



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Ühtekuuluvusfondi projekti 2014-2020.10.01.18-0046

“Riigitee nr 11 Tallinna ringtee Luige-Saku lõigu
rekonstrueerimine”

PROJEKTIAUDIT

toetuse saaja: Transpordiamet
rakendusüksus: Riigi Tugiteenuste Keskus

Lõpparuanne

CF-190/2022

14.10.2022



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel ei ole olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Puudusi esines riigihanke reeglite täitmise osas, mis tõi kaasa mitteabikõlblikke kulusid.

Märke struktuuritoetuse registris²:

➤ märkustega, olulised tähelepanekud;

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

[Oluline tähelepanek nr 4.1 - Riigihanke nr 199343 läbiviimine polnud vastavuses riigihangete seaduse sätetega - hankija seatud lepingu täitmise tingimused olid piirava iseloomuga, hankija ei nõudnud kindlustusega seoses lepingutingimuste täitmist, hankija jättis mitmed alltöövõtjad kontrollimata.](#)

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.

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 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	2014-2020.10 Jätkusuutlik transport
Meede	2014-2020.10.1 Üleriigiliste ja rahvusvaheliste ühenduste arendamine
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2014-2020.10.01.18-0046
Projekti nimetus	Riigitee nr 11 Tallinna ringtee Luige-Saku lõigu rekonstrueerimine
Toetuse saaja ja partner	Transpordiamet
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	31.01.2019 taotluse rahuldamise otsus nr 1-10/19-005-TI, 01.02.2019 parandus nr 1-10/19-006-TI ja 17.02.2020 muudatus nr 1-7/20-004-TI
Rakendusüksus	Riigi Tugiteenuste Keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	07.08.2018 - 30.09.2021
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 11 lg 3 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna struktuuritoetuse auditeerimise 2022. a tööplaan ³ .
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 läbiviijad	Henry Kibin, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, juhtivauditiitor (auditi juht); Anu Alber, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, talituse juhataja (auditi eest vastutav isik).
Auditi läbiviimise aeg	20.05.2022 – 14.10.2022
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna “Projekti auditi käsiraamat”.

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

Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus projekti rakendamisega seotud isikute intervjuerimine ning järgneva analüüs ja hindamine: <ul style="list-style-type: none"> • projekti tegelik teostamine, • projekti rakendamist kajastav dokumentatsioon, • kulude abikõlblikkus, • projektiga seotud raamatupidamise korraldus, • omafinantseeringu olemasolu, • struktuurifondide sümboolika kasutamine. 				
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)					
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS nr 71882; väljamakse 30.06.2021, abikõlblik summa 624 398,96 eurot.				
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	Toetus: 85% Omafinantseering: 15%				
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) ⁴	100%				
Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 554 704,28, sh auditi ulatuses 31 219,95 (tähelepanek nr 4.1).					
Väljamaksetaotluse number: SFOS nr 71882	TOETUS			OMA-FINANTSEERING	KOKKU
	Kokku	EL fond	riiklik toetus		
Mitteabikõlblik summa auditeeritud kuludes (eurodes)	26 536,96	26 536,96	0	4 682,99	31 219,95
Mitteabikõlblik summa väljaspool auditi ulatust (eurodes):	444 961,68	444 961,68	0	78 522,65	523 484,33
Leitud vea määr (%) ⁵	5%				

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

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

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

territooriumil. Eelnevalt tulenevalt järeldavad 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 järeldused 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.

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 ei ole riigihanget läbi viies olulises osas kehtivaid õigusakte järginud.

Oluline tähelepanek 4.1 – Riigihanke nr 199343 läbiviimine polnud vastavuses riigihangete seaduse sätetega - hankija seatud lepingu täitmise tingimused olid piirava iseloomuga, hankija ei nõudnud kindlustusega seoses lepingutingimuste täitmist, hankija jättis mitmed alltöövõtjad kontrollimata.

Auditeeritavas projektis nr 2014-2020.10.01.18-0046 on toetuse saajaks Transpordiamet, mis viis projekti eesmärkide saavutamiseks läbi rahvusvahelise avatud hankemenetluse nr 199343 "Riigitee nr 11 Tallinna ringtee km 20,2-24,2 Luige-Saku lõigu ehitus". Projektauditi käigus tuvastasid audiitorid järgmised riigihangete seaduse (edaspidi RHS⁶) sätete rikkumised:

1. Hankija nõudis ettemakse- ja täitmistagatiste väljastamist pankadelt, millel oleks vähemalt Moody's A3 reiting.

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.

Hankija nägi riigihanke alusdokumentides ette, et nii ettemakse tagatis kui ka täitmistagatis peavad olema väljastatud 1) tellija poolt aktsepteeritava tellija asukohamaa panga poolt või 2) tellija poolt aktsepteeritava

⁶ Riigihangete seadus (RT I, 01.07.2017, 1; RT I, 05.05.2022, 43): <https://www.riigiteataja.ee/akt/104082022010>.

Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Euroopa Liidu liikmesriigi panga poolt, millel on vähemalt reiting A3 vastavalt Moody's reitingule pankade finantsnäitajate kohta⁷.

Eeltoodust tulenevalt jättis hankija endale esimesel juhul õiguse aktsepteerida talle sobiva Eesti panga tagatise, kusjuures polnud oluline, kas Eesti pank vastab Moody's A3 reitingule või mitte. Teisel juhul seadis hankija välisriigi pankadele, kes lepingulised tagatised väljastada võiksid, väga kitsalt Moody's A3 reitinguga seotud piirangu. Tasub märkida, et töövõtja esitas Eesti Luminor Bank AS-i väljastatud tagatised, kellel toona Moody's A3 reitingut ei olnud. Audiitorid on seisukohal, et antud juhul ei saa Moody's A3 reitinguga seotud nõuet pidada õiguspäraseks.

Audiitorite hinnangul on ebavõrdselt koheldud kõiki neid ettevõtjaid, kes oleksid soovinud esitada välisriigi panga tagatise, kuid tagatist väljastaval pangal puudus konkreetne reiting, võrreldes nende ettevõtjatega, kellel oli võimalik esitada mõne Eesti panga tagatis, mille puhul pangale reitingu nõuet ei seatud. Audiitorite hinnangul polnud õige kohelda ettevõtjaid erinevalt, küsides ühel juhul Moody's A3 reitingu olemasolu, teisel juhul mitte. Hankijal tulnuks säärase reitingu küsimisel ettevõtjad võrdsustada - asjakohaseks ei saa pidada erisuste seadmist vaid välisriigi pankadele.

Järelikult tuleb asuda seisukohale, et hankija poolt seatud hankelepingu täitmise tingimused olid pakkujatele juurdepääsu piirava iseloomuga ning hankija ei kohelnud kõiki ettevõtjaid võrdselt ega mittediskrimineerivalt. Audiitorite hinnangul ei saa selliseid hankelepingu tingimusi pidada proportsionaalseteks, asjakohasteks ega põhjendatuteks.

Kuivõrd hankelepingu täitmisega seoses on seatud põhjendamatult piiravad tingimused, tuleb sellist olukorda pidada RHS § 3 p 2 rikkumiseks. Nimelt esineb võimalus, et mõni potentsiaalne pakkuja, kelle pakkumus oleks võinud olla soodsama hinnaga, loobus pakkumuse tegemisest just kõnealuse piirava lepingutingimuse tõttu. Võttes arvesse asjaolu, et auditeeritud projekti rahastati muuhulgas EL vahenditest, kaasneb taoliste hankereeglite rikkumisega EL finantshuvide riive, mistõttu tuleb projekti toetussummat vähendada. Toetuse vähendamiseks tehtava finantskorrektsiooni protsendimäärasid reguleerib siseriiklikult ühendmäärus⁸.

Eelviidatud rikkumise korral rakendub kehtiva⁹ ühendmääruse § 22³ lg 1 p 4, mis sätestab muuhulgas järgmist: kui hankelepingu sõlmimise eelduseks või täitmiseks on seatud kriteerium või tingimus, mis on seotud hankelepingu esemega, kuid ei ole sellega proportsionaalne, kohaldatakse hankelepingule kümneprotsendilist finantskorrektsiooni määra. Audiitorite seisukohta toetab ka Euroopa Komisjoni hangete finantskorrektsiooni juhend, mille punkt 11 loeb rikkumiseks selliste lepingu täitmise tingimuste kasutamise, mis ei ole teiste juhendis nimetatud õigusnormi rikkumise liigi tähenduses diskrimineerivad, kuid on ikkagi ettevõtjate juurdepääsu piiravad¹⁰.

Audiitorid täpsustavad, et ühendmääruse § 22³ lg 2 p 1 võimaldab teatud olukordade puhul ka viieprotsendilist finantskorrektsiooni määra. Näiteks võib seda kohaldada juhtudel, mil

⁷ Hankedokumendi lisa II - hankelepingu projekt, punkt 4.2 lk 14 ja punkt 14.2 lk 30.

⁸ Vabariigi valituse 01.09.2014 määrus nr 143 "Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord": <https://www.riigiteataja.ee/akt/106102020003>.

⁹ Ühendmääruse § 25 lg 5 järgi kohaldatakse paragrahve 22¹–22⁸ alates 1. septembrist 2017. a korraldatud riigihangetele, mille suhtes algatatud finantskorrektsiooni otsuse menetlus algatatakse pärast ühendmääruse jõustumist 09.10.2020.

¹⁰ Euroopa Komisjoni 14.05.2019 otsuse [C(2019) 3452 final] lisa, millega kehtestatakse suunised kohaldatavate riigihanke-eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, punkt 11, lk 13 - 14.

vastavustingimustes esines piirav tingimus, kuid riigihangete alusdokumentidele vastava pakkumuse esitasid mitu ettevõtjat.

Euroopa Komisjoni juhend täpsustab samas kontekstis, et viieprotsendilist finantskorrektsiooni määra saab kohaldada juhtumite puhul, mil kohaldati piiravaid kriteeriume, tingimusi või tehnilisi kirjeldusi, kuid minimaalne konkurents oli siiski tagatud, s.t mitu ettevõtjat esitas pakkumuse, mis võeti vastu ja vastasid kvalifitseerimise tingimustele.

Kuigi auditeeritud riigihankemenetluse puhul kasutati pöördmenetlust, on audiitorite hinnangul eelviidatud alused viieprotsendilise tagasinõude määra rakendamiseks sisuliselt ning analoogia korras siiski olemas. Nimelt laekus hankesse kokku 9 pakkumust, mis avamise järgselt kõik vastavaks tunnistati. Järelikult on audiitorite hinnangul õiguspärane ning asjakohane kohaldada kümneprotsendilise korrektsioonimäära asemel viieprotsendilist määra.

2. Hankija ei nõudnud kindlustamisega seoses lepingutingimuste täitmist.

Hankemenetluse tulemusel sõlmisid pooled 11.04.2019 hankelepingu¹¹, mille punktis 18.1 sätestati kindlustamise üldnõuded. Hankelepingust tulenevalt oli töövõtja kohustus sõlmida ja kehtivana hoida nii ehituse koguriskikindlustuse- kui ka vastutuskindlustuse lepingud. Auditi käigus selgus, et kindlustamisega seoses esines mitmeid hankelepingu tingimuste rikkumisi.

Esiteks kohustas hankelepingu punkt 18.1 (a) töövõtjat pakkumuslisas kindlaksmääratud tähtaja jooksul esitama tõendid muuhulgas selle kohta, et (ehituse koguriskikindlustuse ja vastutuskindlustuse) kindlustuslepingud oleksid sõlmitud ja jõustunud. Pakkumuslisa täpsustas, et kindlustuse olemasolu tõendamine pidi aset leidma 14 päeva jooksul hankelepingu sõlmimisest (ehk hiljemalt 25.04.2019). Auditi käigus selgus, et nii koguriski- kui ka vastutuskindlustuse lepingute sõlmimist tõendati töövõtjale alles 03.05.2019 ehk 11 päeva ettenähtust hiljem.

Teiseks kohustas hankelepingu punkt 18.1 (b) töövõtjat pakkumuslisas kindlaksmääratud tähtaja jooksul esitama hankijale 1. kindlustuslepingute sõlmimist tõendavate kindlustuspoliiside koopiaid, 2. tõendid kindlustuslepingutes ettenähtud kindlustusmaksete tasumise kohta ning 3. kindlustuslepingute koopiaid koos kõigi lisadega (üldtingimused, eritingimused, lisatingimused, erikokkulepped, pakkumuse ja muud kindlustuslepingute lisadena märgitud dokumendid). Pakkumuslisa kohaselt tuli need dokumendid esitada 28 päeva jooksul hankelepingu sõlmimisest (ehk hiljemalt 09.05.2019). Auditi käigus selgus, et koguriskikindlustuse poliisi ja kindlustusmaksete tasumise tõendid esitati töövõtjale alles 27.06.2019 ehk 46 päeva ettenähtust hiljem. Kuigi hankeleping nõudis ka kindlustuslepingu esitamist koos kõigi lisade ja tingimustega, siis neid töövõtja hankijale ei esitanud. Seoses vastutuskindlustusega esitas töövõtja hankijale vaid sertifikaadi, et omab perioodil 01.07.2019 - 31.12.2019 vastutuskindlustust. Tähtaja saabudes ei esitatud hankijale kindlustuspoliisi, tõendeid kindlustusmaksete tegemise kohta ega kindlustuslepingut koos kõigi lisade ja tingimustega. Tööde teostamise käigus esitati hankijale üksnes mõningaid töövõtja emafirma sertifikaate. Ainus nõutav dokument hankelepingu punkti 18.1 (b) mõistes oli vastutuskindlustuspoliis, mis jõudis hankijani ligikaudu kaks ja pool aastat tähtajast hiljem.

Kolmandaks sätestas hankelepingu punkt 18.1 (i), et kindlustuslepingud ja kindlustuskaitse peavad kehtima puuduste teatamise ajavahemiku (ehk garantiiaja) lõppemiseni. Selleks oli pakkumuslisa kohaselt

¹¹ 11.04.2019 hankeleping nr 1-9/19/0890-1 koos lisadega.

60 kuud vastuvõtuakti väljastamisest (ehk kuni 05.2026). Hankija poolt auditi käigus esitatud andmete kohaselt vastutuskindlustuse kaitse selle ajani aga ei kehtinud. Kuivõrd hankijale esitati tähtaegselt üksnes sertifikaat, mille kohaselt kehtis kindlustus kuni 31.12.2019, ei saanud hankijal tekkida kindlust, kas vastutuskindlustuse kaitse kehtib garantiiaja lõpuni või mitte. Kuigi tööde teostamise käigus esitati hankijale lisaks töövõtja emafirma YIT Oyj sertifikaadid ning pärast tööde teostamist ka vastutuskindlustuspoliisi, siis ei nähtu nendegi dokumentide põhjal kindlustuskaitse kehtivust vastavalt hankelepingu sätestatud nõuetele ehk garantiiaja lõpuni kuni 05.2026.

Neljandaks sätestas hankelepingu punkt 18.1 (vi), et kindlustuslepingus kokkulepitud makse tuleb tasuda ühe maksega täissummas lepingus määratud suuruses ja tähtajal. Mis puudutab vastutuskindlustuse makse tasumist, selgitas hankija, et vastavasisulised dokumendid jäid töövõtjalt välja nõudmata. Koguriskikindlustuse puhul leidis tõendamist, et kindlustusmaksed tasuti kahe osamaksega.

Nagu eelnevalt selgitatud, eirasid hankelepingu pooled nii hankelepingu punkte 18.1 (a), (b), (i) kui ka (vi). Hankijale esitati kohustuslikke dokumente tähtajast hiljem või ei esitatud neid üldse. Sellegipoolest leidis auditi käigus kinnitust, et nii koguriski- kui ka vastutuskindlustuse lepingud olid faktiliselt sõlmitud, katmata kindlustusperioode ei olnud ning rikkumiste kesse puudutab üksnes kindlustusdokumentide esitamisega seotud asjaolusid. Auditi käigus ei leidnud tõendamist, et Saku-Luige objektile oleks olnud kindlustuskaitse osas sisulisi puudujääke. Kõik tuvastatud puudused olid pigem vormilise iseloomuga ega andnud töövõtjale mingit sisulist eelist.

Eeltoodust tulenevalt on audiitorid seisukohal, et dokumentide hiljem esitamisega või mitte esitamisega seoses finantsmõju ei esine. Nimelt kohaldub audiitorite hinnangul kindlustamisega seotud rikkumiste puhul ühendmääruse § 22⁸, mis välistab eraldiseisva finantskorrektsiooni määramise, kui rikkumine on üksnes formaalne. Antud juhul on küll tegemist RHS sätete eiramisega, kuid sellega ei rikuta otseselt RHS § 3 põhimõtteid ning rikkumisel puudub otsene finantsmõju EL eelarvele, mistõttu pole finantskorrektsiooni tegemine asjakohane.

Sellegipoolest soovivad audiitorid toetuse saajal edaspidi hoolsamalt lepingutingimusi järgida ning nõuda töövõtjalt tähtaegselt välja kõik lepingust tulenevad kindlustusdokumendid. Vastasel juhul ei saa hankijal tekkida piisavat kindlust, kas objekt on kindlustatud sellises mahus ja viisil, nagu hankelepingu sätted ette näevad.

3. Pikendatud täitmistagatise esitamine toimus ettenähtust hiljem.

Hankelepingu punkti 4.2 kohaselt oli töövõtja kohustus tagada, et lepingule vastav täitmistagatis kehtiks ja oleks jõus kuni töövõtja on nõuetekohaselt lõpetanud töö ning kogu töö kohta on väljastatud kvaliteeditunnistus. Vajadusel oli töövõtja kohustus pikendada täitmistagatise kehtivust aegsasti (vähemalt 28 päeva enne selle kehtivusaja lõppu), tagades selle katkematu ja pideva olemasolu kuni kvaliteeditunnistuse väljastamiseni. Esimene täitmistagatis esitatigi nõuetekohaselt ning see kehtis kuni 08.05.2021.

Hankelepingu kohaselt oli töövõtjal õigus täitmistagatist 75% võrra vähendada pärast vastuvõtuakti väljastamist ja asendada see vähendatud täitmistagatise, mida töövõtja ka tegi. Ometi on töövõtja täitmistagatise pikendus allkirjastatud alles kaks päeva hiljem¹².

¹² 10.05.2021 Luminor Bank AS garantiikiri nr GRC1695946.

Kuna pikendatud täitmistagatis jõustus 10.05.2021, polnud tagatud katkematu ja pideva täitmistagatise olemasolu, mistõttu rikuti selgelt hankelepingu tingimusi. Audiitorite hinnangul tuleb hankelepingu täitmisel hankelepingus kokkulepitud tingimustest rangelt kinni pidada - muuhulgas kehtib see põhimõte tähtajaliste sätete puhul.

Sellegipoolest märgivad audiitorid, et kuna tegemist oli täitmistagatise jätkuga, mis esitati vaid paar päeva ettenähtust hiljem, siis olulist finantsmõju selle rikkumisega kaasneda ei saa. Nimelt kohaldub audiitorite hinnangul antud rikkumise puhul ühendmääruse § 22⁸, mis välistab eraldiseisva finantskorrektsiooni määramise, kui rikkumine on üksnes formaalne. Antud juhul on küll tegemist RHS sätete eiramisega, kuid sellega ei rikuta otseselt RHS § 3 põhimõtteid ning rikkumisel puudub otsene finantsmõju EL eelarvele, mistõttu pole finantskorrektsiooni tegemine asjakohane.

4. Hankija jättis osad alltöövõtjad kontrollimata.

RHS § 122 lg 5 sätestab muuhulgas hankijale kohustuse kontrollida ehitustööde hankelepingu korral, mille eeldatav maksumus on vähemalt võrdne riigihanke piirmääraga, pärast hankelepingu sõlmimist selle täitmise käigus lisanduval alltöövõtjal RHS § 95 lõikes 1 nimetatud kõrvaldamise aluste puudumist.

Kuigi auditeeritud hanke puhul selline nõue esines, ei täitnud hankija oma kohustust, jättes mõned lepingu täitmise ajal lisandunud alltöövõtjad kontrollimata. Nimelt teostas ehituspäevikute andmetel hankelepingu sõlmimise järgselt töid kokku 17 alltöövõtjat. Auditi käigus selgus, et neist kolme osas olid RHS § 122 lg 5 kohased kontrollid läbi viimata. Neist omakorda ühel alltöövõtjal esinesid auditi läbiviimise ajal teostatud kontrolli seisuga kõrvaldamise alused. Nimelt on Fixdem Eesti OÜ-l vähemasti alates 03.2020 maksuvõlg ning alates 10.2021 on ettevõtte pankrotis.

Audiitoritel puuduvad andmed, kas eelnimetatud kõrvaldamise alused seoses maksuvõlaga esinesid ka tööde teostamise perioodil 01-02.2020 või mitte, kuna see pole vajaliku täpsusega enam tagantjäreli tuvastatav. Nimelt võivad avalikud maksuandmed olla ajas muutunud. Kuna hankija jättis kontrolli õigeaegselt tegemata, siis ei peegelda avalikest andmebaasidest rohkem kui kaks aastat hiljem nähtav infot kindlasti toonast faktilist seisust.

Audiitorid selgitavad, et RHS § 122 lg 5 näol on tegemist imperatiivse sättega, mis kehtib kõigile ühtmoodi ning mis ei jäta hankijale eksimis- ega kaalutlusruumi. Antud juhul on hankija oma kohustust selgelt rikkunud. Veel enam, esineb teoreetiline võimalus, et ühel alltöövõtjal esinesid juba tööde teostamise ajal kõrvaldamise alused.

Siiski märgivad audiitorid, et kuna olulises osas oli alltöövõtjate kontroll õigeaegselt teostatud ning kõrvaldamise aluste esinemist ei ole võimalik tagantjäreli tõsikindlalt tõendada, ei kaasne selle rikkumisega olulist finantsmõju. Nimelt kohaldub audiitorite hinnangul antud rikkumise puhul ühendmääruse § 22⁸, mis välistab eraldiseisva finantskorrektsiooni määramise, kui rikkumine on üksnes formaalne. Praegusel juhul on tegemist just sellise RHS sätete eiramisega, millega ei rikuta otseselt RHS § 3 põhimõtteid ning rikkumisel puudub otsene finantsmõju EL eelarvele, mistõttu pole finantskorrektsiooni tegemine asjakohane.

Kokkuvõte:

Auditi käigus leidis tõendamist üks oluline finantsmõjuga hankereeglite rikkumine ning kolm formaalset tüüpi hankereeglite rikkumist. Punktis 1 toodud rikkumise puhul tuleks audiitorite hinnangul kohaldada 5-protsendilist tagasinõude määra. Audiitorite täpsemad põhjendused seoses 5-protsendilise korrigeerimisnõudega on leitavad tähelepaneku punktist 1. Punktides 2, 3 ja 4 toodud rikkumise puhul ei ole finantskorrigeerimise tegemine audiitorite hinnangul vajalik.

Hankelepinguga seotud Transpordiameti abikõlblike kulude kogusumma on auditeeritavas projektis nr 2014-2020.10.01.18-0046 kokku 11 094 085,62 eurot (millest auditi ulatusse kuulub 624 398,96 eurot), sh toetus 9 429 972,78 eurot. Võttes arvesse 5-protsendist finantskorrigeerimise määra, on tuvastatud rikkumistest tulenevalt projekti mitteabikõlblikuks summaks 554 704,28 eurot, sh ÜF toetus summas 471 498,64 eurot (auditi ulatuses 26 536,96 eurot) ning mitteabikõlblik omafinantseering summas 83 205,64 eurot (auditi ulatuses 4 682,99 eurot).

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

Soovitus toetuse saajale: Soovitame toetuse saajal teha mitteabikõlblike kulude osas tagasimakse summas 471 498,64 eurot (85%), mitteabikõlblik omafinantseering summas 83 205,64 eurot (15%) projekti abikõlblikust omafinantseeringust maha arvata ning tagada edaspidi RHS-ist tulenevatest kohustustest kinnipidamine.

Toetuse saaja kommentaar:

Toetuse saaja jääb enda seisukoha juurde, et auditis ei ole arusaadavalt seostatud etteheidetav rikkumine ja selle seos õigusliku alusega.

Ühendmääruse seletuskirja kohaselt tuleb EK juhendi rakendamisel lugeda, et vastavate juhtumikoosseisude esinemisel on põhjendatud ohu olemasolu tõestatud ja finantskorrigeerimise tegemisel täiendavaid kaalutlusi läbi viima ei pea, v.a rikkumise astme kindlakstegemisel, kui käesolev määrus lubab põhilist määra vähendada või suurendada.

Seega seab nii EK juhend kui ühendmäärus mitu eeltingimust ehk kas rikkumine üldse esineb, kui rikkumine esineb kas see toob kaasa finantsmõju või kui suur on finantsmõju. See tähendab, et kaalutlema ei pea vaid juhul, kui rikkumine vastab konkreetsetele juhtumikoosseisule. Toetuse saaja leiab, et auditis etteheidetav rikkumine ühegi auditis viidatud ja õigusliku alusena toodud juhtumikoosseisu alla ei lähe ning seega puudub hankijale etteheidetav riigihanke rikkumine. Hankija on varasemates seisukohtades avaldanud seisukohta, et auditi tähelepanekus välja toodud lepingu tingimusest ei saa tuletada piiravat hanketingimust, kuna see tingimus ei olnud hankemenetluse osa.

Seletuskirja kohaselt ühendmääruse § 22³ lõike 2 punktiga 1 (EK juhendi p 11 5%) sätestatakse 5%-lise finantskorrigeerimisnõude kohaldamise võimalus lõike 1 punktides 4 ja 5 nimetatud juhtumitel, kui piiravate tingimuste või kriteeriumide puhul esines piisav/minimaalne konkurents, s.t vähemalt kaks taotlejat või pakkujat vastasid kvalifitseerimise tingimustele.

Ühendmääruse § 22³ lg 1 p 4 sätestab, et kui taotleja või pakkuja kvalifitseerimiseks, pakkumuse hindamiseks, tehnilises kirjelduses või hankelepingu sõlmimise eelduseks või täitmiseks on seatud

kriteerium või tingimus, mis on seotud hankelepingu esemega, kuid ei ole sellega proportsionaalne või punkt 5 sätestab, et on vastuolus riigihangete seaduse § 88 lõikega 3 või 6 või § 139 lõigetega 3–5.

Toetuse saaja leiab, et viidatud § 22³ lg 1 p 4 sätestatud rikkumise alus on sedavõrd ebamäärane, millest tulenevalt on audiitoritel ulatuslikum põhjendamiskohustus mida selle konkreetse ühendmääruse sätte alusel on mõeldud ja kuidas konkreetne etteheidetav rikkumine selle juhtumikoosseisu täidab. Hankijale jääb arusaamatuks audiitori etteheide, et polnud õige kohelda Eesti ja välisriikide ettevõtjaid erinevalt, küsides ühel juhul Moody's A3 reitingu olemasolu ja hankijal tulnuks säärase reitingu küsimisel nii Eesti kui ka välisriikide ettevõtjad võrdsustada - asjakohaseks ei saa pidada erisuste nõudmist vaid välisriikidest tulnud pakkujatelt või nende asukohamaa pankadelt. Toetuse saaja rõhutab uuesti, et see nõue ei ole seotud ühelgi viisil pakkujatega, vaid tagatist väljastava pangaga. Seega ei ole õiged audiitori järeldused, et sellega eristatakse või koheldakse pakkujaid ebavõrdselt. Audiitorid ei ole selgitanud, et kuidas on välistatud Eesti pakkujatel kasutada välisriigi panga teenuseid või välisriigi pakkujatel Eesti panga teenuseid. Seega ei ole põhjendatud etteheited pakkujate ebavõrdsest kohtlemisest või heidutavast mõjust hankemenetluses osalemiseks. Toetuse saaja jääb seisukoha juurde, et Moody's reitingu nõue ei olnud takistuseks hankemenetluses osalemiseks ning ei olnud takistuseks lepingu täitmisel, kuna lepingu täitjale jäi ulatuslik valik sobiva tagatise väljastaja valimiseks.

Toetuse saaja nõustub auditi järeldusega, et nii koguriski- kui ka vastutuskindlustuse lepingud olid faktiliselt sõlmitud, katmata kindlustusperioode ei olnud ning rikkumiste kese puudutab üksnes kindlustusdokumentide esitamisega seotud asjaolusid. Saku-Luige objektile ei esinenud kindlustuskaitse osas sisulisi puudujääke. Kõik tuvastatud puudused olid vormilise iseloomuga ega andnud töövõtjale mingit sisulist eelist. Asjaolu, et kindlustuslepingute sõlmimine ja jõustumine toimus ettenähtust natukene hiljem, ei muuda mingil viisil asjaolu, et kindlustuslepingud kehtisid enne Töö alustamist ja Töö teostamise ajal. Vastavalt hankelepingu punkti 18.1 (v) kindlustusleping peab olema sõlmitud Lepingus märgitud Tööde tegemiseks. Sisuliselt on oluline, et kindlustus oli Töö alustamiseks ja Töö teostamise ajal olemas.

Töövõtja esitas täiendavad tõendusdokumendid esimesel võimalusel. Vaatamata kindlustusega seotud tõendusdokumentide viivitamisele kontrollisid Tellija ja Insener kindlustuse vastavust, kuna kindlustuse sertifikaadil olid välja toodud kindlustustingimused, mis olid avalikult kättesaadavad kindlustusandja kodulehel – seega oli toetuse saaja veendunud, et nõuetekohased kindlustuslepingud on pakkuja poolt sõlmitud. Nõue esitada kindlustuslepingu sõlmimist tõendavaid dokumente ongi sätestatud eesmärgiga, et toetuse saajal oleks võimalik veenduda, et nõuetekohane kindlustus on olemas. Praegusel juhul veendus toetuse saaja kindlustuste olemasolus 3.05.2019.a esitatud sertifikaadi ja teatise kaudu. Tõendatud on, et Tööga alustamise hetkeks olid nõuetekohased kindlustused olemas. Kuivõrd pakkuja esitas poliisid kindlustuse olemasolu tõendamiseks, on ilmselge, et sõlmitud olid vastavad kindlustuslepingud.

Seoses täitmistagatisega nõustub toetuse saaja auditi järeldusega, et kuna tegemist oli täitmistagatisega jätkuga, mis esitati vaid paar päeva ettenähtust hiljem, siis olulist finantsmõju selle rikkumisega kaasneda ei saa.

Hankeleping on täielikult täidetud korrektselt ja sihipäraselt. Hankelepinguga taotletud kõik eesmärgid on täies ulatuses realiseeritud.

Auditeeriva asutuse täiendav kommentaar:

1. Finantskorrektsiooni 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 01.10.2020 otsus C-743/18, p 51). Liidu õiguse rikkumise all mõeldakse mh nende riigisiseste õigusnormide rikkumist, mis on kohaldatavad fondidest toetatavate toimingute suhtes ja aitavad tagada rahastatud projektide juhtimist reguleerivate liidu õigusnormide nõuetekohast kohaldamist (otsus C-743/18, p 52). Nõutav ei ole konkreetse finantsmõju tõendamine, vaid piisab sellest, kui asjasse puutuva fondi eelarve mõjutamise võimalus ei olnud välistatud (otsus C-743/18, p 67).

2. Hankija seadis hankelepingus tingimused, mis kohtlesid ettevõtjaid ebavõrdselt, mis ei olnud hankelepingu esemega proportsionaalsed ning mis piirasid pakkujaid põhjendamatult. Juhul kui pakkujaid oleks kohustusliku pangatagatise esitamise kontekstis koheldud võrdselt, siis oleks võinud hanke tulemus olla teistsugune. Audiitorid märgivad, et struktuurivahenditest rahastatud projektis on rahvusvahelist piirmäära ületava hanke puhul oluline toimida igakülgset kooskõlas Eesti ja Euroopa Liidu õigusnormidega. Antud juhul on tegemist RHS § 3 p 2 rikkumisega, mis võis tekitada kahju Euroopa Liidu eelarvele. Järelikult ei saa riigihankereeglite rikkumise tõttu kogu projekti kulu abikõlblikuks pidada ning esineb õigustatud alus finantskorrektsiooni tegemiseks.

3. Audiitorite seisukoht seoses finantskorrektsiooni määraga tugineb väga selgelt ühendmääruse sätetel ja Euroopa Komisjoni suunistel. Viimases on rikkumise olemust, raskust ning selle mõju Euroopa Liidu eelarvele juba kaalutletud. Audiitorid selle juhendi rakendamisel enam põhjalikumaid kaalutlusi läbi viima ei pea, v.a finantskorrektsiooni määra suuruse kindlakstegemisel olukordades, kus see on õigusaktide kohaselt lubatud. Antud juhul selgitasid audiitorid tähelepaneku punktis 1 piisava põhjalikkusega, et sellise rikkumise puhul rakendub esmalt ühendmääruse § 22³ lg 1 p 4 (ehk 10% korrektsioonimäär) ning seda toetav Euroopa Komisjoni hangete finantskorrektsiooni juhendi punkt 11. Samuti selgitasid audiitorid, miks on analoogia korras võimalik asuda ühendmääruse § 22³ lg 2 punktist 1 tulenevalt hankija jaoks soodsamale positsioonile (ehk 5% korrektsioonimäärale). Seetõttu ei pea audiitorid vajalikuks tähelepaneku sisu kordama asuda vaid jäävad seisukohale, et arvestades ühendmääruses sätestatud analoogiat, Euroopa Komisjoni konkreetseid suuniseid ning rikkumise raskust, on võimalik rakendada 10-protsendi asemel ka hankijale soodsamat 5-protsendilist finantskorrektsioonimäära.

4. Audiitorid märgivad, et praktikas kasutavad Eesti pakkujad pigem Eesti pankade teenuseid ning välispakkujad pigem oma asukohamaa pankade teenuseid. Seega saab järeldada, et kui hankelepingu tingimus seab töövõtja tagatise väljastavale pangale õigusvastased piirangud, laieneb ebavõrdne kohtlemine ka pakkujatele endile. Siiski täpsustasid audiitorid õigusselguse mõttes tähelepaneku nr 1 lõigete 4 ja 5 sõnastust - audiitorite hinnangul on ebavõrdselt koheldud mistahes ettevõtjaid, kes oleksid soovinud esitada välisriigi panga tagatise, kuid tagatist väljastaval pangal puudus konkreetne reiting, võrreldes nende ettevõtjatega, kellel oli võimalik esitada mõne Eesti panga tagatis, mille puhul pangale reitingu nõuet ei seatud. Tähelepaneku fookus jäi sealjuures samaks.

5. Tagatise ja välispanga reitingu nõuded seostuvad hankelepingu täitmisega. Nagu auditi aruandest nähtub, loeb Euroopa Komisjon oma juhendis rikkumiseks just selliste lepingu täitmise tingimuste kasutamise, mis ei ole teiste juhendis nimetatud õigusnormi rikkumise liigi tähenduses diskrimineerivad, kuid on ikkagi ettevõtjate juurdepääsu piiravad. Audiitorid jäävad oma seisukoha juurde, et hankija poolt

seatud lepingu täitmise tingimused seoses reitinguga on pakkujatele juurdepääsu piirava iseloomuga ning hankija ei kohelnud kõiki ettevõtjaid võrdselt ega mittediskrimineerivalt.

6. Mis puudutab tähelepaneku punkte 2 - 4, jäävad audiitorid enda seisukohtade juurde.

Risk rakendusüksusele: Juhul, kui rakendusüksus 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 rakendusüksusele: Soovitame rakendusüksusel üle vaadata kõik hankelepinguga seotud kulud ning kohaldada 5-protsendilist finantskorrektsiooni määra kõikidele väljamakstud projekti abikõlblikele kuludele, mis on tähelepanekus nimetatud rikkumistega seotud. Lisaks soovitame rakendusüksusel edaspidi tõhusamalt kontrollida riigihangete seadusest tulenevate nõuete täitmist.

Rakendusüksuse / korraldusasutuse kommentaar:

Nõustume kokkuvõttes tähelepanekus esitatuga, kuid juhime tähelepanu, et kuivõrd Moody's A3 reitingu nõue seati tagatist väljastavale pangale, siis ei ole õige eeldada, et ebavõrdselt on koheldud üksnes Eesti ja välisriikide ettevõtjaid. Mõõname, et kuigi pigem on tõenäolisem, et Eesti pakkujad kasutavad Eesti pankade teenuseid ja välisriigi pakkujad vastavalt oma asukohamaa pankade teenuseid, ei pruugi see eeldus tegelikkuses täiel määral kehtida, sest ettevõtjad saavad kasutada erinevate pankade teenuseid piiriüleselt. Leiame, et antud juhul on ebavõrdselt koheldud mistahes ettevõtjaid, kes oleksid soovinud esitada välisriigi panga tagatise, kuid tagatist väljastaval pangal puudus konkreetne nõuetekohane reiting, võrreldes nende ettevõtjatega, kellel oli võimalik esitada mõne Eesti panga tagatis, mille puhul pangale reitingu nõuet ei esitatud. Palume selles osas tähelepaneku punkti 1 neljandat ja viiendat lõiku vastavalt korrigeerida.

Punktides 2-4 kirjeldatud formaalsete rikkumistega nõustume ja juhime neile edaspidi ka toetuse saaja tähelepanu, et sellised rikkumised ei korduks.

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

Auditeeriva asutuse täiendav kommentaar:

Audiitorid nõustuvad rakendusüksuse ja korraldusasutuse hinnanguga ning korrigeerisid selles osas tähelepaneku punkti 1 neljanda ja viienda lõigu sõnastust täpsemaks. Rikkumise sisu mõttes jäävad audiitorid oma esialgse seisukoha juurde.

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 15 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Anu Alber
I auditi talituse juhataja
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 14.10.2022

Auditi juht:

Henry Kibin
Juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond