



Tarmo Olgo
Siseauditi osakond

Teie: 03.02.2025 nr 4-2/3-1

Meie: 29.09.2025 nr 4-2/3-3

Vastus märgukirjale

Austatud härra Olgo

Täname auditeerivat asutust Politsei- ja Piirivalveameti auditi aruande nr 4/2024 väljavõtte (edaspidi: PPA auditi aruanne) korraldusasutusega (edaspidi: KA) jagamise eest ning soovitusel eest analüüsida turu-uuringule viitamist hankes VN 260958 „Suuline ja kirjalik tõlketeenus erinevatele keeltele“. KA viis läbi analüüsi märgukirjas välja toodud asjaolude hindamiseks.

Hanke viitenumbriga 254777 „Toitlustusteenus“ puhul soovitas siseauditi osakond teha analüüsi, milles selgitada välja, millise hanke osaga on projektides sisalduvad kulud seotud ning mis ulatuses on tegemist mitteabikõlblike kuludega. PPA auditi tähelepanek on hanke osade 1 ja 25 kohta. SFOS-i andmete põhjal on hankega nr 254777 „Toitlustusteenus“ seotud kulud esitatud 4 projektis, aga **need ei ole seotud hanke nr 254777 osadega 1 või 25, mille kohta on PPA oma auditis tähelepaneku teinud**. Tehtud kulud on seotud hanke osadega 6 või 19 ning mitte üheski projektis ei ületa tehtud kulud Vabariigi Valitsuse 12.05.2022 määruses nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“ §-s 27 lõikes 4 sätestatud määra (20 000 eurot ilma käibemaksuga, millest alates kontrollitakse riigihanke kooskõla riigihangete seaduse §-s 3 nimetatud põhimõtetega või kõnealusele riigihankele kohalduvate riigihangete seaduse sätetega).

Projektis AMIF.1.03.23-0004 on maksetaotlustega esitatud hanke VN 260958 „Suuline ja kirjalik tõlketeenus erinevatele keeltele“ (edaspidi: hange) alusel kulud kokku 29 242,94 eurot (koos käibemaksuga). Nimetatud kulude hulgas oli 20 raamlepingut 23 täitjaga. KA kontrollis kõiki hankega seotud kulusid.

Käesolevas kirjas analüüsib KA: (1) PPA tegevuse õiguspärasust riigihankega nr 260958 seotud teabepäringutest saadud info avaldamata jätmisel ning (2) kas eelnimetatud tegevusele kohaldub Euroopa Komisjoni (edaspidi EK) 16.05.2019 otsuse, millega kehtestatakse suunised kohaldatavate riigihanke-eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, lisas toodud tabeli (edaspidi EK juhend) punkt 18.

PPA auditi aruande punktis 2.3.1. esitatud tähelepaneku 3.1 kohaselt ei ole hanke alusdokumentidele lisatud viidet turu-uuringu läbiviimise kohta. Riigihangete seaduse (RHS) § 10 lõike 3 punkti 1 kohaselt juhul, kui ettevõtja on osalenud sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud turu-uuringus või olnud muul moel kaasatud riigihanke ettevalmistamisse, võtab hankija tarvitusele meetmed konkurentsi moonutamise ärahoidmiseks, sealhulgas esitab riigihanke alusdokumentides olulise teabe, mida on turu-uuringus osalenud või muul moel riigihanke ettevalmistamisse kaasatud ettevõtjaga vahetatud seoses riigihanke ettevalmistamisega.

Eeltoodu tähendab, et hanke alusdokumentides turu-uuringu käigus vahetatud olulise teabe avaldamise eesmärk on ära hoida konkurentsi moonutamist. Teisisõnu – kui esineb oht, et turu-uuringu käigus peetud infovahetus võib konkurentsi moonutada, tuleb hankijal rakendada meetmeid ehk avaldada oluline teave riigihanke alusdokumentides. Oluline ei ole mitte iga teave, vaid just see, mis on asjakohane ja aitab kaasa eesmärgi saavutamisele – ära hoida konkurentsi moonutamine.

KA küsis hankijalt selgitust turu-uuringu korraldamise kohta. Oma vastuses (27.08.2025) selgitas hankija, et ootas turu-uuringu tulemustest eelkõige sisendit, et hinnata hanke korraldamise otstarbekust, pakkujate võimekust keelte valiku osas, lisaks vajadusel infot, et täpsustada lähteülesannet ja hinnata adekvaatselt eeldatava maksumuse seadmist ning seeläbi korrektse menetlusliigi valikut. Samuti täpsustas hankija, et turu-uuring viidi läbi e-kirja teel mais 2023. a. ning saadetud u 200 päringule tuli 42 vastust, mis moodustab 21% kõigist päringutest.

PPA auditi aruandes viidatakse, et turu-uuringuga saadud teave või hankija poolt antud teave tuleb avaldada, et keegi turuosalistest ei saaks eelist. Samas tuleb KA hinnangul sellega külgnevalt mh analüüsida, kas hankija poolt turu-uuringu protsessi käigus vahetatud info võis moonutada konkurentsi või anda turuosalise eelist (mille tõttu oleks hankija pidanud kasutusse võtma RHS § 10 lõigetes 2 ja 3 sätestatud meetmeid) või oli turu-uuring läbi viidud infopäringuna.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL (edaspidi: direktiiv) artikli 40 kohaselt võivad enne hankemenetluse käivitamist avaliku sektori hankijad läbi viia turu-uuringud eesmärgiga valmistada riigihanget ette ning teavitada ettevõtjaid oma hankeplaanidest ja nõuetest. Selleks võib avaliku sektori hankija näiteks küsida või vastu võtta nõuandeid sõltumatutelt ekspertidelt või asutustelt või turul osalejatelt. Seda nõu võib kasutada hankemenetluse kavandamisel ja läbiviimisel, tingimusel et sellised nõuanded ei moonuta konkurentsi ning nende tulemusel ei rikuta mittediskrimineerimise ja läbipaistvuse põhimõtet.

Antud juhul, võttes arvesse hankija selgitusi ja turu-uuringu käigus ettevõtjatega vahetatud teabe olemust, leiab KA, et turu-uuring viidi läbi üldise infopäringuna, et kaardistada hetke turuolukord - saada turuosalejatelt infot võimaliku hinna ja võimalike keelesuundade kohta. KA hinnangul ei olnud antud juhul päringu eesmärk ettevõtjatelt konkreetsete nõuannete saamine, samuti ei olnud tegemist ettevõtjate kaasamisega riigihanke ettevalmistamisse. Lisaks leiab KA, et ainetu on arutelu sellegi üle, kas infopäring oli käsitletav ettevõtjate teavitamisena kavandatavast hankest või nõuetest. Nõuetest kedagi teavitatud ei ole, mida kinnitab asjaolu, et hankija ei avaldanud kavandatava riigihanke sisu ja olemuse kohta turuosalistele vähimatki infot. Ühtlasi tuvastas KA, et PPA 2023. a. hankeplaanis on tõlketeenuse hanke korraldamine

planeeritud. Hankeplaan on avalik dokument ning kõik soovijad saavad sellega piiranguteta tutvuda¹.

Eelnevale lisaks tuleb KA hinnangul analüüsida ka seda, millist infopäringu tulemusel saadud infot hankija teoreetiliselt üldse oleks saanud riigihanke alusdokumentides avaldada ning kas saadud teabe avaldamine oleks (hoopis vastupidiselt) võinud panna päringule vastanud ettevõtjad halvemasse olukorda. Hankija selgitas (27.08.2025) saadetud vastuses: „Hankija hinnangul ei oleks uuringutulemuste avaldamine tõenäoliselt loonud mõnele turuosalisele olulist ajalist eelist, kuid kuna küsitud ja saadud teave ei olnud sisuliselt uus ega määrav, ei nähtud avaldamisel praktilist lisaväärtust.“.

Kuigi ei saa väita, et päringu käigus saadud info tõlketeenuse hinnast oleks käsitletav ärisaladusena, mida ei avaldata RHS § 10 lg 3¹ kohaselt, on KA seisukohal, et ettevõtjate tõlketeenuse hinna detailse või üldistatud kujul avaldamine oleks võinud mõjutada turuosalisi tulevaste pakkumuste tegemisel ning pakkumuse maksumuse turuhinna kujundamisel.

PPA auditi aruandest selgub, et hankija hindas, et saadud teave ei olnud oluline, mis võiks konkurentsi kahjustada ning seetõttu jäeti info avaldamata. PPA audiitorite hinnangul saab turu-uuringus osalenud ettevõtja vähemalt ajalisele eelise. RHS § 10 lõikest 3 tuleneva nõude täitmise kontrollimisel analüüsitakse turu-uuringu käigus küsitud informatsiooni sisu (sh info olulisust ning seda, millist sisulist eelist võis turu-uuringu käigus saadud teave ettevõtjale anda) ning seda, kas turu-uuringus osalemine võis anda ettevõtjale ajalise eelise. Hankija poolt tarvitusele võetud meetmed konkurentsi moonutamise ärahoidmiseks tuleb hinnata tervikuna, sealhulgas võtta arvesse, kas pakkujatele on RHS § 10 lg 3 punkti 2 kohaselt määratud piisavalt pikk tähtaeg pakkumuse esitamiseks. KA rõhutab taaskord, et turuosalistel oli võimalik planeerida hankes osalemine ka PPA hankeplaani alusel, milles oli kajastatud 2023. aasta jooksul tõlketeenuse hanke läbiviimine.

KA hinnangul ei saa eelis olla hüpoteetiline või eelise saamine olla tingitud ainult asjaolust, et päringu tegemise fakti või tulemusi ei olnud avaldatud. Teabe avaldamata jätmise tulemusel võiks eelis tekkida sel juhul, kui hankija oleks teinud turu-uuringut viisil, et oleks arutanud ettevõtjatega tulevase hanke tingimusi ja oma vajadust kohendanud saadud vastuste järgi. Hankija aga ei kujundanud oma sisulist vajadust selle infopäringu tulemusel saadud andmete alusel, samuti ei andnud välja mingit olulist teavet. Hankeplaanis oli kogu see info, mida hankija teabepäringu raames omalt poolt käsitles, avalikuna olemas. Veelgi enam, isegi kui hankija oleks infopäringu tegemise fakti riigihanke alusdokumentides adresseerinud, ei oleks see PPA audiitorite esitatud hinnanguga, et keegi sai vähemalt ajalise eelise, seonduvalt mitte midagi muutnud.

Hankija selgitas (27.08.2025) saadetud vastuses võimaliku ajalise eelise aspekti. Turu-uuring viidi läbi üldisel tasandil ilma, et oleks avaldatud konkreetseid tehnilisi nõudeid, hanke tingimusi, eeldatavat mahtu või muid sisulisi asjaolusid, mis oleks võimaldanud ette valmistada pakkumuse koostamist või andnud varajase juurdepääsu pakkumuse koostamise seisukohast olulisele teabele. Uuringu küsimused olid suunatud ainult turu üldise valmisoleku kaardistamisele ning ei sisaldanud vähimatki teavet, millest teadmine oleks andnud päringu

¹ <https://www.politsei.ee/files/Riigihanked/politsei-ja-piirivalveameti-hankeplaan-2023.pdf?c127e75bf0>

saanud ettevõtjatele konkurentsieelise (seda nii ajas kui sisus) võrreldes nendega, kellele päringut ei saadetud.

Siinkohal on oluline märkida, et vastuse hankija päringule saatsid 42 ettevõtjat ning nende vastused ei olnud oluline teave, mida tulnuks teistele turuosalistele riigihanke alusdokumentides avalikustada. Veelgi enam – võttes arvesse RHS üldpõhimõtteid, on kaheldav kas neid olnuks hankija poolt konkurentidele üldse asjakohane avaldada. Kuna uuringu tulemusi ei avaldatud, siis ei saanud ei uuringus osalejad ega ka mitteosalejad teada teiste poolt pakutud hindu ega muud infot. Nagu eelpool toodud, siis mingeid olulisi hanke tingimusi ei olnud osalejatele avaldatud, seega ei saanud tekkida ka mingit eelist. Kindlasti tuleb rõhutada, et RHSi mõistes on hankijal alati kohustus täita läbipaistvuse nõuet ning tagada turutingimustel saadud hind. Seda nõuet on hankija täitnud ning saanud arvutada turutingimustele vastava hanke eeldatava maksumuse.

KA küsis selgitust hankijalt ning oma vastuses (27.08.2025) täpsustas hankija järgnevat. Hankija hindas turu-uuringu käigus saadud vastuseid ning leidis, et esitatud teave kattus suures osas juba varasemalt teadaoleva üldise infoga ega pakkunud täiendavat sisendit, mis oleks mõjutanud hanke alusdokumentide koostamist.

Turu-uuringu käigus küsiti:

- millist tõlketeenust pakkujad pakuvad ja mis hinnaga;
- hinda sihtkeelest lähtekeelde ja vastupidi;
- kas pakutakse otsetõlget;

Hankes hindamiskriteeriumiteks olid:

- tõlketeenuse kogumaksumust (osakaal 60%);
- kiireloomulise töö lisatasu suurust protsentides (15%);
- pakkuja suutlikkust tõlkida eesti keelest sihtkeelde ja vastupidi (25%).

Seega saadi turu-uuringust peamiselt teave, mis hinnaga turul teenust pakutakse ja mis üldise teadaoleva info kohaselt kattus hankijale varasemalt teadaolevaga. Hankes teenusele hinnalage ei kehtestatud, seega ka selles osas eelise andmist olla ei saa. Kiireloomulise töö hinda turu-uuringus ei küsitud, mistõttu ei saa ka see eelis olla.

KA soovib rõhutada, et hankes tegid pakkumuse 35 ettevõtjat, neist 32 pakkumust oli tehtud rohkem kui 1 osale. See näitab, et kindlasti oli pakkumusi ja pakkujaid piisavalt.

Kui lähtuda sellest, et päringu said ca 200 ettevõtjat ning vastajaid oli 42, siis võib järeldada, et ülejäänud päringu saajad, kes hankijale ei vastanud, ei olnud huvitatud ka planeeritava hankel pakkumuse esitamisest (ega pidanud seetõttu vajalikuks ka päringule vastata). Arvestama peab muuhulgas ka asjaolu, et tegemist ei ole tavapärase konverentsitõlkega, vaid suunatud tundlikule sihtrühmale ning tõlke kiireloomuline ning ööpäevaringne vajadus võis juba alguses peletada paljud pakkujad. Samuti tuleb arvestada, et kokku sai hankija 356 täitjat erinevatele osadele, kellega sõlmiti raamlepingud. Kõike seda arvesse võttes ei ole võimalik järeldada, et keegi

infopäringu saanud ettevõtjatest oleks saanud seeläbi eelise või keegi jättis seetõttu pakkumuse esitamata, kuna PPA ei olnud riigihanke alusdokumentides infopäringu tegemist välja toonud.

Kokkuvõtvalt jääb KA seisukohale, et PPA auditi aruandes viidatud etteheide riigihanke alusdokumentides turu-uuringu tulemuste avaldamata jätmise kohta ei ole eeltoodut arvesse võttes asjakohased. KA hinnangul oli hankija tegevus oma sisult turukaardistus, mille raames saadeti välja infopäringud. Hankija ei ole ettevõtjalt küsinud ja ettevõtjad ei ole hankijale andnud nõuandeid seoses hanke ettevalmistamisega ning puudub selline oluline teave, mida riigihanke alusdokumentides avaldada tulnuks.

Sellest tulenevalt ei kohaldu EK juhendi punkt 18. EK juhendi punkti 18 kohaselt on kirjeldatud rikkumisena olukord, kus hankes osaleja eelnev nõuanne hankijale toob endaga kaasa konkurentsi moonutamise või mittediskrimineerimise, võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtete rikkumise nagu sätestatud direktiivi artiklites 40 ja 41 ning mille tulemusena tuleb hankega seotud kuludele kohaldada 25% finantskorrektsiooni määra. Direktiivi artiklid 40 ja 41 on siseriiklikusse õigusesse üle võetud RHS §-iga 10.

Käesolevas analüüsis on põhjalikult käsitletud hankija tegevuse vastavust RHS §-is 10 sätestatud regulatsioonile (ning seeläbi ka direktiivi artiklites 40 ja 41 sätestatule), kuid kokkuvõtlikult on KA seisukohal, et hankija tegevus ei ole moonutanud konkurentsi, kuivõrd infopäringuga kaardistati vaid üldine turu olukord ning seeläbi ei saanud infopäringus osalejad mingit olulist teavet kavandatava hanke tingimustega seondult. Info selle kohta, et PPA kavandab tõlketeenuse hanke läbiviimist, oli turuosalistele kättesaadav hankeplaanist. Sellel samal põhjusel ei toonud infopäringu tulemustest teavitamata jätmine endaga kaasa mittediskrimineerimise, võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtete rikkumist. Hanke läbiviimiseks on avaldatud kõigile turuosalistele kättesaadaval kujul hanketeade riigihangete registris ning pakkumuste esitamiseks on ette nähtud piisav tähtaeg. Seega ei esine käesoleval juhul EK juhendi punktis 18 kirjeldatud olukord, mistõttu ei tule hankega seotud kuludele kohaldada finantskorrektsiooni.

Eeltoodust tulenevalt, kuivõrd KA hinnangul hankija poolt antud küsimuses RHSi rikkumist ei esine, puudub KA-l alus hanke tulemusena tehtud kuludele korrektsiooni tegemiseks.

Seega ei sisalda Euroopa Komisjonile esitatud maksetaotlused ja ka auditeerimiseks edastatud raamatupidamise aastaaruande eelnõu kulusid, mille osas KA on tuvastanud rikkumisi ning mis oleksid seetõttu abikõlbmatud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tairi Pallas
osakonnajuhataja

Katrin Veering 6125045
katrin.veering@siseministeerium.ee