



Euroopa Liit  
Euroopa struktuuri-  
ja investeerimisfondid



Eesti  
tuleviku heaks

## Ühtekuuluvusfondi projekti 2014-2020.10.01.20-0052

“Riigitee nr 11 Tallinna ringtee Kanama-Valingu lõigu  
rekonstrueerimine”

### **PROJEKTIAUDIT**

toetuse saaja: Transpordiamet  
rakendusüksus: Riigi Tugiteenuste Keskus

Lõpparuanne

CF-200/2023

17.10.2023



**RAHANDUSMINISTEERIUM**

## KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

---

### Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel on olulises osas<sup>1</sup> vastavuses kehtivate õigusaktidega.

### Märke struktuuritoetuse registris<sup>2</sup>:

- märkustega, väheolulised tähelepanekud.

Projekti audit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Projekti auditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Täname auditeeritavat auditi läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulekkuse ja koostöö eest.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> **Olulised tähelepanekud** on leiud, mis omavad või võivad omada finantsmõju (st mitteabikõlblikud kulud). **Väheolulised tähelepanekud** on leiud, mis ei oma finantsmõju, kuid mille lahendamine aitab toetuse saajal vähendada riske projekti edukal elluviimisel.

## A - OSA

### 1. Auditi objekt ja auditeeritud kulud

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
Rakenduskava	Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020
Prioriteetne suund	2014-2020.10 Jätkusuutlik transport
Meede	2014-2020.10.1 Üleriigiliste ja rahvusvaheliste ühenduste arendamine
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2014-2020.10.01.20-0052
Projekti nimetus	"Riigitee nr 11 Tallinna ringtee Kanama-Valingu lõigu rekonstrueerimine"
Toetuse saaja ja partner(id):	Transpordiamet
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	1-7/21-009-TI, 22.02.2021; 11.2-37/23/297, 09.02.2023
Rakendusüksus	Riigi Tugiteenuste Keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	04.12.2020 - 31.12.2023
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 11 lg 3 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna struktuuritoetuse auditeerimise 2023. a tööplaan <sup>3</sup> .
Eesmärk	Hinnang struktuuritoetuse eesmärgipärasele ja õiguspärasele kasutamisele vastavalt Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine” § 4 lõikele 1.
Auditi läbiviija(d)	Kaisa Kallas, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, talituse juhataja (auditi eest vastutav isik kuni 31.08.2023.a); Mart Pechter, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, nõunik II auditi talituse juhataja ülesannetes (auditi eest vastutav isik alates 09.10.2023.a); Liina Võrklaev, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, juhtivaudiitor (auditi juht).
Auditi läbiviimise aeg	10.07.2023-17.10.2023
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna "Projekti auditi käsiraamat".

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

<b>Auditi toimingud</b>	Auditi toimingute käigus projekti rakendamisega seotud isikute intervjuerimine ning järgneva analüüs ja hindamine: <ul style="list-style-type: none"> <li>• projekti tegelik teostamine,</li> <li>• projekti rakendamist kajastav dokumentatsioon,</li> <li>• kulude abikõlblikkus,</li> <li>• projektiga seotud raamatupidamise korraldus,</li> <li>• omafinantseeringu olemasolu,</li> <li>• struktuurifondide sümboolika kasutamine.</li> </ul>
<b>1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)</b>	
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS nr PO14703; 06.02.2023.a; abikõlblik summa 2 354 531,65 eurot
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	Toetus: 85 % Omafinantseering: 15 %
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) <sup>4</sup>	2 354 531,65 eurot, 100%
Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 0,00 summa	
Leitud vea määr (%) <sup>5</sup>	0,00 %

## 2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 24 punkti 10 alusel on toetuse saaja kohustatud andma audiitori kasutusse tema nõutavad andmed ja dokumendid ning võimaldama audiitoril viibida projektiga seotud ruumides ja territooriumil. Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad projekti raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad projektidele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

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

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

## B-OSA

### AUDITI TULEMUSED

---

#### 1. Struktuuritoetuse eesmärgipärane kasutamine

Struktuuritoetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele.

#### 2. Raamatupidamises kajastamine

Auditi ulatuses olevad kulud vastavad olulises osas struktuuritoetuse saaja raamatupidamise andmetele.

#### 3. Struktuuritoetuse maht ning ajastus

Struktuuritoetuse andmine on toimunud olulises osas ettenähtud mahus ja õigeaegselt ning omafinantseering on tagatud.

#### 4. Hangete läbiviimine

Struktuuritoetuse saaja on hanked läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele.

Auditeeritavas projektis nr 2014-2020.10.01.20-0052 on toetuse saajaks Transpordiamet, mis viis projekti eesmärkide saavutamiseks läbi rahvusvahelise avatud hankemenetluse nr 231161, "Riigitee nr 11 Tallinna ringtee km 29,6-34,2 Kanama-Valingu 2+2 teelõigu ehitus". Projektauditi käigus tuvastasid audiitorid mõned riigihangete seaduse (edaspidi RHS) sätete rikkumised:

**Tähelepanek 4.1 – Riigihanke nr 231161 läbiviimisel esinevad üksikud formaalsed puudused: toetuse saaja ei ole alltöövõtjate kontrollimisel teostanud RHS § 95 lg 4 punktides 3, 7 või 8 sätestatud kõrvaldamise aluste kontrolli, toetuse saaja osad selgitused ja hankelepingu muutmise teave on esitatud riigihangete registri kaudu nõutust hiljem. (Väheoluline).**

---

Auditi käigus tuvastati 3 formaalset puudust, millel ei ole projekti elluviimisele olulist mõju:

#### 1. Toetuse saaja ei ole RHS § 95 lg 4 sätetele vastavust alltöövõtjate puhul kontrollitud.

RHS § 122 lg 7 sätestab: kui alltöövõtjal esineb § 95 lõikes 4<sup>6</sup> sätestatud alus, võib hankija nõuda pakkujalt sellise alltöövõtja asendamist.

---

<sup>6</sup> RHS § 95 lg 4 punktid 3, 7 ja 8 sätestavad, et hankija võib kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja või taotleja:

- kes on pankrotis või likvideerimisel, kelle suhtes on algatatud pankroti- või likvideerimismenetlus, kelle äritegevus on peatatud või kes on muus sellesarnases olukorras tema asukohamaa õigusaktide kohaselt;
- kelle pakkumuse või taotluse koostamisel on osalenud isik, kes on osalenud sama riigihanke ettevalmistamisel või on muul viisil hankijaga seotud, ja sellele isikule seetõttu teadaolev info annab talle eelise teiste riigihankes osalejate ees ning sellest tingitud konkurentsi moonutamist ei ole muude vahenditega võimalik vältida;
- kes on oluliselt või pidevalt rikkunud eelnevalt sõlmitud hankelepingut või hankelepinguid nii, et rikkumise tulemusena on lepingust taganatud või leping üles öeldud, hinda alandatud, hüvitatud kahju või makstud leppetrahvi.

Toetuse saaja on sätestanud hankedokumentide koosseisus avaldatud hankelepingu projektis ja tegelikult sõlmitud hankelepingus punktis 4.5.4, et **Juhul kui alltöövõtjal esineb RHS § 95 lg 4 punktides 3, 7 või 8 sätestatud kõrvaldamise alus, siis Töövõtja on kohustatud Tellija nõudmisel selle alltöövõtja asendama.**"

Audiitor tuvastas, et **puudub kontrollijalg Transpordiameti poolt alltöövõtjate RHS § 95 lg 4 punktides 3, 7, 8 toodud tingimustele vastavuse kontrollimise kohta.**

Transpordiamet selgitas 30.08.2023: „*Nimetatud punktide näol on tegemist vabatahtlike kõrvaldamise alustega RHS § 95 lg 4 mõistes, mida hankija kontrollib täiendavalt kui tal tekib selles osas põhjendatud vajadus. Esitatud alltöövõtjate osas puudus hankijal alltöövõtjate kontrollimisel kahtlus, et alltöövõtjatel võiks esineda probleeme nimetatud punktides. Rahvusvahelisi sanktsioone on kontrollitud läbi veebilehe: EU Sanctions Map*“

Audiitor nõustub, et RHS § 95 lg 4 teksti kohaselt on tegemist nõ vabatahtlike kõrvaldamise alustega, kuid hankelepingu punkt 4.5.4 ei jäta võimalust tingimust vabatahtlikuks lugeda. Ka hanke alusdokumendi "*Alltöövõtjate kontrollimise tingimused HL täitmisel*"<sup>7</sup> (edaspidi Nõuded alltöövõtjatele) alusel pidid alltöövõtjad vastama nõuetele, mis on kaetud RHS § 95 lg 4 punktidega 3, 7, 8. **Lähtuvalt eeltoodust oleks Transpordiamet kui hankija pidanud alltöövõtjate vastavust RHS § 95 lg 4 punktides 3, 7, 8 nõuetele ka kontrollima.** Transpordiameti vastusest järeldab audiitor, et Transpordiametil kahtlusi alltöövõtjate suhtes ei olnud, mistõttu analüüsi RHS § 95 lg 4 tingimustele vastavuse osas ei teostatud.

Arvestades, et Transpordiamet veendus riigihangete registri kaudu teostatud päringute abil, et alltöövõtjate puhul on tegemist tegutsevate ettevõtetega ja audiitor ei tuvastanud Äriregistrist hankes alltöövõtjatena osalenud ettevõtete andmeid analüüsid, et mõni neist oleks pankrotis või likvideerimisel, siis asub audiitor seisukohale, et Transpordiameti poolt RHS § 95 lg 4 punktides 3, 7, 8 nõuetele vastavusele kontrolli teostamata jätmisel ei olnud otsest mõju alltöövõtjate valikule. Ka ei ilmnenu, et mõni alltöövõtjaga seotud isik oleks Transpordiameti poolt korraldatud hanke ettevalmistamisel osalenud, mis oleks tekitanud küsimuse võimalikust eelise saamisest. Tulenevalt erinevate tee-ehituse projektide teostamisest ja seal erinevate alltöövõtjate kasutamisest võib järeldada, et Transpordiametil on olemas info alltöövõtjate teostatud tööde kvaliteedi ja võimalike trahvide suhtes ka detailset analüüsi koostamata.

Arvestades, et audiitor alltöövõtjate analüüsi käigus olulisi rikkumisi ei tuvastanud, kohaldub antud rikkumise puhul ühendmääruse § 22<sup>8</sup>, mis välistab eraldiseisva finantskorrektsiooni määramise, kui rikkumine on üksnes formaalne. Praegusel juhul on tegemist just sellise RHS sätete eiramisega, millega ei rikuta otseselt RHS § 3 põhimõtteid ning rikkumisel puudub otsene finantsmõju EL eelarvele, mistõttu pole finantskorrektsiooni tegemine asjakohane.

## **2. Toetuse saaja on ei ole riigihangete registri kaudu laekunud küsimustele vastanud RHS § 46 lg 1 sätestatud tähtaja jooksul**

RHS § 46 lg 1 sätestab, et hankija teeb riigihanke alusdokumentidega seotud selgitused või selgitamist võimaldavad dokumendid elektrooniliselt kättesaadavaks **kolme tööpäeva** jooksul asjakohase selgitustaotluse saamisest arvates.

---

<sup>7</sup> Alapunkt C „Kõrvalejätmise alused seoses maksejõuetusega, huvide konfliktiga või ametialaste käitumisreeglite rikkumisega“

Audiitor analüüsis RHRis hanke ja selle alusdokumentide kohta esitatud 117 küsimust ning tuvastas, et kolme küsimuse puhul oli toetuse saaja ületanud RHS § 46 lg 1 sätestatud tähtaega oluliselt.

1. Sõnum ID 565 733. Küsimus laekunud 20.01.2021 kl 10:21. Toetuse saaja vastanud 25.01.2021 kl 17:21: "Hankija vastab esimesel võimalusel". Tegelik vastus on avaldatud hankija poolt RHR-is alles 29.01.2021 kl 17:00 ehk vastamiseks kulus 7 tööpäeva ehk **4 tööpäeva nõutust hiljem**.

2. Sõnum ID 568540. Küsimus laekunud 2.02.2021 kl 13:08. Hankija lubas 08.02.2021 vastata esimesel võimalusel, kuid vastas alles 26.02.2021 kl 15:31 ehk **17 tööpäeva nõutust hiljem**.

3. Sõnum ID 570 466. Küsimus laekunud 10.02.2021 kl 14:32. Hankija lubas 15.02.2021 vastata esimesel võimalusel, kuid vastas alles 1.03.2021 kl 16:38 ehk **12 tööpäeva nõutust hiljem**.

Transpordiamet selgitas 28.09.2023: „Ehitushangetes, mille töid teostatakse projektdokumentatsiooni alusel, ei ole alati võimalik 3 tööpäeva jooksul projekteerijatelt vastust saada, kuna tegemist on majaväliste inimestega (projekteerimistöid teostatakse samuti läbi hangete korraldamise). Seetõttu kuulub TRAMi praktikasse tavapärase olukord, kus hankija lubab täpsema vastuse anda esimesel võimalusel. Sealjuures jälgib hankija, et selgituse andmise ja hanke avamise vahele jääks mõistlik periood, et pakkujatele jääks võimalus vastuse peale reageerida ning vajadusel pakkumust kohandada. Käesoleval juhul on selgituse andmise ja hanke avamise tähtaja vahele jäänud üle kuu aja, millega on riskid maandatud.

Laekunud küsimusele nr ID 568540 vastamisega oli tegemist eriti spetsiifiliste sisuga küsimusega ja vastustega mida sisuliselt pidi andma Kaitseministeerium. Vastuse moodustamine võttis aega (ilmselt vajas see läbimõtlemit ja kooskõlastamist asutuse siseselt). Laekunud küsimusele nr ID 570 466 vastamisega tekkisid raskused, sest projekteerija ei suutnud vastata aegsasti.“

Arvestades, et enamuse 117 küsimust olid vastatud õigeaegselt, hilinenud vastused tulenesid teiselt osapoolt vastuste saamise viibimisest ja peale vastuste laekumist jäi pakkumiste esitamiseks rohkem kui kuu aega, sest lõplikuks pakkumiste esitamise tähtjaks kujunes 13.04.2021.a, ei mõjutanud need hilisemad vastamised oluliselt hanke tulemust ja olulise finantsmõjuga tähelepanekut ei koostata. Pealegi avaldati kõik vastused elektrooniliselt riigihangete registris, mis võimaldas kõigil huvilistel kiiresti saabunud täiendava infoga tutvuda.

Audiitorid on seisukohal, et hanke kohta selgitava teabe avaldamine RHS § 46 lg 1 sätestatust tähtjast hiljem ei toonud endaga kaasa finantsmõju, sest tulenevalt pakkumuste esitamise tähtaja pikendamistest jäi pakkujatel rohkem kui üks kuu pakkumuste esitamiseks. Audiitorite hinnangul kohalduv nimetatud rikkumiste puhul ühendmääruse § 22<sup>8</sup>, mis välistab eraldiseisva finantskorrektsiooni määramise, kui rikkumine on üksnes formaalne. Antud juhul on küll tegemist RHS sätete eiramisega, kuid sellega ei rikuta otseselt RHS § 3 põhimõtteid ning rikkumisel puudub otsene finantsmõju EL eelarvele, mistõttu pole finantskorrektsiooni tegemine asjakohane.

### **3. Toetuse saaja on esitanud hankelepingu muutmise teate Riigihangete registrile nõutud tähtjast ligi 5 kuud hiljem**

RHS §123 lõike 1 punkti 4 kohaselt on hankijal õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui muudatuse põhjustavad hoolsale hankijale ettenägematud asjaolud, kusjuures hankelepingu üldist olemust ei muudeta ja ühegi muudatuse tulemusena ei suurene hankelepingu maksumus rohkem kui 50 protsenti hankelepingu algsest maksumusest. Sama § lg 5 sätestab: hankija esitab käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 4 alusel tehtud muudatuse kohta registrile hankelepingu muutmise teate kümne päeva jooksul muudatuse tegemisest arvates.

Audiitor tuvastas, et hankelepingu muudatus, mis käsitleb hankelepingu täitmise tähtaja pikendamist oli digiallkirjastatud 16.03.2023.a, kuid riigihangete registris oli nimetatud muudatuse kohta teavitust lisatud alles 29.08.2023.a. Seega teade hankelepingu muudatuse kohta oleks pidanud olema avaldatud hiljemalt 26.03.2023.a, kuid tegelikult avaldati 166 päeva (ligi 5 kuud) hiljem ehk 29.08.2023.a.

Transpordiamet selgitas 28.09.2023: „Tegemist on tehnilise veaga, lepingu muudatus ei jõudnud vastutava spetsialistini. Probleemi tuvastamisel lisati lepingu muudatus registrisse esimesel võimalusel. Hankija pöörab edaspidi sellele rohkem tähelepanu.“

Audiitorid on seisukohal, et hankelepingu muutmise kohta teabe avaldamine RHS § 123 lg 5 sätestatud tähtajast hiljem ei toonud endaga kaasa finantsmõju ja nimetatud rikkumiste puhul rakendub ühendmääruse § 22<sup>8</sup>, mis välistab eraldiseisva finantskorrektsiooni määramise, kui rikkumine on üksnes formaalne. Antud juhul on küll tegemist RHS sätete eiramisega, kuid sellega ei rikuta otseselt RHS § 3 põhimõtteid ning rikkumisel puudub otsene finantsmõju EL eelarvele, mistõttu pole finantskorrektsiooni tegemine asjakohane.

**Soovitus toetuse saajale:** kui toetuse saaja peab edaspidi vajalikuks hankelepingu täitmise tingimuste hulgas sätestada tingimused kaasatavate alltöövõtjate kohta, siis tuleb toetuse saajal hankelepingu täitmisel alltöövõtjate kohta kehtestatud nõuetele vastavust ka kontrollida.

Soovitame toetuse saajal järgnevate hangete läbiviimisel jälgida, et riigihangete registris avaldataks selgitusi hankedokumentide kohta lähtudes RHS § 46 lg 1 ja hankelepingute muudatuste kohta lähtudes RHS § 123 lg 5 sätestatud tähtaegadest.

## 5. Riigiabi andmine

Projekt ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

## 6. Teavitamine ja avalikustamine

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

Kinnitame lõpparuande 8 leheküljel.

**Auditi eest vastutav isik:**

Mart Pechter  
Nõunik, II auditi talituse juhataja ülesannetes  
Finantskontrolli osakond

**Auditi juht:**

Liina Võrklaev  
II auditi talituse juhtivaudiitor  
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 17.10.2023