

Euroopa Regionaalarengu Fondi projekti

2014-2020.1.04.18-0097

“Tartu Variku Kooli õppehoone rekonstrueerimine”

PROJEKTIAUDIT

toetuse saaja: Tartu Linnavalitsus

rakendusüksus: Riigi Tugiteenuste Keskus

Aruande projekt

ERF-310/2020

22.01.2021



# KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

|  |
| --- |
| Auditi tulemus: Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel ei ole olulises osas[[1]](#footnote-1) vastavuses kehtivate õigusaktidega. Puudusi esines riigihankes nr 196547, kuna hankedokumentatsioonis on loetletud erinevaid standardeid ja juhiseid ilma märketa „või sellega samaväärne“, ja hankelepingu muutmine ei ole vastavuses riigihangete seadusega. Nende puuduste kohta on koostatud tähelepanek.Märge struktuuritoetuse registris[[2]](#footnote-2): * märkustega, olulised tähelepanekud;

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:[Tähelepanek 4.1 – Riigihanke nr 196547 hankedokumentatsioonis on loetletud erinevaid standardeid ja juhiseid ilma märketa „või sellega samaväärne“. Sõlmitud ehituse töövõtulepingu nr ET 18/70 muutmine ei ole vastavuses riigihangete seadusega: ehitamisel kasutati maksuvõlaga alltöövõtjat ja leppetrahvide määra on oluliselt vähendatud. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu summas 1 336 563,81 eurot, millest auditi ulatusse kuulub 534 500,00 eurot.](#_Oluline_tähelepanek_4.1)  |

Projektiaudit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Projektiauditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

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

#  A - OSA

## Auditi objekt ja auditeeritud kulud

|  |  |
| --- | --- |
| **1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED** |  |
| **Rakenduskava** | Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020 |
| **Prioriteetne suund** | 2014-2020.1 Ühiskonna vajadustele vastav haridus ja hea ettevalmistus osalemaks tööturul |
| **Meede** | 2014-2020.1.4 Koolivõrgu korrastamine |
| **Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi *SFOS*)** | 2014-2020.1.04.18-0097 |
| **Projekti nimetus** | Tartu Variku Kooli õppehoone rekonstrueerimine |
| **Toetuse saaja:** | Tartu Linnavalitsus |
| **Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev** | Taotluse rahuldamise otsus nr 3-3.1/480, 19.11.2018;Taotluse rahuldamise otsuse muudatus nr 11.4-5/0029, 12.01.2021. |
| **Rakendusüksus** | Riigi Tugiteenuste Keskus |
| Projekti kulude abikõlblikkuse periood | 25.07.2018 - 30.09.2019 |
| **1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO** |
| Alus | Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 11 lg 3 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna struktuuritoetuse auditeerimise 2020. a tööplaan[[3]](#footnote-3). |
| Eesmärk | Hinnang struktuuritoetuse eesmärgipärasele ja õiguspärasele kasutamisele vastavalt Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine ” § 4 lõikele 1. |
| Auditi läbiviija(d) | Anu Alber, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talituse juhataja (auditi eest vastutav isik);Merle Oagu, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talituse audiitor (auditi juht). |
| Auditi läbiviimise aeg | 31.08.2020 – 22.01.2021 |
| Metoodika | Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna “Projektiauditi käsiraamat”. |
| Toimingud toetuse saaja juures | Kohapealsete toimingute käigus projekti rakendamisega seotud isikute intervjueerimine ning järgneva analüüs ja hindamine: * projekti tegelik teostamine,
* projekti rakendamist kajastav dokumentatsioon,
* kulude abikõlblikkus,
* projektiga seotud raamatupidamise korraldus,
* omafinantseeringu olemasolu,
* struktuurifondide sümboolika kasutamine.
 |
| **1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)** |
| Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes) | SFOSi maksetaotlus nr 53924, makse kuupäev 19.03.2019, abikõlblik summa 2 137 999,99 eurot.  |
| Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%) | Toetus: 62,75%Omafinantseering: 37,25% |
| Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast)[[4]](#footnote-4) | 2 137 999,99 eurot, 100% |
| Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 1 336 563,81 (tähelepanek nr 4.1). |
| Väljamaksetaotluse number: | TOETUS | OMA-FINANTSEERING | KOKKU |
| Kokku | EL fond | riiklik toetus |
| **Mitteabikõlblik summa auditeeritud kuludes (eurodes)** | **335 398,75** | 335 398,75 | 0,00 | 199 101,25 | **534 500,00** |
| **Mitteabikõlblik summa väljaspool auditi ulatust (eurodes):** | 503 295,04 | 503 295,04 | 0,00 | 298 768,77 | 802 063,81 |
| **Leitud vea määr (%)** [[5]](#footnote-5) | 25,00% |

## Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

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

## 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, sertifitseerimisasutuselt, rakendusasutuselt ja rakendusüksuselt saadud informatsiooni soovituste rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

# B-OSA

## AUDITI TULEMUSED

1. **Struktuuritoetuse eesmärgipärane kasutamine**

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

1. **Raamatupidamises kajastamine**

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

1. **Struktuuritoetuse maht ning ajastus**

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

1. **Hangete läbiviimine**

Struktuuritoetuse saaja ei ole hanget nr 196547 läbi viinud ja sõlmitud hankelepingut muutnud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele.

### Oluline tähelepanek 4.1 – Riigihanke nr 196547 hankedokumentatsioonis on loetletud erinevaid standardeid ja juhiseid ilma märketa „või sellega samaväärne“. Sõlmitud ehituse töövõtulepingu nr ET 18/70 muutmine ei ole vastavuses riigihangete seadusega: ehitamisel kasutati maksuvõlaga alltöövõtjat ja leppetrahvide määra on oluliselt vähendatud. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu summas 1 336 563,81 eurot, millest auditi ulatusse kuulub 534 500,00 eurot.

Toetuse saaja on Tartu Linnavalitsus, kes on avaliku sektori hankija riigihangete seaduse (edaspidi ka RHS) § 5 lg 2 punkti 2 alusel. Hankijal on kohustus hangete korraldamisel jälgida RHSi sätteid. Vastav kohustus on sätestatud ka taotluse rahuldamise otsuse nr 3-3.1/480 punktis 1.15.2.

Toetuse saaja viis ajavahemikul 12.04.2018 kuni 26.07.2018 riigihangete registris läbi avatud hankemenetlusega ehitustööde hanke nr 196547 „Tartu Variku kooli ja spordihoone rajamine", mis ületas rahvusvahelist piirmäära. Riigihanke esemeks oli koolihoone rekonstrueerimine ja spordihoone ehitamine kooli endise võimla asemele. Hanke tulemusena sõlmiti 26.07.2018 ehituse töövõtuleping nr ET 18/70 töövõtjaga OÜ Nordlin Ehitus üldmaksumusega 8 968 142,33 eurot. Nimetatud üldmaksumus sisaldas endas töövõtja ja võimalike alltöövõtjate kõik kulutused ehitus- ja muude tööde teostamisel lepingu raames, sh käibemaksu ja tellija reservi. Lepingu hind ilma käibemaksuta oli 7 473 451,94 eurot.

Auditeerimisel tuvastas audiitor hanke nr 196547 läbiviimisel ja selle tulemusena sõlmitud hankelepingu muutmisel järgmised olulised rikkumised:

1. **Hankedokumentatsioonis on loetletud erinevad standardid ja juhised ilma märketa „või sellega samaväärne“**

Avatud hankele kohalduvad mh RHSi § 88 lõiked 1 kuni 3. Nende alusel, kui vastavas valdkonnas puudub tehniline norm, koostab hankija tehnilise kirjelduse kas hankelepingu eseme kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuete kirjeldusena, mis võib sisaldada ka keskkonnakaitsenõudeid ja mis peab olema piisavalt täpne hankelepingu eseme kindlaksmääramiseks pakkuja poolt ja hankelepingu sõlmimiseks, või käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud viisil või neid kahte omavahel kombineerides. RHSi § 88 lõige 2 sätestab, et tehnilise kirjelduse koostamisel võib hankija võtta aluseks erinevad standardid, tehnilised tunnustused või tehnilised kirjeldused. RHSi § 88 lõike 3 alusel: iga viidet, mille hankija teeb tehnilises kirjelduses mõnele käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud alusele kui pakkumuse tehnilisele kirjeldusele vastavuse kriteeriumile, täiendatakse märkega „või sellega samaväärne”.

Hanke tehniliseks kirjelduseks olevas ehitusprojektis on viidatud erinevatele standarditele (SFS, EVS, DMX) ja juhistele (RT juhendkaart, Soome ehitusnormide kogumik), mida ei ole täiendatud märkega „või sellega samaväärne“. Vastavad viited on toodud järgnevates ehitusprojekti dokumentides:

1. Töö nr 06-18 (10.04.2018) koolihoone arhitektuurse põhiprojekti seletuskirja punktid:
* 1.1.5 olulisemate hooneosade, ehitustööde ja konstruktsioonide kohta käivad kvaliteedinõuded: uksed peavad vastama standarditele SFS 4434 ja SFS 4487; sademete ärajuhtimise inventar tuleb valmistada ja paigaldada vastavalt RT juhendkaardile - RT 80-10632.
* 1.5.8 Tuletõkkeuksed/evakuatsiooniteel paiknevad uksed: sulused peavad vastama EVS 871:2010 - “Tuletõkke- ja evakuatsiooni avatäited ja sulused. Kasutus”.
1. Töö nr 06-18 (09.04.2018) spordihoone arhitektuurse põhiprojekti seletuskirja punktid:
* 1.1.5 olulisemate hooneosade, ehitustööde ja konstruktsioonide kohta käivad kvaliteedinõuded: uksed peavad vastama standarditele SFS 4434 ja SFS 4487; sademete ärajuhtimise inventar tuleb valmistada ja paigaldada vastavalt RT juhendkaardile - RT 80-10632.
* 1.5.8 Tuletõkkeuksed/evakuatsiooniteel paiknevad uksed: sulused peavad vastama EVS 871:2010 - “Tuletõkke- ja evakuatsiooni avatäited ja sulused. Kasutus”.
1. Töö nr 042-17 kooli ja spordihoone veevarustuse, kanalisatsiooni, kütte, ventilatsiooni ja jahutuse põhiprojekti seletuskirja punkt 7.2.3.4. ventilatsiooni survekatsetused: ventilatsiooni survekatsetused viiakse läbi vastavalt Soome Ehitusnormide Kogumiku osale D2, standardile SFS 4699 ja ehitusjärelvalve ametlikele juhenditele nii õhutöötlemismasinatele kui kanalitele.
2. Töö nr NO – 04/11-17 Tartu Variku kool rekonstrueerimine ja ümberehitus elektripaigaldise põhiprojekti seletuskirja punkt 1.13. aula lava valgustus: LED ja efektiprožektoreid juhitakse DMX 512 standardile vastava signaali abil.

Hankelepingu projekti punkti 2.17.4. alusel on lubatud ehitusprojektis materjalide, ehitustoodete, seadmete või asjade kirjeldamiseks nimetatud kindlate ostuallikate, protsesside, kaubamärkide, patentide, tüüpide, päritolude ja tootmisviiside osas töövõtjal esitada tellijale ettepaneku asendusteks samaväärsete materjalide, ehitustoodete, seadmete või asjadega. Ehk see sõnastus vastab RHSi § 88 lõikele 6, aga jätab katmata RHSi § 88 lõikes 3 sätestatud nõude. Seega ei ole riigihanke alusdokumentides toodud välja viidatud standardite ja juhiste asemel samaväärsete kasutamise lubatavust.

Samaväärsete standardite ja juhendite kasutamise lubamise nõue tuleneb Euroopa Liidu direktiivist 2014/24/EL. Selle punkt 74 selgitab, et 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 olelusringi 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. Kui viidatakse Euroopa standardile või selle puudumisel oma riigi standardile, peaksid avaliku sektori hankijad kaaluma ka teistel samaväärsetel süsteemidel põhinevaid pakkumusi.

Siit nähtub, et samaväärsete lahenduste lubamise eesmärgiks on hanke parem avatus konkurentsile ja just kindla riigi standardid ning juhised ei pruugi olla rahvusvahelistele pakkujatele võrdsel määral kättesaadavad ja tuttavad ning osutuda seetõttu piiravateks. Siinjuures tuleb tähele panna, et standardid ja juhised saavad pakkujate ringi piirata, kuivõrd erinevad organisatsioonid võivad teha asju erinevalt ja toimida erinevate käitumisjuhiste järgi. Samuti ei pruugi olla lihtne oma protsesse ja protseduure muuta. Osad potentsiaalsed pakkujad võivad leida, et mingil teistel viisil toimides võib saavutada soovitud eesmärgid ja seejuures oluliselt soodsamalt. Erinevates maades võivad olla analoogsete tehnoloogiate puhul kasutusel erinevad standardid ja/või juhised. Seega on standarditele ja/või juhistele märke „või sellega samaväärne“ lisamine oluline, et vältida võimalikku piiravat mõju potentsiaalsetele pakkujatele.

Hankelepingu punkti 2.17.4 alusel saab samaväärsete lahenduste lubamise nõude lugeda täidetuks standardite ja juhiste osas, millega määratakse kasutatava toote ja materjali omadused. Tähelepanekus viidatud standardid ja juhised ei ole ainult tootestandardid, vaid nendest tuleb lähtuda näiteks sademete ärajuhtimise inventari paigaldamisel ja ventilatsiooni survekatsetustel. Õigusaktiga kohustuslikuks tehtud, toote ja materjali omadusi määravad ning Euroopa ja rahvusvahelised standardid on eespool toodud loetelust välja jäetud, kuigi hankija on ehitusprojektis viidanud ka neile.

Toetuse saaja selgitas 03.11.2020standardite osas, et on seisukohal, et ei ole rikkunud RHSi § 88 lõikeid 3 ja 7. Tartu linna hinnangul ei ole võimalik kehtiva RHS § 88 lg-t 3 tõlgendada viisil, et olenemata sellest, kas pakkumuse vastavaks tunnistamisel kontrollitakse reaalselt pakkumuse vastavust tehnilistele tingimustele või mitte, peab olema tehnilises kirjelduses viidatud standarditel juures tähis "või sellega samaväärne". Tartu linn on seisukohal, et RHS § 114 lg 3 koostoimes RHS § 88 lg-ga 3 tuleks pakkumuse vastavaks tunnistamisel hinnata pakkumuse vastavust tehnilisele kirjeldusele ning pakkumust ei oleks võinud tagasi lükata juhul, kui pakkuja oleks tõendanud pakutava eseme/teenuse samaväärsust tehnilises kirjelduses esitatuga. Arvestades eeltoodut tuleb Tartu linna hinnangul RHS § 88 lg 3 sõnastust mõista selliselt, et "või sellega samaväärne" tuleb lisada (eelkõige) juhul, kui hankeeseme tehnilises kirjelduses on viidatud mõnele RHS § 88 lg 2 alusele kui pakkumuse tehnilisele kirjeldusele vastavuse kriteeriumile, mida hinnatakse pakkumuse vastavaks tunnistamisel ja enne hankelepingu sõlmimist. Tartu linna hinnangul eeldab seega sätte sõnastus otseselt hankija aktiivset tegevust/kontrolli hindamaks pakkumuse vastavust tehnilisele kirjeldusele vastavalt RHS §-le 114. Samas on kehtiva RHS § 114 lg-s 3 sätestatud imperatiivselt pakkumuse tagasilükkamise keeld, kui pakkuja tõendab oma pakkumuse vastavust hankeeseme tehnilisele kirjeldusele olenemata sellest, kas tehnilises kirjelduses viidatud standarditele on kooskõlas RHS § 88 lg-ga 3 lisatud märge "või sellega samaväärne" või mitte.

Toetuse saaja kinnitas, et ei ole teinud takistusi pakkumuste esitamiseks, lükanud tagasi ühtegi pakkumist ega hinnanud reaalselt, kas pakkuja plaanib hanke aluseks olevas ehitusprojektis viidatud standardeid või nendega samaväärseid standardeid kasutada. Pakkujad pidid esitama pakkumuses vaid omapoolse ehitustööde maksumuse hinna. Ehitusprojektis viidatud standardite või nendega samaväärsete standardite kasutamine on vaidlusaluse hanke puhul seega pigem lepingu täitmise kvaliteedi küsimus, mitte aga pakkumuse tehnilisele kirjeldusele vastavuse hindamise kriteerium. Lisaks tõi hankija välja, et ingliskeelses hanketeates ei ole viidatud ühelegi standardile. Hankeeseme tehniline kirjeldus (käesoleval juhul ehitusprojekt) on ka piiriülese hanke puhul eestikeelne ning hankest huvitatud välisriigi pakkuja peab ise soovi korral hankedokumentatsiooni, sh hankeeseme tehnilise kirjelduse laskma tõlkida endale sobivasse ja arusaadavasse keelde. Seega on eluliselt ebausutav, et võimalik piiriülene pakkuja, kes on võtnud vaevaks tõlkida endale sobivasse keelde kogu hankedokumentatsiooni, sh äärmiselt mahuka ehitusprojekti ning töölepingu ja on kogenud ettevõte ehitussektoris (sh hangetel osalemisel) loobuks juba eos pakkumise esitamisest või ka täiendavate küsimuste esitamisest, kui märkab ehitusprojektis viiteid standarditele ilma märketa "või sellega samaväärne".

Audiitori hinnangul ei võimalda RHSi § 88 lõige 3 toetuse saaja välja pakutud tõlgendust koosmõjus RHSi § 114 lõikega 3, vaid sätestab kohustusena, et iga viidet, mille hankija teeb tehnilises kirjelduses mõnele käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud alusele kui pakkumuse tehnilisele kirjeldusele vastavuse kriteeriumile, täiendatakse märkega „või sellega samaväärne”. RHSi § 114 lõige 3 sätestab, et kui hankija on viidanud hankelepingu eseme tehnilises kirjelduses käesoleva seaduse § 88 lõikes 2 nimetatud tingimusele, ei lükka ta asjade või teenuste hankelepingu sõlmimisel pakkumust tagasi mittevastavuse tõttu, kui pakkuja tõendab oma pakkumuses hankijale vastuvõetaval viisil mis tahes asjakohaste tõendite abil, et tema pakutud lahendused on tehnilises kirjelduses esitatud nõuetega kooskõlas. Esiteks kohaldub nimetatud säte asjade või teenuste hankelepingu sõlmimisele, aga auditeeritav hange oli ehitustööde hange. Teiseks reguleerib nimetatud säte juba esitatud pakkumustesse puutuvat. See ei välista võimalust, et potentsiaalsed pakkujad piiravate tingimuste tõttu üldse pakkumust ei esitanudki ega aita seega kuidagi välistada sellest võimalusest potentsiaalselt tekkinud finantskahju. Toetuse saaja hinnang, et selline juhus ei ole tõenäoline jääb paljasõnaliseks. Samuti ei ole toetuse saaja selgitanud detailsemalt, miks üks või teine standard/juhis ei ole konkurentsi piiravad.

Audiitor ei saa nõustuda toetuse saaja seisukohaga, et kui hankija jätab tehnilises kirjelduses sätestatud tingimuste täidetuse kontrollimata, siis need tingimused ei oma hankes mingit mõju. Potentsiaalne pakkuja ei saa eeldada, et hankija hankes sätestatud tingimusi hiljem vajalikuks ei pea, vaid peab arvestama, et nimetatud tingimused on kehtivad ja vajalikud. Seega ei saa toetuse saaja väita, et ei eksisteeri võimalust, et mõni potentsiaalne pakkuja loobus pakkumuse tegemisest viidatud standardite ja juhiste tõttu.

Lisaks on antud juhul üheks riigihanke alusdokumendiks fail „Pakkumuse esildis“, kus on mh järgmised kinnitused:

* + Kinnitame, et meie pakkumus on esitatud kõiki hanketeates ja hankedokumentides esitatud tingimusi üle võttes. Aktsepteerimine täielikult hanketeates, hankedokumentides ja selle lisades sätestatud tingimusi ja kinnitame, et meie pakkumus on täielikus vastavuses hanketeate, hankedokumentide ja selle lisade tingimustega.
	+ Arvestades eeltoodut, nõustume täielikult Hankija poolt esitatud tingimustega ja oleme valmis teostama pakkumuse sisuks oleva töö tähtaegselt eRHR-s oleva pakkumuse maksumuse vormil esitatud lõpliku, meie jaoks siduva hinnaga.

Riigihanke alusdokumendi „Vastavustingimused“ punktis 4 on tingimus: Pakkuja peab esitama pakkumuse esildise. Pakkumuste vastavaks tunnistamise protokolli alusel on selle olemasolu kontrollitud. Seega pidid kõik vastavaks tunnistatud pakkujad kinnitama, et lähtuvad kõigist riigihanke alusdokumentides, sh tehnilises kirjelduses, toodud tingimustest, sh viidatud standarditest ja juhistest ning hankija kontrollis vastava kinnituse olemasolu. Seega, kuigi hankija võis jätta hankes sisuliselt hindamata, kas pakkuja plaanib hanke aluseks olevas ehitusprojektis viidatud standardeid ja juhiseid või nendega samaväärseid standardeid ja juhiseid kasutada, ei saanud pakkujad sellest teadlikud olla. Vastupidi, nad pidid kinnitama, et on kõigi sätestatud tingimustega nõustunud. Seetõttu eksisteerib võimalus, et mõni potentsiaalne pakkuja loobus pakkumuse tegemisest viidatud standardite ja juhiste tõttu.

Toetuse saaja on rikkunud RHSi § 88 lõikes 3 toodud nõuet. Antud juhul ei ole võimalik leida mitteabikõlbliku summa suurust, sest tagantjärgi ei ole võimalik välja selgitada, mis on tekkinud finantskahju summa. Seega kohaldub ühendmääruse[[6]](#footnote-6) § 223 lg 1 punkt 5: kui tehnilises kirjelduses on seatud kriteerium või tingimus, mis on vastuolus riigihangete seaduse § 88 lõikega 3, kohaldatakse hankelepingule kümneprotsendilist finantskorrektsiooni määra, välja arvatud juhul, kui see puudutab vaid vähetähtsat osa lepingust ja rikkumine on üksnes formaalne. Ühendmääruse § 223 lg 2 punkt 1 täpsustab, et mitme ettevõtja poolt riigihangete alusdokumentidele vastava pakkumuse esitamisel, kui piirav tingimus esines pakkumuste vastavustingimustes, kohaldatakse lõike 1 punktis 5 nimetatud olukordade puhul viieprotsendilist finantskorrektsiooni määra. Standardid ja juhised olid kirjas ehitusprojektis ehk hanke tehnilises kirjelduses. Hankes esitati 8 pakkumust, mis tunnistati kõik nõuetele vastavaks. Seega loeb audiitor asjakohaseks kohaldada finantskorrektsiooni määra 5%, lähtudes ühendmääruse § 223 lg 1 punktist 5 ja lg 2 punktist 1.

1. **Sõlmitud hankelepingu muutmine ei ole vastavuses riigihangete seadusega: maksuvõlaga alltöövõtja kasutamine ja leppetrahvide määra oluline vähendamine.**

Hanke nr 196547 tulemusena sõlmitud ehituse töövõtulepingu nr ET 18/70 muutmisele kohaldub RHSi §-s 123 sätestatu. RHSi § 123 lg 1 punktides 1 kuni 7 on loetletud tingimused, mille täidetuse korral on hankijal õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata. RHSi § 123 lg 2 punktid 1 kuni 2 täpsustavad, et muudatus on käesoleva paragrahvi tähenduses oluline, kui sellega muudetakse hankelepingu üldist olemust märkimisväärselt, eeskätt juhtudel, kui muudatusega lisatakse tingimus, mis laiendanuks võimalike riigihankes osalejate või vastavaks tunnistamisele kuuluvate pakkumuste hulka, kui riigihanke alusdokumendid oleks sellist tingimust sisaldanud. Või kui muudatus tingib hankelepingust tuleneva lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise pakkuja kasuks hankelepingus sätestamata viisil.

* 1. **Maksuvõlaga alltöövõtja kasutamine**

Ehituse töövõtulepingu nr ET 18/70 (edaspidi hankeleping) punkt 2.14.1. sätestab, et töövõtja kooskõlastab eelnevalt kirjalikult tellijaga kõik ehitustöödega seotud alltöövõtjad ja vastutab täies ulatuses alltöövõtjate töö eest. Töövõtja peab arvestama, et tellija ei aktsepteeri nõuetekohast tegevusluba mitteomavat või maksuvõlgadega või majanduslikult ebakindlat alltöövõtja kandidaati.

Audiitor kontrollis pisteliselt kolme ehituspäevikutes näidatud alltöövõtjat: Reme Grupp OÜ, Kastion OÜ ja Turmar Kate OÜ. Nende osas paluti toetuse saajal selgitada, kas vastav kooskõlastamine toimus. Samuti paluti esitada kirjalikud kooskõlastused ja hankelepingus sätestatud nõuete (maksuvõlad jmt) kontrollidokumendid.

Toetuse saaja selgitas 03.11.2020, et alltöövõtjate registreerimise ja kontrolli rakendust riigihangete registris nimetatud ehitustööde ajal veel ei olnud. Seetõttu kontrolljälge nimetatud toimingutest säilinud ei ole. Toetuse saaja kinnitas, et kooskõlastamine on toimunud ja kui alltöövõtjad esinevad päevikutes ja muudes ehitusega seotud dokumentides, siis nad on juba tellija poolt üle kontrollitud ja kooskõlastatud. Tellija on teostanud nende kohta maksupäringud.

Audiitor tuvastas kontrollitoimingute käigus, et ehituspäevikute (nt nr 162 ja 164) alusel ehitusel töid teostanud Kastion OÜ-l (ettevõtte uus nimetus alates 05.06.2019 ViimEhitus OÜ) on EMTA võlapäringu andmetel maksuvõlg alates 10.10.2017, mis oli kuupäeval 05.11.2020 summas 190 745,92 eurot. Ehk maksuvõlg eksisteeris juba enne hanke läbiviimist ja hankelepingu sõlmimist.

Toetuse saaja selgitas ebakõla 09.11.2020 järgmiselt: „Vaatasime veelkord kõik meile esitatud kirjavahetuse ja protokollide tekstid üle. Leidsime nii Reme Grupp OÜ, kui ka Turmar Kate OÜ kooskõlastamise dokumenteeritud ka protokollidest. Kastion OÜ kohta vastavaid märkeid ei leidnud. Sellest tulenevalt on tõenäoline, et seda alltöövõtjat tellijale peatöövõtja kooskõlastamiseks ei esitanud. Ei saa eeldada, et tellija pidevalt ja igapäevaselt kontrollib kõigi isikute päritolu objektil. See on igapäevaselt omanikujärelevalve ülesanne. Juhul kui ehituspäevikutest ei ole omanikujärelevalve seda vastuolu avastanud, siis on see tõenäoliselt temapoolne eksimus.“

Audiitor on seisukohal, et isegi, kui toetuse saaja on mingi enda kohustuse hankelepingu täitmise osas delegeerinud teisele osapoolele, siis ei vabasta see teda kohutuse täitmata jätmise korral vastutusest. Hankelepingus on kasutatud imperatiivset sõnastust, mille alusel tellija ei tohtinud aktsepteerida maksuvõlgadega alltöövõtjat. Kuna ühel alltöövõtjal on tuvastatud maksuvõlg ja sealjuures oli võla tekkimise kuupäev varasem kui hankelepingu sõlmimise aeg, siis on sisuliselt toimunud hankelepingu muutmine punktis 2.14.1. toodud tingimuse osas.

Hankelepingu projekt oli riigihanke alusdokumendiks. Seega pidid kõik pakkujad arvestama selles toodud tingimustega, sh punktiga 2.14.1. Kui oleks kohe teada olnud, et selles punktis toodud tingimust ei ole vaja täita või selle täitmist ei kontrollita, siis oleks see võinud laiendada võimalike riigihankes osalejate hulka või olla pakutud hinnad soodsamad. Ei saa välistada, et mõni potentsiaalne pakkuja loobus pakkumuse tegemisest, kuna neil ei olnud võimalik leida maksuvõlata alltöövõtjat mõne töölõigu peale. Teiseks, tingib see muudatus lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise pakkuja kasuks hankelepingus sätestamata viisil, kuna edukal pakkujal on võimalik kasutada laiemat ringi alltöövõtjaid. Samuti võib makse korrektselt mitte tasuvate alltöövõtjate kasutamine olla soodsam. Seetõttu on nimetatud muudatus hankelepingu üldist olemust märkimisväärselt muutev RHSi § 123 lg 2 punktide 1 ja 2 alusel ja ei vasta RHSi § 123 lõike 1 punktides 1 kuni 7 sätestatud tingimustele.

Ühendmääruse § 227 lõige 2 sätestab, et kui hankelepingu või raamlepingu muutmise korral ei ole järgitud riigihangete seaduse § 123 lõiget 1 ja muudatuse väärtus on kuni 50 protsenti algse hankelepingu maksumusest, kohaldatakse algse hankelepingu ja selle muudatuse väärtusele 25-protsendilist finantskorrektsiooni määra.

* 1. **Leppetrahvide määra oluline vähendamine.**

Hankelepingu punkti 9.1.4. alusel kohustub töövõtja lepingu punktis 1.4.4. toodud vaheetappide nr 1-3 tähtaegade ületamise eest tasuma leppetrahvi 500 eurot päevas ja ehitustööde, samuti kokkulepitud vaegtööde täitmise lõpptähtaja ületamise eest tasuma leppetrahvi 0,1% ehitustööde üldmaksumusest päevas. Hankelepingu p 1.5.1. alusel on ehitustööde üldmaksumuseks 8 968 142,33 eurot. Hankeleping sõlmiti 26.07.2018. Hankelepingu punktis 1.4.2. on ehitustööde eeldatav alustamise kuupäev 25.07.2018 ja punkti 1.4.3. alusel on lepingu eseme üleandmise kuupäev 25.07.2019. Hankelepingu punkt 1.4.4. sätestab tööde vaheetappide tähtajad järgmiselt:

1. Hoone ehitustööd on valmiduses, et tellija saab alustada ruumide sisustamisega – tähtaeg puudub.

2. Tööd on valmis kasutusloa taotlemiseks – tähtaeg 10 kuud alates lepingu sõlmimisest.

3. Kasutusluba on väljastatud – tähtaeg 11 kuud alates lepingu sõlmimisest.

4. Lõplik kasutusvalmidus on saavutatud (tellija ja töövõtja on allkirjastanud „Ehitustööde üleandmise - vastuvõtmise lõppakti“, algab garantiiperiood jne) – tähtaeg 12 kuud alates lepingu sõlmimisest.

Seega pidid tööd olema valmis kasutusloa taotlemiseks 25.05.2019, aga kasutusloa taotlus esitati 27.08.2019 ehk vahe lepingus sätestatuga on 94 päeva. Kasutusluba pidi olema väljastatud 25.06.2019, aga väljastati 29.08.2019 ehk vahe lepingus sätestatuga on 65 päeva. Lõppakt pidi olema allkirjastatud 25.07.2019, aga allkirjastati alles 27.02.2020 ehk vahe lepingus sätestatuga on 217 päeva. Seega tekkis töövõtjal kohustus tasuda leppetrahve erinevate tähtaegade ületamise eest summades 47 000,00 + 32 500,00 + 1 946 086,89 eurot, kokku 2 025 586,89 eurot.

Vaheakti ja selle lisade (allkirjastatud 25.10.2019) ja lõppakti alusel tasaarveldati leppetrahvid muudatustöödega 26 kuni 40 (aktsepteeritud osades), mille kogumaksumus on 68 624,39 eurot. Samuti tulenes lõppaktist töövõtjale kohustus tasuda tellijale täiendava omanikujärelevalve kulu, summas 2200,80 eurot koos käibemaksuga. Seega on lepingus sätestatuga võrreldes muutunud leppetrahvi summad töövõtjale märkimisväärselt soodsamaks. Töövõtja on tasunud ainult 3,50% (70 825,19 : 2 025 586,89) lepingu alusel ettenähtud leppetrahvist.

Toetuse saaja esitas oma selgitused 26.11.2020. Nende alusel teostas töövõtja lisaks muudatustöödele nr 26-40 (kogumaksumus 68 624,39 eurot) täiendavaid ehitustöid ligikaudse maksumusega 40 000 eurot, mis on fikseeritud 27 oktoobri 2019 kokkuleppes (parkla valgustus, õhumüra isoleerimine, müügiprogrammi sidumine ja kilbi paigaldustööd). Seega on tellija saanud vähemalt 108 624 euro eest ehitustöid, mille maksumus tasaarveldati. Lisaks ei nõustu toetuse saaja, et leppetrahvide tasaarveldamine oluliselt väiksema maksumusega töödega oli oluline muudatus RHS § 123 lg 2 tähenduses järgmistel põhjustel:

Esiteks, leppetrahvi kohaldamine on tellija kaalutlusotsus. Toetuse saaja on seisukohal, et lepingu p-des 9.1.4. ja 9.1.5 on sätestatud lepingu täitmise tähtaegade rikkumise korral rakendatavad võimalikud maksimaalsed leppetrahvimäärad. Kuivõrd leppetrahvi nõudmine on toetuse saaja kaalutlusotsus, tuleb nõude esitamisel arvestada hea usu põhimõttega (võlaõigusseadus (VÕS) § 6). Tähendust ei saa antud juhul omada toetuse saaja poolt lepingus kasutatud sõnastus. Eesmärk ei olnud sätestada ebaproportsionaalselt suur leppetrahv võrdväärselt kõigi rikkumiste eest, olenemata rikkumise raskusest ja tekkinud kahjust. Lisaks, riigihanke tulemusel sõlmitud leping on üldjuhul sõlmitud tüüptingimustel VÕS § 35 lg 1 mõttes. Tüüptingimuste tõlgendamiseks kohaldatakse VÕS §-st 39 tulenevat erireeglit, mille järgi tõlgendatakse tüüptingimust kahtluse korral tingimuse kasutaja, s.t toetuse saaja, kahjuks. Seega isegi, kui lepingu p 9.1.4 sõnastus oli mitmeti mõistetav, tuli lepingu p-s 9.1.4 sätestatud leppetrahvi määrasid igal juhul tõlgendada töövõtja kasuks, s.t kui võimalikke maksimaalseid, mitte absoluutseid, määrasid. VÕS § 158 lg 1 kohaselt on leppetrahv lepingus ettenähtud lepingut rikkunud lepingupoole kohustus maksta kahjustatud lepingupoolele lepingus määratud rahasumma. Antud juhul ei olnud leppetrahvi kohaldamine maksimaalses määras ja kõiki asjaolusid arvestades ilmselgelt õigustatud. Hoone on valminud ja lapsed said enne 1. septembrit 2019 koolimajas õppetööga alustada. Samuti ei olnud toetuse saaja hinnangul mõistlik rakendada leppetrahvi perioodi eest, mil toetuse saaja ja töövõtja vahel oli vaidlus nii leppetrahvi kohaldamise eelduste täidetavuse kui ka leppetrahvi suuruse osas. Selle ajaperioodi eest maksimaalses määras leppetrahvi kohaldamine oleks olnud selgelt VÕS § 6 alusel hea usu põhimõtte vastane. Seega otsustas toetuse saaja, kõiki asjaolusid kaaludes, leppetrahvi suurust vähendada. Kaalutlusõiguse kasutamist leppetrahvi määramisel ei saa mõistlikult pidada lepingu muudatuseks RHS § 123 tähenduses.

Teiseks, leppetrahvi vähendati kompromissi tulemusena. Isegi kui Rahandusministeerium ei nõustu, et toetuse saajal oli diskretsioon nii leppetrahvi kohaldamise otsustamisel kui ka selle suuruse kindlaks tegemisel, on leppetrahvi vähendatud õiguspäraselt kompromissi tulemusena. Toetuse saaja esitas 2. septembril 2019 teate leppetrahvi kohaldamise kohta teavitades töövõtjat lepingu p-s 9.1.4 sätestatud leppetrahvi kohaldamisest. 11. septembril 2019 esitas töövõtja leppetrahvi kohaldamisele vastuväite. Töövõtja hinnangul oleks leppetrahvi kohaldamine täies ulatuses olnud vastuolus hea usu põhimõttega. Teisisõnu, töövõtja kasutas talle VÕS §-st 162 tulenevat õigust nõuda leppetrahvi vähendamist. Seega tekkis toetuse saaja ja töövõtja vahel vaidlus nii leppetrahvi kohaldamise õiguspärasuse kui ka leppetrahvi suuruse osas. Kuivõrd pooltel oli huvi lahendada vaidlus kiiremini, kui seda oleks võimaldanud kohtus vaidlemine, sõlmiti läbirääkimiste teel kompromiss. Töövõtja oli seisukohal, et kohaldamisele kuuluv leppetrahv oleks olnud ebamõistlikult suur. Toetuse saaja nõustus, et teatud osas oli töövõtja vastuväide, vähemalt leppetrahvi suurusele, õigustatud. Lisaks eespool viidatule võis lepingu p 9.1.4 potentsiaalselt olla ebamõistlikult kahjustav tüüptingimus ning seetõttu tühine VÕS § 42 ja § 44 tähenduses. Ebamõistlikku kahjustamist eeldatakse, kui tüüptingimusega kaldutakse kõrvale seaduse olulisest põhimõttest (VÕS § 42 lg 1 teine lause). Kuivõrd leppetrahvi eesmärk ei ole leppetrahvi rakendaja alusetu rikastumine, vaid tekkinud kahjude hüvitamine, võis lepingu p-s 9.1.4 sätestatud leppetrahvi määr olla ebamõistlikult suur.

Täiendavalt tuli nii toetuse saajal kui töövõtjal arvestada sellega, et teatud vaegtöid, mis lükkusid edasi kooliaasta algusesse, ei saanud koolimaja aktiivse kasutamise ajal teostada. Mitmete tööde teostamiseks pidi maja olema tühi, mistõttu oli neid töid võimalik teostada üksnes koolivaheaegadel. See lükkas omakorda tööde valmimise tähtaega edasi. Kuivõrd tööde teostamise edasilükkumine ei tulenenud üksnes töövõtjast, oli lepingu rikkumine osaliselt vabandatav ning leppetrahvi täies ulatuses kohaldamine võimatu. Toetuse saaja on seisukohal, et töövõtjat kahjustavad sätted ei saa jääda kehtima üksnes põhjusel, et tegemist on hankelepinguga. Selline tõlgendus oleks ebamõistlik. Nii omistataks hankijatele positsioon, milles nad saavad pakkujatele ette kirjutada lepingulisi tingimusi, mis on selgelt kahjustavamad kui tavapärastes lepingutes kasutatavad tingimused. Töövõtjad ei saaks omalt poolt aga lepingu täitmise ajal enam midagi ette võtta, kuna tegemist on hankelepinguga, mille raames vaidluste lahendamine on justkui RHS § 123 tõttu välistatud.

Kolmandaks, ehitustööde teostamise käigus on teostatud muudatus- ja lisatöid, mis ei olnud hõlmatud esialgse hankega. Muudatus- ja lisatöid on teostatud RHS § 123 lg 1 p 1 alusel. Kui pakkuja esitab oma pakkumise, arvestab ta mõistetavalt üksnes esialgse töömahuga, s.t. lepingus kokku lepitud tähtaeg hõlmab üksnes esialgset töömahtu. Muudatus- ja lisatööde teostamiseks oli töövõtjal ilmselgelt vaja täiendavat aega.

Toetuse saaja ja töövõtja on muudatus- ja lisatööde ajalise mõju lepingu täitmise tähtajale igakordselt korrektselt ka fikseerinud. On ebamõistlik eeldada, et töövõtja oleks suutnud mahukad lisa- ja muudatustööd teostada esialgse hankelepingu täitmise tähtaja raames. Ükskõik milline ettevõtja edukaks pakkujaks ei oleks osutunud, oleksid ka nemad vajanud lisa- ja muudatustööde teostamiseks täiendavat aega. Esialgne lepingu täitmise tähtaeg on mõeldud üksnes lepingu sõlmimise hetkel teadaolevate tööde teostamiseks. Muudatus- ja lisatöödega ei ole esialgselt arvestatud, mistõttu on töövõtjal õigus täiendavale tähtajale muudatus- ja lisatööde teostamiseks. Seega ei muutunud olukord pakkuja jaoks soodsamaks. Samuti ei laienenud potentsiaalsete pakkujate ring.

Toetuse saaja ei ole esitanud tõendusmaterjali oma väite tõenduseks, et tasaarveldamiseks tehtud täiendavate ehitustööde ligikaudne maksumus on 40 000 eurot, (parkla valgustus, õhumüra isoleerimine, müügiprogrammi sidumine ja kilbi paigaldustööd). Vaheaktis ja selle lisades (25.10.2019) on fikseeritud küll vastavate tööde tegemine, kuid mitte nende maksumus: „Aianduse tn poolse parkla valgustuse normikohane tagamine, lisades parkla keskele ühe valgustusmasti nelja valgustiga, sarnaselt teise parkla juures väljaehitatud lahendusele ja spordihoone teljele nr 20-O valgusti lisamine, maksumusega 0 eurot, 25 oktoobriks 2019. Kooli- ja spordihoone normikohase ruumide vahelise õhumüra isoleerimise tagamine (heli kandumine ruumist-ruumi läbi ventilatsiooni ja piirdetarindit) maksumusega 0 eurot, 25 oktoobriks 2019. Spordihoone müügiprogrammi ja läbipääsusüsteemi sidumine kassasüsteemiga maksumusega 0 eurot, 25 oktoobriks 2019. Spordihoonesse täiendava kilbi ja jõupistikute paigaldamine vastavalt esitatud eskiisjoonistele maksumusega 0 eurot, 25 oktoobriks 2019.“ Isegi, kui aktsepteerida toetuse saaja välja pakutud täiendavate lisatööde maksumus 40 000,00 eurot, siis oleks ikkagi tasaarveldamiseks kasutatud tööde ja täiendava omanikujärelevalve teenuse kogumaksumus 110 825,19 ehk ainult 5,47% ettenähtud leppetrahvide summast (2 025 586,89 eurot).

Audiitor ei saa nõustuda toetuse saaja seisukohaga, nagu ei omaks hankelepingus kasutatud sõnastus mingit tähendust. Ainult hankelepingu sõnastusest saabki lähtuda, kuna ükski potentsiaalne pakkuja ei saa arvestada hankija hilisemate võimalike leebemate tõlgendustega. Hankelepingu sõnastus ei ole mitmeti mõistetav, vaid vastupidi väga selge. Töövõtja kohustub tähtaegade ületamisel tasuma leppetrahve etteantud summas. Seda ei saa tõlgendada nii, nagu oleks tegemist maksimaalse võimaliku leppetrahvi määraga, mida hankija saab kaalutlusõiguse alusel vähendada. Võlaõigusseaduse sätteid ei saa kasutada RHSi sätetest mööda minemiseks, vaid peab valima lähenemise, mis on mõlema seadusega kooskõlas. Toetuse saaja ei ole täpsustanud, millisel perioodil toimus vaidlus leppetrahvi suuruste üle. Esitatud dokumentidest nähtub, et toetuse saaja hoiatas töövõtjat leppetrahvi nõudmise kaalumisest 03.09.2019 ehk 40 päeva peale lepingu lõpptähtaega, mis tähendab, et selleks ajaks oli juba kogunenud leppetrahvi nõue lõpptähtaja ületamise eest 385 725,69 eurot. Vaheakti ja selle lisadega, mis on allkirjastatud 25.10.2019, lepiti kokku kompromissile minek, mh on vaheakti lisas 1 loetletud tööde hilisemaks tähtajaks 27.10.2019. Lõppakt allkirjastati aga alles 27.02.2020 ehk 123 päeva hiljem, mis lisab algsele leppetrahvi summale täiendavad 1 103 081,51 eurot. Ehk isegi, kui nõustuda, et leppetrahvi ei pidanud vaidluse aja eest nõudma, siis oleks ikkagi tasaarveldamisel aktsepteeritud summad kordades väiksemad nendest, mida oli lepingus nõutud.

Kompromissi tegemine võib olla õigustatud võlaõigusseaduse alusel, kuid sellest ei saa üheselt järeldada, et see on automaatselt kooskõlas ka RHSi sätetega. Leppetrahvide suuruse muutmine on antud juhul oluline RHSi § 123 lg 2 punktide 1 ja 2 tähenduses. Hankelepingu projekt oli riigihanke alusdokumendiks. Seega pidid kõik pakkujad arvestama selles toodud tingimustega, sh punktiga 9.1.4. Kui oleks kohe teada olnud, et selles punktis toodud leppetrahve ei ole vaja näidatud määras tasuda, siis oleks see võinud laiendada võimalike riigihankes osalejate hulka või olla pakutud hinnad soodsamad. Ei saa välistada, et mõni potentsiaalne pakkuja loobus pakkumuse tegemisest, kuna neil ei olnud võimalik koheselt töödega alustada, aga olles teadlik, et tähtaegade ületamisel nõutakse leppetrahve kordades väiksemas määras, oleksid nad ikkagi pakkuma tulnud. Samuti tingib see muudatus lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise pakkuja kasuks hankelepingus sätestamata viisil, kuna edukal pakkujal ei ole vajadust tasuda hankelepingus sätestatud määras leppetrahve. Kui toetuse saaja on asunud tagantjärgi seisukohale, et hankelepingus ettenähtud leppetrahvid olid liialt suured, siis võib omakorda asuda seisukohale, et tegemist oli hankes konkurentsi piirava tingimusega.

Toetuse saaja esitatud selgitused lõpptähtaja pikenemisele muudatus- ja lisatööde tõttu ei ole kooskõlas varasemalt esitatud selgituste ja dokumentidega. Näiteks hankelepingu muudatustes 1 kuni 10 ja 11 kuni 19 ja 21 on kirjas, et muudatusel mõju lepingu täitmise lõpptähtajale ei ole. Muudatustööd nr 20, 22 ja 23 kuni 40 on hankija aktsepteerinud juba peale hankelepingu lõpptähtaja saabumist. Samuti on toetuse saaja 03.11.2020 selgitanud tööde lõpetamisega seonduvat järgmiselt: „Jah, esialgsest lõpptähtajast ei peetud kinni. Töövõtja jätkas ehitustööde teostamist peale lepingu tähtaja saabumist. Lepingu lõpptähtaja pikendamise osas lepingu lisa ei sõlmitud. Tellija saatis korduvalt töövõtjale leppetrahvi hoiatusi/meeldetuletusi tähtaja ületamise kohta. Lisatud vastavad failid.“ Seega ei ole toimunud lepingu lõpptähtaja pikendamist seoses lisa- ja muudatustöödega. Ühtlasi juhib audiitor tähelepanu asjaolule, et lepingu lõpptähtaja pikendamisel oleks omakorda tegemist hankelepingu muudatusega, mis peab vastama RHSi §-s 123 sätestatule. Toetuse saaja 02.09.2019 leppetrahvi nõude esitamise kavatsuste teates Tartu Variku kooli ja spordihoone rajamisel nr 4-6/RH-18-024 on kirjas, et leppetrahvi arvestatakse alates 26.07.2019 (so alates tähtajast, mil lepingu p-i 1.4.3 kohaselt pidid olema tööd üle antud) iga hilinetud päeva kohta lepingus sätestatud summas. Ehk ka toetuse saaja ise on väljendanud seisukohta, et leppetrahvi nõudeõigus on kuupäevast 26.07.2019.

Eelnevast tulenevalt on tegemist hankelepingust tuleneva lepinguliste kohustuste vahekorra muutumisega pakkuja kasuks hankelepingus sätestamata viisil. See omakorda oleks võinud (kohe hankes sellisel kujul kirjas olles) laiendada riigihankes osalejate hulka või mõjutada pakkumuste hinda. Ehk siis tegemist on RHSi § 123 lg 2 punktide 1 ja 2 alusel olulise hankelepingu muudatusega, mis ei vasta RHSi § 123 lõikes 1 toodud lubatud muutmise alustele.

Ühendmääruse § 227 lõige 2 sätestab, et kui hankelepingu või raamlepingu muutmise korral ei ole järgitud riigihangete seaduse § 123 lõiget 1 ja muudatuse väärtus on kuni 50 protsenti algse hankelepingu maksumusest, kohaldatakse algse hankelepingu ja selle muudatuse väärtusele 25-protsendilist finantskorrektsiooni määra.

**Kokkuvõte:**

Kuivõrd hankes on tuvastatud mitu rikkumist, siis kohaldub ühendmääruse § 21 lg 3. Selle alusel, kui ühes hankes tuvastatakse enam kui üks rikkumine, mille mõju ei ole võimalik hinnata või selle hindamine on ebamõistlikult aja- või ressursimahukas, siis sama hanke erinevate rikkumiste korral rakendatakse suurimat finantskorrektsiooni määra. Hankes on mitu olulist rikkumist, sh hankelepingu muutmise rikkumiste osas on ühendmääruses sätestatud finantskorrektsiooni määr 25%. Seega loeb audiitor asjakohaseks kohaldada finantskorrektsiooni määra 25%, lähtudes ühendmääruse § 227 lõikest 2.

Auditi läbiviimise hetkeks on projekt lõppenud ning projekti abikõlblik summa on 5 346 255,22 eurot. Kõik abikõlblikud kulud on seotud hanke nr 196547 alusel tehtud töödega. Vastava protsendimäära rakendamisel on projekti kuludesse kantud abikõlblikest kuludest mitteabikõlblik 1 336 563,81 eurot, millest auditi ulatusse kuulub 534 500,00 eurot.

***Risk toetuse saajale:***

Õigusaktidest tulenevate toetuse saaja kohustuste mittetäitmine võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

***Soovitus toetuse saajale:***

Soovitame toetuse saajal teha tuvastatud mitteabikõlblike toetuse kulude osas tagasimakse 838 693,79 eurot (sh auditi ulatuses 335 398,75 eurot) ning mitteabikõlbliku omafinantseeringu summas 497 870,02 eurot (sh auditi ulatuses 199 101,25 eurot) projekti abikõlblikust omafinantseeringust maha arvata.

***Toetuse saaja kommentaar:***

***Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev toetuse saaja juures:***

***Risk rakendusüksusele:***

Juhul, kui rakendusüksus ei ole vajalikul määral toetuse saaja kohustuste täitmist kontrollinud, eksisteerib risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

***Soovitus rakendusüksusele:***

Soovitame rakendusüksusel algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse tagasinõudmise protsess.

***Rakendusüksuse/ korraldusasutuse kommentaar:***

***Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev rakendusüksuses/ korraldusasutuses:***

1. **Riigiabi andmine**

Projekt ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

1. **Teavitamine ja avalikustamine**

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

**Kinnitame lõpparuande 15 leheküljel.**

**Auditi eest vastutav isik: Auditi juht:**

Anu Alber Merle Oagu

I auditi talituse juhataja I auditi talituse audiitor

Finantskontrolli osakond Finantskontrolli osakond

Tallinn, 22.01.2021

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. [↑](#footnote-ref-1)
2. Olulised tähelepanekud on leiud, mis omavad või võivad omada finantsmõju (st mitteabikõlblikud kulud). Väheolulised tähelepanekud on leiud, mis ei oma finantsmõju, kuid mille lahendamine aitab toetuse saajal vähendada riske projekti edukal elluviimisel. [↑](#footnote-ref-2)
3. Tööplaan koostatakse lähtuvalt statistilise valimi moodustamise metoodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks väljamaksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%. [↑](#footnote-ref-4)
5. Mitteabikõlblike kulude osakaal tegelikult auditeeritud kuludest (%). Kui auditeeriti valimi alusel, siis mitteabikõlblike kulude osakaal valimi mahust. [↑](#footnote-ref-5)
6. Vabariigi Valitsuse 01.09.2014 määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“. [↑](#footnote-ref-6)