



RIIGI TUGITEENUSTE
KESKUS

Järelevalve korraldus, soovitused riigihangete kontrolli vaates ja enam levinud rikkumised

Mairi Uusen, toetuste arendamise osakond, riskijuhtimise ja järelevalve talitus

Kersti Kukk, toetuste arendamise osakond, riigihangete kontrollüksus

10.05.2024

Abiks toetuse taotlejale/saajale

Abimaterjalid toetuse taotlejatele/saajatele

- Juhend projektide ettevalmistamiseks ja rakendamiseks
- Riigihangete eelnõustamine, videoloengud ja muud hangetega seotud materjalid
- E-toetuste keskkonna abimaterjalid
- Keskkonnanõuded
-

Põhjalik eeltöö tagab sujuvama projekti kulgemise – nt mõelda läbi vajalikud kooskõlastused/huvigrupid selgeks teha/hinnauuringud/ajakava realistlikkus jne



TAOTLEJALE JA TOETUSE SAAJALE

Rahastusallika leidmine

Taotluse kirjutamine ja esitamine

Projekti elluviimine

Abimaterjalid ja juhendid

 > Toetuste taotlemine ja korraldamine > Taotlejale ja toetuse saajale > Abimaterjalid ja juhendid

Abimaterjalid, juhendid ja vormid

Projekti taotlejale ja toetuse saajale on koostatud mitmeid erinevaid abi- ja juhendmaterjale. Käesolevale lehele on erinevate alateemade kaupa koondatud projektitaotluse kirjutamiseks ning projekti elluviimiseks vajalikud juhendmaterjalid, vormid ja muud viited.

 AVA KÕIK

ÜLDISED JUHENDMATERJALID 2021-2027



ÜLDISED JUHENDMATERJALID 2014-2020



TEAVITUSJUHENDID JA TÄHISTAMISE KORD



HANKED JA EELNÕUSTAMINE



Kontrollid

- **Rakendusüksuse (RÜ) kontrollid** – toetuse taotluse rahuldamise otsuse teinud asutuse kontrollid, üldjuhul enne toetuse väljamakse teostamist
- **Korraldusasutuse (KA) kontrole** tehakse nii hangetele, maksetele, riigiabile jne (üldjuhul peale toetuse väljamakset) – saada kindlus, et vahendeid rakendatakse korrektselt
- **Audit** – nii projektiauditid (aruandlusaasta kulud) kui juhtimis- ja kontrollisüsteemide auditid (süsteemi toimivus, tööprotseduurid, sh testimine)
 - Valimisse võivad sattuda ka hanked, mida on juba varasemalt RÜ poolt kontrollitud või kus projekt on juba lõppenud
 - Vajalikud tõestamaks, et süsteemid toimivad ning on efektiivsed ja kvaliteetsed
- **Välja makstud kulude sertifitseerimine** – 1x aastas peale aruandlusaasta kulude auditeerimist aastaaruande esitamine (15.02.). Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud arvestatakse välja.

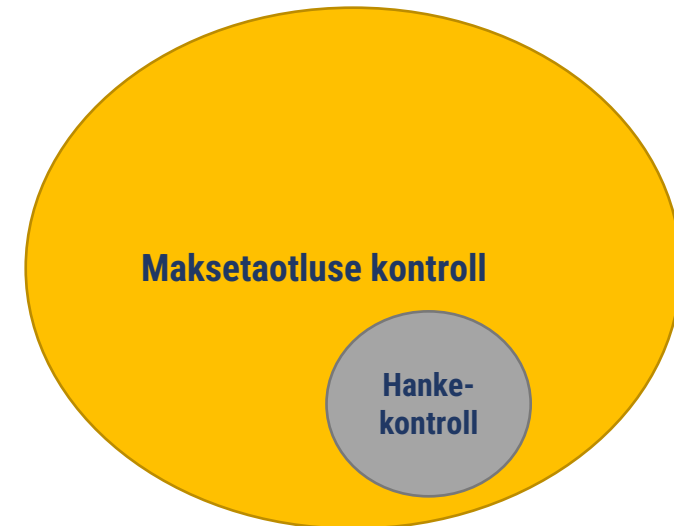


Järelevalve ja kontroll toetuse sihtotstarbelise, abikõlbliku ja õiguspärase kasutuse üle, sh väljamaksed:

- **Projektide edenemise kontroll** – tegevuste elluviimise tähtaegsus, (vahe)tulemuste saavutamine
 - Üks või mitu vahearuanne ja lõpparuanne – projekti tulemuslikkuse seire
 - Kohapealsed kontrollid – tuvastada tegevuste elluviimine kooskõlas toetuse andmise otsuses toodud tegevusplaani ja ajakavaga
- **Kulude kontroll:**
 - Esitatud kuludokumentide ja sellega kaasnevate materjalide kontroll
 - Hangete kontroll – I ja II tasand
 - Kulu peab olema põhjendatud, tekkima abikõlblikkuse perioodil ja tasutud abikõlblikkuse perioodil
 - Kulude standardiseeritud ühikuhinnana, ühtse määra alusel või kindlasummaliselt abikõlblikuks arvestamisel on tegevused tehtud või tulemus saavutatud
- **Järelkontrollid ja tulemuste saavutamine**, sh vajadusel toetuse sihtotstarbeline kasutamine
- Ebakõlade tuvastamisel järgneb **järelevalvemenetlus**.



- Esmane suhtluskanal e-toetuse keskkond.
- Igal projektil on RTK-s „omanik“ e koordinaator.
- **I ja II tasandi hankekontroll** (teostavad hankeeksperdid). II tasandi kontroll on valimipõhine ja toimub vahetult pärast I tasandit.
- Hangete eelnõustamise tagasiside toetuse saajale üldjuhul 10-12 tp jooksul, v.a kui TAT-is on teisiti.
- **Järelevalvemenetlus** (teostavad järelevalve eksperdid)– rikkumise analüüs, toetuse saajaga suhtlemine, vajadusel otsuse eelnõu koostamine, ärakuulamine, vajadusel uuesti suhtlemine.



Rikkumine ja toetuse tagasinõudmine

Liikmesriigil lasub esmane vastutus toetuse saamise aluseks olevate nõuete rikkumiste uurimise ja finantskorrektsioonide tegemise eest. Rikkumisega seotud kulused ei tohi Euroopa Komisjonile toetuse taotlemiseks esitada.

Eeskirjade eiramine (rikkumine) - õiguse rikkumine, mis **tegevusest või tegevusetusest, mis on mõjutanud või oleks võinud kahjustavalt mõjutada** eelarvet.

Finantskorrektsioon seisneb toetuse osalises või täielikus tühistamises ning selliselt tühistatud toetust ei või samas projektis taaskasutada.



Rikkumise mõju

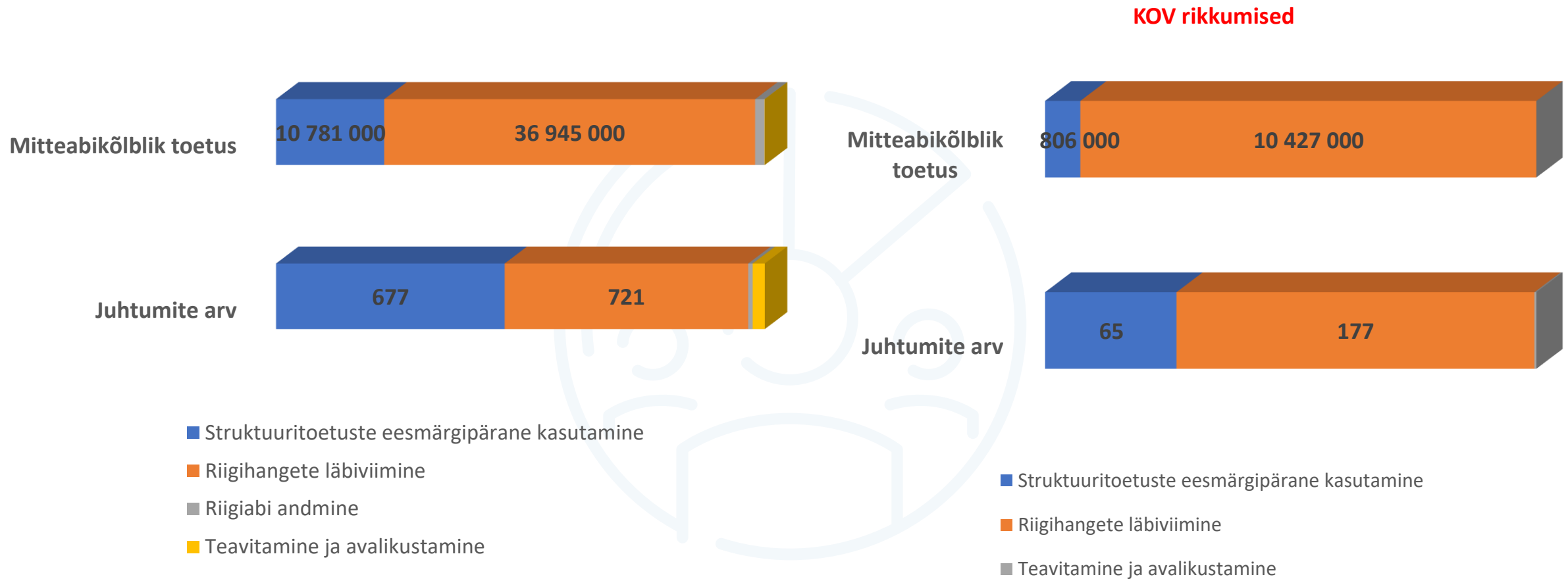
... kui rikkumisega seotud kahju/mitteabikõlblik summa on täpselt tuvastatav, siis nõutakse tagasi kogu mitteabikõlblik summa

... kui kahju suurust ei ole võimalik kindlaks määrata, nõutakse toetus tagasi %-i alusel.

Lubatud **tulemuse mittesaavutamisel** võib jääda kogu toetus välja maksmata, kui väljamakse eelduseks oli tulemuse saavutamine või toetuse vähendamine, kui tulemus saavutatakse osaliselt. Teatud juhtudel mõjutab ka juba lõppenud projekte.



Tuvastatud rikkumised liikide lõikes

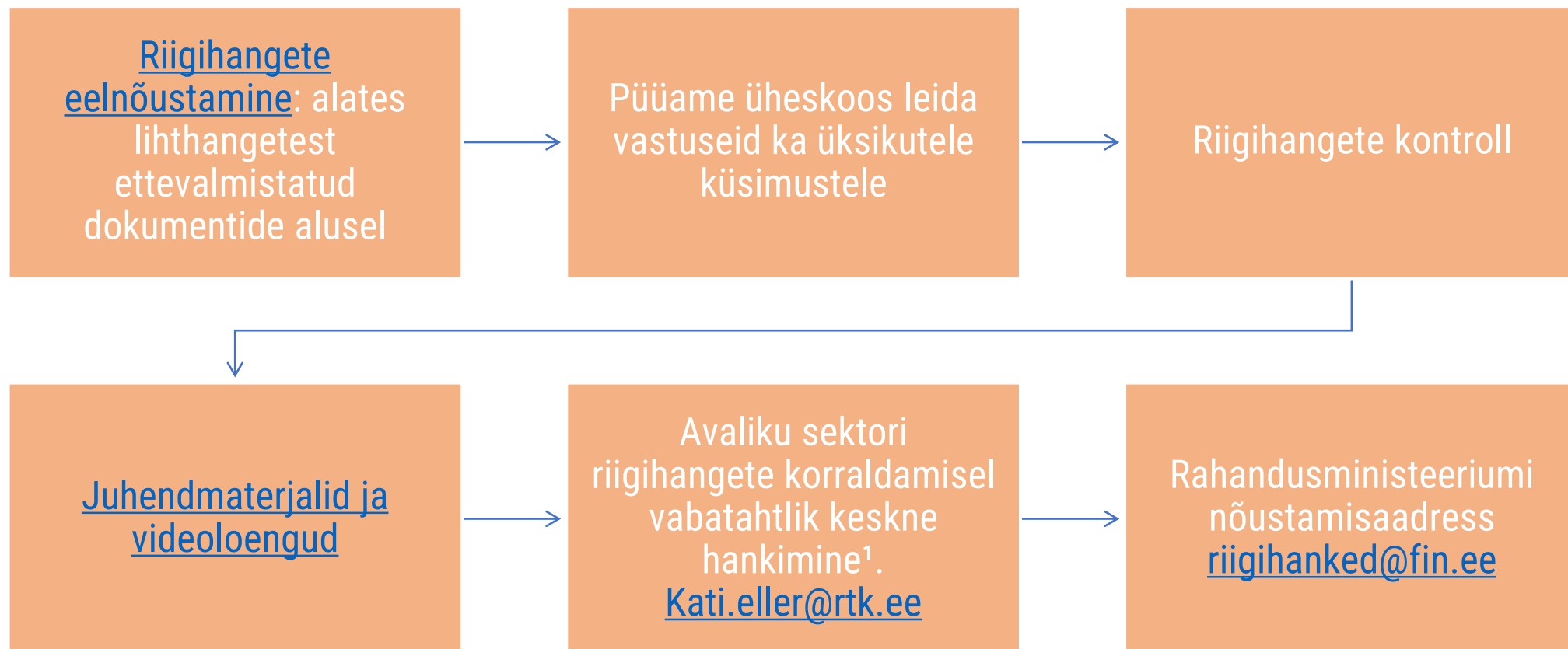


Hankerikkumiste sisu

- sõlmitud hankeleping ei ole vastavuses hanke alusdokumentidega;
- selgituste andmisega pakkujatele muudetud hanke alusdokumente;
- muudatuse korral on pikendamata jäetud pakkumuste esitamise tähtaeg;
- jäetud lisamata märge „või sellega samaväärne“ kui on viidatud kindlale ostuallikale, protsessile, kaubamärgile, patendile, standardile, tüübile, päritolule, tootmisviisile;
- valitud vale menetlusliik;
- tunnistatud nõutele vastavaks pakkumus, mis ei vastanud hankes kehtestatud vastavustingimustele või tehnilises kirjelduses sätestatule;
- tunnistatud edukaks pakkuja, kes ei vastanud kõigile kvalifitseerimistingimustele;
- jäetud pakkujalt nõudmata täitmisaja ja garantiiaja tagatise vms, samuti pole rakendatud leppetrahvi vm õiguskaitsevahendit;
- lubamatult pikendatud hankelepingute täitmise tähtaega, muudetud maksetingimusi, ületatud raamlepingu täitmise mahtu vm;
- seatud piiravaid tingimusi, mis on vastuolus hanke korraldamise üldpõhimõtetega (nt liiga kõrge netokäive).



Kust saada tuge?



RTK



Tasub meeles pidada

- Kontrolljälje olemasolu iga tegevuse puhul läbivalt terves projektis (hankemenetluses, kontrollide teostamisel, võrdlevate pakkumiste võtmisel jmt) – tagab läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning kiirendab kontrollitoiminguid ja väljamakseid
 - Pidada kinni enda asutisestest kordadest (hankekord, palgamäärus jmt)
 - Planeerimine on ülioluline – realistlik ajakava ja eelarve, hanke tingimused
 - Lepingu maksumuse kunstlik osadeks jaotamine on ebaseaduslik
 - Tingimuste vajalikkus ja realistlikkus läbi mõelda
 - HL täitmisel sellest kinni pidada – kui ei pea, siis võib olla HL muutmine või üldpõhimõtete rikkumine
 - Toimingute ja kaalutluste dokumenteerimine on vajalik selleks, et tõendada tingimuste täitmist
 - HL muudatuste kohta tasub pidada eraldi ülevaattetabelit (kas lisandunud, ärajäänud, samaväärsed tööd, viited ja alused etc)
 - Deklareerimata huvide konfliktid toovad kaasa finantskorrektsioonid
- [Vt ka audiitori soovitusi riigihangete korraldamiseks struktuuritoetuse projektide puhul](#)



RTK



Soovitusi

- ✓ RHR-i näidistekstide kasutamine
- ✓ Mõelda läbi, kas spetsialistide CV-de allkirjastamise nõue jt formaalsused on vajalikud?
- ✓ Mõelda läbi, kas lõppmakse tingimused on mõistlikud?
- ✓ Kas kõik HL kõrvaltingimused on hankija jaoks vajalikud?
- ✓ Läbi mõelda võimalikud tekkivad olukorrad HL täitmisel ja panna kirja tegevusjuhised taolisteks juhtumiteks (nt külmad ilmad).
- ✓ RHAD-is vältida korduseid.



RTK



Soovitusi

- ✓ Säilitada kõikidest toimingutest kontroll-jälg (hankemenetluse ja HL täitmise ajal), võimalusel laadida sisedokumentide alla.
- ✓ Otsuste sisulised põhjused kirja panna.
- ✓ Muudatuste kohta pidada eraldi ülevaattetabelit (kas lisandunud, ärajäänud, samaväärsed tööd, viited ja alused *etc*).
- ✓ Kohe valmis panna garantiikirjad, kindlustuslepingud, alltöövõtjate andmed ja kontrollid, aktid jmt.

→Saab kiiremini.

[Vt ka audiitori soovitusi riigihangete korraldamiseks struktuuritoetuse projektide puhul](#)



RTK



Alltöövõtulepingud

Edukal pakkujal tuleb nende riigihangete puhul, mille maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära, esitada pärast lepingu sõlmimist alltöövõtu kohta järgmine info:

- alltöövõtja nimi ja registrikood
- alltöövõtulepingu nimetus, kuupäev, number ja lepingu summa.

See info tuleb esitada hankelepingu täitmisel iga oma alltöövõtja kohta, kellega on sõlmitud alltöövõtuleping maksumusega üle 50 000 euro (käibemaksuta).

- Vastav nõue seada RHAD-i sõltumata hankeesemest.
- Vt ka RHR-is abitekste.
- <https://www.rtk.ee/toetused-ja-taotlemine/taotlejale-ja-toetuse-saajale/projekti-elluviimine#riigihangetes-alltoo>



RTK



Mida mitte teha – näiteid

RHAD koostamisel:

- Tagatistega seotud nõuete juures ainult panga garantiikirjaga piirdumine
- Kogemuse nõue mingis regioonis või riigis
- Põhjendamatu eesti keele oskuse nõue
- Kaubamärgi või standardi nimetamine ilma samaväärsuse märketa (NB! märgised) (RHS § 88 lg-d 3 ja 6, § 89 lg 2, § 3)
- Referentsperioodi lühendamine (RHS § 101 lg 1 p-id 1 ja 2)



RTK



Mida mitte teha – näiteid

Menetluse läbiviimisel:

- Selgitustega uue teabe andmine või RHAD muutmine (§ 46 lg 3)
- Pakkumuste esitamise tähtaja pikendamata jätmine, kui RHAD-i muudetakse
- Sisuliste kõrvalekalletega pakkumuse edukaks tunnistamine (§ 114 lg 2) (nt ei veenduta pakujate varasemate lepingute või spetsialistide täpses vastavuses, pakutavate toodete mõõtmetes ja funktsionaalsuses jne)
- Varasemate ehitustööde lepingute nõuetekohase täitmise kontroll tegemata (§ 101 lg 1 p 1)
- Tegemata eduka pakkuja kvalifitseerimise ja kõrvaldamata jätmise kontroll ja otsus (§ 104 lg 8)
- Läbirääkimiste pidamine, kuigi pole ette nähtud



RTK



Mida mitte teha – näiteid

Hankelepingu sõlmimisel ja täitmisel:

- Lepingu sõlmimine RHAD-ist erinevatel tingimustel
- Muudatuse väärtuse arvutamisel ainult hinnavahest lähtumine (RHS § 123 lg 1 p 1)
- RHS § 123 lg 1 p 2 jaoks reservi kasutamise reeglite kehtestamine üksnes protsentuaalse suurusena
- Lepingu sõlmimise ajal teada olnud olukord ei ole täitmise ajal enam ettenägematu (ilm, kavandatavad õigusaktide muudatused)
- RL eeldatava/maksimaalse mahu/maksumuse ületamine (§ 30 lg 1)



RTK



Mida mitte teha – näiteid

Hankelepingu sõlmimisel ja täitmisel:

- Maksetingimusi ei järgita
- Lõppmakse suurus ja tasumise eelduseid ei järgita
- Lepingus nõutud dokumendid, nt vaheraportid, esitamata
- Vaegtööna fikseeritud tegemata töid või on osakaal HL mahust väga suur



RTK





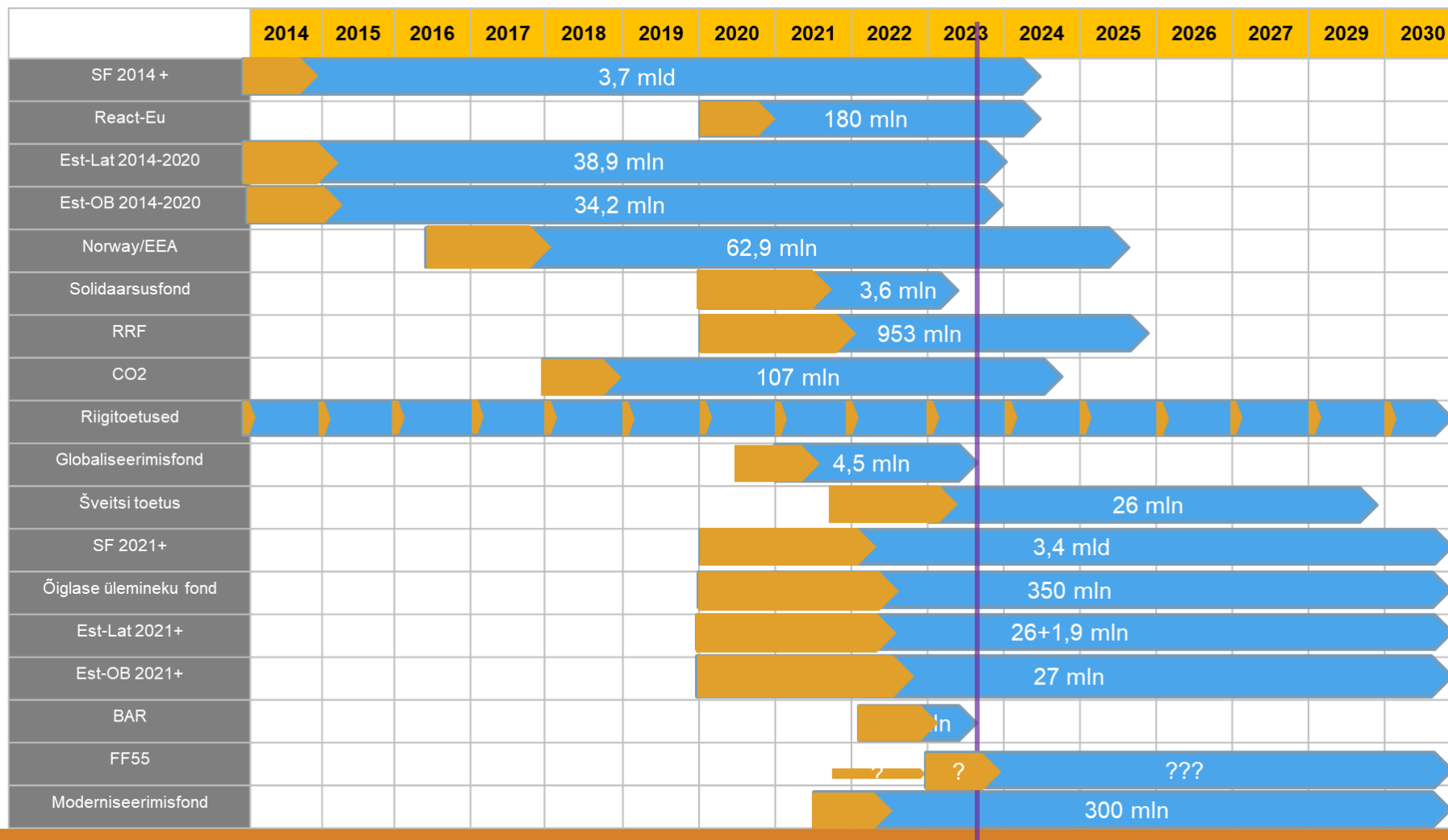
RIIGI TUGITEENUSTE
KESKUS

Õigusraam (EL õiguse ja Eesti õiguse seosest) ja enamlevinud vaidluskohad kohtumenetluses

Marek Kübarsepp, toetuste arendamise osakond, õigusüksus

10.05.2024

Erinevad fondid, reeglid ja rollid





RIIGI TUGITEENUSTE KESKUS

EL

- Euroopa Komisjoni ja parlamendi määrused välisabi fondi kohta, delegeeritud rakendusaktid ning juhised / EMP välislepingud

EE

- Välisabi fondi rakendamise seadus (STS/ÜSS), VV määrused, välislepingud, eriseadused

KA

- Eelnevalt nimetatud õigusaktide rakendamiseks kehtestatavad juhised (nõuded tööprotseduuridele ja taotluse menetlusele, sh kontrollimisele jne)

EUROOPA LIIDU ÕIGUSRUUM

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 1303/2013 (periood 2014-2020)
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 2021/1060 (periood 2021-2027)
- Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95, Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta
- Riigiabi ja riigihankeid puudutavad määrused ja direktiivid
- Euroopa Komisjoni otsus C(2019) 3452, millega kehtestatakse suunised liidu rahastatavatele kuludele tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks riigihangete suhtes kohaldatavate eeskirjade eiramise korral



RIIGISISENE ÕIGUSRUUM

- Perioodi 2014-2020 **struktuuritoetuse seadus (STS)**
- Perioodi 2014-2020 **struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord**
- Perioodi 2021-2027 **Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seadus (ÜSS)**
- Perioodi 2021-2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika **fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused**
- **Valdkondlikud eriseadused** (nt. riigihangete seadus)
- **Toetuse andmise tingimused** võivad olla kehtestatud määrustena Vabariigi Valitsuse tasemel või valdkonna eest vastutava ministri tasemel, samuti ministeeriumi omategevustes ministri käskkirja tasemel



MIS ON MIS?

Finantshuvide kaitse – meetmete kogum, mida tuleb rakendada ühenduse õiguse suhtes toimunud eeskirjade eiramise tuvastamiseks või lahendamiseks.

Eeskirjade eiramine tähendab ühenduse õiguse mis tahes sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks ühenduste üldeelarvet. **EL-i õiguse rikkumise** all mõeldakse **mh nende riigisiseste õigusnormide rikkumist, mis on kohaldatavad fondidest toetatavate toimingute suhtes ja aitavad tagada rahastatud projektide juhtimist reguleerivate EL-i õigusnormide nõuetekohast kohaldamist (otsus C-743/18, p 52).** Eeskirjade eiramise tuvastamisel ei ole otsuse tegemise eelduseks toetuse saaja tahtlus või hooletus (otsus C-743/18, p-d 57–65).



MIS ON MIS?

Finantskorrektsiooni tegemise aluseks on eeskirjade eiramine, mis Euroopa Kohtu praktika kohaselt eeldab kolme asjaolu koos esinemist:

- 1) rikutud peab olema EL-i õigust;
- 2) rikkumine peab tulenema majandustegevuses osaleja tegevusest või tegevusetusest ning
- 3) EL-i eelarvele peab olema tekkinud või tõenäoliselt tekkima kahju (Euroopa Kohtu 01.10.2020 otsus C-743/18, p 51).

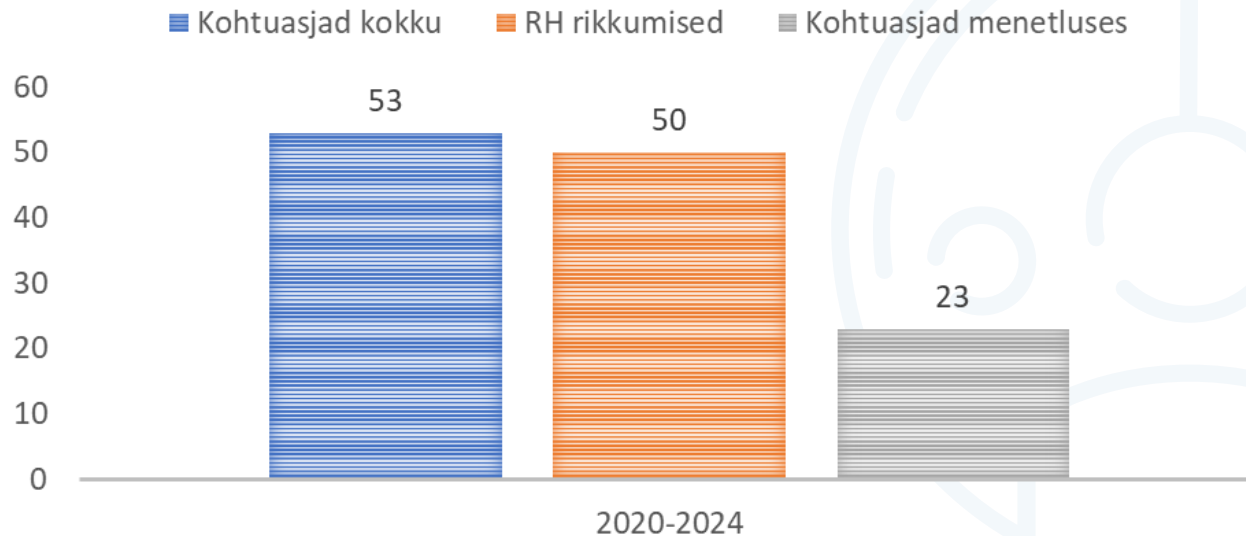
Nõutav ei ole ka konkreetse finantsmõju tõendamine, vaid piisab sellest, kui asjasse puutuva fondi eelarve mõjutamise võimalus ei olnud välistatud (otsus C-743/18, p 67, TRK 3-21-2384). **Finantsmõju** - kui tegemist on sisulise rikkumisega, tuleb eeldada finantsmõju tekkimist EL-i eelarvele (TRK 3-21-2855). Rahvusvaheliste hangete puhul ei pea tõendama, kas piiriülene huvi oli reaalne, vaid piisav on potentsiaalne piiriülese huvi olemasolu arvestades hanke piirmäära (TRK 3-21-2607, RK 5-23-2).

Finantskorrektsioon – tegemist **ei ole karistuse või trahviga**, vaid eeskirjade eiramise tõttu alusetult saadud soodustuse tagastamise kohustusega ehk tagajärg sellele kui ei ole järgitud liidu õigusnormide kohaseid toetuse andmise tingimusi, mistõttu on saadud soodustus alusetu.



Kohtuasjadest üldiselt

KOHTUASJADE STATISTIKA



Finantskorrektsiooniotsuste peamised vaidlusküsimused:

(A) RHS nõuete täitmine:

- riigihanke alusdokumentides piiravate tingimuste kasutamine
- riigihankelepingu muutmise lubatavaus

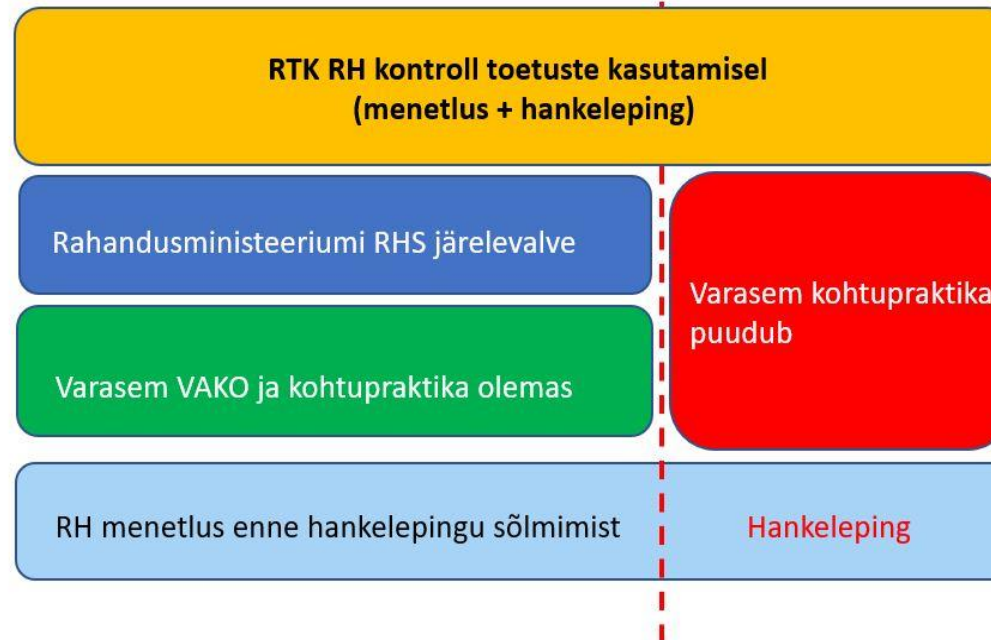
(B) Toetuse tagasinõudmisel kohaldatav finantskorrektsiooni määr ning alused:

- RHS rikkumisega kaasnev finantsmõju EL eelarvele
- kohaldatav finantskorrektsioonimäär ja selle proportsionaalsus



Hankelepingu tingimused ja täitmine

Hankelepingute
õigus- ja
kohtupraktika
puudulikkus



Hankelepingute täitmisega seotud peamised vaidlusküsimused

- **Hankelepingu muutmise lubatavus** (RHS § 123 lg 1) vs. **oluline hankelepingu muutmine** (RHS § 123 lg 2)

Hankelepingu tähtaeg ja selle muutmine – hankelepingu täitmise tähtaeg on oluline lepingu tingimus kuid ei tähenda alati, et muudab lepingu olemust (muutus olulisel määral). Hankelepingu olulise muutmisega on üldistatult alati tegemist, kui muudetakse lepingu tingimusi, mis on olulised oma sisu poolest (vt Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-454/06, p 59, THKo 3-22-889, TRKo 3-21-2384, TRKo 3-22-833, THKo 3-23-814). Iga konkreetse hankelepingu puhul tuleb lähtuda selle eripärast ja iseloomust.

Hankijale ettenägematud asjaolud, nt. ilmastikutingimused (TRKo 3-22-833, THKo 3-23-814, EK liidetud kohtuasjad C-441/22 ja C-443/22) - tavapäraseid ilmastikutingimused on hankijale ettenähtavad, mistõttu ei saa sellele tugineda kui ettenägematule asjaolule hankelepingu muutmisel.

Täitmistagatise (garantiikiri) kohustuse täitmata jätmine (THKo nr 3-22-889) - sellist muudatust tuleb pidada sisu poolest oluliseks muudatuseks RHS § 123 lg 2 p-de 1 ja 2 järgi. Kohtu hinnangul ei saa välistada, et muudetud tingimuse korral oleks võinud laekuda teistsugused pakkumised (st välistada ei saa hüpoteetilist mõju hankemenetluse tulemusele) ning garantiikirja esitamata jätmisega muutusid hankelepingu tingimused ettevõtjale soodsamaks. Kui tingimust on vajalikuks peetud, tuleks vastavast otsustusest edaspidi ka juhinduda, mitte asuda hilisemas menetluses vastava tingimuse vajalikkust ümber hindama ja marginaliseerima.

