



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Rakendusüksuse Tehnilise Järelevalve Amet tegevus riigihangete kontrollimisel

Audit nr JKS-15/2018

Lõpparuanne

16.11.2018



RAHANDUSMINISTEERIUM

Auditi lõpparuanne edastatakse:

Hr Kaur Kajak, Tehnilise Järelevalve Amet, rakendusüksus

Pr Kadri Simson, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, rakendusasutus

Hr Martin Karro, Riigi Tugiteenuste Keskus, korraldusasutus

Pr Karin Viikmaa, Riigi Tugiteenuste Keskus, korraldusasutus

LÜHIÜLEVAADE

Auditi eesmärk oli hinnata Tehnilise Järelevalve Ameti (edaspidi TJA) kui rakendusüksuse struktuuritoetuse administreerimisega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemi (edaspidi JKS) tõhusust riigihangete kontrollimisel struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020.

Hinnangu andmisel TJA JKS-ile tuginesid Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna (edaspidi FKO) audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele ja auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele.

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et TJA kui Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 prioriteetse suuna „Jätkusuutlik transport” meetmete „Üleriigiliste ja rahvusvaheliste ühenduste arendamine” ja „Raudteeliikluse arendamine ja erinevate liikumisviiside ühendamine” rakendusüksuse (RÜ) **JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria¹)**. Auditi käigus tuvastati mitteamikõlblikke kulusid summas 768 148,17 eurot.

Põhinõuetele antud hinnangud on toodud aruande B-osas ning hinnangute koondtabel aruande lisas 1.

Auditi käigus tehti RÜ-le järgmine oluline² tähelepanek:

Oluline tähelepanek nr 4.1 – RÜ ei ole tuvastanud hangete alusdokumentides esitatud piiravaid tingimusi.

Lisaks on aruande B-osas toodud auditi tulemusena tehtud väheolulised tähelepanekud ja täiendavad soovitusid RÜ-le ja korraldusasutusele (KA).

Auditi töörühm tänab TJA töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

¹ I kategooria – JKS toimib hästi;

II kategooria – JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud;

III kategooria – JKS toimib osaliselt, mistõttu on olulised parandused vajalikud;

IV kategooria – JKS olulises osas ei toimi.

² **Olulised tähelepanekud** on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad süsteemset viga), mis mõjutavad oluliselt RÜ ülesannete täitmist. Olulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt kiiret reageerimist ja tähelepanekutes viidatud puuduste lahendamist.

Väheolulised tähelepanekud on tähelepanekud, mis viitavad auditeeritava asutuse juhtimis- ja kontrollisüsteemides esinevatele puudustele (nt sisaldavad juhuslikku viga), mis ei mõjuta oluliselt RÜ ülesannete täitmist. Väheolulised tähelepanekud nõuavad auditeeritava asutuse juhtkonnalt reageerimist.

Kinnitame lõpparuande 24 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Kai Paalberg

Finantskontrolli osakonna

I auditi talituse juhataja

Auditi juht:

(allkirjastatud digitaalselt)

Silja Kaarma

Finantskontrolli osakonna

I auditi talituse audiitor

SISUKORD

LÜHIÜLEVAADE.....	2
SISUKORD.....	4
A - OSA	5
1. KOKKUVÕTE AUDITI LÄBIVIIMISEST	5
2. TAUSTINFO MEETMETE RAKENDAMISEST.....	6
B-OSA	9
TÄHELEPANEKUD	9
<i>Väeoluline tähelepanek 3.1 – Toetuse saajate teavitamine RHS § 3 ning hankelepingu muudatuste hindamise põhimõtetest vajab täiendamist.</i>	9
<i>Oluline tähelepanek 4.1 – RÜ ei ole tuvastanud hangete alusdokumentides esitatud piiravaid tingimusi. Tuvastatud mitteabikõlblik summa 768 148,17 eurot.....</i>	11
<i>Väeoluline tähelepanek 4.2 – TJA TPK Lisa 4 ja Lisa 5 ei ole vastavuses kehtiva RHS-ga. Lisa 4 ei sisalda kõiki olulisi kontrollküsimusi hankelepingu muudatuste osas. Lisa 5 ei ole piisavalt informatiivne.....</i>	21
<i>Väeoluline tähelepanek 4.3 KA-le – riigihangete kontroll-leht ei sisalda kõiki olulisi kontrollküsimusi hanke alusdokumentide ja hankelepingu muudatuste hindamise osas.....</i>	23
LISA 1 – KOONDHINNANG AUDITEERITAVA ASUTUSE JKS-ILE	24

A - OSA

1. Kokkuvõte auditi läbiviimisest

Auditi läbiviimise alus	STS-i § 9 lõike 2 ja FKO 2018. aasta tööplaan
Auditi läbiviija(d)	Auditi töörühma kuulusid FKO I auditi talituse audiitorid Silja Kaarma (auditi juht) ja Grigori Ošomkov. Auditi eest vastutav isik on FKO I auditi talituse juhataja Kai Paalberg
Auditi toimingute läbiviimise aeg	Audit viidi läbi ajavahemikul 05.04.2018 kuni 16.11.2018. a.
Auditi ulatus	Perioodi 2014-2020 JKS auditi käsiraamatu põhinõuded ³ : PN 3 – Toetuse saajate piisav teavitamine; PN 4 – Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid.
Läbiviidud auditi toimingud	Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised toimingud: <ul style="list-style-type: none"> - RÜ protseduurireeglite piisavuse ja tõhususe hindamine RÜ ülesannete täitmiseks ning protseduurireeglite järgimise testimine; - valimipõhine RÜ hangete kontrolliprotsessi piisavus ja vastavus muudatuste ning piiravate tingimuste kontrollimisel, protsessi hindamine ja testimine. - intervjuude läbiviimine RÜ töötajatega eesmärgiga täpsustada RÜ protseduure ning töötajate ülesandeid; - struktuuritoetuse rakendamise seonduva informatsiooni säilitamise süsteemi olemasolu hindamine ja testimine.
Valimi moodustamine	Testimise üldkogumi moodustasid RÜ poolt struktuuritoetuse rakendamisperioodil 2014-2020 (kuni 17.04.2018) kontrollitud hankemenetlused ja nende hangete lepingute muudatused. Struktuuritoetuse registri kesksüsteemi (SFCS) ja RÜ saadetud hangete nimekirja järgi sisaldas üldkogum 80 hanget, millest 8 hanget oli kehtetuks tunnistatud enne hankelepingu sõlmimist ja 29 hanget oli FKO või tema koostööpartnerite poolt eelnevalt auditeeritud ning valimi üldkogumisse ei kaasatud, seega lõplik üldkogum oli 43 hanget (s.h hanked, mis olid auditi planeerimise hetkel FKO projektauditite tööplaanis). Lähtuvalt auditi ulatuses oleva üldkogumi suuruselt ja testimise eesmärgist moodustati valim lähtuvalt audiitori kutsealasest otsustusvõimest. Valimi koostamisel lähtuti alljärgnevatest põhimõtetest: <ul style="list-style-type: none"> - valimi ühikuks oli läbiviidud hankemenetlus; - valimis pidid olema esindatud erinevad hankijad, võimalusel 2 hanget igalt hankijalt;

³ Põhinõuded ja hindamiskriteeriumid tuginevad EK määrusele 480/2014 ning EK välja töötatud juhendmaterjalile „Guidance for the Commission And Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States” (EGESIF_14-0010 18/12/2014).

	<ul style="list-style-type: none"> - eelisjärjekorras võeti valimisse hanked, mille eeldatav maksumus on üle rahvusvahelise piirmäära; - HT oli avaldatud 2015., 2016. või 2017. aastal. <p>Valimi moodustamiseks jagati üldkogum eelnevalt hankijate järgi kihtidesse ning lähtuvalt eeltoodud põhimõtetest valiti välja testitavad hanked – kokku 13 hanget, mis moodustas üldkogumis olnud ühikutest 30,23%.</p>
Auditeerimise standardid	Rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid
Õiguslik raamistik	<ul style="list-style-type: none"> - Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuste seadus, vastu võetud 04.06.2014 RT I, 21.06.2014, jõustumine 01.07.2014 (edaspidi STS); - Riigihangete seadus, vastu võetud 24.01.2007 RT I 2007, 15, 76 jõustumine 01.05.2007; - Riigihangete seadus, vastu võetud 14.06.2017, jõustumine 01.09.2017 (edaspidi RHS); - Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise, toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele, kehtiv 10.05.2016 (edaspidi KAMIN); - TJA struktuuritoetuse rakendusüksuse protseduurid, kehtiv 21.12.2017 (edaspidi TJA TPK); - TJA asjaajamiskord, kehtiv 13.11.2014.
Piirangud	<p>STS § 11 lõike 3 alusel on auditeeriva asutuse ülesannete täitmiseks auditeerival asutusel õigus auditeerida rakendusüksust. Rakendusüksus peab võimaldama auditi tegemist ning osutama selleks igakülgset abi. Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad rakendusüksuse JKS-i korrektset ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad auditi eesmärgis toodud hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitte esitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.</p>
Järeltoimingud	<p>Auditeeritaval tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltoimingud korraldusasutus. Korraldusasutus koondab RA-lt ja RÜ-lt informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni. Järeltoimingute tulemustest annab KA tagasisidet SFOS-i vahendusel. Lõpliku hinnangu soovitude elluviimisele annab auditeeriv asutus. Vajadusel viiakse läbi järeldaudit.</p>

2. Taustinfo meetmete rakendamisest

Prioriteetsed suunad	Jätkusuutlik transport
Meetmed	„Üleriigiliste ja rahvusvaheliste ühenduste arendamine“ ja „Raudteeliikluse arendamine ja erinevate liikumisviiside ühendamine“

<p>Väljamaksete maht⁴</p>	<p>Seisuga 17.04.2018 on väljamakseid meetme „Üleriigiliste ja rahvusvaheliste ühenduste arendamine“ raames tehtud 185 134 617,83 eurot (s.h EL osa 137 566 051,24 eurot) ning võetud kohustusi 359 942 158,72 euro ulatuses.</p> <p>Seisuga 17.04.2018 on väljamakseid meetme „Raudteeliikluse arendamine ja erinevate liikumisviiside ühendamine“ raames tehtud 57 027 540,90 eurot (s.h EL osa 48 473 409,77 eurot) ning võetud kohustusi 90 135 675,88 euro ulatuses.</p>
<p>Meetmete raames toetatavad tegevused</p>	<p>Meetme „Üleriigiliste ja rahvusvaheliste ühenduste arendamine“ raames toetatakse:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) TEN-T üld- ja põhivõrgustike rekonstrueerimine või ehitamine teeklassi tõstmiseks või säilitamiseks, sealhulgas seotud maanteed, sildade ja viaduktide ehitus või rekonstrueerimine, jalg- ja jalgrattateede rajamine ning meetmed otseselt kaasnevate negatiivsete keskkonnamõtjude leevendamiseks; 2) TEN-T veeteid teenindava sadama rekonstrueerimine jäämurdjate ja muu Veeteede Ameti eriotstarbelise laevastiku ohutuks paiknemiseks; 3) lennujaama rekonstrueerimine ja ehitamine, millega kaasneb negatiivsete keskkonnamõtjude leevendamine ja suurem ohutus. <p>Meetme „Raudteeliikluse arendamine ja erinevate liikumisviiside ühendamine“ raames toetatakse:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) TEN-T raudteelõikude rekonstrueerimine ja ehitamine, sealhulgas tegevused negatiivsete keskkonnamõtjude leevendamiseks ja raudteeülesõitude ohutuse parandamiseks; 2) TEN-T raudtee piiripunktide infrastruktuuri väljaarendamine, sealhulgas raudteele statsionaarse läbivalgustusseadme soetamine; 3) raudteeliiklusjuhtimis- ja ohutusseadmete soetamine ja paigaldamine; 4) kergliikluse infrastruktuuri arendamine; 5) ühistranspordi infrastruktuuri ja ühenduste arendamine, sealhulgas laevade soetamine reisijateveoks ja saarte (parv-)laevaihendust tagavate sadamate infrastruktuuri arendamine.
<p>RÜ ülesanded meetmete rakendamisel</p>	<p>STS-i järgi täidab RÜ KA ülesandeid, milleks on mh menetleda maksetaotlusi ja maksta toetus välja või jätta välja maksmata⁵. Selleks tuleb RÜ-l kontrollida, et kaasrahastatavad tooted on tarnitud ja teenused osutatud ning et toetuse saajate poolt deklareeritud kulud on tasutud ning et kulud vastavad kohaldatavatele õigusnormidele, rakenduskavale ning tegevuse toetuse tingimustele.</p> <p>STS § 26 lõike 1 järgi on toetuse saaja kohustatud järgima riigihangete seadust, kui ta on hankija riigihangete seaduse tähenduses. Sellest tulenevalt kontrollib RÜ riigihanke menetluse õiguspärasust juhul, kui maksetaotlus sisaldab riigihanke tulemusel tekkinud kulusid.</p> <p>TJA teostab toetuse saajate hankedokumentide üle eelkontrolli (v.a Maanteeamet), mille järgselt toetuse saaja avalikustab hanketeate. Teistkordse kooskõlastuse annab RÜ enne hankelepingu sõlmimist. Maanteeamet toetuse saajana esitab RÜ-le kogu hankemenetluse protsessi dokumentatsiooni ühekordselt kooskõlastamiseks peale hankelepingu sõlmimist.</p>

⁴ Allikas: Struktuuritoetuste kesksüsteem SFCS, seisuga 17.04.2018. a. aruanne „SF01 – Projektide eelarved ja maksed“.

⁵ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (STS) §8

Lisaks tuleb RÜ-l rakendada tõhusaid ja proportsionaalseid pettusevastaseid meetmeid, arvestades kindlakstehtud riske⁶. Juhtimiskontrollide kavandamisel peab KA (nagu ka RÜ) arvesse võtma pettuseriske. Juhtkonnal ja töötajatel peaks olema piisavalt teadmisi pettustest, et kindlaks teha ohumärgid⁷.

⁶ Ühissätete määrus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013) Art 125 lg 4

⁷ Euroopa Komisjoni "Juhised liikmesriikidele juhtimiskontrollide kohta" (Programmitöö periood 2014–2020) EGESIF_14-0012_02 final17/09/2015

B-OSA

TÄHELEPANEKUD

Põhinõue 3 – Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhiste andmiseks

Auditorite hinnangul on RÜ toetuse saajaid olulises osas piisavalt teavitanud, kuid mõningad parandused on vajalikud (II kategooria - JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud).

Väheoluline tähelepanek 3.1 – Toetuse saajate teavitamine RHS § 3 ning hankelepingu muudatuste hindamise põhimõtetest vajab täiendamist.

STS § 8 lg 2 p 3 järgi annab rakendusüksus taotlejale ja toetuse saajale selgitusi toetuse andmise ja kasutamisega seotud küsimustes.

Auditi käigus tuvastasime, et kõik toetuse saajad ei ole teadlikud RHS § 3 sätestatud põhimõtetest - rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine. Teadmatusest tulenevalt on toetuse saajate mõningate hangete läbiviimisel mindud vastuollu RHS-ga (toetuse saajate hangetes tuvastatud puudused on tähelepanekus nr 4.1).

Lisaks ei ole toetuse saajad teadlikud hankelepingu reservi reguleerimise ja kasutamise põhimõtetest. Toetuse saajad on valimisse sattunud hangetes (nt RH nr 170838) teostatud muudatusi hinnanud TJA TPK Lisa 4 põhjal reservi arvelt tehtud muudatusteks, kuigi hangete alusdokumentides ega hankelepingus ei ole reservi kasutamise üksikasjalikud tingimused ega reservi kasutamise selged kriteeriumid reguleeritud. Kui hankelepingus ei ole reservi kasutamine piisavalt detailselt reguleeritud, ei saa tööde muudatusi lugeda hankelepingujärgseteks muudatusteks (ehk reservi kasutamiseks), sellisel juhul on tegemist hankelepingu muutmisega.

Rakendusüksuse (edaspidi RÜ) sõnul teavitatakse toetuse saajaid jooksvalt RÜ enda teadmiste kasvades.

Risk RÜ-le:

Kui toetuse saajad ei ole teadlikud, kuidas neile seatud nõudeid täita, või nad ei oska seatud reegleid sisustada, võib see endaga kaasa tuua rikkumisi ja mitteabikõlblikke kulusid ning meetme rakendamine ja eesmärkide saavutamine võib sattuda ohtu. Samuti mõjutab rikkumiste hulk RÜ administratiivset suutlikkust.

Soovitus RÜ-le:

Soovitame RÜ-l toetuse saajatele välja töötada suunised (nt TJA TPK lisa), mis selgitaks RHS § 3 sätestatud põhimõtteid (sh piiravate tingimuste näidisloetelu ja standardite osas samaväärsuse nõue⁸), ning täiendada TJA TPK Lisa 5 vastavalt TP nr 4.2 raames tuvastatud puudustele, sh millal hinnatakse hankelepingu muudatusi tellija reservi arvelt tehtud muudatusteks ja millal tuleb muudatusi hinnata RHS § 123 toodud alustel.

Auditeeritava kommentaar:

Auditeerija on soovitanud RÜ-l välja töötada suunised RHS § 3 kasutamise põhimõtete järgimiseks. Nõustume auditeerija seisukohaga, et riigihangete läbiviimisel peaksid toetuse saajatel olema selgemad juhised ja suunised RHS § 3 tõlgendamise osas. Auditeeriva asutuse poolt 2018. aasta jaanuaris e-kirjaga edastatud suunised piiravate tingimuste osas on olnud väga kasulik infomaterjal ning täname auditeerivat asutust juhiste kokkupanemise eest. Nimetatud juhised oleme toetuse saajatele edastatud, oleme ka toetuse saajaid sellekohaselt juhendanud ja neid

⁸ Oleme aktsepteerinud ka üldist lauset, nt „soovitatud standardist erinevate nõuete või meetodite kasutamisel peab tõendama nende nõuete või meetodite sobivust ja vastavust“.

järgitakse. Kuivõrd nimetatud suunised ei ole veel lõplikud siis kindlasti informeerime ka edaspidi toetuse saajaid uute selgituste ja juhendmaterjalide valmimisel.

Toetuse saajad, kelle projektide osas me kontrolli teostame, on kogenud hankijad, kelle arv ei ole suur. Nõustamisprotsess nendega toimub pidevalt ja RÜ-na töötame, et toetuse saajad oleksid kursis kõigi hangete korrektse korraldamisega seotud tingimustega ning kehtivate protseduurireeglitega.

Auditeerija on välja toonud, et toetuse saajad ei ole teadlikud hankelepingu reservi reguleerimise ja kasutamise põhimõtetest. Oleme pidevas suhtluses toetuse saajatega muudatuste esitamise ja vormistamise osas ning konsulteerime kõigi sellekohaste protseduurireeglite osas. TJA on koostanud kõigile toetuse saajatele juhendmaterjali, kus on välja toodud tingimused, kuidas tellija reservi kasutamine on võimalik ja mis lisadokumendid on vaja kooskõlastamiseks esitada. Nimetatud dokument on TJA TPK Lisa 5 Tööde akteerimine ja tellija reservi kasutamine. Antud dokument on välja töötatud parimate praktikate järgi ja on saanud kinnituse ka Korraldusametuse poolt. Dokumentis on küll viidatud muudatuste osas kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-ile ning § 69 lg 3 ja 4-le, kuid alates 01.09.2017 teostatud muudatuste osas on lähtutud uue RHS-i § 123-st. Rakendusüksusena oleme töötanud ning hinnanud muudatustaotlusi Korraldusametuse ning Auditeeriva Asutuse poolt edastatud juhendmaterjalide kohaselt. Oleme valmis koostöös Korraldusametusega reservi kasutamise lisasid täiendama, et veelgi paremini tellija reservi kasutamise põhimõtteid lahti kirjutada.

Toome ka välja, et auditeerija poolt viidatud hankes 170838 on toetuse saaja HD Lisas II Hankelepingu eritingimused toonud välja tellija reservi kasutamise asjaolud. Kuna tellija reservi nimetus FIDIC lepingutes on „ettenähtud summa“, siis antud dokumendi punktis 13.5 on toetuse saaja välja toonud, et „Ettenähtud summat kasutatakse ainult Lepingus mittedisaldavate lisa- ja muudatustööde teostamiseks kas osaliselt või täies ulatuses. Töövõtja esitab vastavalt Inseneri ettepanekule Muudatuse hinnakalkulatsioon. Muudatuse kalkulatsiooni aksepteerimisel esitab Insener selle kooskõlastamiseks Tellijale. Ilma Tellija kirjaliku kooskõlastuseta ei tohi töid alustada ning kooskõlastamata tööde eest tasu ei maksta. Tellija kooskõlastab Ettenähtud summa kasutamise Tehnilise Järelevalve Ametiga“.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Heigo Saare – transporditeenistuse juhataja. TJA protseduurid uuendatud hiljemalt 01.01.2019.

Risk KA-le:

Auditi raames tuvastatud puudused võivad esineda ka teistes RÜ-des. Kui RÜ-d ei ole vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist kontrollinud on risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb täielikult tagasi nõuda.

Soovitus KA-le:

Soovitame KA-l teavitada ja koolitada kõiki RÜ-sid riigihangete seaduse § 3 sätestatud põhimõtete (sh piiravate tingimuste näidisloetelu ja standardite osas samaväärsuse nõue) osas, et tagada RÜ-de tõhus tegevus

- 1) toetuse saajate teavitamisel samadest nõuetest, mis aitaks edaspidi vältida samalaadilisi rikkumisi ning tagada riigihangete läbiviimisel riigihangete seaduse eesmärk;
- 2) RÜ kontrollide teostamisel, et tuvastada rikkumised enne toetuse väljamaksmist.

Korraldusametuse kommentaar:

RÜ-de nõustamine ja koolitamine on KA ülesanne, millega tegeleme igapäevaselt vastavalt KA järelevalve tegevuskavale ja kaks korda aastas koostatavale koolitusplaanile. Riigihangete läbiviimist reguleerivate sätete selgitamine ja nende toimimise kontroll on olnud KA fookuses aastaid. Eelmisel aastal RHS muudatuste jõustumisest alates on selles vallas veelgi enam teostatud teavitustööd lisaks administratsioonisisestele regulaarsetele koostöökohtumistele (koolitused nii riigihangete toimkonna (RÜ esindajad) kui ka rakendusüksuste projekti koordinaatoritele). Üks viimasemaid oli käesoleva aasta kevadel, mil toimus administratsioonile riigihangete teemaline koolitus, kus käsitleti riigihangete seaduse uuendusi, sh RHS § 3 põhimõtteid. Kuna uue RHS valguses ei ole veel piisavalt väljakujunenud praktikad, siis RÜ-de teavitamine ja koolitamine on jätkuvalt asjakohane ja pidev ning selles osas ei kavatse KA oma koolituspõhimõtteid muuta. Lisaks analüüsib KA iga-aastaselt hangete valdkonnas

toimuvat ning analüüsi tulem, sh üles kerkinud probleemide analüüs on KA-le sisendiks 2018. a lõpus koostatavale uuele järelevalve tegevuskavale. Kindlasti plaanime jätkata koolituste ja teavitustega ning kui on näha, et järgneva aasta jooksul olukord ei parane ja on tekkinud rohkem praktikat, kaalume koostada RÜ-dele ka juhendmaterjali enim struktuurivahendite rakendamise raames riigihangete läbiviimisel rikkumisi põhjustanud nõuete selgitamiseks.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

A. Kimmel, jooksvalt 2019. aastal ja vastavalt KA 2019. a järelevalve tegevuskavale ja koolitusplaanile.

Audiitori täiendav kommentaar:

Oleme teadlikud, et FIDIC lepingutes kasutatakse tellija reservi tingimuste seadmisel „ettenähtud summa“ nimetust. Muudatusi võib lugeda tellija reservi/ettenähtud summa arvelt tehtud muudatusteks, kui hanke alusdokumentides või hankelepingus on reservi kasutamise selged kriteeriumid reguleeritud, st hankija on hankedokumentides ette näinud tellija reservi konkreetse mahu, reservi rakendumise detailsed tingimused, välja on toodud potentsiaalsete muudatuste loetelu, nende mahud ja võimalikud põhjused. Auditeeritud hangetes ei olnud üheski hankedokumentis vastavad tingimused täidetud, seega ei saa tehtud täiendavaid töid ja muudatusi lugeda tellija reservi kasutamiseks vaid tegemist on lepingu muutmiselega. Seetõttu oleks pidanud neid muudatusi hindama RHS § 123 alusel. Kuna auditeeritud hangetes teostatud muudatustega ei muudetud hankelepingute üldist olemust (hanke eset või riigihanke liiki) ja muudatuste väärtused kokku ei ületanud 15% ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest (v.a RH nr 174430 ja nr 171100), siis lugesime teostatud muudatused väheolulisteks.

Põhinõue 4 – Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid

RÜ riigihangete kontrollid ei ole piisavalt põhjalikud tuvastamaks kõiki hanke alusdokumentides esitatud piiravaid tingimusi ja rikkumisi tellija reservi kasutamisel ning hankelepingu muutmisel, mistõttu võivad toetatud projektides esineda mitteabikõlblikud kulud (kategooria II - JKS toimib, kuid mõningad parandused on vajalikud).

Oluline tähelepanek 4.1 – RÜ ei ole tuvastanud hangete alusdokumentides esitatud piiravaid tingimusi. Tuvastatud mitteabikõlblik summa 768 148,17 eurot.

Majandus- ja taristuministri 3. oktoobri 2014. a määruse nr 85 „Transpordi infrastruktuuri arendamine perioodil 2014-2020“ § 28 lõike 1 järgi teostab RÜ kõigile liht- ja riigihangetele hangete esimese tasandi kontrolli, mis on seotud lepinguga, mis esitatakse maksetaotluses toetuse maksmise alusena.

TJA TPK ptk 3 järgi teostab RÜ toetuse saajate hankedokumentide üle eelkontrolli (v.a Maanteeamet), mille järgselt saab toetuse saaja hanketeate avalikustada. Teistkordse kooskõlastuse annab RÜ enne hankelepingu sõlmimist, mille käigus vaatab RÜ üle hankemenetluse käigu, sh pakkumused, kvalifitseerimise jms protokollid/otsused. Esimese tasandi kontrolli läbiviimisel täidab projektiekspert TJA TPK lisas 1 oleva riigihangete kontrolli-lehe (KL 9) need osad, mis puudutavad hankemenetluse läbiviimist pakkumuste avamisest kuni otsusteni ja hankedokumente kuni hankelepingu sõlmimiseni, sh riigihanke aruande esitamist riigihangete registrile.

Maanteeamet esitab RÜ-le kogu hankemenetluse protsessi dokumentatsiooni ühekordselt kooskõlastamiseks siis, kui hankeleping on sõlmitud. Antud kontroll hõlmab nii hankedokumentide, hankemenetluse käigu (protokollid, otsused) kui ka juba sõlmitud hankelepingu kontrolli. Juhul, kui RÜ tuvastab puudusi mistahes hankemenetluse etapis, siis toetuse saaja poolset rikkumist enam tagasi võtta ei saa ehk see on Maanteeameti oma risk.

Auditi toimingute käigus tuvastasid audiitorid, et valimisse sattunud hangetes esines piiravaid tingimusi, mida RÜ ei ole tuvastanud. Allpool toodud tabelis on antud ülevaade hangete lõikes esinenud piiravatest tingimustest (täpsem piiravate tingimuste kirjeldus ja auditis tuvastatud puudused on toodud peale tabelit):

Tabel 1

Hanke nr	Standarditele viitamine (ilma märketa „või samaväärne“)	Siseriikliku pädevus-tunnistuse nõue	Varasem FIDICu tundmise nõue	Kaubamärgi/ tootja nimetamine (ilma märketa „või samaväärne“)
170838	x		x	
171809			x	
189340	x	x		
189474		x		
171100				x
174430				x

1. Standarditele viitamine

RH nr 170838, 189340 hankedokumentides on viidatud erinevatele standarditele, sh rahvuslikele standarditele (EVS, DIN, SFS, ANSI), mida ei ole täiendatud märkega „või sellega samaväärne“.

RHS § 33 (kuni 31.08.2017 kehtinud) lg 2 kohaselt tuleb iga viidet, mille hankija teeb tehnilises kirjelduses mõnele käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud alusele kui pakkumuse tehnilisele kirjeldusele vastavuse kriteeriumile, täiendada märkega «või sellega samaväärne». Samaväärsuse nõue tuleneb EL direktiividest eesmärgiga tagada parem avatus konkurentsile, kuna just siseriiklikud standardid ei pruugi rahvusvahelistele pakujatele olla võrdsel määral kättesaadavad ja tuttavad. Seda teemat avab direktiivi 2014/24 põhjenduspunkt 74 järgmiselt: avaliku sektori hankijate koostatud tehnilised kirjeldused peavad võimaldama riigihangete avatust konkurentsile ja jätkusuutlikkusega seotud eesmärkide saavutamist. Seepärast peaks olema võimalik esitada pakkumusi, mis põhinevad mitmesugustel tehnilistel lahendustel, standarditel ja turul kasutuses olevatel tehnilistel kirjeldustel, ning pakkumusi, mis on koostatud olulusringi ning ehitustööde, asjade ja teenuste tootmisprotsessi jätkusuutlikkusega seotud tulemuslikkuse kriteeriumide põhjal.

Seega tuleks tehnilised kirjeldused koostada nii, et need ei vähendaks kunstlikult konkurentsi teatavat ettevõtjat soosivate nõuetega, kirjeldades vastava ettevõtja poolt tavapäraselt pakutavate asjade, teenuste või ehitustööde põhiomadusi. Kõige paremini aitab seda eesmärki saavutada see, kui tehnilise kirjelduse koostamisel lähtutakse funktsionaalsetest nõuetest ja kasutusomadustest. Funktsionaalsed ja kasutusomadustega seotud nõuded on samuti sobilikud vahendid innovatsiooni soodustamiseks riigihangetes ja neid peaks kasutama võimalikult ulatuslikult. Kui viidatakse Euroopa standardile või selle puudumisel oma riigi standardile, peaksid avaliku sektori hankijad kaaluma ka teistel samaväärsetel süsteemidel põhinevaid pakkumusi. Nõutava märgisega samaväärsuse tõendamine peaks olema ettevõtja kohustus.

Auditeeritava kommentaar:

Auditeerija on märkinud, et hankes 170838 ning hankes 189340 on viidatud hankedokumentatsioonis erinevatele standarditele, aga ei ole lisanud juurde märget „või sellega samaväärne“.

Hanke 170838 puhul on hankedokumentide üldosa punktis 9.11 sätestatud, et pakujal tuleb pakkumuse tegemisel arvestada, et hankija poolt tehnilises kirjelduses viidatud materjalide, detailide, toodete jne puhul võib kasutada samaväärseid materjale, detaile, tooteid jne. Nõustume audiitori seisukohaga, et hankedokumendis oleks võinud antud punkti sõnastus olla selgem ning ka sõna „standard“ punktis välja toodud.

Hanke 189340 puhul on hankedokumentide üldosas sätestatud punktis 3.1, et tööprojekti nimetatud kaubamärgide asemel võib pakkuja kasutada sellega samaväärseid tooteid/materjale. Samuti on HD Lisa 1 seletuskirjas viidatud samaväärsete seadmete ja materjalide asendamise võimalusega. Nõustume ka antud hanke puhul audiitori

seisukohaga, et hankedokumentis oleks võinud antud punkti sõnastus olla selgem ning ka sõna „standard“ punktis välja toodud.

Standardi puhul on tegemist normdokumendiga, milles tuuakse reeglid, juhtnõid ja omadused tegevuste või nende tulemuste kohta üldiseks ja korduvaks kasutamiseks ning on suunatud korrastatuse optimaalse taseme saavutamisele antud kontekstis. Standardimisest saadavaks kasuks on toodete, protsesside ja teenuste eesmärgivastavuse paremine, kaubanduslike tõkete vältimine, tehnilise koostöö hõlbustamine.

Toetuse saaja on hankijana hankedokumentis andnud võimalusele pakkuda samaväärse tootmisviisiga toodet. Seega ka standardite osas on tagatud samaväärse tootmisviisi rakendamine.

Hindame, et auditeerija poolt välja toodud tähelepanek on formaalne, mitte sisuline ja lähtub vaid sõna „standard“ kasutamisest või mitte kasutamisest ning pole arvesse võtnud hankes 170838 hankija poolt hankedokumentide üldosa punktis 9.11 ning hankes 189340 hankedokumentide üldosa punktis 3.1 kasutanud laiemat määratlust, mis haarab ka kõiki teisi regulatsioone ja ehitustoodetele kehtestatud konkreetseid täiendavaid piiranguid pakkumusele. Nimetatud tingimused on mõistlikult informeeritud ja hoolsale pakkujale arusaadavad ja äratuntavad ning hoolas pakkuja kindlasti ei loe mitte üksnes tehnilist kirjeldust, vaid ka üldtingimusi (st ei tee osalemise otsust üksnes ühe dokumendi pinnalt).

Eeltoodust lähtuvalt ei nõustu RÜ auditeerija tähelepanekuga ning oleme seisukohal, et üldine samaväärsuse lubamine täitis riigihangete seaduse § 33 lg 2 toodud samaväärsuse nõude ning antud hankes ei esinenud konkurentsi piiravaid tingimusi.

Auditiitori täiendav kommentaar:

Hankedokumentide üldosas toodud viide võimaldab samaväärsust kasutada standardite osas, millega määratakse kindlaks toote ja materjali omadused. Tähelepanekus toodud standardite osas ei ole tegemist tootestandardiga. Hanke alusdokumentides on viidatud mh katsetus-, protsessi- ja põhistandarditele, mis annavad suuniseid nt veevarustuse ja kanalisatsiooni projekteerimisele, määratlevad tootmisviisi, katsetamise meetodid ning mis ei ole õigusaktiga kohustuslikuks tehtud.

Lisaks materjalide ja toodete omadustele antakse standardis juhtnõore protsesside ja tootmisviiside kasutamiseks. Ka tegevusjuhised saavad pakkujate ringi piirata. Organisatsioonid võivad teha asju erinevalt ja toimida erinevate käitumisjuhiste järgi. Alati ei ole väga lihtne oma nn sissetöötatud protsesse ja protseduure muuta. Osad potentsiaalsed pakkujad võivad leida, et mingil teistel viisil toimides võib ka saavutada soovitud eesmärgid ja seejuures oluliselt odavamalt vms ehk erinevates maades võib olla analoogsete tehnoloogiate puhul kasutusel erinevad standardid.

Õigusaktiga kohustuslikuks tehtud ning Euroopa ja rahvusvahelised standardid on tähelepanekust välja jäetud, kuigi hankijad on hankedokumentides viidanud ka neile.

Eespool toodust tulenevalt jäävad auditiitorid tähelepaneku 4.1 osas seisukohale, et RH-te nr 170838 ja nr 189340 hankedokumentides on viidatud standarditele, mis on piiravad pakkujate suhtes, kes tegutsevad mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis. Viitamisel Euroopa standardile või selle puudumisel oma riigi standardile, peaksid avaliku sektori hankijad kaaluma ka teistel samaväärsetel süsteemidel põhinevaid pakkumusi. Seetõttu soovime RÜ-l algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse osalise tagasinõudmise protsess ning toetus tabelis nr 2 toodud (vastavate hangete osas) summas tagasi nõuda.

2. Pädevustunnistuse nõue

RH nr 189340 hanketeate p-s III.2.3 peab pakkuja määrama hankelepingu täitmisel ehitustööde vahetuks juhtimiseks mh objektijuhi valdkonnas "elekter", kellel on elektrialane kõrgharidus ja kehtiv vähemalt B-klassi elektrivaldkonna pädevustunnistus.

RH nr 189474 hanketeate p-s III.2.3 peab pakkuja määrama hankelepingu täitmisel omanikujärelevalve teenuse osutamiseks mh inseneri valdkonnas "elekter", kellel on elektrialane kõrgharidus ja kehtiv vähemalt B-klassi elektrivaldkonna pädevustunnistus.

RHS § 41 lg 5 kohaselt võib hankija hanketeates nõuda pakkuja või taotleja tehnilise ja kutsealase pädevuse kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks vastavalt hankelepingu alusel ostetavate asjade, tellitavate teenuste või ehitustööde olemusele, kogusele ja kasutusviisile järgmiste andmete ja dokumentide esitamist: andmed pakkuja või taotleja või tema juhtide ja teenuste osutamise või ehitustööde juhtimise eest vastutavate isikute vastavate teenuste osutamiseks või vastavate ehitustööde juhtimiseks vajaliku kogemuse, hariduse ja kutsekvalifikatsiooni kohta.

Seega on haridusnõude või kutsekvalifikatsiooni olemasolu nõude seadmine pakkuja meeskonnaliikmetele lubatud, kui ei ole üksnes viidatud eesti kutsetasemele, vaid hankija oleks aktsepteerinud nõutava kutsekvalifikatsiooni tõendamiseks omistatud välismaa pädeva asutuse poolt välja antud samaväärset kutsetunnistust.

Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt tuleb riigihanke puhul kohaldada kõigile hankest huvitatud isikutele, taotlejatele ja pakkujatele (edaspidi hankest huvitatud isikud) ühesuguseid tingimusi ning luua kõigile võrdsed võimalused hankelepingu saamiseks.

Auditeeritava kommentaar:

Auditeerija on märkinud, et hangetes 189340 ja 189474 on toetuse saaja nõudnud meeskonnaliikmetelt B-pädevustunnistust elektritööde alal, aga ei ole lisanud juurde samaväärsuse märget.

Hankes 189340 on hanketeate punkti III.2.3) alapunktis 4 nõutud objektijuhti valdkonnas „elekter“, kellel on elektrialane kõrgharidus ja kehtiv vähemalt B-klassi elektrivaldkonna pädevustunnistus.

Hankes 189474 on hanketeate punkti III.2.3) alapunktis 3 nõutud inseneri valdkonnas „elekter“, kellel on elektrialane kõrgharidus ja kehtiv vähemalt B-klassi elektrivaldkonna pädevustunnistus.

Hanke läbiviimise hetkel kehtinud RHS ei kehtestanud nõuet, et kvalifitseerimistingimuse puhul peaks hankija teatud tingimustel lisama juurde samaväärsuse märke. St ei ole tegelikult olemas RHS sätet, mida hankija elektri pädevusnõude tingimusega rikkus. Tulenevalt, ei saanud ka hankija hoolsuskohustuse raames ära tunda, et ta sellise pädevusnõudega konkurentsi piirab, mistõttu TJA ei saa nõustuda audiitori tähelepanekuga.

Nimetatud hangete puhul on küll nõutud vähemalt B-klassi pädevust, aga ei ole sätestatud, et kompetents peab olema omandatud Eestis ega ka viidatud sellele, et välisriigi pakkujatel puuduks võimalus samaväärselt oma pädevust tõendada. Välisriigi pakkujatel on võimalik esitada taotlus oma pädevustunnistuse tunnustamiseks riiklikult pädevale asutusele (TJA).

Täiendavalt on võimalik mistahes pakkujal (nii siseriiklik kui ka välispakkuja) oma kvalifikatsiooni tõendada ja/ või hankes osaleda järgnevalt:

- 1) kaasata vastavat pädevust omavad spetsialistid/ettevõtted ja teha ühispakumused;
- 2) tuginedes teise isiku andmetele oma pädevuse tõendamiseks (nt selliselt, et kaasab vastavat pädevust omavaid ettevõtteid/spetsialiste ning esitab hankijale vastavad tõendid ning kaasatud isikute ja/või nende tööandjate nõusolekud, et isikud/nende tööandja on nõus enda kaasamisega);
- 3) esitab hankemenetluse ajal hankijale taotluse hanke alusdokumentatsiooni muutmiseks laiendamaks pädevuskategooriaid veendumaks, et ka konkreetset välisriigi pädevuskategooriad on aktsepteeritavad;
- 4) vaidlustab hanke alusdokumentatsiooni küsitud pädevuskategooriate osas enne hankemenetluses pakumuste esitamise kuupäeva.

Kuna ükski eelmainitud juhtudest hankemenetluses ei realiseerunud ei saa ka väita, et välisriigi pakkujaid oleks taotluslikult hankemenetluselt kõrvale soovitud jätta. Välisriigi pakkujatel on võrdsed võimalused osaleda hankemenetluses sarnaselt siseriiklike pakkujatega.

Pakkujad ei ole mõlema välja toodud riigihanke puhul riigihangete registris esitanud päringuid toetuse saajale nimetatud tingimuste osas, et tegemist oleks piiravate tingimustega. Samuti ei ole nimetatud asjaolude tõttu kummaski hankes kõrvaldatud ühtegi pakkujat. Tegemist oli rahvusvaheliste hangetega ning teated olid saadetud

Euroopa Liidu Ametlike Väljaannete Talitusele. Kõiki rahvusvahelistele hangetele kehtivaid tingimusi on täidetud ning puudub alus arvata, et toetuse saajad on läinud vastuollu RHS § 3 toodud tingimustega välismaiste pakkujate kohtlemise osas.

2018.a. jaanuaris on rakendusüksused saanud juhised auditeerivalt asutuselt, milles tuuakse välja, et edaspidisel hangete nõustamisel ja kontrollimisel tuleb EK suuniste kohaselt jälgida, et hangetes ei oleks kvalifitseerimistingimustes rahvusvahelist konkurentsi piiravaid tingimusi.

Antud e-kirjas on viidatud, et lõpliku selguseni pole jõutud piiravate tingimuste kaardistamisel, aga on toodud nimekiri aspektidest, millele peab tähelepanu juhtima.

Käesolevas tähelepanekus viidatud hankemenetlused toimusid 2017. a, mistõttu ei saanud rakendusüksus arvestada 2018. a. jaanuaris auditeeriva asutuse poolt antud juhistega ning nende juhiste rakendamine tagasiulatuvalt ei ole põhjendatud.

Audiitori täiendav kommentaar:

Kuni 31.08.2017. a kehtinud RHS § 41 lg 1 p 5 kohaselt võib hankija hanketeates nõuda pakkuja või taotleja tehnilise ja kutsealase pädevuse kvalifitseerimise tingimustele vastavuse kontrollimiseks vastavalt hankelepingu alusel ostetavate asjade, tellitavate teenuste või ehitustööde olemusele, kogusele ja kasutusviisile järgmiste andmete ja dokumentide esitamist: andmed pakkuja või taotleja või tema juhtide ja teenuste osutamise või ehitustööde juhtimise eest vastutavate isikute vastavate teenuste osutamiseks või vastavate ehitustööde juhtimiseks vajaliku kogemuse, hariduse ja kutsekvalifikatsiooni kohta.

RÜ väide „Nimetatud hangete puhul on küll nõutud vähemalt B-klassi pädevust, aga ei ole sätestatud, et kompetents peab olema omandatud Eestis ega ka viidatud sellele, et välisriigi pakkujatel puuduks võimalus samaväärselt oma pädevust tõendada“ ei ole pakkujatele hanketeates üheselt mõistetav, kuna pädevustunnistuste klassid on kehtestatud siseriiklikus õigusaktis⁹ ning hanketeates ei ole selgitatud, kuidas isikul, kes on omandanud nõutaval tasemel kompetentsuse välisriigis, on võimalik sobivat kutsekvalifikatsiooni tõendada.

Elektriku pädevustunnistusi väljastatakse erinevates riikides erinevatel alustel. Eestis ja Soomes on tunnistuse väljastamine ja ka klassifitseerimine (A, B, C) sarnane ja B-klassi elektrivaldkonna pädevustunnistus väljastatakse isikutele, kes on sooritanud pädevuseksami. On riike, kus elektriku pädevustunnistusi väljastatakse ilma eksami või mõne muu sertifitseerimisprotsessi läbimiseta, näiteks vaid kogemuse ja hariduse põhjal. Samuti ei ole pädevustunnistuste alusel lubatud elektritööde loogika sama, mis Eestis. Kui Eestis võib nt A-klassi pädevustunnistuse omandanud elektrik teostada B, B1 ja C pädevustaset nõudvaid töid, on riike (näiteks Leedu ja Rootsi), kus kindla taseme omandanud elektrik võib töötada ainult talle omistatud õiguste piires ehk kõrgema klassi pädevus ei luba teha „madalama klassi“ pädevusse jäävaid töid. Seega ei saa kergendavaks asjaoluks lugeda ka hanketeates nõutud „vähemalt“ B-klassi pädevust.

Kuna hanketeates puudub märge, et hankija oleks aktsepteerinud nõutava kutsekvalifikatsiooni tõendamiseks omistatud välismaa pädeva asutuse poolt välja antud samaväärset kutsetunnistust, on tegemist konkurentsi piirava kvalifitseerimistingimusega.

Juhul kui hankereeglite rikkumine on toime pandud teadmatusest, ei vähenda see rikkumise olemust ega selle mõju.

Eespool toodust tulenevalt jäävad audiitorid tähelepaneku 4.1 osas seisukohale, et RH-te nr 189340 ja nr 189474 hanketeates esitatud kvalifitseerimistingimused (pädevustunnistus) on põhjendamatult piiravad pakkujate suhtes, kes tegutsevad mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis. Seetõttu soovitame RÜ-l algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse osalise tagasinõudmise protsess ning toetus tabelis nr 2 toodud (vastavate hangete osas) summas tagasi nõuda.

⁹ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 12.07.2007 määrus nr 60 „Pädevusklassid ja personali sertifitseerimise kord“, kehtis kuni 30.06.2015. a.

3. FIDICu tundmine

RH nr 170838 HD Lisa II Töövõtulepingu eritingimuste p-s 6 on töövõtja esindajalt-projektijuhilt nõutud FIDIC ehituslepingute tingimuste tundmist.

Alapunkti 6.9 järgselt peab töövõtja tööde teostamiseks moodustama vastutavate spetsialistide meeskonna. Töövõtja esitab Lepingu sõlmimisest 7 tööpäeva jooksul vastutavate isikute CVd koos haridust ja/või kutsekvalifikatsiooni tõendavate dokumentidega arvestades vastutavatele isikutele ja nende kvalifikatsioonile esitatavaid nõudeid. Töövõtja esindaja-projektijuhilt on mh nõutud FIDIC ehituslepingute tingimuste tundmist. Hankija aktsepteerib nõudele vastavusena FIDIC lepingutingimuste alusel elluviidud projekti juhtimise kogemusega projektijuhti või FIDIC koolituse läbinud tee ehituse objektijuhti.

RH nr 171809 HD Lisa I Kokkuleppe eritingimuste (koos lisadega A, B ja C) p-s 5 on konsultandi esindajalt – projektijuhilt nõutud FIDIC ehituslepingu tingimuste tundmist.

Alapunkti 5.1 järgselt peab Konsultant Teenuse osutamiseks moodustama meeskonna (Konsultandi personali). Konsultandi personal koosneb nõutud vastutavatest isikutest ning teistest eriala spetsialistidest, kes tagavad tema kompetentsuse Teenuse osutamisel (muuhulgas näiteks vee-, kanalisatsiooni-, side- gaasi- ja elektritööde omanikujärelevalve teostamisel ning keskkonnavalaste küsimuste lahendamisel). Konsultandi esindajalt – projektijuhilt on mh nõutud FIDIC ehituslepingu tingimuste tundmist (tõendada kas järelevalve projektijuhina järelevalve teostamisega FIDIC ehituslepingu üle või FIDIC lepingutingimuste alusel elluviidud projekti juhtimise kogemusega ehitustöövõtja projektijuhina).

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 3 p 3 kohaselt peab hankija jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Hankija ei või nõuda ettevõtjalt konkreetse lepingutüübi kogemust või tundmist, kuna selline tingimus on piirav ega näita ettevõtja suutlikkust hankelepingut täita. Seega ei ole hankedokumentides sätestatud tingimus sellisel kujul kohane ja vajalik, kuna pakkuja võimet hankelepingut täita on võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil.

Auditeeritava kommentaar:

Auditeerija on märkinud, et hankes 170838 on hankedokumentide HD Lisa II Hankelepingu eritingimused punktis 6.9 nõutud töövõtja esindaja-projektijuhilt FIDIC ehituslepingute tundmist ning lisatud, et hankija aktsepteerib nõudele vastavusena FIDIC lepingutingimuste alusel elluviidud projekti juhtimise kogemusega projektijuhti või FIDIC koolituse läbinud tee ehituse objektijuhti.

Hankes 171809 on hankedokumentide HD Lisas 1 Kokkuleppe eritingimused Lisas A punktis 5.1.1.4 nõutud konsultandi esindajalt-projektijuhilt FIDIC ehituslepingu tingimuste tundmist ning lisanud, et seda saab tõendada kas järelevalve projektijuhina järelevalve teostamisega FIDIC ehituslepingu üle või FIDIC lepingutingimuste alusel elluviidud projekti juhtimise kogemusega ehitustöövõtja projektijuhina.

Auditeerija on oma tähelepanekus välja toonud, et tegemist on liigselt piirava tingimusega kuna kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 3 p 3 kohaselt peab hankija jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud ning hankija ei või nõuda ettevõtjalt konkreetse lepingutüübi kogemust või tundmist, kuna selline tingimus on piirav ega näita ettevõtja suutlikkust hankelepingut täita. Auditeerija on lisanud, et seega ei ole hankedokumentides sätestatud tingimus sellisel kujul kohane ja vajalik, kuna pakkuja võimet hankelepingut täita on võimalik sama veenvalt tõendada kergema tingimuse abil.

FIDIC lepingu alusel hangete teostamine on Eesti riigihangete maastikul väga levinud praktika. FIDIC on rahvusvaheliselt tunnustatud lepingu standardvorm ning igati kättesaadav tutvumiseks kõigile potentsiaalsetele pakkujatele nii siseriiklikul tasandil kui välismaistele. Lähtuvalt aastatepikkusest praktikast FIDIC lepingu kasutamisel kui ka riigihangetes lubatud kvalifitseerimistingimuste kehtestamisest ei saa RÜ nõustuda auditeerija seisukohaga, et tegemist on liigselt piirava tingimusega ning nõutav oleks finantskorrektsioon.

TJA hinnangul ei ole FIDIC kasutamine antud näidete puhul mitte ainult küsimus kvalifikatsioonist, vaid sellest, mida hankija ostab (kas ainult ehitist või ehitist koos selle teostamiseks vajaliku projektijuhtimisega). Mõlema kõnealuse

hanke puhul ei ole tegemist pelgalt ehituse hankimisega vaid hangitakse ka projektijuhtimise teenust. Võib eeldada, et puhtakujulise ehitushanke korral saaks hakkama inimesed, kellel FIDIC-tundmise kogemust ei ole. Antud juhul on aga hädavajalik, et FIDIC tundmine oleks projektijuhtimise eest vastutavatel olemas. Seda seepärast, et FIDIC reguleerib tegelikult ära kõik ehituslepinguga kaasnevad aspektid ja võimaldab kõikidel lepingu täitmisega seotud osapooltel ühtmoodi aru saada tööde teostamise tingimustest. Seega ei ole tegelikult õigustatud keelata hankijal ehitushankes sisuliselt FIDIC-tundmist üldse nõuda. Olukorras, kus sisuliselt FIDICu alusel tööde tegemine on lubatud (keegi pole öelnud, et ei võiks FIDIC lepingut sõlmida hanke tulemusena), peab olema lubatud ka kontrollida, et keegi pakkujatest üldse teab, mis on FIDIC ja kuidas selle nõudeid täita.

RÜ hinnangul on auditeerija käesoleva käsitluse aluseks auditeeriva asutuse 2018. aasta jaanuaris kõigile rakendusüksustele edastatud e-kirjast, kus on välja toodud piiravate tingimuste loetelu, mille osas rakendusüksused peavad edaspidistel kontrolltoimingute teostamisel tähelepanelikud olema. Antud kirjas on piirava tingimusena nimetatud ka FIDIC lepingutüübi kogemuse või tundmise sätestamist hanke kvalifitseerimistingimustes. Kuigi on mainitud ka, et ei ole jõutud piiravate tingimuste osas veel lõpliku selguseni, oleme RÜ-na võtnud auditeeriva asutuse suunised enda kontrollis kasutusele ning teavitanud koheselt ka kõiki oma toetuse saajaid.

Peame aga oluliseks välja tuua, et auditeeriva asutuse kirjas ning ka käesolevas auditis nimetatud tähelepanekute näol on rakendusüksuste jaoks tegemist täiesti uue käsitlusega kvalifitseerimistingimuste hindamisel. Oleme nõus, et ei oleks mõisteta FIDIC lepingu kogemusest pakkujat hankes kvalifitseerimata jätta üksnes antud asjaolu tõttu. Kuna käesoleval juhul on tegemist hangetega, mis on läbi viidud 2016. aastal ning auditeeriva asutuse suunised ja juhised, mille kohaselt on FIDIC lepingu tundmise nõudmine liigselt piirav, on edastatud 2018 aastal, siis RÜ hinnangul ei tohiks uus tõlgendus teha olematuks varasemat väljakujunenud praktikat. Seetõttu ei pea RÜ vajalikuks rakendada hangete 170838 ning 171809 puhul finantskorrektsiooni.

Auditi täiendav kommentaar:

Riigihangete nr 170838 ja nr 171809 hankedokumentides on nõutud FIDIC ehituslepingute tingimuste tundmist, mitte tingimustega tutvumist. Audiitorid on seisukohal, et vähem piirav lahendus võimaldaks võimalikel pakkujatel esitada sarnaseid tõendeid teadmiste kohta nt lepingute järelevalve teostamisest vastavalt FIDIC lepingutingimustega samaväärsetele lepingutingimustele (nt AFNOR (Prantsusmaa), JCT (Ühendkuningriik), VOB (Saksamaa), ORNOM B2110 (Austria)), sest need näitavad sama taseme kutsealast pädevust. Nõude sellise sõnastusega (FIDIC lepingutingimuste tundmine ilma samaväärse võimaluseta tõendada asjaomast kogemust) võis hankija takistada riigihankemenetluses osalemast võimalikke pakkujaid, kellel olid FIDIC tingimustega samaväärsed teadmised ning kes oleksid suutnud täita kõnealust riigihankelepingut.

Seega on hankija poolt hankedokumentides sätestatud tingimus ebaproportsionaalne, sest sama tulemus oleks saavutatud vähem piiraval viisil. Sellega luuakse põhjendamatult takistused võimalikele pakkujatele, kes suudaksid lepingut täita, kuid ei saa sarnaste asjakohaste teadmiste olemasolust hoolimata riigihankemenetluses osaleda.

Euroopa Komisjoni 2017. a läbi viidud auditi tulemustest lähtuvalt pöörab auditeeriv asutus projektiauditite käigus suuremat tähelepanu riigihangete kontrollimisele, sealhulgas kvalifitseerimistingimuste seadmisele hanketeates. Ka juhul kui hankereeglite rikkumine on toime pandud teadmatusel, ei vähenda see rikkumise olemust ega selle mõju.

Eespool toodust tulenevalt jäävad audiitorid tähelepaneku 4.1 osas seisukohale, et RH-te nr 170838 ja nr 171809 hankedokumentides esitatud tingimus (FIDIC lepingu kogemus) on põhjendamatult piirav ega näita ettevõtja suutlikkust hankelepingut täita. Seetõttu soovime RÜ-l algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse osalise tagasinõudmise protsess ning toetus tabelis nr 2 toodud (vastavate hangete osas) summas tagasi nõuda.

4. Kaubamärgi/tootja nimetamine

RH nr 171100 HD Lisa 1 (RH tehniline kirjeldus) järgselt on hanke mahtu kuuluv töö projektdokumentatsioonis kirjeldatud. Töökirjelduse ja jooniste hulka kuulub mh Triigi sadama rekonstrueerimise projekt, köide III (Triigi sadama elektrivarustus). Köide III seletuskirja punkti 1.5 kohaselt koostab töövõtja ehitusaegsed teostusjoonised. Jooniste koostamisel kasutada **Auto CAD 2000** versiooni. Punkti 2.2.1 järgselt asendatakse kõik olemasolevad vanad

raudbetoonist valgustuse postid olemasolevatega analoogsete, 8 m kõrguste, kahe ja nelja konsooliga, **Tehomet OY** metallist koonuspostidega.

RH nr 174430 HD Lisa 1 (RH tehniline kirjeldus) järgselt on hanke mahtu kuuluv töö projektdokumentatsioonis kirjeldatud. Töökirjelduse ja Jooniste hulka kuuluvad mh järgmised projektdokumentatsiooni osad: Sviby sadama rekonstrueerimise projekt, köide V (Veevarustus ja kanalisatsioon, sisevõrgud), köide VII (Elektrivõrgud, tugevvoolupaigaldised) ja köide XIII (nõrkvoolusüsteemid ja side välisvõrgud).

Köide V tööprojekti seletuskirja punkti 9.2 kohaselt on vettpidava hüdroisolatsiooni tegemiseks lisaks trapile vajalik hüdroisolatsiooni kinnituskomplekt HL 83.0, **Fibergum Primer** nakkedispersioon, **Kiilto** iseliimuv trapitugevdustükk ja **Fibergum** hüdroisolatsioonimastiks. Enne hüdroisolatsioonitööde alustamist tuleb aluspind kruntida **Fibergum Primer** nakkedispersiooniga, et tagada korralik nakkumine betoonpinna ja **Fibergum** hüdroisolatsioonimastiksi vahel. Trapi juures ei piisa ainult mastiksi kasutamisest, vaid seal tuleb kasutada ka **Kiilto** iseliimuvat trapitugevdustükki.

Köide VII põhiprojekti seletuskirja punkti 1.5 kohaselt koostab töövõtja ehitusaegsed teostusjoonised. Jooniste koostamisel kasutada **Auto CAD 2010** versiooni. Punkti 2.1.1 kohaselt tuleb kaldalt ujuvkaide käigusildadele kulgevad kaablilõigud (II ehitusetapp) teostada painduvate kummikaablitega **DRAKAFLEX HO7RN** PVC sile- ja kõritorudes ning kaldakaiga liitumiskohas jätta vajalik varulõtk veetõusu ja lainetest tingitud kõikumiste kompenseerimiseks.

RHS § 33 lg 7 (kuni 25.10.2016 kehtinud) järgi ei nimetata tehnilistes kirjeldustes kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki, patenti, tüüpi, päritolu ega tootmisviisi, mis võiks anda mõnedele pakkujatele või toodetele eelseid teiste ees või nende osaluse välistada. See keeld ei kehti juhul, kui see on hankelepingu esemest tulenevalt vältimatult vajalik põhjusel, et tehnilise kirjelduse koostamine sama paragrahvi lõigetes 1 ja 3 sätestatud alustel ei võimalda hankelepingu eset piisavalt täpselt ja mõistetavalt kirjeldada. Sellisele viitele lisatakse märge «või sellega samaväärne».

Audiitorite hinnangul on võimalik ehitusaegsete teostusjooniste kujundamisel kasutada ka samaväärseid rakendusi ehk tehnilise kirjelduse koostamine on võimalik ka ilma konkreetse kaubamärgi nimetamiseta. Võrdse kohtlemise põhimõtte ja diskrimineerimise keelu raames peab hankija lisaks eespool toodule arvestama, et konkreetsete kaubamärkide ja toodete nimetamine on vastuolus õiglase ja avatud konkurentsi reeglitega.

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 3 p 3 kohaselt peab hankija kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga (Government Procurement Agreement – GPA) ühinenud riigis, võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt tuleb riigihanke puhul kohaldada kõigile hankest huvitatud isikutele, taotlejatele ja pakkujatele ühesuguseid tingimusi ning luua kõigile võrdsed võimalused hankelepingu saamiseks.

RHS-i eesmärk on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsi tingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel. Riigihangete korraldamine on seotud ELi ühtse siseturu toimimisega, millest tulenevalt on EL-i toimimise lepingu kohaselt liikmesriikidel kohustus kõrvaldada kaupade ja teenuste vaba liikumise takistused, et tagada avatud ja aus konkurents kõikides liikmesriikides. Nende eesmärkide saavutamiseks on kehtestatud RHS-s üldpõhimõtted. Riigihangete üldpõhimõtted on hankijatele kohustuslikud kõikide ostude korral ilma piirmäära arvestamata ning rakendatavad igas riigihanke etapis, sh enne lepingu sõlmimist, lepingu sõlmimisel ja täitmisel. RHS (kehtiv kuni 31.08.2017¹⁰) §-s 3 sätestatud üldpõhimõtted on üle võetud EL-i hankedirektiividest ning sisustatud Euroopa Kohtu poolt.

• Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt tuleb riigihanke puhul kohaldada kõigile hankest huvitatud isikutele, taotlejatele ja pakkujatele (edaspidi hankest huvitatud isikud) ühesuguseid tingimusi ning luua kõigile võrdsed võimalused hankelepingu saamiseks. See kehtib nii riigisiseste, rahvusvaheliste kui ka alla piirmäära hangete kohta.

¹⁰ 1. septembril 2017 kehtima hakanud riigihangete seaduses toodud üldpõhimõtted ühtivad varem kehtinud seaduses sätestatud üldpõhimõtetega.

- Proportsionaalsuse järgimine tähendab, et hankimisel kasutatavad piirangud (peamiselt isikute suhtes ja hankemenetluse liikide puhul) peavad olema põhjendatud ja asjakohased. Sisuliselt tähendab see taganemist võrdse kohtlemise põhimõttest, kuid see taganemine peab olema põhjendatud (nagu mitmesuguste erandite kasutamine, lihtsustatud korras teenuste tellimine jm).

Auditeeritava kommentaar:

Auditeerija on välja toonud, et hangete 171100 ja 174430 tehnilise kirjelduse hulka kuuluvates Triigi sadama rekonstrueerimise projekti ning Sviby sadama rekonstrueerimise projekti köidete seletuskirjades toodud välja konkreetseid kaubamärke ning vastavalt RHS § 33 lg 7 ei ole nimetatud kaubamärkide juures märget „või sellega samaväärne“.

Nõustume audiitori tähelepanekuga, et antud hangete tehnilise kirjelduse aluseks olevate projekteerimistööde hangetes on tehtud viga ning samaväärsuse märged on jäänud lisamata ning ei ole hankedokumentatsioonis välja toodud ka kogu hankedokumentatsiooni hõlmavat üldist lauset, mis lubaks pakkujatel pakkuda samaväärseid kaubamärke projektdokumentatsioonis nõutuga.

Toome aga siinkohal välja nii hanke 171100 kui ka 174430 HD Lisa 1 Tehniline kirjeldus punktis 3.2 sätestatud nõude, mille kohaselt peab töövõtja detailse projektdokumentatsiooni koostamisel aluseks võtma kõik töökirjelduses ja joonistel toodud plaanimõõdud, kõrgusmärgid, kalded, konstruktsioonitüübid, materjalid, kvaliteedinõuded jne ning ei tohi neid muuta. Antud tehnilise kirjelduse sätet tõlgendatakse nii, et projektdokumentatsioonis välja toodud kaubamärgid ei ole hankes sisuliselt siduvad. Hankija on siin toonud välja, millised konkreetset aspektid on potentsiaalsetele pakkujatele kohustuslikud üle võtta. Kaubamärkide osas ei ole hankija sätestanud, et projektdokumentatsioonis nimetatud tooted, mis vastavad teatud kaubamärkidele, tuleb võtta tööprojekti koostamisel aluseks ning samaväärseid tooteid ei tohi kasutada. Töövõtja on samuti tõlgendanud nimetatud tehnilise kirjelduse punkti selliselt, et nimetatud kaubamärkide loetelu ei ole siduv. Muuhulgas paigaldati hanke 174430 puhul tootja Gewiss asemel tootja LUMENIA tooted ning hanke 171100 juures asendati tööde käigus koonuspostid samaväärsete eritellimusel valmistatud postidega, kuna töömahuloendis oli ka märke samaväärse toote paigaldamise võimaluse kohta.

Hangete 171100 ja 174430 puhul ei ole tegemist rahvusvahelist riigihanke piirmäära ületavate hangetega. Oleme nõus auditeerija tähelepanekuga, et toetuse saaja oleks pidanud olema hoolikam projekteerimise hanget vastu võttes kontrollima RHS § 33 lg 7 vastavust nimetatud hankel ning lisama samaväärsuse märged läbivalt ka hangete 171100 ning 174430 hankedokumentatsiooni, aga kuna mõlema auditeeritud hanke HD Lisa 1 Tehnilise kirjelduse punktis 3.2 sõnastatud lause alusel on võimalik tõlgendada samaväärsuse nõude puudumist sisuliselt mittesiduvaks. Pakkujad ei ole mõlema välja toodud riigihanke puhul riigihangete registris esitanud päringuid toetuse saajale nimetatud tingimuste osas ning samuti ei ole nimetatud asjaolude tõttu kummaski hankes kõrvaldatud ühtegi pakkujat.

Lähtuvalt eeltoodud põhjendustest ei ole RÜ hinnangul, et tegemist oleks finantsmõju omava rikkumisega ning tagasinõue ei ole kohane. Mõlema hanke puhul sai töövõtja samaväärsete materjalide kasutamise võimalusest aru ning faktilist piirangut audiitori märkus ei omanud.

Audiitori täiendav kommentaar:

Audiitorid ei nõustu kommentaaris toodud tõlgendusega, et „projektdokumentatsioonis välja toodud kaubamärgid ei ole hankes sisuliselt siduvad“. Kuna HD Lisa 1 Tehnilise kirjelduse p 3.2 loetelu lõpeb lühendiga jne (ja nii/nõnda edasi), siis see pigem annab pakkujatele teada, et loetelu ei ole lõplik ehk töökirjelduses ja joonistel toodud ei tohi üheski osas muuta.

Audiitorid nõustuvad kommentaari selle osaga, kus osaliselt annab töömahuloend võimaluse kasutada hankedokumentides nimetatud kindla kaubamärgi asemel samaväärseid tooteid. RH nr 174430 köite VII põhiprojekti seletuskirja p-s 1.5 viidatud Gewiss valgusti asemel võib kasutada samaväärset toodet (kuigi töömahuloendis erineb toote nimetus ehk GW87511 asemel on GWS87511). Köite XIII seletuskirja p-s 4.5 viidatud Bosch kaubamärgi toodete asemel võib töömahuloendi järgselt kasutada samaväärseid tooteid. RH nr 171100 köite III seletuskirja p-s

2.2.1 viidatud Tehomet OY metallist koonuspostide asemel ei või töömahuloendi järgselt kasutada samaväärsed toodet.

Eespool toodust tulenevalt jäävad audiitorid tähelepaneku 4.1 osas seisukohale, et RH-te nr 171100 ja nr 174430 hankedokumentides on viidatud kindlale kaubamärgile/tootjale, millele ei ole lisatud juurde viidet „või sellega samaväärne“. Seetõttu soovime RÜ-l algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse osalise tagasinõudmise protsess ning toetus tabelis nr 2 toodud (vastava hanke osas) summas tagasi nõuda.

Audiitorite hinnangul esinevad tähelepanekus kirjeldatud puuduste osas Vabariigi Valitsuse 01.09.2014. a määruse nr 143 § 22 (edaspidi tagasimaksete määrus) lõikes 11 punktis 6 toodud asjaolud, mille alusel hankelepingutele eraldatavat toetust vähendatakse 25 protsenti, kui riigihankes seatud kvalifitseerimise tingimused ei ole vastavad ja proportsionaalsed riigihanke esemega. Kuna riigihanketes oli olemas teatav konkurentsi tase, läbipaistvus ja võrdne kohtlemine ning audiitorid ei ole tuvastanud ühegi muu eeskirja eiramist, mille eest on suurem korrigeerimine ette nähtud, siis loeme asjakohaseks kohaldada 5-10% (vastavalt esinenud puudustele) finantskorrigeerimise määra lähtudes tagasimaksete määruse § 22 lõikest 12.

Valimisse sattunud ja rikkumisi sisaldavate hankelepingute kogumaksumus on 15 732 486,19 (ilma KM-ta) eurot, seega võib mitteabikõlblik summa ulatuda kuni 1 489 982,48 euroni (kui mitte arvestada võimalikke täiendavaid töid).

Tabelis 2 on 25.06.18. a seisuga samade hangete raames väljamakstud summad, milleks on 8 547 153,55 eurot. Tulenevalt tuvastatud puudustest on 768 148,17 eurot sellest mitteabikõlblik.

Tabel 2

Hanke nr	Välja makstud seisuga 25.06.18	Finantskorrigeerimise määr	Mitteabikõlblik summa	Euroopa Liidu osalus (85%)	Omafinantseering (15%)
170838	5 617 369,45	10%	561 736,94	477 476,40	84 260,54
171809	73 440,00	10%	7 344,00	6 242,40	1 101,60
189340	0,00	10%	0,00	0,00	0,00
189474	0,00	10%	0,00	0,00	0,00
171100	1 731 343,64	5%	86 567,18	73 582,10	12 985,08
174430	1 125 000,46	10%	112 500,05	95 625,04	16 875,01
Kokku:	8 547 153,55		768 148,17	652 925,94	115 222,23

Risk:

Esineb oht, et toetuse saajate kehtestatud kvalifitseerimise tingimused on liialt piiravad, mistõttu ei ole tagatud piisav konkurents ja seeläbi ei ole ka hankeleping sõlmitud parima pakkujaga. RHS-ist tulenevate nõuete mittetäitmisel esineb risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Soovitus:

Soovitame RÜ-l algatada tabelis 2 toodud hangete mitteabikõlblike kulude osas (seisuga 25.06.18) toetuse osalise tagasinõudmise protsess ning toetus summas **652 925,94** eurot (toetuse osakaal 85%) tagasi nõuda ning mitteabikõlblik omafinantseering summas **115 222,23** eurot (omafinantseeringu osakaal 15%) vastava hankega seotud projekti abikõlblikest kuludest maha arvata. Lisaks soovime tabelis 2 toodud hangete osas vähendada iga järgneva väljamaksmisele kuuluva toetuse osa (al. 25.06.18) tabelis toodud finantskorrigeerimise määra ulatuses. Samuti soovime üle vaadata kõik 2014. aastal alustatud hangete kvalifitseerimise tingimused ning piiravate tingimuste korral algatada tagasinõude protsess.

Soovitus rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg: 31.01.2019

Väheoluline tähelepanek 4.2 – TJA TPK Lisa 4 ja Lisa 5 ei ole vastavuses kehtiva RHS-ga. Lisa 4 ei sisalda kõiki olulisi kontrollküsimusi hankelepingu muudatuste osas. Lisa 5 ei ole piisavalt informatiivne.

21.12.2017. a kinnitatud TJA TPK järgi hindab RÜ hankelepingu muudatusi TJA TPK Lisa 4 (Tellija reservist teostatavate tööde ja muudatuste kooskõlastusleht) järgi. Tellija reservist teostatavate tööde kooskõlastamiseks esitab toetuse saaja projektiekspertidile (edaspidi PE) täidetud kooskõlastuslehe, millele on lisatud tööde teostamise vajaduse põhjendus ning vajadusel hinnakalkulatsioon/hinnapakumuse. Esimese tasandi kontrolli teostanud PE kontrollib kõik hankelepingu raames tehtud muudatused ja tööde teostamised tellija reservi arvelt enne nende muudatustega seotud maksetaotluste kinnitamist RÜ juhi poolt ning täidab riigihangete kontroll-lehel hankelepingu muudatusi (Lisa 1 KL9) ja/või tellija reservi kasutamist käsitlevad kontrollpunktid (Lisa 5 – Tööde akteerimine ning tellija reservi kasutamine), allkirjastab kontroll-lehe ja/või kooskõlastuslehe ning edastab need TJA transpordi investeringute osakonna (edaspidi TIO) juhatajale allkirjastamiseks. Lisa 5 on mh juhend toetuse saajatele muudatuste hindamiseks.

Audiitorid analüüsisid TJA poolt välja töötatud Lisa 4 (Tellija reservist teostatavate tööde ja muudatuste kooskõlastusleht) ja Lisa 5 (Tööde akteerimine ning tellija reservi kasutamine) ning tuvastasid, et kuigi auditi käigus ei tuvastatud rikkumisi hankelepingute muutmisel (auditi alustamise seisuga), ei ole hankelepingu muudatustega, sh tellija reservi hindamisega seonduvad RÜ kontrollküsimused ja info piisavad:

1. Nii toetuse saaja kui ka RÜ on valimisse sattunud hangete (RH nr 170838) osas teostatud muudatusi hinnanud Lisa 4 põhjal reservi arvelt tehtud muudatusteks.

Hangete alusdokumentides ei ole reservi rakendamiseks ette nähtud üksikasjalikud tingimused/reservi kasutamise selged kriteeriumid, seega oleks tulnud hankelepingu muudatusi hinnata RHS § 123 toodud alustel.

Auditeeritava kommentaar:

Hangetes, mis teostatakse FIDIC lepingutüübi alusel, on tellija reserv nimetatud kui „ettenähtud summa“ ning FIDIC-u üldtingimustes (ning vajadusel täpsustatud ka eritingimustes) on välja toodud tingimused, kuidas ettenähtud summat kasutada.

Auditeerija poolt viidatud hankes 170838 on toetuse saaja HD Lisas II Hankelepingu eritingimused toonud välja tellija reservi kasutamise asjaolud. Kuna tellija reservi nimetus FIDIC lepingutes on „ettenähtud summa“, siis antud dokumendi punktis 13.5 on toetuse saaja välja toonud, et „Ettenähtud summat kasutatakse ainult Lepingus mittedokumenteeritud lisa- ja muudatustööde teostamiseks kas osaliselt või täies ulatuses. Töövõtja esitab vastavalt Inseneri ettepanekule Muudatuse hinnakalkulatsiooni. Muudatuse kalkulatsiooni aktsepteerimisel esitab Insener selle kooskõlastamiseks Tellijale. Ilma Tellija kirjaliku kooskõlastuseta ei tohi töid alustada ning kooskõlastamata tööde eest tasu ei maksta. Tellija kooskõlastab Ettenähtud summa kasutamise Tehnilise Järelevalve Ametiga“.

Toome ka välja, et RÜ hindab kõiki hankelepingu muudatusi vastavalt RHS-ile. Kuni 31.08.2017 teostatud ja RÜ-le kooskõlastamiseks esitatud muudatused on kontrollitud vastavalt sel ajal kehtinud RHS-i § 69 lg 3 ja 4-le ning alates 01.09.2017 teostatud ja RÜ-le kooskõlastamiseks esitatud muudatused on kontrollitud RHS § 123 alusel.

Auditori täiendav kommentaar:

Oleme teadlikud, et FIDIC lepingutes kasutatakse tellija reservi tingimuste seadmisel „ettenähtud summa“ nimetust. Muudatusi võib lugeda tellija reservi/ettenähtud summa arvelt tehtud muudatusteks, kui hanke alusdokumentides või hankelepingus on reservi kasutamise selged kriteeriumid reguleeritud, st hankija on hankedokumentides ette näinud tellija reservi konkreetse mahu, reservi rakendumise detailsed tingimused, välja on toodud potentsiaalsete muudatuste loetelu, nende mahud ja võimalikud põhjused. Auditeeritud hangetes ei olnud üheski hankedokumentis vastavad tingimused täidetud, seega ei olnud tegemist täiendavate töödega lepingus ettenähtud tellija reservist vaid lepingu muutmisega. Seetõttu oleks pidanud muudatusi hindama RHS § 123 alustel. Kuna auditeeritud hangetes teostatud muudatustega ei muudetud hankelepingute üldist olemust (hanke eset või riigihanke liiki) ja muudatuste väärtused kokku ei ületanud 15% ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest (v.a RH nr 174430 ja nr 171100), siis lugesime teostatud muudatused väheolulisteks.

2. Lisa 4 ja lisa 5 sisaldab viiteid RHS § 69 lg-le 3 ja 4 (TJA TPK kinnitati 21.12.2017).

Vastavalt 01.09.2017 RHS §-le 219 ei kohaldata enne käesoleva seaduse jõustumist sõlmitud hankelepingute muutmisel riigihangete seaduse § 69 lõikeid 3 ja 4. Hankelepingu muutmist lubavad sätted kohalduvad alates 01.09.2017. a kõikidele hankelepingutele sõltumata nende sõlmimise ajast, seega 21.12.2017. aastal kinnitatud protseduuride Lisa 4 peab sisaldama viiteid ainult RHS §-le 123. TJA selgituse kohaselt on *TJA protseduuride lisa nr 4 olev kooskõlastusleht koostatud TJA poolt aastaid tagasi. Kuna protseduuride välja töötamine/üle vaatamine võttis kaua aega, siis jäi Lisa 4 ekslikult praegusesse formaati.*

Auditeeritava kommentaar:

Lisa 4 ja Lisa 5 on korrigeeritud. Tegemist oli inimliku eksimusega vastavate paragrahvide uuendamisel. Sisuliselt teostame kontrolli korrekse RHS paragrahvi järgi.

3. Hankelepingu muudatuste hindamisega seonduvad küsimused ei ole Tellija reservist teostatavate tööde ja muudatuste kooskõlastuslehel piisavad.

Tellija reservist teostatavate tööde ja muudatuste kooskõlastusleht ei sisalda kontrollküsimust muudatuste väärtuse arutamise kohta. Kuna Lisa 4 täitmine on toetuse saajatele hankelepingu muudatuste korral kohustuslik, siis soovitame täiendada kooskõlastuslehte vastava kontrollküsimusega, et oleks tagatud nii toetuse saajate kui RÜ ühesugune lähenemine.

Auditeeritava kommentaar:

Auditeerija on välja toonud, et kooskõlastuslehel ei ole küsimust muudatuste väärtuse arutamise kohta. RÜ-le kooskõlastamiseks esitatavate muudatuste koosseisus on esitatud nii hinnapakumused, kus on välja toodud detailne hinnakujunemine ühikhindade põhisel kui ka FIDIC lepingute puhul inseneri juhised, kus on välja toodud detailsed argumendid muudatuse vajalikkuse ja põhjendatuse kohta. RÜ-l on õigus küsida lisaküsimusi toetuse saajalt, kui esitatud dokumendid muudatuse koosseisus ei ole ammendavad.

RÜ on koostanud tellija reservi kooskõlastamise lehe vastavalt küsimustele Korraldusasutuse poolt välja töötatud riigihangete kontroll-lehele. RÜ praktika kohaselt on kontrollküsimused olnud muudatuste hindamisel piisavad ja kõiki toetuse saajaid on koheldud ühetaoliselt.

Auditiitori täiendav kommentaar:

Soovitasime kooskõlastuslehele lisada juurde täiendava kontrollküsimuse muudatuse väärtuse arutamise kohta, kuna auditeeritud hangetes teostatud muudatuste osas ei vastanud TS poolt kooskõlastuslehele märgitud tööde muudatuse maksumused nn muudatuste väärtuse arutamise kokkulepitud põhimõttele, st kui asendustööd ei ole samaväärsed tuleb asendustööde muudatuse väärtuse arutamisel ärajäänud töö ja lisandunud töö maksumused kokku liita.

Asendustööde korral on võimalik muudatuse väärtust arvestada kas asendustööde maksumuse hinnavahe kaudu või siis summeerides ärajäetud tööde ja lisandunud tööde maksumused. Tööde samaväärsuse kaalumisel tuleks hinnata asendatava materjali/töö olemust, hinda ja pakujate ringi. Muudatuse väärtuse arvutamine hinnavahena võiks olla sobilik juhtudel, kus muudatuse sisuline mõju on marginaalne, nt üks seinavärv asendatakse teise värviga, üks puitparkett asendatakse teise puitparketi vastu, tavaline kipsplaat asendatakse veekindla kipsplaadi vastu jms. Näiteks plastiakna vahetamine puitakna vastu ei ole marginaalne muudatus ning sellise muudatuse korral tuleks lepingu muudatuse olulisuse hindamisel lugeda muudatuse väärtuseks ärajääva ja juurdetuleva materjali/töö koondmaksumus.

4. Lisa 5 annab hankelepingu muudatuste osas suuniseid ainult tellija reservi kasutamise osas.

Kuna Lisa 5 on juhendmaterjal toetuse saajatele, peaks see olema informatiivsem ja sisaldama infot selle kohta:

- millal saab hankelepingu muudatusi hinnata tellija reservi arvelt tehtud muudatusteks ehk kui hanke alusdokumentides ei ole reservi rakendamiseks ette nähtud üksikasjalikud tingimused (mis mahus midagi suureneb/väheneb), siis tuleb kohaldada RHS § 123;

- kuidas tuleb arvutada tehtud muudatuste väärtust (näited).

Auditeeritava kommentaar:

Nõustume auditeerija tähelepanekuga Lisa 5 täiendada, et tellija reservi ja hankelepingu muudatuste osa oleks veelgi selgemalt välja toodud ja lahti seletatud.

Risk:

RÜ JKS-is eksisteerib risk, et RÜ ei tuvasta hangete puhul õigeaegselt võimalikke vigu, mistõttu makstakse toetuse saajatele välja toetus mitteabikõlblike kulude hüvitamiseks.

Soovitus:

Soovitame RÜ-l täiendada TJA TPK Lisa 4 ja Lisa 5 vastavalt auditi raames tuvastatud puudustele.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg:

Heigo Saare – transporditeenistuse juhataja. TJA protseduurid uuendatud hiljemalt 01.01.2019.

Väeoluline tähelepanek 4.3 KA-le – riigihangete kontroll-leht ei sisalda kõiki olulisi kontrollküsimusi hanke alusdokumentide ja hankelepingu muudatuste hindamise osas.

KAMIN-a ptk 5 järgi on RÜ kohustatud kontrollima riigihanke õiguspärasust lisas 5A ja lisas 5B esitatud kontroll-lehtede põhjal. Lisas 5A ja 5B esitatud riigihangete kontroll-lehe küsimuste sõnastust ei ole lubatud muuta, kuid RÜ võib oma tööprotseduurides või riigihangete kontroll-lehel täpsemalt kirjeldada, kuidas igale küsimusele vastavust kontrollitakse ja teha muid täiendusi abistamiseks kontrollijat kontrolli läbiviimisel.

Audiitorid analüüsisid KA poolt välja töötatud riigihangete kontroll-lehti ning tuvastasid, et riigihangete kontroll-lehel puuduvad mõned olulised küsimused, mis aitaksid kontrollijal paremini tuvastada ja analüüsida vigu, mis on seotud riigihangete korraldamisega ja tellija reservi hindamisega.

Audiitorite hinnangul tuleks täiendada riigihangete kontroll-lehte järgnevat küsimustega:

- Kas üle rahvusvahelise piirmäära ületavate hangete hanketeates esitatud kvalifitseerimistingimused ei ole piiravad isikute suhtes, kes tegutsevad mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis?
- Kas hankelepingu muudatuste väärtuse arvutamine vastab "kokkulepitud" põhimõttele, st kui asendustööd ei ole samaväärsed on asendustööde muudatuse väärtuse arvutamisel ärajäänud töö ja lisandunud töö maksumused kokku liidetud? Lisada tuleks ka asendustööde samaväärsuse hindamiseks vajalik tõlgendus.

Risk KA-le:

Kui RÜ ei ole vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist kontrollinud on risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb täielikult tagasi nõuda. RÜ JKS-is eksisteerib risk, et RÜ ei hinda ärajäävaid ja asendatud töid ning ei tuvasta hangete puhul õigeaegselt võimalikke vigu, mistõttu makstakse toetuse saajatele välja toetust mitteabikõlblike kulude hüvitamiseks.

Soovitus KA-le:

Soovitame KA-l täiendada riigihangete kontroll-lehte vastavalt auditi raames tuvastatud puudustele.

Korraldusasetuse kommentaar:

Vaatame sisuliselt üle olemasolevad kontroll-lehed KAMINas ning analüüsime nende muutmise otstarbekust ja vajadust nii käesoleva auditi tulemuste kui ka kujunenud praktika, sh kohtulahendite valguses.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja tähtaeg: A. Kimmel, 2019. aasta jooksul

LISA 1 – Koondhinnang auditeeritava asutuse JKS-ile

Põhinõue	Kategooria I	Kategooria II	Kategooria III	Kategooria IV
Põhinõue 3. Asjakohane info ja strateegia toetuse saajatele juhiste andmiseks		X		
Põhinõue 4. Piisavad ja asjakohased juhtkonna kontrollid		X		
Koondhinnang rakendusasutuse JKS-ile		X		