



Eesti Maaülikool
F. R. Kreutzwaldi tn 1
Tartu linn
51006, Tartu maakond

18.03.2024

nr 11.2-12/24/207

OTSUS finantskorrektsiooni tegemise kohta

Riigi Tugiteenuste Keskus (registrikood: 70007340; edaspidi rakendusüksus) teeb meetme „Piirkondade konkurentsivõime tugevdamine“ tegevuse „Regionaalsete kompetentsikeskuste arendamine“ raames otsuse Eesti Maaülikooli (edaspidi *toetuse saaja*) projekti „Kohalikul toorainel põhinevate kontsentraatide ja klaaritatud mahlade tootmise tehnoloogilised võimalused“ (projekt nr 2014-2020.5.04.20-0416; edaspidi *projekt*) osas.

Rakendusüksus tuvastas, et toetuse saaja ei ole riigihanke „Laboritarvikute ja väikevahendite ostmise“ (viitenumber 226096, edaspidi hange nr 226096) läbiviimisel järginud riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõudeid. Sellest lähtuvalt kohaldab rakendusüksus antud projektis kajastatud hanke nr 226096 kuludele finantskorrektsiooni ning loeb **mitteabikõlblikuks kuluks 500,74 eurot**.

Otsuse tegemise aluseks on perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi STS) § 8 lg 2 p-d 4 ja 6, § 45 lg 1 p 3, § 46, § 47 lg 1, Vabariigi Valitsuse 01.09.2014. a määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi ühendmäärus; kuni 08.10.2020 kehtinud redaktsioon¹) § 22 lg 11 p 5 ja lg 12, riigihalduse ministri 20.01.2016 määruse nr 5 „Toetuse andmise tingimused regionaalsete kompetentsikeskuste arendamiseks“ (edaspidi *meetme määrus*) § 29 lg 1 p 3 ja § 31, samuti toetuse saajaga peetud kirjavahetus ning projekti raames esitatud hanke nr 226096 kulud.

¹ Riigikohus on 28.06.2023 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-2 kohtuotsuse punktis 74 selgitanud, et Euroopa Liidu reeglite võimaliku rikkumisega kaasnevad riskid ei tohi olla toetuse saaja jaoks suuremad ja tagajärjed koormavamad, kui toetuse määramise ajal kehtivate õigusnormidega sätestatud. Rakendusüksus selgitab, et toetuse saaja taotluse rahuldamise otsus nr 11.6-12/0674 on tehtud 25.06.2020, mistõttu kohaldab rakendusüksus hanke nr 226096 rikkumise osas tehtavale finantskorrektsioonile kuni 08.10.2020 kehtinud ühendmääruse redaktsiooni. Eelkirjeldatud ühendmääruse redaktsioonis on otsuse punktis 1.1 kirjeldatud rikkumisele ettenähtud suurem kaalutlusruum finantskorrektsiooni määra rakendamisel ja seega on see hetkel kehtiva ühendmääruse redaktsiooniga võrreldes toetuse saajale soodsam.

1. Riigihanke nr 226096 raamlepingus ei ole sätestatud täpseid hindamiskriteeriume, mille alusel selgitatakse minikonkursil välja parim pakkumus

1.1. Rikkumise asjaolud

Toetuse saaja viis raamlepingute sõlmimiseks läbi rahvusvahelise avatud hankemenetlusega riigihanke nr 226096 (hanketeade avaldati riigihangete registris 09.09.2020), kus hindamiskriteeriumiteks oli sätestatud maksimaalne transporditasu raamlepingu kehtivuse ajal osakaaluga 50 punkti ja maksimaalne tarneaeg pakkuja laokaubale osakaaluga 50 punkti. Registrisse üleslaetud riigihanke alusdokumendi lisa nr 1 „Raamlepingu projekt“ (edaspidi raamleping) p 4.5 kohaselt sõlmitakse hankelepingud minikonkursi tulemusel muuhulgas järgmistel tingimustel:

„4.5.4. eduka pakkumuse valiku alused sätestatakse minikonkursi tingimustes.

4.5.5. Eduka pakkumuse valiku aluseks võib olla eelkõige konkreetse kauba ühikuhind, konkreetse tellimuse maksumus, hankija sätestatud tingimustele vastava ostukorvi maksumus, eelnimetatud erinevad maksumused koos tarnetasuga, konkreetse kauba tarnetasu või tarneaeg või eelnimetatud kriteeriumite suhtelised osakaalud.

4.5.6. Hankija jätab endale õiguse sätestada eduka pakkumuse valiku aluseks kõik majanduslikku soodsust iseloomustavad võimalikud näitajad. Eduka pakkumuse valiku alus tehakse teatavaks minikonkursi kutses.

4.5.7. Kui minikonkursi kutses ei ole märgitud eduka pakkumuse valiku aluseid, siis on eduka pakkumuse valiku kriteeriumiks madalaim maksumus.“

Hankega nr 226096 seotud ostude puhul on toetuse saaja seadnud eduka pakkumuse valiku kriteeriumiks soodsaima ühikuhinna või tellimuse kogumaksumuse.

Rakendusüksuse hinnangul on toetuse saaja raamlepingu p-des 4.5.4 – 4.5.7 sätestanud minikonkurssidel rakendatavad hindamiskriteeriumid valikulise nimekirjana, jättes sätestamata, millistele tunnustele vastavate hankelepingute puhul milliseid hindamiskriteeriume kasutatakse. Seega selguvad täpsed minikonkurssidel kasutatavad hindamiskriteeriumid alles minikonkursi läbiviimisel. Selliselt sätestatuna ei saanud võimalikel raamlepingu partneritel olla selge, millistest kriteeriumitest toetuse saaja hankimisel lähtub. Soodsaima pakkumuse valiku tingimuste ebaselgus võis potentsiaalselt hankes osalemisest huvitatud isikutele kui ka konkreetsetele raamlepingu osalistele olla heidutava mõjuga.

Eeltoodust tulenevalt ei ole toetuse saaja järginud RHS § 3 punkte 1 ja 2 ning § 30 lõiget 1 ja lg 9 punkti 4.

1.2. Toetuse saaja seisukoht

Toetuse saaja selgitas 12.02.2024 järgmist: „Hankega nr 226096 „Laboritarvikute ja väikevahendite ostmine“ seotud ja projektis kajastatud ostude puhul oleme kõigil juhtudel kasutanud eduka pakkumuse valikul soodsaima ühikuhinna kriteeriumi, mis raamhanke lepingu kohaselt on eelistatuim kriteerium. Päringud olid saadetud kõigile raamhanke partneritele kasutades selleks EMÜ hankeosakonna poolt loodud e-kirjade listi (laboritarvikud@lists.emu.ee). Esitatud arvete juurde on kuludokumentide esitamisel lisatud ka vastavad päringud ja raamhanke partneritelt laekunud pakkumised ning pakkumuste võrdlused. Kõigis raamhanke partneritele välja saadetud päringutes oli toodud välja ka et eduka pakkumise aluseks on ühikuhind. Vastavad märked on tehtud lisatud exceli tabelis.

Ühtegi võrreldavat pakkumist ei esitatud minikonkursside käidus FT-IR spektrite raamatukogu (suhkrud ja süsivesikud) päringule (Syntpot OÜ arve 230153) ja UV puhastusseadme tarvikute päringule (Biotecha Eesti OÜ arve nr 232871).“.

1.3. Rakendusüksuse seisukoht ja õiguslik põhjendus

Vastavalt STS § § 26 lg-le 1 ja meetme määruse § 29 lg 1 p-le 3 kohustub toetuse saaja järgima RHS-i, kui ta on hankija RHS-i tähenduses. Kuivõrd toetuse saaja on hankija, on ta kohustatud järgima RHS-is sätestatud nõudeid.

Vastavalt RHS § 3 p-dele 1, 2 ja 3 on hankija kohustatud järgima riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, sh tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse, kohtlema kõiki isikuid võrdselt, mittediskrimineerivalt ning tagama konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel.

RHS § 30 lg 1 kohaselt lähtutakse raamlepingul põhinevate hankelepingute sõlmimisel raamlepingu tingimustest ja käesolevas paragrahvis sätestatud korrast, raamlepingu tingimusi oluliselt muutmata. Vastavalt sama paragrahvi lg 9 p-le 4 kohaldatakse minikonkursile raamlepingus sätestatud korda tingimustel, et hankija sõlmib hankelepingu pakkujaga, kes on riigihanke alusdokumentide tingimustel kohaselt esitanud majanduslikult soodsaima pakkumuse. Rakendusüksuse hinnangul on toetuse saaja minikonkursside hindamiskriteeriumid sätestanud valikulise nimekirjana, loetledes raamlepingus üles võimalikud hindamiskriteeriumid (p-d 4.5.4-4.5.7), kuid jättes raamlepingus sätestamata, millistele tunnustele vastavate hankelepingute puhul milliseid hindamiskriteeriume kasutatakse. Soodsaima pakkumuse valiku tingimuste ebaselgus võis potentsiaalselt hankes osalemisest huvitatud isikutele kui ka konkreetsetele raamlepingu osalistele olla heidutava mõjuga.

Hanke korraldamise ajal kehtinud RHS § 3 sätestas kohustuslikud riigihanke korraldamise üldpõhimõtted, mille kohaselt pidi hankija muuhulgas tegutsema läbipaistvalt ja kontrollitavalt ning kohtlema kõiki isikuid võrdselt. Hangete läbiviimisel on hankija kohustatud järgima RHS-i asjakohaseid sätteid alati koostoimes RHS-i üldpõhimõtetega. RHS § 30 sätestas hankelepingute sõlmimise korra raamlepingute alusel. RHS § 30 lg 9 p 4 nägi ette, et hankija sõlmib hankelepingu pakkujaga, kes on riigihanke alusdokumentide tingimustel kohaselt esitanud majanduslikult soodsaima pakkumuse. Antud sättest tulenevalt ei ole õiguspärane olukord, kus täpsed minikonkursi hindamiskriteeriumid selguvad alles minikonkursi käigus, kuivõrd eduka pakkuja väljaselgitamine minikonkursil peab toimuma juba eelnevalt sätestatud tingimustel kohaselt. Seega tuleneb antud sättest, et hindamiskriteeriumid, mille alusel selgitatakse minikonkursil välja parim pakkumus, peavad olema esitatud raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides koos nende kasutamise reeglitega.

Rakendusüksus märgib, et seisukoht, mille kohaselt tuli hindamiskriteeriumid täpselt hanke alusdokumentides sätestada, kehtis juba hanke läbiviimise ajal ning toetuse saajale ei ole ette heidetud õigusnormide rikkumist, mis hanke ajal ei kehtinud või mida toetuse saaja toona teadma ei oleks pidanud. Hanke korraldamise ajal kehtinud direktiivi 2014/24/EL art 33 lõike 5 sissejuhatava lauseosa ja punkti d kohaselt tuleb minikonkursside hindamiskriteeriumid ette näha raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides. Samad seisukohad tulenesid ka enne hanke läbiviimist koostatud Euroopa Komisjoni raamhangete läbiviimise juhendist², kus on öeldud, et hankeleping sõlmitakse rakendades raamlepingu tehnilises kirjelduses sätestatud hindamiskriteeriume. Raamlepingus sätestatavad hindamiskriteeriumid (sh hindamismetoodika) tuleb piisava detailsusega potentsiaalsetele pakkujatele ette näha selleks, et ebamäärastel tingimustel ei oleks pakkujaid heidutavat mõju. Arvestades eeltoodut, sh riigihangete üldpõhimõtteid leiab rakendusüksus, et toetuse saaja pidi juba toona olema teadlik, kuidas raamlepingute alusel hankelepingud õiguspäraselt sõlmida.

Euroopa Kohus on leidnud, et raamlepingu alusel sõlmitava hankelepingu tingimused peavad olema läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ja võrdse kohtlemise põhimõtete järgimiseks

² Commission European Directorate General internal market and services public procurement „Policy explanatory note – framework agreements – classic directive“ Ref. Ares(2016)810203 - 16/02/2016

objektiivsed, et tagada pakkumuste võrdlemise ja hindamise objektiivsus ja et need toimuksid tõelise konkurentsi tingimustes³. Seega hindamiskriteeriumid, mille alusel parim pakkuja välja selgitatakse, peavad olema raamlepingus piisava põhjalikkusega sätestatud selleks, et ebamäärastel tingimustel ei oleks pakkujatele heidutavat mõju. Kriteeriumid võivad olla kas samad, mis raamlepingus või erinevad, ent peavad potentsiaalsete pakkujate/raamlepingu partnerite võrdseks kohtlemiseks ja ostude läbipaistvuse tagamiseks kindlasti olema eelnevalt arusaadavalt ja täpselt sätestatud. Pakkumuste hindamiskriteeriumid ei saa selguda alles minikonkursil ega olla lahtised või laialivalguvad, kuna sel juhul ei ole need objektiivsed. Juhul, kui hankija näeb ette üksnes hindamiskriteeriumid, mida ta soovi korral kasutada võib, püüdes ette näha kõik võimalikud, aga ka ebatõenäoliselt või harva kohaldatavad variandid, siis ei lähe see kokku eelviidatud õigusnormide ja üldpõhimõtetega. Rakendusüksus on seisukohal, et käesolevas hankes on minikonkurssidel kasutatavad pakkumuste hindamiskriteeriumid sätestatud ebamääraselt ega võimaldanud osalemisest huvitatud isikutel enne raamlepingu sõlmimiseks korraldatavas riigihankes osalemist objektiivselt aru saada, kuidas hakkab toimuma minikonkursside pakkumuste hindamine. Rakendusüksuse hinnangul on hankes kehtestatud minikonkursside hindamiskriteeriumid sätestatud selliselt, mis annavad hankijale kontrollimatu ja läbipaistmatu õiguse omal äranägemisel hindamiskriteeriume minikonkurssidel kehtestada. Rakendusüksus lisab, et kui soodsaima pakkumise valik ei ole läbipaistev ja kontrollitav, on hankijal keeruline ka järgida ja tõendada parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhet.

Seega on hankijal kohustus raamlepingus anda pakkujatele selgelt ja ammendavalt teada, milliseid konkreetseid kriteeriume ja millal ta kasutada kavatseb. Sellisel juhul on võimalik nendega arvestada juba raamlepingu sõlmimiseks korraldatavas menetluses pakkumuse esitamisel. Rakendusüksus leiab, et juhul kui raamlepingusse on kaasatud nii väiksemad kui ka suuremad ettevõtted, siis ei puugi neil olla pakkumise tegemisel võrdset positsiooni. On asjakohane väita, et eriti väiksemate ettevõtete huvides oleks olnud juba algusest peale teada, millistel tingimustel raamlepingus edukaid pakkujaid ning minikonkursside võitjad valitakse. Kui pakkujatele pole ette teada, kuidas täpselt võitjaid valitakse, on tegemist olukorraga, kus ettevõtted ei tea pakkumist tehes, kui võimekate konkurentidega nad võivad ühte raamlepingusse sattuda ega seda, millistel alustel nad teiste raamlepingu partneritega hankelepingute sõlmimisele konkureerivad. Erinevatele ettevõtetele võivad oluliseks osutuda ja seega konkrentsieeliseks olla erinevad kriteeriumid, olgu selleks toodete hinnad, tarnete kiirused, kvaliteedi näitajad vms. Seega võivad just hindamiskriteeriumitest lähtuvalt olla ettevõtete võimalused edukaks tunnistatud saada erinevad. Seega avaldavad minikonkursside hindamiskriteeriumid hanke tulemustele olulist mõju.

Rakendusüksus möönab, et hankija võib määrata iga minikonkursi korral erinevad hindamiskriteeriumid, kuid seda vaid juhul, kui kriteeriumid ja nende täpne rakendamise kord on raamlepingus eelnevalt sätestatud. Antud juhul seisnebki rikkumine just selles, et toetuse saaja on raamlepingus sätestanud hindamiskriteeriumid valikulise kataloogina, kuid ei ole ette näinud nende rakendamise reegleid. Seega peavad võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõttest lähtuvalt koos hindamiskriteeriumitega olema sätestatud ka nende rakendamise reeglid juhul, kui plaanitakse kasutada erinevaid kriteeriume. Hankes osaleda soovivatel ettevõtjatel peab olema üheselt mõistetavalt arusaadav, milliseid kriteeriume ja milliste reeglite järgi kavatseb hankija pakkumusi minikonkurssidel hinnata.

Rakendusüksus leiab, et hindamiskriteeriumid, kui hankele ja selle raames läbiviidavatele minikonkurssidele ulatuslikku mõju omavad tingimused, peavad olema raamlepingus alati selgelt koos nende rakendamise reeglitega määratletud. Kuna toetuse saaja on hindamiskriteeriumid antud juhul sätestanud valikulise nimekirjana ja ei ole välja toonud erinevate hindamiskriteeriumite rakendamise reegleid, esineb rakendusüksuse hinnangul käesoleval juhul ebamääraste tingimuste tõttu nii hankes osalemisest potentsiaalselt huvitatud isikutele kui ka konkreetsetele raamlepingu osalistele heidutav mõju.

³ Euroopa Kohtu 10.05.2012 otsus C 368/10, p 85

Eeltoodust tulenevalt on rakendusüksus seisukohal, et toetuse saaja on rikkunud RHS §-s 3 kirjeldatud riigihangete üldpõhimõtteid ja §-s 30 sätestatud raamlepingute menetlusreegleid. Seega on toetuse saaja rikkunud talle STS § 26 lg-ga 1 pandud kohustust järgida hangete korraldamisel RHS-is sätestatud nõudeid.

1.4. Rikkumisele kohaldatav finantskorrektsiooni määr 10%

STS § 45 lg 1 p 3 kohaselt tehakse finantskorrektsiooni otsus toetuse vähendamiseks või tühistamiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 143 alusel juhul, kui toetuse saaja on jätnud osaliselt või täielikult täitmata kohustuse või nõude ja see on mõjutanud kulu abikõlblikkust. Sama seaduse § 46 lg 1 kohaselt, kui finantskorrektsiooni otsuse tegemisel ei ole kohustuse või nõude täitmata jätmise laadist tulenevalt võimalik selle rahalise mõju suurust hinnata, kuid esineb põhjendatud oht, et kohustuse või nõude täitmata jätmine tõi kaasa rahalise mõju, siis vähendatakse toetust ühendmääruse alusel.

Ühendmääruse § 21 lg 1 alusel, kui STS § 46 lg 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 ühendmääruse 4. peatükis sätestatud ulatuses. Rakendusüksus on seisukohal, et toetuse saaja poolt talle pandud kohustuse eiramise tulemusena on tekkinud kahju, kuid selle suurust ei ole võimalik hinnata, sest ei ole teada, milliseks oleks kujunenud raamhanke pakkujate ring, esitatud pakkumused ning minikonkursside tulemused, kui toetuse saaja oleks järginud RHS-i.

Ühendmääruse seletuskirja kohaselt on ühendmääruses sätestatud finantskorrektsiooni määradega juba kohustuse eiramise võimalikku mõju kaalutud. Lisaks täiendab seletuskiri, et riigihangete rikkumiste korral ei ole üldjuhul võimalik konkreetset kahjusummat välja arvutada, kuna tegemist on potentsiaalse ja teoreetilise (kaudse) kahjuga, mis võib tekkida õigusnormi rikkumisel ja konkreetsete asjaolude põhjal loetakse rikkumine tõendatuks. Eeltoodud põhimõtteid toetab ka Euroopa Kohus, selgitades kohtasjades nr C-743/18 ja C- 406/14, et hanketingimuste rikkumise korral ei ole konkreetse finantsmõju tõendamine nõutav ja see ei pea olema nähtav. Piisab sellest, kui asjasse puutuva fondi eelarve mõjutamise võimalus ei ole välistatud. Sellist tõlgendust Euroopa Kohtu käsitlusest on Tallinna Ringkonnakohus möönnud 21.06.2022 otsuses haldusasjas nr 3-19-1239 ja leidnud, et ühendmääruses kirjeldatud rikkumise eelduse täidetuse korral puudub rakendusüksusel kaalutusõigus, st tuleb teha finantskorrektsiooni otsus. Sellest lähtuvalt ei ole tegemist formaalse rikkumisega ning rakendusüksusel tuleb teha finantskorrektsiooni otsus toetuse vähendamiseks, kuna on jäetud täitmata kohustus järgida hangete korraldamisel RHS-is sätestatud korda ja see on mõjutanud kulu abikõlblikkust.

Ühendmääruse § 22 lg 11 p 5 kohaselt vähendatakse hankelepingule eraldatavat 25 protsenti, kui hankemenetluse korraldamisel on pakkuja kvalifitseerimiseks, pakkumuse vastavaks tunnistamiseks või pakkumuse hindamiseks riigihanke alusdokumentides nimetatud kriteerium, mis on vastuolus riigihangete seadusega. Ühendmääruse § 22 lg 12 kohaselt võib sõltuvalt rikkumise raskusest kohaldada lõike 11 punktides 3–16 nimetatud juhtudel 5- või 10-protsendilist finantskorrektsiooni määra.

Käesoleval juhul on toetuse saaja minikonkursside hindamiskriteeriumid sätestanud valikulise nimekirjana ja ei ole välja toonud erinevate hindamiskriteeriumite rakendamise reegleid. Ebamäärastest tingimustest lähtuvalt võis esineda nii hankes osalemisest potentsiaalselt huvitatud isikutele kui ka konkreetsetele raamlepingu osalistele heidutav mõju. Sellest lähtuvalt ei ole ka teada, milliseks oleks kujunenud raamhanke pakkujate ring, esitatud pakkumused ning minikonkursside tulemused, kui toetuse saaja oleks minikonkursside hindamiskriteeriumide seadmisel järginud RHS-i. Seega on antud hankes konkurentsi põhjendamatult piiranud. Rakendusüksus on seisukohal, et käesoleva rikkumise puhul ei esine selliseid raskendavaid

asjaolusid, mis õigustaksid maksimaalse 25%-lise finantskorrektsiooni määra kohaldamist. Samas ei sätestanud toetuse saaja raamlepingu kavandis mitte ühtegi pakkumuste hindamise kriteeriumit, mida ta kindlasti ostude sooritamisel/minikonkursside läbiviimisel kasutama hakkab. Toetuse saaja jättis endale raamlepingu p-des 4.5.4 – 4.5.7 väga laia otsustusõiguse kriteeriumide sätestamiseks, mille alusel igakordse ostu puhul valik tehakse. Mida suurema otsustusõiguse hankija endale eduka pakkuja valimiseks riigihanke alusdokumentides jätab, seda suurem on sellise ebamäärase regulatsiooni heidutav mõju raamhankes osalemisest huvitatud ettevõtjatele. Seetõttu leiab rakendusüksus, et antud juhul esine ka kergendavaid asjaolusid, mis õigustaksid 10%-st väiksema finantskorrektsiooni määra kohaldamist.

Lisaks väärrib märkimist, et ühendmääruse seletuskirja kohaselt on RHS § 3 üldpõhimõtete rikkumine siiski sedavõrd oluline rikkumine, mis üldjuhul toob kaasa 25%-lise korrektsiooni. Pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine riivab ka Euroopa Liidu peamisi aluspõhimõtteid nagu vaba turu tõrgeteta ja konkurentsimoontonutusteta toimimine. Selliste Euroopa Liidu aluspõhimõtete riivet tuleb pidada oluliseks ka Euroopa Liidu finantshuvide kaitse seisukohalt. Rakendusüksus rõhutab, et liiduülesed finantshuvid on muu hulgas suunatud sellele, et liidu vahendite kasutus tagab maksimaalsel võimalikul moel liidu aluspõhimõtete täitmist, st avalike vahendite kasutus tagab liidu põhimõtete igakülgse täitmise. Seega tuleb liidu aluspõhimõtete riivet pidada üldjuhul ka selliseks, mis toob kaasa suurema finantskahju liidu vahenditele. Eelnevat arvestades on rakendusüksuse hinnangul valikuliste hindamiskriteeriumite seadmise korral ja olukorras, kus hankes esines siiski arvestatav konkurentsitase, kuid sellegipoolest on rikutud RHS § 3 üldpõhimõtteid, mis muu hulgas riivavad ka liidu aluspõhimõtteid, ainuvõimalik rakendada 10%-list korrektsiooni määra. Seetõttu ei saa toetuse saajal tekkida eelkirjeldatu valguses õigustatud ootust, et rikkumisest ja sellest tingitud RHS § 3 üldpõhimõtete mittejärgimise korral peaks rakendatav finantskorrektsiooni määr 10 protsendist madalam olema.

1.5. Finantskorrektsiooni summa ja projekti eelarve vähendamine

Toetuse saaja on hanke nr 226096 raames tekkinud kulusid kajastanud tegevuses 15 „Tegevusvaldkond 1 - Materiaalse ja immateriaalse vara soetamine“ kuludokumentide nr 119-nr 124 alusel kokku summas 5007,40 eurot.

Lähtuvalt eeltoodust loeb rakendusüksus nendest kuludest mitteabikõlblikuks 10% ehk 500,74 eurot, millest toetus on 425,63 eurot ja omafinantseering 75,11 eurot.

Vastavalt STS § 46 lõikele 3 väheneb projekti eelarve vähendatava toetuse ulatuses vastavalt taotluse rahuldamise otsuses kehtivale proportsioonile, mistõttu muudab rakendusüksus projekti osas toetuse rahuldamise otsuse resolutsiooni ning vähendab mitteabikõlbliku summa ulatuses projekti eelarvet.

2. Toetuse saaja ärakuulamisõiguse tagamine

Haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 40 lõikest 1 tulenevalt peab enne haldusakti andmist haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Rakendusüksus edastas 26.02.2024 toetuse saajale finantskorrektsiooni otsuse eelnõu, paludes esitada omapoolne seisukoht antud otsuse kohta hiljemalt 04.03.2024.

Toetuse saaja teavitas 05.03.2024 rakendusüksust otsusega mittenõustumisest ja on seisukohal, et riigihanke nr 226096 alusdokumentides minikonkursile sätestatud hindamiskriteeriumid on õiguspärased ning finantskahju ei ole tekkinud ja ei saagi tekkida.

Toetuse saaja leiab, et hankija on jätnud endale õiguse tunnistada edukaks pakkumus kahe kriteeriumi alusel või nende kahe kriteeriumi suhtelise osakaalu alusel, milleks on: a) maksumus b) tarneaeg (RH nr 226096 AD lisa 1 „Raamlepingu projekt“ p 4.5.5.). Toetuse saaja selgitab, et

erinevad valikud maksumuse osas on sätestatud selgitava eesmärgiga, st minikonkursi maksumus võib koosneda mitmest erinevast osast nii nagu iga muu riigihanke puhul (näiteks on valiku kriteerium ainult kogumaksumus, mis tegelikult sisaldab kõiki pakkuja kulutusi, või on eraldi välja toodud erinevad hinnakomponendid: tarnetasu ja kauba maksumus – seda siis kas ühikuhinnana, tellimus hinnana, kogumaksumusena või muul samaväärsel moel). Seega on hankija täpsustanud, millest võib konkreetse minikonkursi maksumus koosneda, kuid need ei ole erinevad tingimused. Toetuse saaja lisas, et on kursis 2022. aastal muudetud § 30 lg 9 p 4 sõnastusega, mille kohaselt tuleb raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides kehtestada minikonkursile hindamiskriteeriumid, mis vastavad RHS §-des 85 ja 86 sätestatud tingimustele ning kohaldab muutunud seadust uutele riigihangetele.

Toetuse saaja selgitas veel, et kuivõrd RH nr 226096 objekt laboritarvikud ja väikevahendid on suuremas osas Eesti turule vahendatav kaup, siis hankija eesmärk minikonkursi hindamiskriteeriumite sätestamisel oli jätta hankijale teatud määral operatiivsuse võimalus, mis on teadusprotsessis kohati äärmiselt vajalik. Kui katsete faasis selgub, et kohe on vajalik asendada üks või teine tarvik, on hankijal võimalus hinnata maksumuse kõrval ka tarneaega. Samas on tarneajal alati suur mõju konkreetse kauba maksumusele ning olukordades, kus selline operatiivsus ei ole vajalik, hakkaks konkreetset määratud tingimus (tarneaja muutumatu osakaal minikonkursi tingimustes) mõjutama ebaproportsionaalses mahus protsessideks planeeritud finantse, mis on õppe- ja teadustöö alarahastuse tingimustes kindlasti lubamatu.

Toetuse saaja märgib, et RHS § 85 lg 4 kohaselt võib hankija majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel hinnata ainult pakkumuse hinda või kulu üksnes juhul, kui kõik muud tingimused on ammendavalt määratud ning see tähendab, et ka tarneage on ammendavalt määratud. Kuna RH 226096 objektiks on enamuses mahus erinevate toodete vahendamine ja vahendamise kiirus sõltub konkreetse raamlepingu partneri olemasolevatest tarnelepingutest või konkreetse vahelao pakutavatest võimalustest, siis võib ühe ja sama kauba/toote kättesaadavus erinevatele raamlepingu partneritele varieerub väga suures ulatuses. Toetuse saaja leiab, et olukorras, kus hankijal ei ole võimalik välja töötada igaks olukorraks sobivaid tingimusi (suhtelisi osakaalusid) selliselt, et need ka realselt kannaksid igas olukorras majandusliku soodsuse ideed, oleks ainuvõimalik lahendus lähtuda ainult tootehinnast ning sätestada igal minikonkursil konkreetne tarneage (mis võib teatud operatiivsetes oludes olla äärmiselt lühike) ja vähendada seetõttu raamlepingusisest konkurentsi. Kui ühte konkreetset tarvikut on hankijal vaja kiiresti, kuid samas on vaja hoida kulud kontrolli all, siis on suur erinevus, kas määrata tarneajaks 2 päeva või anda võimalus konkureerida ka partneril, kelle tarneage on näiteks 3 päeva ja maksumus näiteks poole odavam. Sellisel juhul oleks tagatud nii majanduslik soodsus kui ka vajalik operatiivsus.

Seega eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt jättis hankija võimaluse minikonkursi igakordsel korraldamisel mh määrata hinna ja tarneaja suhtelised osakaalud ning jättis nimetatud konkreetsete osakaalude raamlepingu tingimustes. Toetuse saaja leiab, et tegemist ei ole eesmärgistatud tegevusega jätta tingimused läbipaistmatuks – kõik minikonkursi kutsed saadetakse eranditult kõikidele raamlepingu partneritele, igal konkreetset juhul peab konkreetse tellija määrama ära konkreetse eduka pakkumuse valiku aluse, st kas ainult hind või määrama ära hinna ja tarneaja suhtelise osakaalu (kui seda ei ole minikonkursi puhul tehtud, siis peame mõnna, et minikonkurss on korraldatud vastuolus RHAD-ga) ning juhul, kui eduka pakkumuse valiku alus ei ole minikonkursil määratud, siis kehtib RHAD lisa 1 p 4.5.7 – eduka pakkumuse valiku aluseks on madalaim hind. Eesti Maaülikooli hankeosakond on seisukohal, et RHAD-ga vastuolus olevate tingimuste korral kehtib samuti eelnimetatud säte – st sel juhul on eduka pakkumuse valiku aluseks madalaim hind.

Toetuse saaja mõonab, et RHAD lisa 1 p 4.5.7 võib olla sõnastatud pisut eksitavalt, millele võib iga konkreetne lugeja anda tõepoolest erineva tähenduse. Kuid hanke ettevalmistamisel oli eesmärk määrata ära hankija kõige esimene valik, milleks on eelkõige hind (selle erinevates meetodites) ja seejärel või tarneage või osakaalud. Seda toetab ka RHAD lisa 1 p 4.5.7. Seega ei ole eduka pakkumuse valikul võimalik kohaldada muid tingimusi, vaid ainult RHAD-s nimetatud tingimusi.

Toetuse saaja ei ole nõus ka seisukohaga, mille kohaselt raamlepingus sätestatud tingimused on valikulised ja läbipaistmatud. Toetuse saaja selgitab, et valikulisi hindamiskriteeriume RH nr 226096 tulemusel kasutada ei saa – kõik tingimused on määratud alusdokumentides ning võimalikeks tingimusteks on hind või tarneaeg või nende kahe valiku suhtelised osakaalud. Muid tingimusi minikonkursil kohaldada ei ole võimalik. Tegemist on raamlepingu täitmisel olulise tingimusega, mille võimalik konkreetne osakaal on igal konkreetset juhul erinev, aga mis saab igal konkreetset juhul olla väärtuses 1 – 100 (määrgime siinkohal, et ka selline hindamiskriteeriumite seadmine on RHS § 85 lg 9 kohaselt sobilik – osakaalusid võib väljendada asjakohase maksimaalse vahemikuna ning sama paragrahvi lg 10 kohaselt võib hindamiskriteeriumid seada ka tähtsuse järjekorda). Riigihanke nr 226096 dokumentidest puudub ainukese tingimusena hindamiskriteeriumite osakaalude vahemik 1-100, mis sisuliselt ei muuda alusdokumentides sätestatud hindamiskriteeriume valikuliseks või läbipaistmatuks. Vastupidi – tegemist on ka käesoleval ajal kehtiva seadusega kooskõlas olevate tingimustega.

Toetuse saaja leiab, et rakendusüksus ei ole põhjendanud oma seisukohta, mille kohaselt omavad riigihanke nr 226096 minikonkursi eduka pakkumuse leidmiseks seatud kriteeriumid finantsmõju. Ning kuidas oleks see finantsmõju omamata kui hankija oleks sätestanud seadusliku (nii hanke korraldamise ajal kui ka täna sel päeval, kuna tegemist on rahvusvahelise menetlusega riigihankega, millele direktiivid on otsekohalduvad ning seda fakti ei väärka asjaolu, et Eesti riigisisene reeglistik viidi direktiividega kooskõlla alles 2023. aasta jaanuaris) eduka pakkumuse valiku aluse: hind 1-100%; tarneaeg 1-100? Hankija ei nõustu seisukohaga, et valikukriteeriumid on läbipaistmatud ja valikulised ning seetõttu ei ole asjakohane ka väide, mille kohaselt hankija on oma tegevusega tekinaud finantsilist kahju. Toetuse saajale jääb arusaamatuks, kuidas on võimalik tuvastada kahju tekitamine (või siis kahju suurus?) olukorras, kus konkreetne tellija valib konkreetse teadus- või õppetöö toimumiseks ja toimimiseks optimaalsed tingimused arvestades riigihanke korraldamisel seatud ning kõikidele pakkujatele teadaolevaid kriteeriume? Sealjuures võib teadustöös konkreetse vajaliku kauba tarnega viivitamine omada pöördumatuid tagajärgi, seda nii finantsilises plaanis kui ka teadustöö eesmärkide täitmise võimalikkuse osas. Lisaks ei ole ka selge kuidas hankija tegevus (lähtuda riigihanke korraldamisel kehtestatud tingimustest) omaks finantsmõju ning valides tingimused, mis ei ole minikonkursi tingimused (st raamlepingu sõlmimise tingimused) on võimalik finantskahju välistatud.

Rakendusüksuse hinnangul ei muuda toetuse saaja 05.03.2024 esitatud kommentaarid ja vastuväited finantskorrektsiooni otsuse eelnõule käesolevas otsuses kirjeldatud rikkumise asjaolusid ega järeldusi ning ei anna alust finantskorrektsioonist loobumiseks, küll aga on rakendusüksus esitatud argumentide valguses lisanud täiendavaid põhjendusi ja seisukohti kordamata seejuures neid põhjendusi, mis on juba käesolevas otsuses piisava põhjalikkusega antud.

Rakendusüksus juhib toetuse saaja tähelepanu asjaolule, et põhimõtte, et minikonkurssidel kasutatavad pakkumuste hindamise kriteeriumid peavad olema sätestatud riigihanke alusdokumentides, kehtis ka riigihanke nr 226096 läbiviimise ajal. Sealjuures ei esine riigihanke läbiviimise ajal kehtinud (RHS 15.07.2020 redaktsioon) ning praegu kehtivas riigihangete seaduses vastavate sätete sõnastuses suuri erisusi. Ka toonane RHS § 30 lg 9 punkt 4 nägi ette, et hankeleping sõlmitakse pakkujaga, kes on riigihanke alusdokumentide tingimuste kohaselt esitanud majanduslikult soodsaima pakkumuse. Kehtivas riigihangete seaduses on kõigest õigusselguse huvides täpsustatud, et mõeldud on raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumente. Ka 01.06.2022 riigihangete seaduse muudatuse seletuskirjas lk 11 on märgitud, et seaduse muudatusega „täpsustatakse, millistes riigihangete alusdokumentides saab hankija esitada minikonkursil kohaldatavad pakkumuse hindamise kriteeriumid. Vastav vajadus tuleneb sellest, et hankijad on kehtiva seaduse sõnastuse pinnalt olnud arusaamal, et need kriteeriumid ja tingimused on lubatud sätestada alles minikonkursi kutses, ent direktiivi 2014/24/EL art 33 lõike 5 sissejuhatava lauseosa ja punkti d kohaselt tuleb need ette näha raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides. Vaid sellisel juhul saavad ettevõtjad teha informeeritud otsuse, kas nad soovivad osaleda sõlmitavas raamlepingus või mitte. Kui hindamiskriteeriumid

selguvad alles minikonkursi käigus, on suur oht, et ettevõtjad, kes peaksid olema minikonkursil võrdses positsioonis, seda siiski ei ole teadmatuse tõttu, mille järgi hakatakse minikonkursil pakkumusi hindama. Selline praktika ei ole ka kooskõlas läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtetega.“. Rakendusüksus on arvamisel, et hanke läbiviimise ajal kehtinud RHS redaktsiooni § 30 lg 9 p 4 võimaldas oma sõnastuses tõlgendada sätet viisil, et minikonkursil kasutatavad hindamiskriteeriumid peavad olema raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides. Rakendusüksus juhib tähelepanu, et kohtupraktikas⁴ on korduvalt rõhutatud, et kui siseriiklik õigusnorm võimaldab mitmeti mõistetakse, siis tuleb kõnealust siseriiklikku õigusnormi tõlgendada kooskõlas asjaomase direktiiviga ning valida siseriikliku normi tõlgendus, mis sobib kokku asjakohase direktiivi eesmärgiga ja normidega.

Rahandusministeerium on RHS § 30 lg 9 p 4 osas selgitanud (vt Rahandusministeeriumi veebilehel „Korduma kippuvad küsimused 01.09.2017 jõustunud RHS kohta“), et „Direktiivide kooskõlalise tõlgendamise põhimõttest tulenevalt ei ole RHS-ga kooskõlas selline praktika, kus hindamiskriteeriumid on raamlepingus (st ka raamlepingu sõlmimiseks koostatud riigihanke alusdokumentides) määratletud üldiselt ja valikulise kataloogina, millest on hankijal võimalik vajadusel, ent raamlepingus sätestamata ja seega kontrollimatute kaalutluste alusel valida igaks minikonkursiks endale rakendamiseks sobivad. Kui hankija näeb ette üksnes valikulise nimekirja hindamiskriteeriumidest, mida ta soovi korral võib kasutada, püüdes ette näha kõik võimalikud aga ka ebatõenäoliselt või harva kohaldatavad variandid, siis see ei lähe kokku sätte eesmärgiga, milleks on meie hinnangul läbipaistvus ehk kohustus anda pakkujatele teada, milliseid kriteeriume hankija kavatseb kasutada ja sel juhul on võimalik arvestada nendega juba raamlepingu sõlmimiseks korraldatavas menetluses pakkumuse esitamisel.“.

Rakendusüksus selgitab, et minikonkursside hindamiskriteeriumite avaldamine raamlepingu hanke dokumendis ei määra ära minikonkursside tulemust, vaid võimaldab pakkujatel arvestada nendega nii raamhankes osalemisel kui ka hilisematel minikonkurssidel. Olukorras, kus hankemenetluses osalemisest huvitatud ettevõtjatel puudus teave, milliseid hindamise kriteeriume hankija iga kord minikonkursside läbiviimisel kasutama hakkab, võis selline ebamäärasus mõjutada hankest huvitatud isikute pakkumuste esitamist, isegi sel juhul, kui hankes oli hindamiskriteeriumidest välja toodud hankija esimene valik (*eelkõige konkreetse kauba ühikuhind*). Hankijal on kohustus riigihanke alusdokumentides anda riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjatele selgelt ja ammendavalt teada, milliseid konkreetseid pakkumuste hindamise kriteeriume ta minikonkurssidel kasutada kavatseb ja milline on hindamise kriteeriumite rakendamise kord (hindamismetoodika ja suhtelised osakaalud). Ainult sellisel juhul on riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjatel võimalik nendega arvestada juba raamlepingu sõlmimiseks korraldatavas hankemenetluses pakkumust esitades ja teada, millistel alustel nad teiste raamlepingu partneritega hankelepingutele konkureerima hakkavad.

Isegi kui asuda seisukohale, et raamlepingu projekti sõnastusest lähtuvalt pidi hankija minikonkurssidel kasutama kahte kriteeriumi – maksumus ja tarneaeg, ei ole seatud tingimusest nähtuvalt üheselt selge, milline on kriteeriumite tähtsusejärjekord nende rakendamisel. Hankija vastusest nähtuvalt rakendati igal minikonkursil selle tegemise ajal hankija arvates olukorrale sobivamaid kriteeriume ning kriteeriumide osakaal võis lähtuvalt minikonkursist varieeruda vahemikus 1-100%. Seega tuleneb hankija vastusest, et minikonkursil rakendatavate hindamiskriteeriumide tähtsusejärjekord ei saanud olla teada raamhankes tegemise ajal.

Täiendavalt peab rakendusüksus vajalikuks märkida, et kriteerium – maksumus – on liiga üldsõnaline ega anna pakkujatele piisavalt detailset teavet, mida maksumuse all mõeldakse ja mis elemente see võib sisaldada. Seda kinnitab ka hankija tõlgendus, et maksumuse all mõeldi kõiki raamlepingu projekti p-s 4.5.5. nimetatud tasuga seonduvaid elemente (konkreetse kauba ühikuhind, konkreetse tellimuse maksumus, hankija sätestatud tingimustele vastava ostukorvi maksumus, eelnimetatud erinevad maksumused koos tarnetasuga, konkreetse kauba tarnetasu).

Hankija käsitus võimaldab tõlgendust, mille korral piisaks läbipaistvusnõude täitmiseks sellest, kui raamhankes avaldada pelgalt üldsõnalised kriteeriumi koondnimetused, nt ajaga seotud, hinnaga seotud vms, mis aga oleks selgelt vastuolus riigihanke läbipaistvusnõudega.

⁴ Vt nt C-63/97, p 22; C-218/01, p 60.

Rakendusüksus selgitab, et finantskorrektsiooni eesmärk ei ole toetuse saaja karistamine, vaid eeldatavate mitteabikõlblike kulude maha arvamine projekti abikõlblikest kuludest, sh toetuse summast. Kulude abikõlblikkuse kriteeriumid on sätestatud ühendmääruse § 2 lõikes 2, millest tulenevalt saab abikõlblikuks lugeda kulusid, mis on muu hulgas põhjendatud ehk sobivad, tõhusad ja vajalikud. Kui riigihange on läbiviidud RHS-is toodud nõudeid eirates, siis ei saa asuda seisukohale, et hankega seotud kulud on täies mahus põhjendatud, mistõttu ei saa ka selliste kulude täies mahus hüvitamist struktuurivahenditest aktsepteerida. Ka Eesti kohtupraktikas⁵ on kohtud olnud seisukohal, et kuivõrd finantskorrektsiooni eesmärgiks on hüvitada kahju, mis on rikkumise toime panemisega eelduslikult liidu eelarvele tekkinud, siis puudub finantskorrektsiooni otsusel karistuslik iseloom ning finantskorrektsiooni määramist ei saa käsitleda karistusena ehk teisisõnu puudub finantskorrektsiooni otsusel sanktsioneeriv iseloom.

3. Otsuse resolutsioon

Võttes arvesse eelkirjeldatud asjaolud ja põhjendused ning tuginedes käesolevas otsuses väljatoodud õiguslikele alustele, rakendusüksus

otsustab:

1. lugeda projekti raames mitteabikõlblikuks 500,74 eurot, millest toetus on 425,63 eurot ja omafinantseering 75,11 eurot;
2. vähendada KD-des nr 119 – nr 124 riigihankega nr 2226096 seotud abikõlblike kulusid 10% võrra ehk kokku summas 500,74 eurot;
3. vähendada projekti eelarvet tegevuses 15 „Tegevusvaldkond 1 - Materiaalse ja immateriaalse vara soetamine“ käesoleva otsuse resolutsiooni p-s 1 märgitud summades;
4. muuta 25.06.2020 taotluse rahuldamise otsuse nr 11.6-12/0674 resolutsiooni p-e 4-6 alljärgnevalt:
 - 4.1.1 „4. Projekti kogumaksumus on 352 440,44 (kolmsada viiskümmend kaks tuhat nelisada nelikümmend eurot ja 44 senti) eurot.“;
 - 4.1.2 „5. Projekti omafinantseering on minimaalselt 52 866,07 (viiskümmend kaks tuhat kaheksasada kuuskümmend kuus eurot ja 7 senti) eurot.“;
 - 4.1.3 „6. Toetuse maksimaalne suurus on 299 574,37 (kakssada üheksakümmend üheksa tuhat viissada seitsekümmend neli eurot ja 37 senti) eurot.“.

Käesoleva otsuse peale võib esitada vaide rakendusüksusele 30 päeva jooksul, arvates otsusest teadasaamise päevast või päevast, mil isik pidi teada saada oma õiguste rikkumisest (meetme määrus § 5 lg 2).

(allkirjastatud digitaalselt)

Tiina Sams

toetuste rakendamise osakonna juhataja

Koostaja: Liivika Pöder
663 2025
Liivika.Poder@rtk.ee

⁵ vt Tallinna Halduskohtu 29.11.2021. a otsus haldusasjas 3-21-339, Tallinna Halduskohtu 22.05.2019. a otsus ja Tallinna Ringkonnakohtu 24.09.2021. a otsus haldusasjas 3-19-346