



Kaasrahanud
Euroopa Liit



Eesti
tuleviku heaks

***Euroopa Regionaalarengufondi projekti
2021-2027.1.03.23-0002***

“Ekspordi omategevused. Ettevõtete
rahvusvahelistumise toetamine (21.1.3.11)”

PROJEKTIAUDIT

toetuse saaja: Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus
rakendusüksus: Ettevõtluse ja Innovatsiooni
Sihtasutus

Lõpparuanne

ERF-11/2025

25.02.2026



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel ei ole olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Puudusi esines nii huvide konflikti vältimisel kui põhjendamatute kulude abikõlblikuks arvestamisel.

Märke struktuuritoetuse registris²:

➤ märkustega, olulised tähelepanekud.

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

[Oluline tähelepanek 1.1 – Projekti on kantud kulud, mis ei ole põhjendatud \(tuvastatud abikõlbmatu kulu summas 486,00 eurot\).](#)

[Oluline tähelepanek 4.1 – EIS ei vältinud avaliku sektori hankijana konkurentsi kahjustavat huvide konflikti \(tuvastatud abikõlbmatu kulu auditi ulatuses 14 534,71 eurot\).](#)

Projekti audit on läbi viidud vastavuses ülemaailmsete siseauditi standarditega.

Projekti audit lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Täname auditeeritavat 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 abikõlbmatud 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 perioodiks 2021-2027
Prioriteetne suund	2021-2027.1 Nutikam Eesti
Meede	2021-2027.1.3 (EK nr 1.3) VKEde kestliku majanduskasvu ja konkurentsivõime tõhustamine
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2021-2027.1.03.23-0002
Projekti nimetus	Ekspordi omategevused. Ettevõtete rahvusvahelistumise toetamine (21.1.3.11)
Toetuse saaja:	Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	Ettevõtlus ja infotehnoloogiaministri 10.02.2023 käskkiri nr 26; Muudatused: Majandus ja infotehnoloogiaministri 30.06.2023 käskkiri nr 126; 21.01.2024 05.07.2024 käskkiri nr 57; ja 04.09.2025 käskkiri nr 96.
Rakendusüksus	Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	01.01.2022 - 31.12.2029
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 27 lõige 3 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna toetuse auditeerimise 2025. a tööplan ³ .
Eesmärk	Hinnang struktuuritoetuse eesmärgipärasele ja õiguspärasele kasutamisele vastavalt Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022 määruse nr 53 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide vahendite kasutamise auditeerimine” § 3 lõikele 1.
Auditi läbiviijad	Eliina Tüvi, Finantskontrolli osakond, I auditi talituse juhtivaudiitor (auditi juht); Merle Oagu, Finantskontrolli osakond, I auditi talituse audiitor (auditi töörühma liige); Külli Kodmin, Finantskontrolli osakond, I auditi talituse audiitor (auditi töörühma liige); Mailis Palmiste, Finantskontrolli osakond, II auditi talituse audiitor (auditi töörühma liige); Henry Kibin, Finantskontrolli osakond, nõunik (auditi eest vastutav isik).
Auditi läbiviimise aeg	13.11.2025 – 25.02.2026
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna “Projekti auditi käsiraamat”.

³ Tööplan koostatakse lähtuvalt statistilise valimi moodustamise metoodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda.

Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus projekti rakendamisega seotud isikute intervjuerimine ning järgneva analüüs ja hindamine: <ul style="list-style-type: none">• projekti tegelik teostamine,• projekti rakendamist kajastav dokumentatsioon,• kulude abikõlblikkus,• projektiga seotud raamatupidamise korraldus,• omafinantseeringu olemasolu,• ühtekuuluvuspoliitika fondide sümboolika kasutamine.				
Valimi metoodika (kui kohaldub)	- üldkogum oli 77 kulurida summas 423 921,28 eurot; - valimi moodustamiseks kasutati statistilist valimi koostamise meetodit (<i>monetary unit sampling</i>); - valimi suurus oli 30 kulurida summas 410 454,90 eurot.				
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)					
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (maksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS nr PO30507; 04.07.2024; 423 921,28 eurot				
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%) ⁴	Toetus: 80,29% Riiklik kaasfinantseering: 12,13% Omafinantseering: 7,58%				
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast) ⁵	410 454,90 eurot, 96,82%				
Tuvastatud abikõlbmatud kulud (eurodes): auditeeritud VMT-s 15 020,71 eurot (tähelepanekud nr 1.1 ja 4.1).					
Maksetaotluse number: SFOS nr PO30507	TOETUS			OMA-FINANTSEERIRING	KOKKU
	Kokku	EL fond	riiklik toetus		
Abikõlbmatu summa auditeeritud kuludes (eurodes)	13 882,14	12 060,13	1 822,01	1 138,57	15 020,71
Abikõlbmatu summa väljaspool auditi ulatust (eurodes):	1 319 252,37	1 146 102,28	173 150,09	108 200,96	1 427 453,33 ⁶
Leitud vea määr (%) ⁷	3,65%				

⁴ Auditeeritud maksetaotluse esitamise ajal kehtinud määrad.

⁵ Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks maksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%.

⁶ Tegemist on potentsiaalse abikõlbmatu summaga. Puuduliku info tõttu toetuste infosüsteemis SFOS ei ole audiitoritel võimalik kõiki abikõlbmatuid kulusid täpselt välja tuua. Abikõlbmatute kulude maht väljaspool auditi ulatust tuleb selgeks teha rakendusüksusel.

⁷ Abikõlbmatute kulude osakaal tegelikult auditeeritud kuludest (%). Kui auditeeriti valimi alusel, siis abikõlbmatute kulude osakaal valimi mahust. Abikõlbmatute kulude osakaal alavalimis oli 3,54%, millele lisandus väljaspool alavalimit, kuid auditeeritud MT-ga seotud viga 0,11%.

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused § 10 punkti 8 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.

3. Järeltegevused

Toetuse saajal tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi rakendusüksus. Järeltegevuste tulemustest annab rakendusüksus tagasisidet SFOS-i vahendusel.

Auditeeriv asutus koondab korraldusasutuselt, rakendusasutuselt ja rakendusüksuselt saadud informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Toetuse eesmärgipärane kasutamine

Olulises osas ei ole toetust kasutatud otstarbekalt ega sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele. Toetuse saaja ei ole vältinud piisavalt huvide konflikti (vt tähelepanekut 4.1). Samuti on projekti kantud kulu, mis ei ole põhjendatud (vt tähelepanekut 1.1).

Oluline tähelepanek 1.1 – Projekti on kantud kulud, mis ei ole põhjendatud (tuvastatud abikõlbmatu kulu summas 486,00 eurot).

Ühendmääruse⁸ (edaspidi ÜM) § 15 lg 1 punkti 1 kohaselt loetakse kulu abikõlblikuks, kui kulu on põhjendatud. ÜM § 15 lg 2 järgi loetakse kulu põhjendatuks, kui kulu on sobiv, vajalik ja tõhus toetuse andmise tingimustes ette nähtud tulemuse saavutamiseks ning see tekib toetuse andmise tingimustes nimetatud toetatavate tegevuste käigus. Kulu on sobiv, kui see vähemalt soodustab projekti tulemuste saavutamist. Kulu on vajalik, kui projekti tulemust ei ole võimalik saavutada muu kuluga, mis on vähemalt sama efektiivne. Kulu on tõhus, kui selle maksumus kajastab parimat võimalikku suhet kasutatud vahendite ja saavutatud tulemuste vahel.

Auditi käigus esitas toetuse saaja projekti lähetuskulude tõendamiseks kuluaruande, mis sisaldab muuhulgas ühe töötaja poolt lennujaamas ostetud lisa lennupileti kulu summas 486,00 eurot. Täiendav lennupilet osteti, kuna lähetatav hilines lennujaama ega saanud pagasit enam lennule registreerida. Samuti ei saanud pagasit hilisema lennuga järgi saata. Lennujaama hilinemise põhjuseks toodi liiklusummikud teeremondi tõttu. Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse (edaspidi EIS) hinnangul ei olnud tegemist isiklikust hooletusest tingitud olukorraga ega kindlustusjuhtumiga, vaid objektiivsetest asjaoludest tuleneva viivitusega, mida ei olnud võimalik ette näha ega vältida.

Audiitorid EIS-i käsitlusega ei nõustu. Teeremont ja sellest tekkinud ummikud on tavapärased ettenähtavad riskid. Lähetatav peab liikluses alati varuaega planeerima. Järelikult on tegemist lähetatu isiklikust käitumisest tuleneva veaga, mistõttu ka kindlustus seda kulu ei hüvitanud. Kindlustusjuhtumi puudumine ei muuda kulu kuidagi projekti tegevustega seotuks või abikõlblikuks. Audiitorite hinnangul pole lubatud EIS-i töötaja planeerimisvigade tõttu jätta täiendava lennupileti kulu EL rahastuse kanda. Antud juhul puudub põhjuslik seos, millest saaks järeldada, et topelt piletikulu tekkis projekti eesmärkide ja kavandatud tulemuse saavutamiseks tehtavate asjakohaste toetatavate tegevuste raames. Konkreetne kulu pole mõistlik ega vältimatu, see ei vasta kulutõhususe põhimõttele ning viitab eelkõige riskide juhtimise probleemidele. Kuna lennujaama jõudmiseks ei varutud piisavalt aega, pole taolise kulu hüvitamine EL projekti vahenditest ÜM sätete kohaselt põhjendatud. Järelikult on kulu summas 486,00 eurot abikõlbmatu.

Risk toetuse saajale: Esineb risk, et toetusest on hüvitatud kulusid, mis ei ole sobivad, vajalikud ega tõhusad.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame elluviijal toetus finantskorrektsiooni otsuses kinnitatud summas tagasi maksta ning kulu projektist eemaldada. Elluviijal tuleb edaspidi hoolsamalt tagada, et projekti taoliseid abikõlbmatuid kulusid ei kantaks.

⁸ Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused, <https://www.riigiteataja.ee/akt/107022025009>.

Toetuse saaja kommentaar:

Elluviija maksab toetuse finantskorrektsiooni kinnitatud otsuses tagasi ning eemaldab kulu projektist. Tagame edaspidiselt hoolsamalt selliste kulude mitteesinemise projektis.

Risk rakendusüksusele: Juhul, kui rakendusüksus ei ole vajalikul määral elluviija kohustuste täitmist kontrollinud, esineb risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ning toetus tuleb tagasi nõuda.

Soovitus rakendusüksusele: Abikõlbmatuid kulusid pole lubatud Euroopa Komisjonile (edaspidi EK) sertifitseerimiseks esitada. Soovitame rakendusüksusel (rakendusasutuse vahendusel) toetus tagasi nõuda.

Rakendusüksuse kommentaar:

RÜ viib kulude kontrolli läbi valimipõhiselt, antud kulu ei sattunud RÜ kontrollivalimisse. Algate selle kulu osas finantskorrektsiooni menetluse.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Aare Luhala, 30.06.2026.

Korraldusasutuse kommentaar:

Korraldusasutus nõustub audiitorite seisukohaga, selline kulu ei ole projektist abikõlblik, sest see ei ole kooskõlas ÜM § 15 lg 2. Topelt pileti ostmise, kuna isik ei varunud piisavalt aega lennule jõudmiseks, ei toeta toetuse andmise tingimustes ette nähtud tulemuste saavutamist.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev korraldusasutuses: Elen Maimre, 90 päeva auditi lõpparuande kinnitamisest.

2. Raamatupidamises kajastamine

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

3. Toetuse maht ning ajastus

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

4. Hange läbiviimine

Toetuse saaja ei ole hangete läbiviimisel vältinud kahjustavat huvide konflikti, mistõttu tehti üks oluline tähelepanek:

Oluline tähelepanek 4.1 – EIS ei vältinud avaliku sektori hankijana konkurentsi kahjustavat huvide konflikti (tuvastatud abikõlbmatu kulu auditi ulatuses 14 534,71 eurot).

Finantsmääruse⁹ artikli 61 lõike 2 järgi mõistetakse huvide konfliktina olukorda, kui finantsjuhtimises osaleja või muu isiku ülesannete erapooletut ja objektiivset täitmist ohustavad perekonna-, emotsionaalsete, poliitiliste või rahvuslike sidemete või majanduslike huvidega seotud põhjused või mis tahes muud põhjused, mis tulenevad otsestest või kaudsetest isiklikest huvidest.

Hankedirektiivi¹⁰ artikli 24 kohaselt hõlmab huvide konflikt vähemalt olukordi, kus avaliku sektori hankijal või avaliku sektori hankija nimel tegutseva hanketeenuse osutaja töötajal, kes on kaasatud hankemenetluse läbiviimisse

⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 18.07.2018 määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. veebruar 2014 Direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta.

või võib mõjutada selle menetluse tulemust, on otseselt või kaudselt finantsalaseid, majanduslikke või muid isiklikke huvisid, mida võib hankemenetluse kontekstis käsitada tema erapooletust ja sõltumatust kahjustavatena.

Haldusmenetluse seaduse¹¹ § 10 lg 1 p 4 järgi ei või haldusorgani nimel tegutsev isik haldusmenetlusest osa võtta, kui ta on muul viisil isiklikult huvitatud asja lahendist või kui muud asjaolud tekitavad kahtlust tema erapooletuses.

Riigihangete seaduse¹² (edaspidi RHS) § 3 p 4 kohaselt on hankija kohustatud riigihanke korraldamisel vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti. RHS § 4 p 8 kohaselt on huvide konflikt olukord, kus hankija või tema nimel tegutseva isiku töötajal, ametnikul, juhatuse liikmel või muul pädeval esindajal, kes on kaasatud riigihanke ettevalmistamisse või korraldamisse või kes võib muul moel mõjutada selle riigihanke tulemust, on otseselt või kaudselt finantsalaseid, majanduslikke või muid isiklikke huvisid, mida võib käsitada tema erapooletust ja sõltumatust kahjustavatena.

Auditeeritava projekti toetuse saaja EIS on RHS § 5 lg 2 p 4 kohaselt avaliku sektori hankija. Vahemikus 01.2023 - 06.2023 korraldas EIS projekti eesmärkide elluviimiseks teiste seas riigihanked nr 256730 "*Rahvusvaheliste ekspertide kaasamine ettevõtetele*"; 261653 "*Rahvusvaheliste ekspertide kaasamine ettevõtetele (Rootsi, Norra, Jaapan, USA, AÜE)*" ja 264889 "*Rahvusvaheliste ekspertide kaasamine ettevõtetele (USA ja muu maailm, v.a Euroopa, Aasia, Lähis-Ida, Aafrika)*". Seoses erinevate hankeosadega tunnistati hangetes edukaks Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi ETK), kellega sõlmiti erinevaid (raam)lepinguid. ETK nimel esitas kõik pakkumused ning allkirjastas lepingud selle peadirektor M.P.

Auditi läbiviimisel selgus, et eduka pakkuja ja lepingupartneri esindaja M.P oli samal ajal EIS-i kui hankija nõukogu liige. Seega oli M.P EIS-i hangete läbiviimise ajal RHS mõistes muu pädev esindaja, kes võis muul moel mõjutada riigihanke tulemust ning kellel olid kaudsed majanduslikud või muud isiklikud huvid. Samuti oli M.P RHS mõistes hankijaga seotud isik, mistõttu andis talle teadaolev info selge informatsioonilise eelise teiste riigihankes osalejate ees. Lisaks oli M.P nõukogu liikmena EK suuniste järgi muu isik, kelle huvide konflikt väljendus mis tahes muudel põhjustel kaudsetest isiklikest huvidest. Pakkuma esindajana oli M.P otseseks huviks EIS-iga lepingute sõlmimine. Kuivõrd EIS-i nõukogu täidab organisatsioonis aktiivset rolli, mis väljendub muuhulgas ka sihtasutuse tegevuse üle järelevalve teostamises, oli M.P positsioon huvide konflikti seisukohalt konkurentsi kahjustav. M.P oli tasustatud nii hankija nõukogu liikmena, kui eduka pakkuja peadirektori ja volitatud isikuna. Vastavalt ETK põhikirja artikli 16 sätetele vastutab peadirektor M.P isiklikult ETK majandusliku seisukorra ja tegevuste eest ning lahendab finantseerimise küsimusi. Kokkuseisimatutest huvidest hoolimata esitas M.P ETK nimel kõikides EIS-i hangetes pakkumused, mis edukaks tunnistati.

EIS märkis auditi raames, et huvide konflikti esinemise võimalust riigihankes hinnati ning jõuti järeldusele, et huvide konflikt puudus. EIS selgitas, et M.P ega temaga seotud isikud ei omanud mingisugust puutumust riigihangete ettevalmistamise ega läbiviimisega ning ei saanud kuidagi mõjutada riigihanke otsustusprotsessi või tulemust. EIS lisas, et asutuses on kehtestatud eetikakoodeks ja hankekord. EIS-i sõnul on samuti kehtestatud nelja silma printsiibist lähtuvad üldmeetmed, reglementeeritud protseduurid, piirmääradega volitused tehingute tegemisel ja tegevuste logimine. Täiendavalt märkis EIS, et võimaliku huvide konflikti või korruptsiooni kahtlusega seotud tegevusi EIS-i töötajate ning juht- ja kontrollorganite liikmete seas ei ole varasemate välisauditite käigus tuvastatud. Muuhulgas viitas EIS riigi äriühingu ja sihtasutuse nõukogu liikme käsiraamatule, mille kohaselt esineb huvide konflikt juhul, kui organisatsioon teostab tehingu ettevõttega, mis kuulub mõnele nõukogu liikmele või tema lähikondsele.

EIS märkis auditi käigus, et nõukogu liikmetele on selgitatud korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse ja kohustustest kinnipidamise kontrolli vajadust. Muuhulgas käsitleb huvide konflikti teemat nõukogu liikmetega, sh M.P-ga sõlmitud konfidentsiaalsusleping ning nõukogu vastav kord. EIS lisas, et viidatud hanked on läbi viidud avatud hankemenetlusena riigihangete registris (RHR) ning edukas pakkuja on valitud hinna alusel.

EIS esitas auditi käigus kirjavahetuse, mille kohaselt on M.P ise 2022. a jaanuaris teema tõstatanud, millest tulenevalt küsis EIS MKM-i seisukohta. MKM asus toona seisukohale, et lähtudes riigivaraseadusest ja EIS-i põhikirjas

¹¹ Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354, <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023031>.

¹² Riigihangete seadus, RT I, 01.07.2017, 1, <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072025025>.

sätestatust pole tegemist reaalse huvide konflikti olukorraga (kuigi tegemist on halli alaga) ning EIS-i põhikirjaga vastuolu ei tuvastatud. EIS möönis auditi käigus, et huvide konflikti teoreetiline risk on olemas, kuid huvide konflikti esinemine tähendab riski realiseerumist mitte riski ennast. EIS märkis, et riigihangetega seotud dokumentatsiooni hoitakse neil kahes infosüsteemis, millest M.P-I kummalegi ligipääsu polnud.

Rakendusüksus viitas auditi raames oma kontrolli käigus jõutud järeldusele, et kuna nõukogu liikmed ei osale EIS-i igapäevatoos ega protsessides ning ei ole seotud riigihanke ettevalmistamise ega korraldamisega, siis huvide konflikt puudub.

Audiitorite hinnangul ei ole võimalik EIS-i järeldusega nõustuda. EIS-i sisemised korrad ei reguleeri piisava põhjalikkusega olukordi, kus hanke edukas pakuja on samaaegselt hankija nõukogu liikme rollis. Kuigi huvide konflikti vältimisega seotud meetmed on olemas, ei pea audiitorid neid konkreetsel juhul piisavaks. Tuvastatud olukorras on tegemist otsese isikulise rollikonfliktiga, mis eeldab ka isikustatud sisemisi kontrollimeetmeid ja otsuseid, mis ei võimaldaks huvide konfliktil tekkida. Audiitorite hinnangul oleks antud olukorras olnud tõhus ja proportsionaalne meede see, kui nõukogu liige M.P poleks tohtinud edukaid pakkumusi üldse esitada ega lepingulisi suhteid sõlmida.

Kuigi EIS küsis sel teemal MKM-ilt arvamust, pidanuks EIS selle seisukoha õiguses veenduma ning astuma enne hankelepingute sõlmimist täiendavaid samme. Esiteks ei keskendunud MKM-i põgus aramus mitte sisulisele hankeõiguslikule analüüsile ega EL toetusprojekti reeglitele, vaid kitsalt riigivaraseaduse ja EIS põhikirja punktidele. Teiseks andis MKM arvamuse eeldusel, et „hankelepingute maht on väheoluline“, mis ei ole auditi läbiviimise seisuga täpne. Kolmandaks mainis MKM ka ise, et tegemist on „halli alaga“. Võttes arvesse EIS-i suurt kogemust välisvahendite valdkonnas, pidanuks EIS sellises olukorras saama huvide konflikti puudumises täiendava kindluse ning mõistma, kas selline olukord võib viia toetuse tagasinõudmiseni või mitte. Nimelt lasub tõendamiskoormus konkurentsi kahjustava huvide konflikti esinemise osas EIS-il. Selline tõendamiskoormuse jaotus on tingitud nii hankija aktiivsest rollist huvide konfliktiga võitlemisel, kui ka tõhususe põhimõttest ja tõhusa õiguskaitse nõudest. Audiitorite hinnangul polnud taolises olukorras ühele kitsa fookusega MKM-i seisukohale tuginemine asjakohane, piisav ega põhjendatud.

Audiitorid nõustuvad, et huvide konflikt tuvastati, kuid jäeti siiski edasiste tegevusteta. Audiitorite hinnangul ei tõenda EIS-i esitatud üldiste meetmete loetelu siiski huvide konflikti ennetamist või kõrvaldamist. Audiitorite hinnangul ei piisa ka EIS-i arvamusest, et mõni varasem välisaudit pole huvide konflikti olukordi tuvastanud. Tegemist on objektiivse rollikonfliktiga sõltumata formaalsest hankimise protsessis osalemisest. Samuti pole audiitorite hinnangul asjakohane viide nõukogu liikme käsiraamatule, kuna äriõigusliku omandisuhte tõlgenduse kõrval pole vähemtähtis M.P mõju peadirektori ja volitatud isiku rollis - M.P vastutas isiklikult ETK majandusliku seisukorra, tegevuste ja finantseerimise eest. Asjaolu, et M.P ei pääsenud kitsal perioodil ligi EIS-i dokumendihalduse süsteemidele, ei välista, et isikul poleks olnud muul viisil informatsioonilist eelist.

Audiitorid märgivad, et huvide konflikt võib esineda isegi juhul, kui isik ei saa olukorrast otsest vahetut kasu. Ka näiline, tajutav ning potentsiaalne huvide konflikt on konkreetse kaasuse puhul sama tõsine probleem kui realiseerunud ja otsest mõju omav huvide konflikt. Isegi kui pole tõendatud, et huvide konflikt M.P puhul reaalset aset leidis, pole antud juhul tõendatud ka see, et huvide konflikt ei esinenud. Tuvastatud objektiivsed asjaolud seavad hankija erapooletuse tõsiselt kahtluse alla.

Kui eduka pakkumuse allkirjastanud ETK peadirektor on ühtlasi hankija nõukogu liige, on äärmiselt oluline otseste ja sisuliste meetmete olemasolu seoses isikuliste riskide maandamisega. Isegi kui EIS oma praktikas mingeid meetmeid rakendab, ei pea audiitorid neid konkreetse kaasuse vaates piisavaks. Tuvastatud juhul poleks tohtinud pooled lepinguid üldse sõlmida. Järelikult on audiitorite hinnangul jäänud huvide konflikti olukord EIS-i poolt piisava põhjalikkusega maandamata ning aktiivselt vältimata. Isegi kui olukord tuvastati, jäid järgmised vajalikud sammud astumata, mistõttu jäi nõutaval määral täitmata ka hankija hoolsuskohustus.

Audiitorite hinnangul oli edukal pakkujal informatsiooniline eelis, mistõttu oli hanke läbipaistvus moonutatud ning seetõttu tegemist konkurentsi kahjustava huvide konflikti olukorraga. Tegemist on rikkumisega nii RHS vaates kitsamalt, kui ka EL toetusreeglite vaates laiemalt. Tegemist on rikkumisega ka juhul, kui risk faktiliselt ei

realiseerunud, mistõttu pole huvide konflikti tegeliku mõju tõendamine antud juhul primaarne. Isegi kui M.P vahetu mõju hankeotsustele puudus, ei muuda see põhimõttelise huvide konflikti esinemise asjaolu.

Audiitorid märgivad, et alates 2022.a on EIS-i erinevatest toetusprojektidest tasutud ETKK arveid kokku ligikaudu kolme miljoni euro väärtuses. RHR andmetel ületab tegelikult sõlmitud lepingute maht samal perioodil nelja miljonit eurot. Kõrvutades ETKK viimaste aastate esitatud majandusaasta aruandeid EIS-i projektide kuludega, nähtub, et oluline osa ETKK müügituludest on seotud just EIS-i toetusprojektide vahenditega. Järelikult ei pruugi tegemist olla üksikute auditi ulatusse sattunud huvide konfliktile viitavate juhtumitega, vaid potentsiaalselt süsteemsema ja pikaajalisema mustriga. Audiitorite hinnangul pole välistatud, et sellist rahastus- ja tegevusloogikat on soosinud M.P „kahel toolil istumine“.

Eeltoodud asjaoludest tulenevalt ei ole põhjendatud käsitleda auditeeritud hangetega seotud kulusid Euroopa Liidu toetusfondide vahenditest abikõlblikena. Rikutud on nii hankimise üldpõhimõtteid kui ka Euroopa Liidu finantshuvide kaitsega seotud põhiväärtusi. Tuvastatud rikkumisest tulenevalt kohaldub finantskorrektsiooni rakendamise nõue.

Projekti toetuse andmise tingimuste¹³ punkti 14.1 kohaselt teeb finantskorrektsioone rakendusasutus vastavalt ÜSS2021_2027¹⁴ §-le 28 ning lähtudes ÜM § 34–37 sätestatust. ÜM § 11 lg 1 kohaselt on toetuse saaja kohustatud järgima RHS-i, kui ta on hankija RHS tähenduses. ÜM § 34 lg 2 kohaselt tehakse finantskorrektsiooni otsus, kui toetuse saamisega seotud kohustust või nõuet ei täideta osaliselt või täielikult ja see on mõjutanud kulu abikõlblikkust. ÜM § 36 järgi kohaldatakse riigihankega seotud rikkumise korral perioodi 2014–2020 ühendmääruse¹⁵ § 21 lõiget 11 ja §-e 22–22⁹. Perioodi 2014–2020 ühendmääruse § 22⁶ lg 1 kohaselt kui riigihanke korraldamisel või selle kavandamisel on esinenud huvide konflikt RHS § 4 punkti 8 tähenduses, mille tulemusel on osutunud edukaks huvide konfliktis oleva pakkuja pakkumus, kohaldatakse hankelepingule 100-protsendilist finantskorrektsiooni määra.

EK suuniste punkt 21 toob finantskorrektsiooni eeldava olukorrana välja huvide konflikti, mis mõjutab hankemenetluse tulemust. Punktiga kirjeldatakse juhtumeid, mil on tuvastatud avalikustamata või ebapiisavalt maandatud huvide konflikt (millele osutatakse direktiivi 2014/24/EL artiklis 24), ja lepingud sõlmiti asjaomase pakkujaga. EK kaalutletud korrektsoonimäär huvide konflikti olukorras on 100%.

Konkreetselt auditeeritud projektis on ETKK arveid kajastatud kokku 1 441 988,04 euro ulatuses (sh auditi ulatuses summas 14 534,71 eurot). Tulenevalt 100% korrektsoonimäärast on rikkumisega seotud abikõlbmatute kulude maht auditeeritud maksetaotluses 14 534,71 eurot. Selliseid kulusid pole lubatud EK-le sertifitseerida. Audiitorid märgivad, et puuduliku info tõttu toetuste infosüsteemis SFOS ei ole audiitoritel võimalik kõiki ETKK võidetud hangetega seotud kulusid täpsemalt välja tuua.

Risk toetuse saajale: Kui projekti elluviija ei maanda huvide konfliktiga seotud riske piisavalt, tuleb toetus tagasi maksta.

Soovitus toetuse saajale: Soovitame EIS-il teha abikõlbmatute kuludega seoses toetuse tagasimakse rakendusasutuse finantskorrektsiooni otsuses kinnitatud summas. Samuti soovitame edaspidi arvestada abikõlblikke kulusid hoolsamalt. Soovitame EIS-il täiustada oma sisekontrollisüsteemi ning jõustada huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks asjakohased meetmed.

Toetuse saaja kommentaar:

EISis on kehtestatud erinevaid järgimiseks kohustuslikke dokumente, mis tagavad huvide konflikti maandamise. Hankekorra koostamisel on lähtutud RHS-ist, mille kohaselt on huvide konflikti tunnuseks otsene puutumus riigihankega. Nii nõukogu töökord, hankekord kui ka eetikakoodeks on asutuse universaalsed dokumendid, üldiste normide ja väärtuste kogumid, mille eesmärk ei ole anda juhiseid detailsete kaasuste lahendamiseks, vaid olla

¹³ Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 10.02.2023 käskkiri nr 26 koos hilisemate muudatustega.

¹⁴ Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seadus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023056>.

¹⁵ Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2014. a määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuri- ja arengutoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/103082024005>.

suuniseks valdkonnas tekkivate probleemide lahendamisel ja õigete käitumisviiside valikul. Hankekord sätestab piisava detailsusega juhised huvide konflikti ennetamiseks (p 17.2) tuvastamiseks (17.3) ja kõrvaldamiseks (p-d 17.5, 17.6). Lisaks hankekorrale on esitatud ammendavad juhised huvide konflikti olukorras tegutsemiseks ka EISI nõukogu töökorras (p 11) ja eetikakoodeksis (p 2).

EIS nõustub auditi seisukohaga, et tuvastatud olukord eeldab isikustatud sisemisi kontrollmeetmeid ja otsuseid, mis ei võimaldaks huvide konfliktil tekkida. Leiame, et sellised meetmed on EIS olulises matus kasutusele võtnud:

- M.P. on sõlminud „Konfidentsiaalse teabe kaitsmise ja huvide konflikti ning korruptsiooniohu vältimise lepingu” (märtsis 2021).
- M.P. on osalenud nõukogu koosolekul, kus nõukogu liikmetele on antud juhised huvide konflikti vältimiseks.
- M.P. on omapoolset huvide konflikti teoreetilist riski tajunud ning palunud juristide hinnangut, mille on andnud MKMi vastavad eksperdid. Riigivara seaduse seletuskiri toob välja, et otstarbekas on igal juhtumil hinnata, kas võimalik huvide konflikt on ainult teoreetiline või reaalne risk, mis võib isiku käitumist nõukogu liikmena mõjutada. MKM on asunud seisukohale, et tegu pole reaalse huvide konflikti olukorraga.
- M.P.-l puudus ligipääs sisesüsteemidesse, kus hoitakse riigihankega seotud dokumentatsiooni (tõend esitatud).
- Riigihangete (viitenr-d 256730, 261653 ja 264889) pakkumused on allkirjastanud M.P. Pakkumuste koosseisudes on esitatud hankepassid, mille lk-l 16-17 kinnitab M.P. igakordselt nii huvide konflikti puudumist, kui otsest või kaudset osalemist konkreetse hankemenetluse ettevalmistamisel (kättesaadavad riigihangete registrist). Rõhutame, et riigihanke pakkumuse allkirjastamine ei ole pakkujale kohustuslik, kuid allkirjastamise teel on M.P. omaalgatuslikult võtnud tarvidusele täiendava isikulise meetme oma erapooletuse igakordseks kinnitamiseks.
- Riigihanked pakkujatega on läbi viidud võrdsetel alustel, turutingimusi arvestades, avatud menetlustena, milles läbivõetavate otsuste ja lepingu allkirjastajaks olla sama isik (ülespoole liikuv vastutustasand).

Auditis tuginetakse Finantsmääruse artiklile 61 (lg 3), mille kohaselt mõistetakse huvide konfliktina olukorda, kus finantsjuhtimises osaleja või muu isiku ülesannete erapooletut ja objektiivset täitmist ohustavad perekonna-, emotsionaalsete, poliitiliste või rahvuslike sidemete või majanduslike huvidega seotud põhjused või mis tahes muud põhjused, mis tulenevad otsestest või kaudsetest isiklikest huvidest.”

Euroopa Komisjoni Teatise¹⁶ kohaselt tagab Finantsmääruse artiklis 61 esitatud sõnastuse „olukorrad, mida võib objektiivselt pidada huvide konfliktiks” lisamine 2018. aasta finantsmääruse artiklisse 61 osaliselt kooskõla riigihankedirektiivis sätestatud huvide konflikti määratlusega. Nimelt sisaldab 2018 aasta finantsmääruse art 61 erinevalt riigihankedirektiivist terminit „objektiivselt”: see lisati 2018. aasta finantsmäärusesse, et rõhutada, kui oluline on võtta tajutava huvide konflikti ohu aluseks objektiivsed ja põhjendatud kaalutlused. See hõlmab eelkõige kontrollitavaid faktilisi tõendeid seoste¹⁷ kohta ülesannete ja asjaomaste huvide vahel, näiteks õigus tegutseda või anda juhiseid, seost kolmanda isiku kaudu, jätkuvat seost eelmiste ametikohtadega, seost tulevaste ametikohtadega või hierarhilist ja/või funktsionaalset seost. Erapooletust kahjustavad „isiklikud huvid” võivad väljenduda EK suuniste

¹⁶ „Suunis huvide konflikti vältimiseks ja käsitlemiseks finantsmääruse raames” 8 (2021/C 121/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0409%2801%29&from=EN>

¹⁷ Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 12. märts 2015, eVigilo Ltd., C-538/13, ECLI:EU:C:2015:166, punkt 45: „Sellised asjaolud nagu põhikohtuasjas esitatud väited hankija määratud ekspertide ja edukaks tunnistatud ettevõtjate spetsialistide vaheliste seoste kohta, eeskätt asjaolu, et need isikud töötasid koos ühes ja samas ülikoolis, kuulusid samasse teadlaste töögruppi või et nende vahel olid selles ülikoolis alluvussuhted, kujutavad endast juhul, kui need leiavad tõendust, selliseid objektiivseid asjaolusid, mille alusel tuleb hankijal või vajaduse korral haldus- või kohtuliku järelevalve asutusel algatada põhjalik uurimine.”

kohaselt näiteks ka teatava valiku soosimises, liigeses kriitilisuses või vaenulikkuses (p 3.2.4). M.P. osas sellised kontrollitavad faktilised tõendid täielikult puuduvad. M.P. puudus igasugune puutumus riigihankemenetlustega nõukogu liikmena. Nõukogu kinnitab strateegia, eelarve ning määrab tegevuse põhisuunad, mitte ei tegele hanke tehniliste kirjelduste koostamise või kinnitamisega ning isegi kui tegeleks, oleks selline informatsioonieelis (nt hankijal on igakülgne õigus kaasata hanke tehnilise kirjeldusse koostamisse erinevaid turuosalisi) maandatud piisavalt pika pakumuste esitamise tähtjaga.

Audiitorite hinnangul ei olnud MKM hinnang huvide konflikti olukorrale piisav, EIS pidanuks selle seisukoha õiguses veenduma ning astuma enne hankelepungute sõlmimist täiendavaid samme.

- Nõukogu liikmed määrab omanik (MKM). MKMi hinnang (isegi kui see toetus riigivaraseaduse ja EISi põhikirjapunktidele) oli ammendav ja selles tõdeti üheselt, et tegemist ei ole reaalse huvide konflikti olukorraga. Hankijal oli võimalik kõrvaldada (RHSi § 95 lg 4 punktide 6 ja 7) hankemenetlusest pakkuja, kellel esineb huvide konflikt (RHSi § 4 p 8 tähenduses). RHSi kommenteeritud väljaanne rõhutab, et pakkuja kõrvaldamiseks on hankijal õigus vaid juhul, kui muude meetmetega „ei ole võimalik huvide konflikti vältida“ (lk 78 p 20). Tingimus „ei ole võimalik muude vahenditega vältida“ tähendab RHSi kommentaaride kohaselt seda, et ettevõtja kõrvaldamine hankemenetlusest on äärmuslik, st viimane meede. Hankija peab huvide konflikti korral esmajärjekorras kaaluma muude meetmete rakendamist. EIS hindas igakordselt, kas huvide konflikt on välditud muude meetmetega ning asus kõigest eelnevast tulenevalt seisukohale, et pakkuja kõrvaldamiseks puudub alus, kuna a) omaniku hinnangul ei ole huvide konflikt reaalne ning b) kasutusele on võetud kõik eelkirjeldatud muud meetmed, millega on nii üldisel tasandil (korrad, koolitused, teavitused, hanke tingimused) kui ka isikuliste meetmete kaudu (hankepassi kinnitused, ligipääsu puudumine asjakohastes süsteemidesse, leping) huvide konflikti välditud. Seega on hankemenetlustes olnud tagatud igakülgne sõltumatus ja toimingute lahusus (mh punkt b).
- EIS ei saa nõustuda käsitlusega, et olukord, kus esineb teoreetiline huvide konflikti risk, mis on erinevate meetmetega maandatud, on samaväärne realiseerunud ja otsest mõju omava huvide konfliktiga. Võttes arvesse, et EIS on olukorda ja kasutuses olevaid meetmeid hinnanud ja asunud seisukohale, et reaalne huvide konflikt puudub, siis ka juhul, kui audiitorid selle hinnanguga ei nõustu, ei saa see tähendada hoolsuskohustuse täitmata jätmist.
- EIS kinnitab, et otsib ka edaspidi jätkuvalt võimalusi leida veelgi enam asjakohaseid meetmeid huvide konflikti ennetamiseks, tuvastamiseks ja kõrvaldamiseks.

Risk rakendusüksusele: Kui rakendusüksus ei kontrolli vajalikul määral huvide konfliktiga seotud riske piisavalt, esineb risk, et toetus tuleb tagasi nõuda.

Soovitus rakendusüksusele: Abikõlbmatuid kulusid pole lubatud EK-le sertifitseerimiseks esitada. Soovitame EIS-il (rakendusasutuse vahendusel) toetus tagasi nõuda. Samuti soovitame EIS-il kõikide ETK-ga seotud tehingute õiguspärasus üle hinnata ning vajadusel (rakendusasutuse vahendusel) finantskorrektsioone rakendada.

Rakendusüksuse kommentaar:

RÜ ei nõustu auditis toodud tähelepanekuga ja jääb auditi käigus antud seisukoha juurde, et huvide konflikt puudub. EISis on rakendatud piisavalt erinevaid meetmeid (eetikakoodeks, vihjeliin, hankekord, nelja silma põhimõte, nõukogu liikmel M.P. ligipääsude puudumine) huvide konflikti vältimiseks.

Auditi käigus ei tuvastanud ühtegi järgmistest:

- M.P. oleks näinud hanke alusdokumente enne avalikustamist
- M.P. oleks osalenud ühegi hankedokumendi kujundamises
- M.P. oleks osalenud otsustusprotsessis
- M.P. oleks andnud juhiseid hanke eest vastutavatele töötajatele
- M.P.-l oleks olnud ligipääs hankesaladusele
- oleks olnud loojälgi M.P. tegevusest hanke osas

Täiendava kindluse saamiseks on RÜ auditi tähelepaneku järgselt viinud läbi intervjuud (13-16. veebruar) hanke protsessis osalenud isikutega (juhuvalimiga 6 isikut, kuna aega kommentaari andmiseks ei pikendatud).

Intervjuudes esitatud peamised seisukohavõtted:

- ETKK positsioon hangete võitmisel ei ole olnud absoluutne, tegemist on olnud ühega hanke võitjatest.
- ETKK on olnud oskuslik pakkuja ja teenust on osutatud üldjuhul korrektset.
- ETKK-lt on välja nõutud leppetrahve lepingu tingimuste rikkumisel.
- Konkurentsist tulenevaid kaebusi ei ole teised pakkujad nimetatud hangetes esitanud.
- Hankeid menetlenud töötajad on teinud toiminguid hangete käigus, et võimaldada võimalikult laial pakkujate ringil pakkumisi esitada.
- Hangete menetluses teadvustati nõukogu liikme rolli ja lepiti kokku protseduurides, juhul kui mõjutustegevus peaks ilmnenema.
- Hankeid menetlenud isikud ei kinnitanud mõjutamisele viitavate asjaolude ilmnenemist.
- Hankeid menetlenud isikud ei kinnitanud muid erandlikke asjaolusid hangete menetluses.
- Hankeid on läbi viidud hankekorra raames – mingit erisust ei ole tehtud.
- Huvide konflikti vältitakse läbi protseduurilise lahutatuse. Nõukogu liikmetel puudub juurdepääs hankemenetlusele ja sellega seotud organisatsiooni infole.

Järeldused läbiviidud intervjuudest:

Intervjuude käigus ei tuvastatud, et pakkujal ETKK oleks olnud võimalik hankeid mõjutada ja/või nõukogu liige M.P. oleks saanud kasutada siseinfot pakkumiste koostamiseks või hanke protsessi mõjutamiseks. Järeldus põhineb asjaoludel, et EIS'i hanked on läbi viidud:

- Protseduuriliselt lahutatuna - nõukogu liige M. P. ei ole saanud ega ole sekkunud hanke menetlusse.
- Informatsiooniliselt lahutatuna - nõukogu liige M. P. puudub juurdepääs hangete infole
- Hanked viidi läbi konkurentsi tingimustes

Protseduuriline lahutus, info piiratus ja konkurentstile avatud hanked moodustavad organisatsioonilise lahendi, millel huvide konflikti vältimine põhineb ning tegemist ei ole olukorraga kus risk ei realiseerunud vaid olukorraga kus risk oli maandatud.

Antud tähelepaneku osas on andnud järgneva kommentaari ka rakendusasutus (16.02.2026):

Rakendusasutus ei nõustu auditis toodud tähelepanekuga 4.1.- EIS ei vältinud avaliku sektori hankijana konkurentsi kahjustavat huvide konflikti.

Huvide konflikt

RHS § 4 p 8 kohaselt on huvide konflikt olukord, kus hankija või tema nimel tegutseva isiku töötajal, ametnikul, juhatuse liikmel või muul pädeval esindajal, kes on kaasatud riigihanke ettevalmistamisse või korraldamisse või kes võib muul moel mõjutada selle riigihanke tulemust, on otseselt või kaudselt finantsalaseid, majanduslikke või muid isiklikke huvisid, mida võib käsitada tema erapooletust ja sõltumatust kahjustavatena.

Antud sätte kohaselt loetakse huvide konflikti olukord tekkinuks, kui hankemenetluse valikuprotsessiga seotud isikul on otsesed või kaudsed huvid, mis ei sobi kokku valikuprotsessiga seotud ülesannete erapooletu ja/või objektiivse täitmisega. Sellised huvid võivad olla seotud majanduslike huvide, perekondlike sidemetega või muude huvidega, mis tõenäoliselt mõjutavad pakkumiste valikus osaleva isiku sõltumatust ja objektiivset tegutsemist. Seega huvide konflikti korral laseb tellija end juhtida muudest kui asjaomase hankega seotud kaalutlustest.

Auditi aruandes on märgitud, et pakkuja esindaja M.P. (kes on samaaegselt ka EISi nõukogu liige) on käsitletav muu pädeva isikuna, kes võis mõjutada riigihanke tulemust. Huvide konflikti terminis on aga märgitud „muu pädev esindaja“. M.P. ei olnud hankemenetlustes määratud hankija esindajaks ega teinud hankemenetluses otsuseid, seega ei ole huvide konflikti definitsiooni kõik aspektid antud juhul täidetud. Hankija nõukogu liige võib olla „muu pädev esindaja“ RHS § 4 p 8 mõttes ainult siis, kui tal on tegelik pädevus või mõjuvõimalus konkreetset hankemenetlust mõjutada. Leiame, et nõukogu liige ei ole automaatselt „pädev esindaja“ RHS § 4 p 8 mõistes, kui tema roll on järelevalvefunktsioon ehk nõukogu klassikaline roll, tal ei ole hankega seotud otsustusõigust, ta ei saa riigihanke korraldusele ega valikukriteeriumidele sisuliselt mõju avaldada ning tal puudub ligipääs hanke infole. Hanke ettevalmistus ja korraldamine toimub EISi töötajate tasandil ilma nõukogu sisendita. Ei saa eeldada, et iga hankega seotud EISi töötaja oleks automaatselt huvide konfliktis ainuüksi faktist, et üks pakkuja esindaja on nõukogu liige. Selline seos on liiga kaudne, et tekiks finantsalaseid, majanduslikke või muid isiklikke huvisid, mis mõjutaks hankemenetluses otsuste tegemist.

Võib möönda, et nõukogu liikmena oli M.P.-l potentsiaalne võimalus mõjutada hankemenetluse tulemust, sekkudes hankemenetlust läbiviivate isikute töösse, andes suuniseid või korraldusi endaga seotud pakkuja eelistamiseks, kuid sellist olukorda ei ole auditis tuvastatud. Auditi aruandes toodu kohaselt olid M.P. huvid pakkuja esindajana ja nõukogu liikmena omavahel konfliktis, kuid selliseid konflikte RHS § 4 p 8 ei reguleeri, kuivõrd kumbki nimetatud M.P. rollidest ei olnud hankemenetluse korraldamisega seotud.

Lisaks eelnevale, kui selline õigusvastane mõjutamine ühe pakkuja esindaja (kes on ka EISi nõukogu liige) poolt oleks toimunud, tekiks sellises olukorras hanget läbi viival isikul huvide konflikt (kui tema otsused on mõjutatud muudest huvidest) ning kohustus ennast menetlusest taandada. Juhul kui selline mõjutus pakkuja poolt oleks toimunud, oleks EISi vastav töötaja sellest ka oma juhti teavitanud ning vajadusel taandanud, vastavalt EISi eetikakoodeksile ja hankekorrale. Hanke protokollidest on tuvastatav, mis alustel ETKK on hanked võitnud ning kas see otsus tugineb rangelt üksnes pakkumises toodud infole ning on vastavuses pakkumise hindamiskriteeriumitega, või on ETKK tunnistatud vastavaks ja edukaks valikukriteeriumitega vastuollu minnes. Juhul kui ETKK pakkumine on valituks osutunud objektiivsete kriteeriumite alusel, vastavuses hindamiskriteeriumitega, ei ole huvide konflikt ehk hankija õigusvastane mõjutamine tõendamist leidnud.

Auditi aruanne ei sisalda põhjendavaid argumente, mil moel M.P. oma nõukogu liikme positsiooni ära kasutades mõjutas hanke tulemust ning kuidas oli hankemenetluses otsuseid tegeval isikul tekkinud huvide konflikt. Auditis toodud faktist, et pakkuja esindaja oli samaaegselt ka EISi nõukogu liige, ei saa tõsikindlalt järeldada, et hankemenetlust läbi viival isikul oli pakkumise edukaks tunnistamise ajal erapooletust ja sõltumatust kahjustavaid finantsalaseid, majanduslikke või muid isiklikke huvisid. Need huvid peavad olema mõistlikult äratuntavad, et nende olemust oleks võimalik analüüsida ning ka elluviijale ette heita. Auditi aruande projektis toodu põhjal saab möönda üksnes näilist huvide konflikti. Pelgalt potentsiaalne oht huvide konflikti olukorra tekkeks või kahtlus selle esinemises ei ole piisav, et käsitleda juhtumit huvide konfliktina (lähtuvalt finantsmääruse sõnastusest peab esinema objektiivne huvikonflikt ehk aluseks peavad olema objektiivsed ja põhjendatud kaalutlused).

Finantsmääruse (EL, Euratom) 2024/2509 artikkel 61 sätestab: „Finantsjuhtimises osalejad käesoleva jaotise 4. peatüki tähenduses ja teised isikud, sealhulgas kõigi tasandite liikmesriigi ametiasutused, kes on seotud eelarve otsese, kaudse või jagatud täitmisega, sealhulgas seda ettevalmistavate toimingutega, ning eelarve auditeerimise või kontrolliga, ei astu samme, mille tagajärjel võivad nende oma huvid sattuda liidu huvidega vastuollu. Nad võtavad ka sobivaid meetmeid, et hoida ära huvikonflikti tekkimine oma ametikohast tulenevate ülesannete täitmisel ja lahendada olukorrad, mida võib objektiivselt pidada huvikonfliktiks.“ Komisjoni teatise „Suunis huvide konflikti vältimiseks ja käsitlemiseks finantsmääruse raames“ (2021/C 121/01) punktis 3.2.3. on toodud: „Sõnastuse „olukorrad, mida võib objektiivselt pidada huvide konfliktiks“ lisamine 2018. aasta finantsmääruse artiklisse 61 tagab osaliselt kooskõla riigihankedirektiivis sätestatud huvide konflikti määratlusega. Erinevalt riigihankedirektiivist sisaldab 2018. aasta finantsmääruse artikkel 61 aga terminit „objektiivselt“: see lisati 2018. aasta finantsmäärusesse, et rõhutada, kui oluline on võtta tajutava huvide konflikti ohu aluseks objektiivsed ja põhjendatud kaalutlused.“ Ka Tallinna Halduskohtu 27. detsembri 2012 otsuses haldusasjas 3-12-2350 punktis 14 on rõhutatud, et huvide konflikti tuleb vältida, kuid lähtuda ei saa üksnes oletustest ja kahtlustest.

Auditis on toodud: „Audiitorid märgivad, et huvide konflikt võib esineda isegi juhul, kui isik ei saa olukorrast otsest vahetut kasu. Ka näiline, tajutav ning potentsiaalne huvide konflikt on nõukogu liikme vaatest sama tõsine probleem kui realiseerunud ja otsest mõju omav huvide konflikt. /.../ Tegemist on rikkumisega ka juhul, kui risk faktiliselt ei realiseerunud, mistõttu polegi huvide konflikti tegeliku mõju tõendamine antud juhul primaarne. Isegi kui M.P vahetu mõju hankeotsustele puudus, ei muuda see põhimõttelise huvide konflikti esinemise asjaolu.“ Võib nõustuda, et kasu saamine ei ole otseselt huvide konflikti esinemise kriteeriumiks ning ka huvide konflikti rahalise mõju ulatuse tõendamine ei ole primaarne, kuid siiski on oluline tõendada huvide konflikti esinemine ning selle mõju hankemenetlusele. Riigikohtu otsuses kohtuasjas nr 3-21-2607 punktis 29 on sätestatud, et „/.../ finantskorrektsioon on olemuselt sanktsioon (RKPJKm 5-24-7/13, p 23). Kohus ei tohi finantskorrektsiooni õiguspärasust hinnates piirduda vaid ilmselgete vigade testiga, vaid kontroll peab olema range ja täielik, võttes arvesse kõiki olulisi asjaolusid (RKHKm 3-20-2402/47, p 24), sh seda, kas kahju on pelgalt teoreetiline (Euroopa Kohtu otsus asjas C-175/23 Obshtina Svishtov, p 36).“ Euroopa Komisjon on selgitanud riigihangete eeskirjade rikkumise kontekstis, et juhul, kui eeskirjade eiramine on ainult formaalne ja sellega ei kaasne tegelikku või potentsiaalset finantsmõju, siis

korrektsiooni ei tehta (Euroopa Komisjoni 19.12.2013 otsuse nr C(2013)9527 lisa, p 1.1.): „The financial corrections have to be based on the identification of amounts unduly spent, and the financial implications for the budget. /.../ Moreover, financial corrections can only be applied if the irregularity at stake has or could have a financial impact on the Union budget. /.../ For cases where a breach of public procurement rules is only of a formal nature without any actual or potential financial impact, no financial correction is warranted.“ Seega tuleb rikkumise puhul siiski tuvastada rikkumise olemasolu ning mõju EL eelarvele (ehk mõju hankemenetlusele), mis ei tohi olla pelgalt teoreetiline.

Kokkuvõttes ei ole antud juhtumis piisavalt tõendatud huvide konflikti esinemine ning selle mõju hankemenetlusele ning kõnealust olukorda ei saa seetõttu käsitleda huvide konfliktina RHS ega finantsmääruse tähenduses. Auditis toodud info kohaselt saab üksnes järeldada, et teatavad riskid ei ole EISis ehk piisavalt maandatud (mida on ka auditis mööndud: Tegemist on objektiivse riskiga sõltumata formaalsest hankimise protsessis osalemisest). Riskide olemasolu aga ei tähenda, et need riskid oleksid realiseerunud konkreetsetes hankes.

Eelise saamine

Teise aspektina on auditis välja toodud võimaliku eelise saamine seoses nõukogu liikmeks olemisega. Nimetatu ei ole aga seotud enam huvide konfliktiga, vaid on eraldiseisev regulatsioon riigihangete seaduses. RHS § 10 näeb ette meetmed, mida hankija peab tarvitusele võtma konkurentsimoонutuse ärahoidmiseks:

- 1) esitab riigihanke alusdokumentides olulise teabe, mis on turu-uuringus osalenud või muul moel riigihanke ettevalmistamisse kaasatud ettevõtjaga vahetatud seoses riigihanke ettevalmistamisega;
- 2) määrab pakkumuse või taotluse esitamisele piisavalt pika tähtaja, et turu-uuringus osalenud või muul moel riigihanke ettevalmistamisse kaasatud ettevõtjal ei tekiks seoses teabe eelneva valdamisega eelist teiste ettevõtjate ees.

Audiitorite hinnangul oli edukal pakkujal informatsiooniline eelis, mistõttu oli hanke läbipaistvus moonutatud. Auditis ei ole välja toodud, milline info oli pakkujale teada seoses nõukogu liikmeks olemisega, mida ei olnud hanke lähteülesandes teistele pakkujatele esitatud ning mis andis pakkujale eelise hankemenetluses.

RHS § 95 lg 4 p 7 kohaselt võib hankija kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja „7) 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.“

Üksnes fakt, et pakkuja on seotud hankijaga, ei võimalda RHS § 95 lg 4 p 7 alusel pakkujat hankemenetlusest kõrvaldada. RHS § 95 lg 4 p 7 nimetatud kaalutusotsuse pakkuja kõrvaldamise kohta võib hankija teha juhul, kui kumulatiivselt on täidetud järgmised eeldused:

- 1) kui pakkuja pakkumuse koostamisel on osalenud isik, kes on osalenud sama riigihanke hankedokumentide koostamisel või kes on muul viisil hankijaga seotud ja
- 2) sellele isikule seetõttu teadaolev info annab talle eelise teiste pakkujate ees.

Rõhuasetus on sõnal „eelis“. Seega igakordselt tuleb tuvastada, kas isik on seeläbi saanud ka eelise teiste pakkujate ees. Auditist ei selgu, milles seisneb eelis.

Kohtuasjas T-345/03 (p-d 71-72) leidis Euroopa Üldkohus, et "Esimese Astme Kohus tuletab selles osas meelde, et Euroopa Kohus on hiljuti asunud seisukohale, et direktiivi 92/50 ning muude riigihankepingute sõlmimist reguleerivate direktiividega on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt on keelatud esitada ehitustööde, asjade või teenuste riigihanke pakkumust isikutele, kes on tegelnud teadusuuringute, katsete, uurimustööde või arendustegevusega, mis on seotud nende ehitustööde, asjade või teenustega, ilma et talle oleks jäetud võimalust tõendada, et antud juhtumi asjaolusid arvestades ei kahjustaks saadud kogemus konkurentsi (Euroopa Kohtu 3. märtsi 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-21/03 ja C-34/03: Fabricom, EKL 2005, lk I-1559, punkt 36)." ning et "Kui viidatud kohtuotsuse kohaselt ei saa isegi erakordselt ulatuslik teave, mis on pakkujal olemas sellise töö tulemusena, mis on otseselt seotud tellijaks oleva ametiasutuse poolt kõnealuse hankemenetluse ettevalmistamisega, tuua kaasa tema automaatset väljajätmist kõnealusest menetlusest, on tema osalemise välistamiseks veelgi vähem alust juhul, kui selline erakordselt ulatuslik teave tuleneb ainuüksi asjaolust, et ta on koos tellijaks oleva ametiasutusega osalenud pakkumiskutse ettevalmistamises.".

Ka Tallinna Halduskohus on kohtuasjas nr 3-12-2350 leidnud, et RHS sätte sõnastusest tulenevalt peab eelise olemasolu olema tõendatud ning ei piisa sellest, et isikule teadaolev info võis talle anda eelise teiste pakkujate ees või et esineb kahtlus, et sellele isikule teadaolev info andis talle eelise teiste pakkujate ees.

Ainuüksi faktist, et pakkuja esindaja M.P on hankija nõukogu liikmesuse kaudu hankijaga seotud, ei saa teha ühest järeldust, et seega pidi pakkujal olema infot, mis andis talle riigihankes eelise teiste pakkujate ees.

Kokkuvõttes on ka eelise saamise etteheide auditis paljasõnaline ning põhineb üksnes kahtlusel, et nõukogu liikmel võis olla ligipääs hankemenetlusega seotud infole, toomata välja, millise info omamine, mis ei sisaldunud lähteülesandes, andis pakkujale pakkumise esitamisel eelise.

Korrektsoonimäär

Pöörame tähelepanu, et korrektsoonimäära osas on auditi aruandes viidatud Vabariigi Valitsuse 12.05.2022 määruse nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“ §-le 35, kuid sama määruse § 36 sätestab korrektsoonimäärad riigihangete rikkumise korral, viidates Vabariigi Valitsuse 1. septembri 2014. a määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsoonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi ÜM 2014-2020) §-dele 22–22⁹. ÜM 2014-2020 § 22⁶ lõike 1 kohaselt on huvide konflikti puhul korrektsoonimääraks 100% hankelepingu maksumusest. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on aga RHS §-s 10 märgitud eelise saamise korral korrektsoonimääraks 25%.

Auditi aruandes on huvide konflikti ja eelise saamist käsitletud koos justkui ühtse rikkumisena läbi huvide konflikti, kuid tegemist on siiski erinevate rikkumise aspektidega, millel on erinevad tagajärjed (korrektsoonimäärad).

Rakendusasutus ei nõustu auditi aruande projektis toodud järeldusega, et tegemist on huvide konfliktiga RHS § 4 p 8 tähenduses. Tegemist on üksnes näilise huvide konfliktiga, mis aga ei saa kaasa tuua tagajärgi, mis on sätestatud reaalse huvide konflikti esinemisele (100% korrektsoon).

Samuti ei nõustu rakendusasutus eelise saamise etteheitega, kuivõrd see on auditi aruandes esitletud üksnes hüpoteetilisena, toomata välja aspekte, millise info kättesaadavus pakkujale eelise andis. ÜM 2014-2020 § 22⁶ lõike 2 kohaselt on eelise saamisega seotud rikkumisel korrektsooniks 25%. Samas näeb viidatud õiguslik alus ette, et finantskorrektsooni kohaldatakse üksnes juhul, kui hankija pole rakendanud meetmeid riigihangete seaduse § 10 lõigete 3 ja 4 kohaselt ehk võimaliku konkurentsieelise kõrvaldanud. Antud juhul ei ole auditi aruandes kajastatud, kas pakkumuskutse ülesehitamisel, eduka pakkumuse väljaselgitamise kriteeriumi valikul ning pakkumuste küsimise protsessis tervikuna on elluviija võimaliku konkurentsieelise kõrvaldamiseks teinud piisavalt jõupingutusi.

Ühissätete määruse preambula punkt 70: Liikmesriigid ja komisjon peaksid liidu finantshuvide ja eelarve kaitsmiseks välja töötama ja rakendama proportsionaalseid meetmeid. /.../ Komisjon peaks järgima proportsionaalsuse põhimõtet, võttes arvesse õigusnormide rikkumiste olemust, raskust ja sagedust ning nende finantsmõju liidu eelarvele.

Ka kohtud on korduvalt oma otsustes rõhutanud, et finantskorrektsooni otsused peavad olema proportsionaalsed:

- Riigikohtu otsuses kohtuasjas nr 3-21-2607 punktis 29 on sätestatud, et „/.../ finantskorrektsoon on olemuselt sanktsioon (RKPJKm 5-24-7/13, p 23). Kohus ei tohi finantskorrektsooni õiguspärasust hinnates piirduda vaid ilmselgete vigade testiga, vaid kontroll peab olema range ja täielik, võttes arvesse kõiki olulisi asjaolusid (RKHKm 3-20-2402/47, p 24), sh seda, kas kahju on pelgalt teoreetiline (Euroopa Kohtu otsus asjas C-175/23 Obshtina Svishtov, p 36).“
- RKPJKm 5-24-7/13, p 23: Määruse nr 7 § 19 lg 2 kitsa tõlgendamise kasuks räägib ka argument, et toetuse tagasinõudmine on olemuselt sanktsioon. Selliseid norme ei tohi PS § 23 lg 1 kohaselt tõlgendada laiendavalt. Seetõttu tuleb vaieldava tõlgenduse korral eelistada õigusi vähem piiravat, s.o kitsamat tõlgendust avarama tõlgenduse asemel.
- Tallinna Ringkonnakohtu 07. mai 2024. a otsus haldusasjas 3-22-833 asuti seisukohale, et vaidlusaluse rikkumise tulemusel ei saanud tekkinud kahju olla suur, mistõttu ei ole kohaldatud finantskorrektsoonimäär proportsionaalne ja rakendada tuleks väiksemat finantskorrektsooni määra. Viidatud kohtuotsuse punktis 28 on toodud: Selleks, et finantskorrektsooni otsus vastaks proportsionaalsuse põhimõttele, tuleb

arvestada rikkumise raskust ja sellega seotud rahalist mõju liidu eelarvele. /.../ Proportsionaalseks saab ringkonnakohtu hinnangul pidada finantskorrektsiooni vaid juhul, kui selle ulatus ei kaldu ilmselgelt kõrvale sellest summast, mida saab pidada EL eelarvele tekitatud kahjuks.

Eeltoodust lähtuvalt on rakendusasutus seisukohal, et auditis väljatoodud asjaoludel puudub finantskorrektsiooni tegemiseks õiguslik alus. Isegi kui möönda näilise huvide konflikti olemasolu, ei ole rakendatav korrektsoonimäär 100% proportsionaalne.

Auditis on ette heidetud, et EIS ei ole auditi raames esitanud ühtegi kirjalikku analüüsi, logifaili või dokumenteeritud tõendusmaterjali, mis kinnitaksid, et M.P ei omanud hankemenetlustega seotud teabele mingit informatsioonilist ligipääsu või ei suunanud protsesse endale sobivas suunas. Rakendusasutus leiab, et keeruline või praktiliselt võimatu on tõendada millegi mitte toimumist. Samas leiame, et kuigi asjaolu, et hankeprotsessi mõjutamist ei ole toimunud või hankemenetluse infole ei ole ligi pääsetud, ei ole kirjalike tõenditega võimalik tõsikindlalt tõendada, ei saa üksnes huvide konflikti kahtluse pinnalt panna suuremahulise korrektsooni tegemise kohustust rakendusüksusele (ja rakendusasutusele), mis kahjustab elluviija õigusi suures ulatuses. Selline korrektsoon (üksnes kahtluse pinnalt) ei ole kooskõlas haldusmenetluse üldpõhimõtetega (haldusakti põhjendamiskohustus, proportsionaalsus jms).

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses: Villem Vohu, 31.12.2026.

Korraldusasutuse kommentaar:

Korraldusasutusele teadaolevalt on RHS § 4 lg 8 huvide konflikti definitsioonis peetud silmas nii näilise, tegeliku kui potentsiaalse huvide konflikti olukorda. Ka EK märgib huvide konflikti suunises, et huvide konflikt ei seisne üksnes realiseerunud tegelikus kasus ega olene sellest, kas tegelikku mõju konkreetsele hankele saab tõendada või mitte. Vältima peab ka sellist huvide konflikti, mis on tajutav, st esinevad objektiivsed asjaolud, mis mõjutavad usku isiku või üksuse sõltumatusse ja erapooletusse. Huvide konflikti esinemise korral tuleb rakendada asjakohaseid meetmeid, mis kõrvaldavad huvide konflikti, sh ka tajutava huvide konflikti olukorra ning taastavad usu õiglasesse ja läbipaistvasse hankemenetlusse ja selle tulemusse. Mõõname, et EIS on huvide konflikti olukorra küll ära tundnud, kuid valitud maandamismeetmed on olnud ebapiisavad tajutava huvide konflikti kõrvaldamiseks. Kuivõrd antud juhul esineb vaatamata EISi kirjeldatud meetmete rakendamisele endiselt tajutav huvide konflikt, siis nõustume auditi tähelepanekuga.

Arvestades, et läbipaistvad ja ausad riigihankemenetlused on seatud Euroopa Liidu oluliseks printsibiiks ning EK on korduvalt väljendanud nulltolerantsi huvide konflikti olukorras tehtud tehingu kulude abikõlblikuks lugemise suhtes, siis vastavalt EK õigusaktidele ja suunistele ei ole huvide konfliktis tehtud tehingu kulud sertifitseeritavad.

KA on koostöös EISiga üle vaatamas huvide konflikti ennetamise ja maandamise töökorraldust ning peale täpsemat analüüsi saame anda soovitusi edasisteks tegevusteks.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev korraldusasutuses: Elen Maimre, 90 päeva auditi lõpparuande kinnitamisest.

Auditeeriva asutuse täiendav kommentaar:

Audiitorid jäävad oma tähelepanekus esitatud seisukoha juurde - EIS ei vältinud avaliku sektori hankijana konkurentsi kahjustavat huvide konflikti. Audiitorite hinnangul täitis M.P samaaegselt omavahel vastuolus olevaid rolle. Ta oli ühtaegu nii hankija nõukogu liige kui ka eduka pakkuja peadirektor, kes esitas pakkumused ja sõlmis lepingud.

Audiitorid juhivad tähelepanu, et konsulteerisid konkreetse kaasuse asjus täiendavalt Euroopa Komisjoni audiitoritega. EK audiitorid nõustusid auditeeriva asutusega ning kinnitasid, et selliseid kulusid ei ole lubatud EK-le esitada. Samuti nõustus rikkumisega korraldusasutust.

Mis puudutab EIS-i viidatud riigivaraseaduse sätet, siis ei ole selles esitatud ammendavat loetelu sisulise huvide konflikti juhtumitele. Audiitorid märgivad, et seaduses viidatud sisulist huvide konflikti tuleb käsitleda lisaks omandisuhetele ka oluliste huvide kontekstis. Kuivõrd EIS-i nõukogu liikmega seotud ETK sõltus vahemikus 2022-2024 olulises osas EIS-ilt saadud tuludest, on huvide konflikt riigivaraseaduse vaates igati sisuline.

Samuti märgivad audiitorid, et isegi kui auditeeritud hankemenetluste faasis pole eelis reaalselt tõendatud, ei ole selge, milline eelis võis ETK-le avalduda hankelepingute täitmise faasis. Nimelt on RHR andmetel sõlmitud viimastel aastatel poolte vahel kümneid raamlepinguid ning nende alusel omakorda sadu hankelepinguid. Isegi kui EIS-i intervjuude käigus esitati üks väide leppetrahvi rakendamise kohta, siis RHR seda ei kinnita. Järelikult ei ole taolise lepingute mahu puhul võimalik ETK potentsiaalset eelist välistada.

Muude vastuväidete kontekstis juhivad audiitorid osapoolte tähelepanu EK ootusele, mille kohaselt peavad liikmesriigid kohaldama EK suunises toodud juhtumitele suunises märgitud korrektsioonimäärasid. Need on EK poolt juba eelnevalt põhjalikult kaalutletud, mistõttu on tagatud ka proportsionaalsus ja õiguskindlus. Seega lähtuvad audiitorid välisvahendite auditeerimisel oma tähelepanekute koostamisel ja soovitude andmisel EK suunisest. Just sel põhjusel arvatakse EK suunistele vastav protsendimäär maha ka kulude EK-le sertifitseerimisel. Kuivõrd EK tõlgendab tavapäraselt rikkumisi kitsamalt ja rangemalt, kui siseriiklik kohtupraktika, ei aktsepteeri EK korrektsiooni tegemata jätmist või väiksemat määra. Auditi raames saadi EK-lt korrektsioonimäära osas täiendav kinnitus. Eeltoodust tulenevalt ei saa audiitorid soovitada teistsugust korrektsioonimäära kui 100%.

5. Riigiabi andmine

Toetuse saaja on toetuse kasutamisel järginud olulises osas riigiabi andmise reegleid.

6. Teavitamine ja avalikustamine

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

7. Rakendusüksusele suunatud tähelepanekud

Väheoluline tähelepanek 7.1 – Rakendusüksus ei ole taganud projekti riigihangete info kandmist SFOS-i, mistõttu pole süsteemiülene info riigihangetest ajakohasena kättesaadav.

ÜSS2021_2027 § 21 lõike 3 järgi esitatakse toetuse taotlemise ja kasutamisega seotud teave ja dokumendid registri e-toetuse keskkonna kaudu ja rakendusüksus kannab infosüsteemi kaudu registrisse teabe ja dokumendid, mis on tekkinud või saadud ülesannete täitmisel.

KAMIN¹⁸ punkt 7.3 järgi, mis puudutab kontrollide ja lepingute info lisamist SFOS-i, tuleb sinna lisada kõikide rakendusüksusele kontrolli laekuvate riigihangete info ja kõik kontroll-lehed, mis on täidetud riigihangete kontrollimise kohta. Samuti tuleb SFOS-i lisada kontroll-lehed ja info hangete kohta, mille on riigihangete registris läbiviinud toetuse saaja, taotleja või partner, kes ei ole hankija RHS-i tähenduses (mittehankija). Ühtlasi on vajalik lisada SFOS-i valimi alusel kontrollitud minikonkursside kontrollitulemused.

SFOS-i ei pea lisama andmeid hangetest, mille maksumus jääb alla 20 000 euro käibemaksuta või mida on kontrollitud maksete vm valimi metoodika alusel.

Rakendusüksus peab igal juhul tagama, et SFOS-i lisatakse info kõikide hankelepingute kohta mille riigihanke eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihanke rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda, sõltumata kulu hüvitamisviisist või sellest, kas riigihanget on kontrollitud. See nõue ei kehti kaudsetele kuludele. Juhul, kui riigihanke eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on alla riigihanke rahvusvahelise piirmäära, lisatakse vastavalt eespool toodule SFOS-i hankelepingute info, mis on sõlmitud riigihanke tulemusel ja mida rakendusüksus kontrollib.

Auditi käigus selgus, et riigihangetega ja nende kontrollidega seotud info säilitatakse küll toetuse saaja ja rakendusüksuse dokumendihaldussüsteemis, kuid toetuste infosüsteemis SFOS info puudub. Seega on rakendusüksus jätnud täitamata korraldusasutuse miinimumnõude.

¹⁸ Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse maksmise ja projekti elluviimise kohta.

SFOS-is sisalduvat infot kasutab korraldusasutus erinevate süsteemiülesannete analüüside, kontrolliplaanide, riskide hindamise jmt tegevuste tegemisel. Muuhulgas kasutatakse kontrollide analüüside tulemusi Euroopa Komisjonile esitatava iga-aastase aruandluse raames, millega Eesti riik kinnitab, et nende toetuste rakendamisega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemid toimivad vajalikul tasemel. Samuti kasutab auditeeriv asutus infot oma tööde planeerimiseks ja audititoimingute läbiviimiseks. Seega on olulise tähtsusega, et süsteemiülesannet oleks ka riigihangete ja nende kontrollide osas ajakohane info kättesaadav SFOS-ist.

Risk rakendusüksusele: Rakendusüksuse poolt SFOS-i ajakohase riigihangete info lisamata jätmine vähendab korraldusasutuse võimekust viia läbi asjakohaseid analüüse ja tuvastada süsteemseid riske. Sellest tulenevalt väheneb võimekus maandada toetuste rakendamise juhtimis- ja kontrollisüsteemide olulisi riske.

Soovitus rakendusüksusele: Soovitame rakendusüksusel tagada, et vähemalt riigihangete ja nende kontrollidega seotud info oleks SFOS-i lisatud.

Rakendusüksuse kommentaar:

Omaprogrammide projektide puhul omab RÜ ligipääsu elluviija infosüsteemidesse ja saab otse allikast kätte kogu vajaliku informatsiooni hangete kohta, sh näeb millise hankega on arved seotud. Hanked edastatakse kontrolli läbi EIS-i infosüsteemi FREDI ja hankekontrollidega seotud info on talletatud EIS-i DHS-is, mis on KA poolt aktsepteeritud infosüsteem (seal hoitakse ka muid projektidega seotud dokumente, nt maksete kontroll-lehti ka teistel toetuse saajatel). FREDI on kogu hankekontrolli protsessi läbiviimiseks oluliselt funktsionaalsem ja efektiivsem kui SFOS. Info dubleerimine SFOS-si oleks äärmiselt ressursimahukas käsitöö ja lisa bürokraatia. Oleme seisukohal, et see ei anna RÜ-le lisandväärtust, mis õigustaks sellist ressursikulu.

Korraldusasutuse kommentaar:

Nõustume auditi tähelepanekuga ning läbiviidavas KA kontrollis on SFOS-i kantavate andmete nõuded ja kvaliteet üheks kontrollitavaks teemaks.

Auditeeriva asutuse täiendav kommentaar:

Auditorid jäävad oma tähelepanekus esitatud seisukoha juurde. Rakendusüksusel on imperatiivne kohustus kanda riigihangetega seotud info SFOS-i. Kohustuse täitmata jätmine mõjutab negatiivselt juhtimis- ja kontrollisüsteemi toimivust.

Kinnitame lõpparuande 19 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Henry Kibin
Nõunik
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Eliina Tüvi
I auditi talituse juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 25.02.2026