute kokku 1 679 740,86 eurot.