



Rahastanud Euroopa Liit
NextGenerationEU



Eesti
tuleviku heaks

**Taaste- ja vastupidavusrahastu
reformi
projekti nr 20.1.03.21-0001
“ Riigi- ja regionistrateegiad”
AUDIT**

Elluviija/vastutaja: Välisministeerium

Lõpparuanne

RRF-3/2024

11.12.2024



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et elluviija tegevus meetme rakendamisel on olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Tehti üks oluline tähelepanek elluviijale seoses riigihanke läbiviimisega ja üks koordineerivale asutusele rakendussüsteemi parandamiseks.

Märke struktuuritoetuse registris²:

- märkustega, olulised tähelepanekud.

Olulised tähelepanekud elluviijale:

[Oluline tähelepanek 4.1 – Meetme versteposti saavutamine on toimunud, kuid audiitorite hinnangul ei ole hankija teostanud hankemenetluses eduka pakkuja pakkumuse hanketingimustele vastavuse kontrolli asjakohases ulatuses](#)

Olulised tähelepanekud koordineerivale asutusele:

[Oluline tähelepanek 7.1 – Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise raames kehtestatud riigihangete kontrolli ulatuses esineb puuduseid.](#)

Audit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Täname auditeerivat 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 ÜLDANDMED	
Rakenduskava	Taaste- ja vastupidavusrahastus 2020-2026
Prioriteetne suund	20.1 Ettevõtete digipööre
Meede	20.1.3 Ettevõtete konkurentsivõime toetamine välisurgudel
Meetme projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi <i>SFOS</i>)	20.1.03.21-0001
Meetme projekti nimetus	Riigi- ja regioonistrateegiad
Elluviija ja partner(id):	Välisministeerium
Vastutaja	Välisministeerium
Koordineeriv asutus	Riigi Tugiteenuste Keskus
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korralduse ja toetuse andmise üldtingimuste määruse § 4 lg 1 punkti 7 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna auditeerimise 2024. a tööplaan.
Eesmärk	Hinnang tulemuste saavutamisele ja toetuse kasutamise õiguspärasusele Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 „Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused“ § 4 lg 4 punkti 1 alusel.
Auditi läbiviija(d)	Liina Võrklaev, Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhtivaudiitor (auditi töörühma liige), Eliina Tüvi, Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna I auditi talituse juhtivaudiitor (auditi juht), Mart Pechter, Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja (auditi eest vastutav isik).
Auditi läbiviimise aeg	30.10.2024 - 09.12.2024
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna „Projekti auditi käsiraamat“. Taaste- ja vastupidavusrahastuse „Auditi strateegia“ koos lisadega.
Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus meetme elluviimisega seotud isikute intervjuerimine ning järgneva analüüs ja hindamine: <ul style="list-style-type: none">• kas rahastut kasutatakse eesmärgipäraselt;• kas esitatud info on täielik, täpne, ja usaldusväärne, kinnitades asjaolu, et tulemused on saavutatud;• kas juhtimis- ja kontrollisüsteem kindlustab asjaolu, et rahastusvahendit juhitakse kõigi kohalduvate reeglite järgi, sh pettuse, korruptsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastamise riski vältimiseks rakendatud meetmed.

	<ul style="list-style-type: none"> • kas tegevused, mida tehakse tulemuste saavutamiseks, ei saa rahastust ühestki teisest Euroopa Liidu programmist.
Valimi meetodika (kui kohaldub)	Kasutati mittestatistilist valimi koostamise meetodikat. Üldkogumis sisaldus 13 Välisministeeriumi poolt riigihanke tulemusel sõlmitud hankelepingut, millest valiti testimiseks audiitori professionaalse hinnangu alusel kaks suurima maksumusega hankelepingut kokku summas 668 718€.

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korralduse ja toetuse andmise üldtingimuste määruse § 4 lõike 5 alusel on auditeerival asutusel ning tema volitatud isikul ja asutusel õigus auditeerida kõiki taastekava rakendamise seotud asutusi, samuti toetuse saajat ja vahendusasutust, ning saada juurdepääs projekti rahastamisega seotud ja tulemuste saavutamise hindamiseks vajalikule teabele, teha tõenditest kaasavõtmiseks koopiaid, esitada auditeeritavale küsimusi ja viibida auditeeritava territooriumil. Eelnevalt tulenevalt järeldav auditiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad meetme raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad meetmele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

3. Järeltegevused

Aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitusetega tuleb arvestada. Soovitusete rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi koordineeriv asutus. Järeltegevuste tulemustest annab koordineeriv asutus tagasisidet auditeerivale asutusele.

Auditeeriv asutus koondab koordineerivalt asutuselt saadud informatsiooni soovitusete rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

pakkumuste vastavust riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele ning tegema põhjendatud kirjaliku otsuse pakkumuste vastavaks tunnistamise või tagasilükkamise kohta⁶.

Auditi käigus testisid audiitorid riigihanke nr 257484 „*Konsultatsiooni teenuse tellimine Laheriikide riigistrateegiate koostamiseks*“ läbiviimist⁷. Audiitorid veendusid, et toetuse saaja on hanke nr 257484 tulemusel Laheriikide strateegia tellimiseks lepingu sõlminud ning strateegia on selle põhjal valminud. Seega meetme verstaposti saavutamine on toimunud, kuid audiitorite hinnangul ei ole hankija teostanud eduka pakkuja pakkumuse hanketingimustele vastavuse kontrolli asjakohases ulatuses.

Välisministeerium on hanke nr 257484 alusdokumentide hulgas avaldanud pakkumiskutse⁸, milles sisaldasid järgmised vastavustingimused pakkumusele⁹:

„Pakkumus vastab nõuetele, kui see vastab järgmistele kriteeriumidele.

- 1. Kohalolek riigis/regioonis äriüksuse või partneri/esindusvõrgustiku kaudu vähemalt viis aastat koos vähemalt viie täistööajaga töötajaga.***
- 2. Meeskond peaks koosnema vähemalt kolmest piirkondlikus üksuses töötavast töötajast.***
- 3. Kogemus vähemalt kolme turule sisenemise strateegia ja taktikalise plaani väljatöötamisel, mille tõendatud maksumus ületab 250 000 € projekti kohta.***
- 4. Projektijuhil peab olema vähemalt viieaastane kogemus vähemalt viie edukalt lõpetatud projektiga turule sisenemise strateegiate väljatöötamisel.***
- 5. Vähemalt 30% projekti meeskonnast peab olema vähemalt viieaastane kogemus regiooni turule sisenemise strateegiate väljatöötamisel.***
 - a. Konkreetsetes riigis uurimis- ja nõustamistöodele pühendunud konsultantidel peab sellel turul olema vähemalt viieaastane kogemus.“***

Pakkumiskutses nõuti piisava dokumentatsiooni esitamist, mis tõendab ülaltoodud kriteeriumide järgimist. Kriteeriumitele mittevastavuse korral pidid esitatud pakkumused hindamisest välja jääma¹⁰.

Audiitorid tuvastasid, et hankemenetluse käigus esitati kuus pakkumust ja hankija on tunnistanud kõik pakkumused hanke tingimustele vastavaks ning läbi viinud pakkumuste hindamise hanke alusdokumentides sisaldunud

⁶ RHS § 52 lg 2 sätestab muuhulgas, et hankija kontrollib kõigi pakkujate suhtes kõrvaldamise aluste puudumist ja kvalifikatsiooni vastavalt käesolevas seaduses ja riigihanke alusdokumentides sätestatule ja kvalifitseeritud pakkujate pakkumuste vastavust riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele ning hindab vastavaks tunnistatud pakkumusi käesolevas peatükis sätestatud korras.

RHS § 114 lg 1 järgi kontrollib hankija kvalifitseeritud pakkujate esitatud või käesoleva seaduse § 52 lõikes 3 sätestatud juhul enne pakkujate kvalifitseerimist ja §-s 113 sätestatud korras avatud pakkumuste vastavust riigihanke alusdokumentides esitatud tingimustele ning teeb põhjendatud kirjaliku otsuse pakkumuste vastavaks tunnistamise või tagasilükkamise kohta.

⁷ Hanketeade on avaldatud riigihangete registris 12.01.2023.a ja Euroopa Liidu Teatajas 13.01.2023.

⁸ Riigihangete registri (edaspidi RHR) andmetel hanke alusdokumentide hulgas avaldatud pakkumiskutse 12.01.2023.a pealkirjaga „Request for proposal: Consultation for state trade strategy development to increase exports and FDI between Estonia and the United Arab Emirates, Kingdom of Saudi Arabia and State of Qatar“.

⁹ Compliance criteria for the provider

The proposal will comply if it meets the following criteria.

1. Presence in country/region through a business entity or through a partner/representative network for at least five years with at least five full-time employees.
2. A team should consist of at least three employees employed in the regional entity.
3. Experience in developing at least three market entry strategies with a tactical plan with proven outcomes exceeding 250 000€ as per-project fee.
4. Project lead should have at least five years of experience with at least five projects successfully completed in developing market entry strategies.
5. At least 30% of the current project to be allocated to consultants who have at least five years of experience in developing market entry strategies to the region.
 - a. Consultants dedicated to research and advisory in a specific country should have at least five years of experience on this market. Please provide adequate documentation to certify adherence to the compliance criteria above.

¹⁰ Providers not fulfilling the criteria below will not be eligible to qualify and as per “Evaluation Criteria and Methodology” (Annex 2), and their submission will be excluded from the assessment.

hindamiskriteeriumite alusel. Hindamise tulemusel tunnistati hanke võitjaks ettevõtte The Mena Professionals pakkumus ning 08.06.2023.a sõlmiti nimetatud ettevõttega hankeleping.

Audiitorid analüüsisid hankija poolt edukaks tunnistatud pakkuja The Mena Professionals pakkumust¹¹ ning tuvastasid järgmised puudused:

1. Pakkumuses ei sisaldu piisavat tõendusmaterjali, mis annaks kindluse, et ettevõtte The Mena Professionals puhul on vastavustingimus nr 3 täidetud ja ettevõtte on koostanud 3 turule sisenemise strateegiat koos taktikalise plaaniga, mille iga eest on makstud 250 000 eurot. Pakkumuse lisas 1.1 lk 9 punktid 3a-c sisaldub küll loetelu 3 projektist¹², milliste vastavust pakkumuskutses kehtestatud tingimustele on pakkuja kinnitanud, kuid kõigi nende projektide kohta on pakkuja märkinud, et need on konfidentsiaalsed. Hankija selgituste järgi ei pidanud ta vajalikuks täiendavate tõendite kogumist ning eeldas pakkuja esitatud andmete õigust.
2. Pakkumuses ei sisaldu piisavat tõendusmaterjali, mis annaks kindluse, et ettevõtte The Mena Professionals puhul on vastavustingimus nr 4 täidetud. Pakkumuses sisalduvatest dokumentidest on toodud projektijuhi F.T. CV ja tema osalusel valminud erinevad seni teostatud tööd, kuid nende hulgas ei ole nimetatud viit turule sisenemise strateegiat. Tööde loetelust ei selgu, kas ja milliseid tema teostatud töödest tuleks lugeda edukalt lõpetatud (*completed*) turule sisenemise strateegiateks. Hankija vastas, et pakkumuse lisas 1 lk 4 on projektijuhi poolt teostatud tööd välja toodud ja ei pidanud vajalikuks täiendavate tõendite kogumist ning eeldas pakkuja esitatud andmete õigust.
3. Pakkumuses esitatud info põhjal puudub kindlus vastavustingimuse nr 5 täitmisel, et vähemalt 30% (2-3 meeskonnaliikmel) projekti meeskonnast on 5 aastat kogemust Laheriikide piirkonna turgudele sisenemise strateegiate väljaarendamisega. Hankija hinnangul on projektimeeskonnal laialdased kogemused Laheriikidesse sisenemisel ja seal tegutsemisel ning hankija tõlgendas nõuet selliselt, et meeskonnaliikmel peab olema kogemus vähemalt teatud osale või rollile, mis toetab piirkonna turgudele sisenemise strateegiate väljaarendamisel klientide jaoks. Hankija hinnangul on Laheriikides tegutsemise 5-aastane kogemus olemas isikutel F.T., J.H. ja T.E. Hankija ei pidanud vajalikuks täiendavate tõendite kogumist ning eeldas pakkuja esitatud andmete õigust.

Eelnevast nähtub, et hankija eeldas kõigi vastavustingimuste puhul pakkuja esitatud andmete õigsust ja ei pidanud vajalikuks täiendavate tõendite kogumist. Mõnede tingimuste puhul eeldas hankija, et nõutud kogemus teatud osale või rollile on vähemalt osadel meeskonnaliikmetel olemas.

Erinevalt hankijast, on audiitorid seisukohal, et kui hankija on hanke tingimustes sätestanud detailed pakkumuse vastavustingimused, peab ta veenduma, et need on täidetud. Hankijal on võimalik pakkumus vastaks tunnistada, kui selles ei esine sisulisi kõrvalekaldeid riigihanke alusdokumentides nimetatud tingimustest¹³. Tegemist oli sisuliste kõrvalekalletega kuna pakkuja pakkumuses esitatud andmed ei võimaldanud täielikult hinnata pakkumuse vastavustingimustele vastavust. RHS annab hankijale sellisel juhul võimaluse küsida pakkujalt selgitusi, kuid seda võimalust hankija ei kasutanud. Audiitorite hinnangul ei ole seetõttu hankija kontrollitoimingud vastavuse hindamisel olnud piisavad veendumaks, et eduka pakkuja pakkumus hanketingimustele täielikult vastas. Tagatud ei ole RHS §-s 3 toodud riigihanke üldpõhimõtete, sh läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtete järgmine.

Risk elluviijale: Kui elluviija/hankija ei kontrolli pakkumuse vastavust riigihankele kehtestatud tingimustele, esineb risk, et edukaks võib osutuda pakkumus, mida ei oleks tohtinud edukaks tunnistada ning meetme tulemuste/verstaapostide saavutamise ei toimu kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega, sh riigihangete seadusest tulenevate nõuetega.

Soovitus elluviijale: Soovitame elluviijal/hankijal edaspidi jälgida, et kui hanke alusdokumentides on sätestatud tingimused pakkuja ja pakkumuse kohta, siis tuleb laekunud pakkumusi ka nende tingimuste alusel kontrollida. Kui

¹¹ RHR-is pakkumus nr 417459

¹² Projektide kirjeldustega ja maksumustega üle 1 mln euro, kuid kliendi nime pole märgitud.

¹³ RHS § 114 lg 2

ilmneb, et pakkuja või pakkumus hanke alusdokumentides sätestatud tingimustele ei vasta, siis sellist pakkujat või pakkumust hanke tingimustele vastavaks lugeda ei saa ja see tuleb tagasi lükata.

Elluviija kommentaar: Hankija palub audiitoritel selgelt välja tuua, kas nende hinnangul seisneb hankijapoolne vajakajäämine selles, et esitatud pakkumuse kirjeldusest ei selgunud kõik alusdokumentides nimetatud tingimused ehk ei olnud kirjeldatud kõiki alusdokumentides meeskonnaliikmetele kehtestatud nõuete üks ühele täitmist või selles, et hankija ei olnud täiendavalt pakkumuses nimetatud teavet välistest allikatest üle kontrollinud.

Hankija hinnangul ei tuvastatud pakkumuses vastavuse hindamisel sisulisi kõrvalekaldeid ning pakkumuskutses esitatud tingimused olid pakkuja poolt täidetud. Hankijal on õigus eeldada pakkumuses esitatud andmete, dokumentide ja kinnituste õigsust ning hankijal puudub kohustus läbi viia põhjalikum uurimine, kui puudub põhjendatud kahtlus esitatud andmete õigsuses.

Täiendavate dokumentide kogumine või täpsustavate küsimuste esitamine on hankija õigus ja diskretsiooni otsus, kas ta peab pakkuja pakkumust sisuliselt vastavaks hanketingimustele, lähtuvalt pakkuja kinnitustest või palub esitada täiendavaid tõendeid ja andmeid. Ka rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond on täiendavaid dokumente või tõendeid soovitanud nõuda üksnes põhjendatud kahtluse korral.

Hankija lähtus pakkuja projekti meeskonnaliikmete CVs kirjeldatud varasemate projektide kirjeldustest ning pakkuja on esitanud CV-s hanketingimustele vastavalt lõpule viidud projektid, mida hankija pidas piisavaks nii sisult kui ka kohustuslike projektide arvult. Hankija on pakkumuskutses küsinud teavet lõpule viidud projektide kohta ning pakkuja on vastava teabe esitanud ning hankija hinnangul puudus põhjendatud vajadus täiendava kinnituse küsimiseks avaldatud andmete õigsuse kohta.

Lähtuvalt Rahandusministeeriumi avaldatud seisukohast ja varasemast kohtupraktikast (VAKO 2023.10.09 otsus 262781 ja Riigikohtu otsus 3-19-1464 p16) on hankijal suur kaalutusruum otsustamiseks, milliseid tõendeid pakkujate käest küsida veendumaks esitatud pakkumuste vastavuses. Seega kui hankijal puudub põhjendatud kahtlus esitatud info osas või kui hankija on riigihanke tingimustes ette näinud, et talle piisab pakkujapoolsetest kinnitustes, siis ei peaks olema vajalik ka nõuda täiendavaid dokumente või tõendeid, vältimaks sellega ühtlasi ülemäärast haldus- ja töökoormust.

Hankija leiab, et turule sisenemiseks on mitmeid erinevaid strateegiaid ja lähtuvalt ettevõtte profiilist sõltub suuresti ka strateegia sisu ja konsultatsiooni vorm. Turule sisenemise strateegia võib endas kätkeada mistahes ettevalmistavaid tegevusi näiteks turu-uuringud või konkreetseid sisenemise tegevusi ja strateegilisi konsultatsioone näiteks mille tulem on kohaliku ettevõtte asutamise või ka müügitgevuste toetamine ja ettevõtete toodete või teenuste elluviidavad turundustegevused. Hankija hinnangul võib kõiki pakkuja esitatud projekte pidada turule sisenemise strateegiateks.

Lisaks eelmainitule ei näinud hankija hanketingimustes ette täiendavaid vormi ega sisunõudeid turule sisenemise strateegia määratlemiseks, millest lähtuvalt võiks pidada esitatud projekte mittevastavateks hanketingimustele. Samuti ei näinud hankija hanketingimustes ette täiendavate tõendite esitamise kohustust. Hankijal ei esinenud vastavuse hindamise hetkel põhjendatud kahtlust andmete õigsuse või piisavuse osas ning leidis, et pakkumus vastab hanketingimustele.

Risk koordineerivale asutusele: Riigihangete seaduse põhialuste kontrollimata jätmisel esineb risk, et läbiviidud hankemenetlustes esineb olulisi puudusi ning tulemuste/verstapostide saavutamine ei toimu kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega, sh riigihangete seadusest tulenevate nõuetega.

Soovitus koordineerivale asutusele: Koordineeriva asutuse ülesandeks on muuhulgas anda juhiseid taaste- ja vastupidavuskava elluviimise rakendamise osas. Audiitorid leiavad, et koordineerival asutusel tuleb täiendada riigihangete kontrollide läbiviimiseks antavaid juhiseid. Vt täiendavat soovitus koordineerivale asutusele suunatud tähelepaneku juures.

Koordineeriva asutuse kommentaar: Soovime välja tuua, et Välisministeerium on üle läinud Riigi Tugiteenuste Keskuse kui vabatahtliku keskse hankija teenusele. Keskse hankija teenuse kasutamine tagab kompetentse hankija poolt riigihangete korraldamisest tuleneva pakkujate usalduse ja kindlustunde kasvu, samuti võimalike vaidluste ning riigihangete ebaõnnestumise tõenäosuse vähenemise, mis selgelt viitab riigihangete korraldamise kvaliteedi tõusule.

RTK ÜKP korraldusasutuse ja RRF-i koordineeriva asutusena oleme analüüsinud RTK kui vabatahtliku keskse hankija (hangete kompetentsikeskuse) juhtimissüsteemi ja toimetumise eesmärgiga saada kindlus pakutava teenuste kvaliteedis ning oleme saanud kindluse, et olulises osas on tõhusad protsessid paigas, neid jälgitakse ning pidevalt seiratakse ka infot, et operatiivselt teha kooolitusi, protsesside täiendusi jms. Seni on RTK korraldatud riigihangetes olnud väga vähe leide, mistõttu saame öelda, et ka Välisministeerium on keskse hankija teenusele üleminekuga tugevdanud enda riigihangete valdkonna korraldust.

Koordineeriv asutus nõustub AA tehtud soovitusel, mis puudutab täiendavate soovitusel/juhiste andmist riigihangete läbiviimiseks. Vt palun ka koordineeriva asutuse vastust punktis 7.

Koordineeriv asutus ei nõustu AA toodud tähelepaneku kaaluga, mis toob välja, et tegemist on olulise tähelepanekuga, täpsustades allmärkusega, et „olulised tähelepanekud on leiud, mis omavad või võivad omada finantsmõju (st mitteabikõlblikud kulud).“ Leiame, et tegu on RRF-i õigusraamistikku silmas pidades väheolulise tähelepanekuga.

Taaste- ja vastupidavusraha õigusraamistikus (määruse (EL) 2021/241 artikli 22 lõige 5) on sätestatud kolm erinevat põhjust, mille alusel võib komisjon teha vähendamisi ja tagasinõudmisi. Komisjoni teatise C/2024/4618 lisa IV esitab raamistiku nende sätete kohaldamiseks, tuues välja vähendamiste ja tagasinõudmistel alused, mis on järgmised:

1) liidu finantshuve kahjustavad kelmuse, pettuse, korruptsiooni ja huvide konfliktid juhtumid, mida liikmesriik ei ole kõrvaldanud;

2) rahastamislepingust või laenulepingust tuleneva kohustuse tõsine rikkumine. See eeldab, et rahastamislepingust või laenulepingust tulenevate konkreetsete kohustuste liikmeriigipoolne rikkumine avaldab olulist ja märkimisväärset negatiivset mõju komisjoni õigustele või liidu vahendite nõuetekohasele kasutamisele. Täpsemalt piirdub see kohustustega, mis sisalduvad artiklites, mis käsitlevad: i) liikmesriigi vastutust, sealhulgas topelrahastamise vältimise tagamist; ii) eelmakseid; iii) teabe avaldamist, ELi rahastamise nähtavust ja kasutusõigust; iv) liidu finantshuvide kaitset ning komisjoni, Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF), Euroopa Kontrollikoja ja Euroopa Prokuratuuri tehtavaid kontrollimisi;

3) kui maksetaotluse aluseks olev teave ja põhjendus osutub ebaõigeks.

Käesoleval juhul ei tooda auditi tähelepanekus välja, et tegemist oleks selge hankerikkumisega, mille tõttu on riigihanke tulemus vale või potentsiaalsete pakkujate ringi mõjutatud või mõjutatud pakkumuste sisu. On vaid välja toodud oht, et pakkumus ei pruugi olla hanketingimustele vastav. Tuleb rõhutada, et riigihangete seadus jätab üldiselt hankija otsustada, milliseid andmeid või dokumente nõuda pakkujalt pakkumuse vastavuse tõendamiseks ja pakkumuste hindamiseks. Mõned erandid on siiski toodud, nt RHS § 88 lg 5 ja § 89 lg 2, lisaks ka RHS § 114 lg-d 3-7. See tähendab, et hankijal on suur otsustusvabadus vastavate nõuete kehtestamisel. Seda vabadust tuleks aga kasutada proportsionaalselt ning mitte kehtestada ülemäärast haldus- ja töökoormust põhjustavaid nõudeid. Siinjuures tuleb ka silmas pidada, et isegi kui hankija kasutab pöördmenetlust, mis vähendab ettevõtjate poolset kvalifikatsiooni ja kõrvaldamise aluste puudumist kinnitavate tõendite esitamise koormust, siis pakkumuste vastavuse kontrolliks ja hindamiseks hankija poolt nõutav teave tuleb esitada kõikidel pakkujatel pakkumuses. RHS § 46 lg 4, mis annab hankijale alused pakkujalt pakkumuses esitatud kohta selgituste või selgitamist võimaldavate dokumentide esitamiseks, ei ole samuti sätestatud, milliseid dokumente on hankijal õigus nõuda. Nii pakkuja kui hankija peavad hankemenetluses olema hoolsad, kuid see ei tähenda, et iga pakkumuses märgitud väidet või kinnitust peaks dubleerima teiste tõendavate dokumentidega. Praktikast on toodud välja eba-proportsionaalseid dokumentide esitamise nõudeid just olukorras, kus hankija soovib saada näiteks eelnevate tellijate poolseid kinnitusi. Ka rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond on täiendavaid dokumente või tõendeid soovitanud nõuda üksnes põhjendatud kahtluse korral.

Eeltoodule tuginedes on koordineeriv asutus seisukohal, et kuna tegemist ei ole liidu finantshuve kahjustava kelmuse, pettuse, korruptsiooni või huvide konfliktid ning rahastamislepingust tuleneva olulise kohustuse rikkumisega, ei saa tehtud tähelepanekut pidada oluliseks.

Audiitorite täiendav kommentaar elluvijale: Audiitorid toovad veelkord tulenevalt hankija esitatud palvest välja, et kui hankija on hanke tingimustes sätestanud detailsed pakkumuse vastavustingimused, peab ta veenduma, et need on täidetud. Hankija nõudis pakkumuses teenuse kirjelduse esitamist, mis pidi vastama muuhulgas hankija poolt kehtestatud vastavustingimustele. Audiitorite analüüs näitas, et pakkuja esitatud teenuse kirjelduse järgi ei olnud võimalik täielikult veenduda, et kõik pakkumusele esitatud vastavustingimused on täidetud (vt tähelepanekus toodud punkte 1-3). RHS §-s 3 toodud riigihanke üldpõhimõtetest (läbipaistvus, kontrollivatus ja võrdne kohtlemine) lähtuvalt on oluline, et pakkumuste vastavuse hindamine toimuks läbipaistvalt ja kontrollitavalt, mis tagab kõigi pakkujate võrdse kohtlemise. Vastupidisel juhul võib tekkida olukord, kus hankija annab eelise ühele pakkujale.

Audiitorid rõhutavad, et auditi üheks eesmärgiks oli hinnata, kas rahastust kasutatakse eesmärgipäraselt. Liikmesriigi kohustuseks on korrapäraselt kontrollida, et rahastust toetatavate meetmetega seotud vahendeid kasutatakse kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega. Käesoleval juhul oli eesmärgiks läbi viia hanked strateegiate ja tootepakettide koostamiseks eesmärgiga saada välisurgude kohta üksikasjalikku turuteavet ning sõlmida hankelepingud. Sellest tulenevalt pidi Välisministeerium, reformi elluvijana läbi viima hanked kooskõlas riigihangete seadusega.

Audiitorite täiendav kommentaar Koordineerivale asutusele: Täiendavalt toovad audiitorid välja, et tähelepanekus toodud sarnaseid probleeme, kuigi väiksemas mahus ja mitte olulise tähelepaneku kaaluga, leidsid audiitorid ka riigihanke nr 272987 „Konsultatsiooniteenus ekspordi- ja investeringute kaasamise strateegia väljatöötamiseks Ameerika Ühendriikide turul (Välisministeerium)“ pakkumuste vastavustingimuste hindamisel¹⁴, mille viis Välisministeeriumi nimel läbi Riigi Tugiteenuste Keskus. Seega on oluline tagada vajalikus ulatuses hangete kontrollisüsteem. Kindlasti annab väärtust sealjuures täiendavate soovitusete/juhiste andmine riigihangete läbiviimiseks.

Koordineeriva asutuse hinnangu osas tähelepanekute olulisusele leiavad audiitorid, et oluline tähelepanek ei tähenda alati finantsmõju tuvastamist, vaid tegemist võib olla olukorraga, mis potentsiaalselt võib põhjustada finantsmõju tekkimise. Audiitorid leidsid, et käesoleval juhul on tegemist viimati nimetatud olukorraga ning seetõttu on tähelepanek toodud olulisena.

5. Riigiabi andmine

Auditi ulatusse ei kuulunud tegevusi, mis sisaldaksid riigiabi ega vähese tähtsusega abi andmist.

6. Teavitamine ja avalikustamine

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

7. Koordineerivale asutusele suunatud tähelepanekud

Taaste- ja vastupidavuskava rakendamise süsteem on olulises osas täielik, kuid vajab täiendamist riigihangete osas. Tehti üks oluline tähelepanek riigihangete kontrolli ulatuses osas:

Oluline tähelepanek 7.1 – Taaste- ja vastupidavusrahastu rakendamise raames kehtestatud riigihangete kontrolli ulatuses esineb puuduseid.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 2021/241 artikli 22 järgi on liikmesriigi kohustuseks korrapäraselt kontrollida, et rahastust toetatavate meetmetega seotud vahendeid kasutatakse kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega.

¹⁴ Probleemidele juhitakse tähelepanu e-kirja teel.

Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korralduse ja toetuse andmise üldtingimuste¹⁵ (edaspidi VV RRF määruse) § 5 lõike 2 järgi on toetuse saaja toetuse kasutamisel kohustatud järgima riigihangete seadust, kui ta on hankija riigihangete seaduse tähenduses.

VV RRF määruse § 4 lõige 3 reguleerib koordineeriva asutuse ülesandeid.

Auditi käigus testiti kahte meetme nr EE-C[A]-R[1-5-1-5-]-M[17] „Ettevõtete konkurentsivõime toetamine välisurgudel - katusreform“ riigihanget (edaspidi hange):

- Hange nr 257484 „*Konsultatsiooni teenuse tellimine Laheriikide riigistrateegiate koostamiseks*“, avaldatud riigihangete registris ja Euroopa Liidu Teatajas 12.01.2023.a ja Euroopa Liidu Teatajas 13.01.2023.
- Hange nr 272987 „*Konsultatsiooniteenus ekspordi- ja investeringute kaasamise strateegia väljatöötamiseks Ameerika Ühendriikide turul (Välisministeerium)*“, avaldatud riigihangete registris ja Euroopa Liidu Teatajas 28.12.2023.

Audiitorid testisid hankemenetluse läbiviimise korrektsust tuginedes Euroopa Komisjoni audiitorite poolt soovitatud kontrollküsimustele. Audiitorid tuvastasid nimetatud kahe hanke läbiviimisel mitmeid sisulisi puudusi, olulisemad neist on välja toodud tähelepanekus 4.1.

Lisaks, analüüsisid audiitorid Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK), kui vahendusasutuse poolt läbiviidud hankemenetluse kontrolli meetodikat. Selgus, et hanke nr 257484 osas ei ole RTK kontrolli läbi viinud kuna see ei kuulunud riskipõhise valimi põhjal kontrolli ulatusse. Hange nr 272987 oli RTK riigihangete kontrolliüksuse hankeekspert kontrollinud hankeekspertiisi kontroll-lehe¹⁶ alusel.

Hankeekspertiisi kontroll-leht sisaldas kontrollküsimusi peamiselt korrupsiooni ja huvide konflikti vältimise välistamiseks, kuid puudusid olulised kontrolli kohad riigihangete seaduse põhialuste osas. Eelkõige selle osas, kas hankemenetlus on läbiviidud läbipaistavalt ja otstarbekalt tagades pakujate võrdse kohtlemise ning konkurentsi efektiivse ärakasutamise.

Koordineeriva asutuse ülesandeks on muuhulgas anda juhiseid taaste- ja vastupidavuskava elluviimise rakendamise osas. Audiitorid leiavad, et koordineerival asutusel tuleb täiendada riigihangete kontrollide läbiviimiseks antavaid juhiseid.

Risk: Riigihangete seaduse põhialuste kontrollimata jätmisel esineb risk, et läbiviidud hankemenetlustes esineb olulisi puudusi, mille tulemusel tulemuste/verstapostide saavutamine ei toimu kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega, sh riigihangete seadusest tulenevate nõuetega.

Soovitus: Soovitame koordineerival asutusel taaste- ja vastupidavuskava meetmete osas välja töötada ja kehtestada riigihangete kontrolliks täiendavad reeglid arvestades järgmist:

- Valiku- ja hindamiskriteeriumite koostamise ja tegeliku rakendamise asjakohasus.
- Hankeid ei ole osadeks jaotatud vältimaks riigihangete läbiviimisel rangemate nõuete kohaldumist.
- Hankemenetluse tähtaegadest kinnipidamine.
- Hankedokumentide saamiseks ja pakumuse tegemiseks piisava aja võimaldamine.
- Alltöövõtjate kaasamise võimaldamine.
- Hanke alusdokumentides ja valikuprotsessis piiravate tingimuste vältimine.
- Läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimise asjakohasus.
- Piisav kontrolljälg hankemenetluse läbiviimisest, kontrollitoimingutest ja otsuste tegemisest.
- Hankelepingu rakendamine ja hankelepingu võimalikud muudatused.

Koordineeriva asutuse kommentaar: Juhime teie tähelepanu (EL) 2021/241 määruse preambuli punkti 18 viimasele lausele „Ilma et see piiraks komisjoni õigust võtta pettuse, korrupsiooni, huvide konflikti või rahastust või muudest

¹⁵ Vabariigi Valitsuse 29.11.2021.a määruses nr 108 „Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/101122021005?leiaKehtiv>

¹⁶ RTK Taaste- ja vastupidavuskava rakendamise töökorra (versioon 3) lisa 1 RRF VA projekti hankeekspertiisi kontroll-leht

liidu programmidest topeltrahastamise korral meetmeid, ei tohiks maksete puhul toetusesaaja tegelikult kantud kulusid kontrollida.“

Eelnev põhiprintsiip on omane tulemuspõhisele toetuste korraldus ja rakendussüsteemile nagu seda on ka taasterahastu. Tõsi, eelnev printsiip ei välista absoluutsena kontrollikohustusi kuid see on piiratud määruse (EL) 2021/241 kohaste erinormidega (preambuli punkt 18 – „Seetõttu tuleks nimetatud toetus kehtestada kooskõlas käesolevas määruses esitatud valdkondlike normidega ja vastavalt lihtsustamisreeglitele, mis kehtivad Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL, Euratom) 2018/1046 (6)(edaspidi „finantsmäärus“) artikli 125 lõikes 1 sätestatud kuludega sidumata maksete suhtes. Seepärast tuleks käesolevas määruses kehtestada erinormid ja -menetlus, kohaldades finantsmääruse kohaseid eelarve haldamise üldpõhimõtteid, mis puudutavad käesoleva määrusega ette nähtud tagastamatu rahalise toetuse eraldamist, rakendamist ja kontrolli mis on ettenähtud teatud aspektide või elementide kontrolli.“ Taasterahastu aluspõhimõtete kohaselt on peetud eelkõige oluliseks, millist süsteemi rakendatakse liikmesriigis rahastu kaudu eraldatud vahendite kasutamisel korruptsiooni, pettuste ja huvide konfliktide ärahoidmiseks, avastamiseks ja kõrvaldamiseks ja mille eesmärk on vältida topeltrahastamist rahastust ja muudest liidu programmidest. Riigihangete kontroll ja selle ulatus ei ole taasterahastu puhul reguleeritud, mistõttu tuleb siin ka kontrollide ulatuse kehtestamisel lähtuda tasakaalustatud lähenemisest, mis on primaarsed taasterahastu tulemuspõhise rakendamise saavutamiseks.

Riigisisesele oleme Vabariigi Valitsuse 29. novembri 2021 määruses nr.108 „Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused“ §-s 5 lõikes 2 näinud ette üldise kohustuse, mille kohaselt on toetuse saaja kohustatud toetuse kasutamisel järgima riigihangete seadust, kui ta on hankija riigihangete seaduse tähenduses.

Seetõttu nõustume AA soovitusel osaliselt, eelkõige soovitusel eelviimase punkti osas, mille kohaselt tuleb tagada „Piisav kontrollijalg hankemenetluse läbiviimisest, kontrollitoimingutest ja otsuste tegemisest“. Riigihanked on taasterahastu puhul instituut, mille kontrolli ulatuses tuleb meie hinnangul eelkõige taasterahastu aluspõhimõtete järgimiseks tagada, et riigihange on läbiviidud, riigihanke korraldamisel ei esine korruptsiooni ega huvide konflikti. Analüüsimise Auditeeriva Asutuse poolt välja toodud soovitusi riigihangete kontrolliks, sh võimalikke süsteemi nõrkusi ja vajadusel kavandame tugevdamise meetmeid toetuse saajate hangete korraldamisel. Tähtaeg: Q2 2025.

Auditorite täiendav kommentaar: Auditorite hinnangul on rahastu eesmärgipärase kasutamise tagamisel oluline kontrollida, et rahastust toetatavate meetmetega seotud vahendeid kasutatakse kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega. Juhul, kui eesmärgi saavutamiseks viiakse läbi hankeid on oluline tagada nende menetluste kooskõla riigihangete seadusega. Selle tagamiseks on oluline välja töötada ja kehtestada riigihangete kontrolliks täiendavad reeglid.

Kinnitame lõpparuande 12 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Mart Pechter
II auditi talituse juhataja
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Eliina Tüvi
I auditi talituse juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 11.12.2024