



RIIGI TUGITEENUSTE
KESKUS

Kuressaare Haigla Sihtasutus
haigla@saarehaigla.ee
Aia tn 25
Kuressaare linn
93815, Saare maakond

16.04.2025

nr 11.2-1/25/1848

OTSUS

finantskorrektsiooni tegemise kohta ja taotluse rahuldamise otsuse muutmise kohta

Riigi Tugiteenuste Keskus (registrikood: 70007340; edaspidi *rakendusüksus*) teeb meetme „Tervishoiuteenuste kättesaadavuse parandamine ja tervishoiu kriisideks valmisoleku tagamine“ raames otsuse Sihtasutusele Saaremaa Haigla (edaspidi *toetuse saaja*) projekti „SA Kuressaare Haigla psühhootriaosakonna rekonstrueerimine, magnetresonantstomograafi soetamine ja vastavate ruumide väljaehitamine“ (projekti nr 2014-2020.15.02.21-0006; edaspidi *projekt*) osas.

Rakendusüksus tuvastas projekti kulude kontrollimisel, et toetuse saaja ei ole riigihanke viitenumbri 250554 „MRT ruumide väljaehitamine“ (edaspidi *hange nr 250554*) läbiviimisel järginud riigihangete seaduses (edaspidi *RHS*) sätestatud nõudeid, mistõttu kohaldab rakendusüksus antud rikkumistega seotud kulude osas finantskorrektsiooni ning **loeb mitteabikõlblikuks kuluks 7120 eurot**.

Otsuse tegemise aluseks on perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse (edaspidi *STS*) § 8 lg 2 punktid 4 ja 6, § 45 lg 1 punktid 2 ja 3, § 46, § 47, § 48 lõiked 1 ja 3, Vabariigi Valitsuse 01.09.2014 määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi *ühendmäärus*) § 2 lõiked 1 ja 2, § 21 lõige 1, § 22¹ lg 1 punkt 4, § 22⁸ ja tervise- ja tööministri 14.06.2021 käskkirjaga nr 7 kinnitatud lisa „Haiglavõrgu arengukava haiglate infrastruktuuri investeeringud“ toetuse andmise tingimused (edaspidi *TAT määrus*) punkt 7.9.1, samuti toetuse saajaga peetud kirjavahetus ning projekti raames esitatud kuludokumendid nr 3-5.

STS § 26 kohaselt on toetuse saaja kohustatud järgima riigihangete seadust kui ta on hankija RHS-i tähenduses. Käesoleval juhul on toetuse saajaks SA Kuressaare Haigla, kes on avalik-õiguslik juriidiline isik RHS § 5 lg 2 p 2 mõistes ning sellest tulenevalt peab toetuse saaja järgima RHS-is sätestatud korda.

STS § 45 lg 1 punkti 3 kohaselt teeb rakendusüksus finantskorrektsiooni otsuse, kui toetuse saaja on jätnud osaliselt või täielikult täitmata kohustuse või nõude ja see on mõjutanud kulu abikõlblikkust. Sama seaduse § 46 lõike 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 ühendmääruses sätestatu alusel.

1. Toetuse saaja on hankes nr 250554 määranud valesti eeldatava maksumuse

1.1 Rikkumise asjaolud

Toetuse saaja viis avatud hankemenetlusena läbi hanke nr 250554 (hanketeade avaldati riigihangete registris 23.05.2022) pakkumuste esitamise tähtajaga 15.06.2022 kell 11:00. Hankemenetluse tulemusel sõlmiti eduka pakkujaga Pihla Grupp OÜ (edaspidi *töövõtja*) 13.07.2022 ehitustöövõtuleping nr 07-250554 (edaspidi *hankeleping*) maksumusega 345 398,90 eurot.

Rakendusüksus tuvastas hanke kontrolli käigus, et toetuse saaja on eeldatava maksumuse seadmisel eksinud ning seatud eeldatav maksumus ei vasta esitatud pakkumuste maksumustele.

Rakendusüksus on seisukohal, ebakorrektnel eeldatava maksumuse määramine ei ole kooskõlas RHS § 23 lõike 2 punktis 1 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega.

1.2 Toetuse saaja seisukoht

Toetuse saaja on 17.02.2023 selgitanud, et „*hankemenetlus korraldati teadmisega, et ehitustööde eeldatav maksumus on 100 000 €. Kuna ehitustööd ei olnud keerulised ja pakkumused olid väga lähedased, siis hankija leidis et uue hankemenetluse korraldamine ei ole põhjendatud.*“.

Toetuse saaja on 30.08.2024 esitatud vades selgitanud:

„*Esiteks: hankelepingu täitmise kohaga tutvus kolm pakkujat. Olemasoleva olukorraga tutvutakse üldjuhul vähemalt nädal enne pakkumuse esitamist, et oleks piisav aeg pakkumuse koostamiseks. Objektiga tutvumise taotlusi oli 3. Täiendavaid taotlusi ja küsimusi riigihankes, selles osas ei esitatud.*

Teiseks: oleks uue hankemenetluse korraldamine võtnud aega vähemalt 2 kuud ja see oleks seadnud ohtu projekti abikõlblikkuse perioodi.

Kolmandaks: olid kõik kolm (3) pakkumust väga sarnaste maksumustega (vahe 5%), mis näitab, et lähteülesanne oli arusaadav ja parema pakkumuse saamine ebatõenäoline.

Neljandaks: ehitushinnad tõusid kevadel 2022 märgatavalt ning uus pakkumus oleks tulnud veel kallim.

Kokkuvõttes: arvestades asjaolusid ei ole toetuse saaja rikkunud ühtegi riigihangete korraldamise üldpõhimõtet. Sanksioneerida toetuse saajat ainult selle eest, et hanke eeldatav maksumus on valesti arvestatud, on ebaproportsionaalne. Kolm puuduvat päeva ei olnud hankemenetluse tulemuses olulised.“

1.3 Rakendusüksuse seisukoht ja õiguslik põhjendus

Riigihangete seaduse § 23 lg 2 p 1 kohaselt tuleb riigihanke eeldatava maksumuse hulka arvestada hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel võimalikke tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. Sellest sättest tulenevalt vastustab hankija selle eest, et riigihanke eeldatav maksumus hõlmaks kõiki hankelepingu alusel tehtavaid töid. Seega on hankija kohustus mõista hankelepingu objekti ulatust ja sisu.

Vastavalt RHS §-le 77 ja §-le 88 määratleb hankija riigihanke eseme ning mis tingimustel tuleb hankeleping täita. Oma eesmärgi saavutamiseks koostab hankija riigihanke alusdokumendid.

Järelikult on üksnes hankija pädevuses otsustada, milliseid töid ning missuguse kvaliteediga ta soovib osta.

Riigihangete seaduse seletuskiri: „*Harv ei ole praktikas tõusetuv probleem, kus riigihanke eeldatav maksumus on määratud napilt alla riigihanke või rahvusvahelise piirmäära ning hankija on kasutanud hankemenetluse läbiviimisel alla selle piirmäära jäävaid reegleid, pakkumused esitatakse aga üle vastavapiirmäära. Sellisel juhul peaks hankija kriitilisel pilgul üle vaatama, kuidas riigihanke eeldatav maksumus määrati ning selle õigsuses vähimagi kahtluse tekkimisel pigem hankemenetluse kehtetuks tunnistama (või juhul, kui kõik pakkumused esitati üle riigihanke eeldatava maksumuse, on võimalik need korraga tagasi lükata) ning uue riigihanke korraldama. Kui hankija suudab põhjendada, et tema riigihanke eeldatava maksumuse määramine oli õige ning suurema maksumusega pakkumused esitati mingite väliste faktorite mõjul (näiteks pakkujate omavaheline kokkulepe), ei ole hankemenetluse kehtetuks tunnistamine hankelepingu sõlmimisel kohustuslik.*“. Jättes kõik pakkumused tagasi lükkamata, võttis toetuse saaja sellega teadliku riski võimaliku tagasinõude osas.

Hankija peab määratlema õige ja asjakohase turu ja selgitama välja sellele vastava hinnataseme. Vajadusel saab hankija korraldada RHS § 10 järgi turu-uuringu. Riigihanke eeldatav maksumus võib olla määratud kindlaks ka asjatundja arvamusele, sarnase hanke varasema läbiviija kogemusele või vastava valdkonna ettevõtjate andmetele tuginedes.

Kui kõik esitatud pakkumused on seatud eeldatavat maksumust oluliselt ületavad, peaks hankija määratud eeldatava maksumuse kriitilisel pilgul üle vaatama – kui hankijal tekib kahtlus eeldatava maksumuse määramise õigsuses ja asjakohasuses, tuleks kaaluda RHS § 73 lg 3 p 6 järgi hankemenetluse kehtetuks tunnistamist või § 116 lg 1 p 1 järgi kõigi pakkumuste tagasi lükkamist ning uue riigihanke korraldamist. Kui aga hankija veendub, et eeldatava maksumuse määramine toimus hoolikalt kõiki asjaolusid arvesse võttes ja kaaludes, siis ei pruugi hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks ega kõigi pakkumuste tagasi lükkamiseks vajadust olla.

Riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna (*edaspidi RORO*) korduma kippuvate küsimuste rubriigis on käsitletud olukorda, kus kõik pakkumused ületavad riigihankes seatud eeldatavat maksumust. RORO käitluse järgi tuleks hinnata, kas menetluse jätkamine on võimalik. Selleks tuleb hankijal selgitada välja, kas eeldatav maksumus on määratud õigesti. Olukorras, kus kõigi pakkumuste maksumused ületavad oluliselt hankelepingu eeldatavat maksumust, on äärmiselt tõenäoline, et hankija on eksinud eeldatava maksumuse määramisel. Samas juhul, kui hankija on lähtunud riigihanke eeldatava maksumuse määramisel RHS-is sätestatust, sh järginud § 23 lg-id 3 ja 8 ning suudab objektiivselt tõendada, et on määranud riigihanke eeldatava maksumuse õigesti (näiteks lähtus hankija eeldatava maksumuse määramisel eelnevalt läbi viidud turu-uuringust), võiks menetluse jätkamine olla lubatud.

Toetuse saaja edastatud informatsiooni põhjal ei nähtu, et eelnevalt oleks läbi viidud turu-uuring või võetud aluseks asjatundjate arvamust.

Rakendusüksus tegi RORO-le antud asjaolude pinnalt päringu ning RORO vastas järgnevalt: „*Päringus kirjeldatust jääb aga mulje, et riigihanke eeldatav maksumus määrati väiksema mahu tööde pealt võrreldes riigihanke menetluses avaldatuga. Kuna riigihanke alusdokumentides avaldatav tööde maht kuulub täielikult hankija kontrolli alla, siis enda koostatud dokumentide sisu mittemõistmine ei ole objektiivne põhjus, mis vabandaks riigihanke eeldatava maksumuse valesti määramist.*“

Tulenevalt sellest, et toetuse saaja on ebakorrektset seadnud eeldatava maksumuse, on ka pakkumuste esitamise tähtaeg vastuolus seaduses sätestatuga. RHS § 93 lg 1 punkti 3 kohaselt ei või avatud hankemenetluses ehitustööde hankelepingu puhul pakkumuste esitamise tähtaeg olla lühem kui 25 päeva hanketeate väljaannete talitusele esitamisest arvates, kui riigihanke eeldatav

maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda. Käesoleval juhul oli riigihanke eeldatav maksumus 100 000 eurot, kuid kolm pakkumust, mis esitati, olid kõik rohkem kui kolm korda kõrgemad. Seega oli toetuse saaja seadnud eeldatava maksumuse ebakorrektselt.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 135 lõike 1 ja RHS § 93 lg 1 punkti 3 koosmõjus hakkab tähtaja kulgemine järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus. TsÜS § 136 lõike 9 alusel loetakse päevaks ajavahemikku keskööst keskööni.

Vastavalt riigihangete registrile oli pakkumuste esitamise tähtjaks hanketeates märgitud 15.06.2022 kell 11:00. Hanketeade oli avaldatud 23.05.2022 kell 15:00 ehk pakkumuste esitamiseks jäi aega 22 päeva, mis on vähem kui seaduses sätestatud absoluutne miinimum (25 päeva).

Eirates seaduses sätestatud tähtaja andmise kohustust, rikkus hankija muu hulgas konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtet RHS § 3 p 3 tähenduses. Turul olemasoleva konkurentsi ärakasutamine annab võimalikult paljudele pakkujatele võimaluse riigihankes osaleda ja arendab seeläbi turuolukorda ning suurendab tõenäosust, et hankija saab hanke tulemusena tema vajadustele vastava parima lahenduse. Käesoleval juhul ei saa välistada, et turul leidunuks potentsiaalseid pakkujaid, kes oleksid nõutava tähtaja korral teinud samuti pakkumuse. Riigihanke alusdokumentidele nõuetekohaselt vastava pakkumuse esitamata jätmise võis potentsiaalselt hankest huvitatud isikul jääda tegemata ainuüksi ajakriitilistel põhjustel.

Rakendusüksuse hinnangul on seaduses sätestatust lühema tähtaja seadmine oluline rikkumine RHS § 23 lg 2 punkti 1 mõistes.

1.4 Rikkumisele kohaldatav finantskorrektsiooni määr 2%

STS § 45 lg 1 punkti 3 kohaselt teeb rakendusüksus finantskorrektsiooni otsuse, kui toetuse saaja on jätnud osaliselt või täielikult täitmata kohustuse või nõude ja see on mõjutanud kulu abikõlblikkust. Sama seaduse § 46 lõike 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 töö kaasa rahalise mõju, siis vähendatakse toetust ühendmääruses sätestatu alusel.

Hankija poolt talle pandud kohustuse eiramise tulemusena on tekkinud kahju, kuid selle suurust ei ole võimalik hinnata, sest ei ole teada, milliseks oleks kujunenud hankes osalevate pakkujate ring ja hanke tulemused, kui hankija oleks seadnud nõuetekohase pakkumuste esitamise tähtaja ja korrektse eeldatava maksumuse. Tagantjärele ei ole võimalik tuvastada, kas mõni potentsiaalne pakkuja jättis oma pakkumuse nõutust lühema tähtaja või ebarealistlikult madala eeldatava maksumuse tõttu esitamata, kas tema pakkumus võinuks osutada edukaks ja kas toetuse saajal tekkinuks soodsam võimalus ehitustööde teostamiseks.

Otsuse punktis 1.1 käsitletud rikkumise osas esinevad ühendmääruse § 22¹ lg 1 punktis 4 toodud asjaolud, mille järgi kohaldatakse hankelepingle 5-protsendilist finantskorrektsiooni määra, kui avatud hankemenetluses riigihanke pakkumuste esitamise miinimumtähtaeg on nõutust vähem kui 30% lühem. Tallinna Ringkonnakohus on oma 07.05.2024 otsuse nr 3-22-833 punktides 27–28 selgitanud, et üldjuhul tuleb finantskorrektsiooni otsus teha summas, mis vastab rikkumise rahalisele suurusele; proportsionaalseks saab pidada finantskorrektsiooni juhul, kui selle ulatus ei kaldu ilmselgelt kõrvale sellest summast, mida saab pidada EL eelarvele tekitatud kahjuks.

Rakendusüksusel ei ole ühendmääruse alusel finantskorrektsiooni määra üle otsustamisel kaalutusõigust ja ühendmäärus ei näe 5% määra vähendamise võimalust sellisel juhul ette ka erandina. Antud juhul tuleb ühendmääruse § 22¹ lg 1 p 4 jätta vastuolu tõttu määruse nr 1303/2013 art 143 lõikega 2 kohaldamata. Proportsionaalse korrektsiooni üle otsustamisel tuleb määruse nr 1303/2013 art 143 lõike 1 järgi liikmesriigil arvesse võtta eeskirjade eiramise olemust ja keerukust

ning eelarvele tekitatud rahalist kahju. Selleks, et finantskorrektsiooni otsus vastaks proportsionaalsuse põhimõttele, tuleb arvestada rikkumise raskust ja sellega seotud rahalist mõju liidu eelarvele (määruse nr 1303/2013 põhjendus 72). Proportsionaalseks saab pidada finantskorrektsiooni vaid juhul, kui selle ulatus ei kaldu ilmselgelt kõrvale sellest summast, mida saab pidada EL eelarvele tekitatud kahjuks.

Ühendmääruse § 21 lõige 1 sätestab, et kui struktuuritoetuse seaduse § 46 lõike 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 sõltuvalt rikkumise raskusest 2, 5, 10 või 25 protsenti tegevustele või tegevuste kogumile eraldatud toetusest sõltuvalt asjaolude mõjust kulu abikõlblikkusele, välja arvatud, kui käesolevas peatükis ei ole sätestatud teisiti.

Tõenäosus, et riigihankes oleks osalenud veel pakkujaid, küll on olemas, kuid väike. Usutav on, et RHS nõuete rikkumisega tekitatud kahju EL eelarvele sai olla väike ning kahju EL eelarvele ei ületanud 2%. Sellest tulenevalt peab rakendusüksus põhjendatuks kohaldada rikkumisele 2% suurust finantskorrektsiooni.

Rakendusüksus selgitab, et 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.

3. Hanke nr 250554 finantskorrektsiooni summa ja projekti eelarve vähendamine

Toetuse saaja on riigihanke nr 250554 hankelepingu alusel tekkinud abikõlblikku kulu kajastanud tegevuse nr 2 „Psühhiaatriaosakonna rekonstrueerimine ja magnetresonantstomograafi seotamine“ raames kokku summas 356 000 eurot.

Riigihanke nr 250554 seotud kulude jaotus on toodud alljärgnevas tabelis:

Kuludokumendi tunnus	Abikõlblik summa	Rikkumisega seotud summa 2%
3	65 091,72 eurot	1 301,83 eurot
4	125 280,00 eurot	2 505,60 eurot
5	165 628,28 eurot	3 312,57 eurot
Kokku	356 000,00 eurot	7 120,00 eurot

Toetuse saaja on hanke nr 250554 alusel tekkinud kulusid kajastanud kuluridadel 3–5 kokku summas 356 000 eurot. Lähtuvalt otsuse punktist 1 loeb rakendusüksus kuluridadel 3–5 hankega nr 250554 seotud kuludest mitteabikõlblikuks 7 120 eurot, millest toetus moodustab 7 120 eurot.

Vastavalt STS § 46 lõikele 3 väheneb projekti eelarve vähendatava toetuse ulatuses vastavalt taotluse rahuldamise otsuses kehtivale proportsioonile, mistõttu muudab rakendusüksus projekti osas tervise- ja tööministri 14.06.2021 käskkirjaga nr 7 kinnitatud lisa „Haiglavõrgu arengukava haiglate infrastruktuuri investeringud“ toetuse andmise tingimused resolutsiooni ning vähendab mitteabikõlbliku summa ulatuses projekti eelarvet.

4. Toetuse saaja ärakuulamisõiguse tagamine

Haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 40 lõikest 1 tulenevalt peab enne haldusakti andmist haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Rakendusüksus edastas 12.03.2025 toetuse saajale finantskorrektsiooni otsuse eelnõu, paludes esitada omapoolne seisukoht antud otsuse kohta hiljemalt 26.03.2025.

Toetuse saaja finantskorrektsiooni otsuse eelnõu peale omapoolseid vastuväiteid ei esitanud.

5. Otsuse resolutsioon

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

otsustab:

1. lugeda projekti „SA Kuressaare Haigla psühhiaatriaosakonna rekonstrueerimine, magnetresonantstomograafi soetamine ja vastavate ruumide väljaehitamine“ raames mitteabikõlblikuks kuluks 7 120 eurot, millest toetus moodustab 7 120 eurot;
2. vähendada kuluridadel nr 3–5 kulusid hankega nr 250554 seotud abikõlblikke kulusid 2% võrra;
3. Muuta tervise- ja tööministri 14.06.2021 käskkirjaga nr 7 kinnitatud lisa „Haiglavõrgu arengukava haiglate infrastruktuuri investeringud“ toetuse andmise tingimused punkti 1.2.4 alljärgnevalt:
„1.2.4. Projekt nr 5: SA Kuressaare Haigla psühhiaatriaosakonna rekonstrueerimine, magnetresonantstomograafi soetamine ja vastavate ruumide väljaehitamine ELi toetuse summa (REACT-EU ERF) 1 332 880 eurot.

Käesoleva otsuse peale on õigus esitada STS § 51 ja HMS § 71 ja § 75 kohaselt vaie Riigi Tugiteenuste Keskusele 30 päeva jooksul, arvates päevast, mil isik sai otsusest teada või oleks pidanud teada saama.

(allkirjastatud digitaalselt)

Tiina Sams

toetuste rakendamise osakonna juhataja

Koostaja: Ketlyn Pass
5915 7852
ketlyn.pass@rtk.ee